

**UNIVERSIDADE MUNICIPAL DE SÃO CAETANO DO SUL  
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA  
PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO  
DOUTORADO**

**MARIA HELENA SCALABRIN CARDOSO GOMES**

**INCLUSÃO DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA NO MERCADO DE  
TRABALHO: gestão, direitos e efetividade**

**São Caetano do Sul**

**2014**

**MARIA HELENA SCALABRIN CARDOSO GOMES**

**A INCLUSÃO DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA NO MERCADO DE  
TRABALHO: gestão, direitos e efetividade.**

Tese apresentada ao Programa de Doutorado em Administração da Universidade Municipal de São Caetano do Sul, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutora em Administração.

Área de Concentração: Gestão e Regionalidade.

Orientador: Prof. Dr. Luis Paulo Bresciani

São Caetano do Sul

2014

**REITOR DA UNIVERSIDADE MUNICIPAL DE SÃO CAETANO DO SUL**

Prof. Dr. Marcos Sidnei Bassi

**Pró-Reitora de Pós-graduação e Pesquisa**

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Maria do Carmo Romeiro

**Gestor do Programa de Pós-graduação em Administração**

Prof. Dr. Marco Antonio Pinheiro da Silveira

Tese defendida e aprovada em 02/12/2014 pela BANCA EXAMINADORA constituída pelos Professores:

Prof. Dr. Luis Paulo Bresciani (Orientador).

Prof. Dr. Edson Keyso de Miranda Kubo (Universidade Municipal de São Caetano do Sul).

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Maria do Carmo Romeiro (Universidade Municipal de São Caetano do Sul).

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Ana Cristina Limongi-França (Universidade de São Paulo).

Prof. Dr. Marco Antonio Carvalho Teixeira (Fundação Getúlio Vargas).

## **AGRADECIMENTOS**

Aos Professores Silvio Augusto Minciotti e Eduardo de Camargo Oliva, pelo acolhimento.

Ao Dr. Braz Martins Neto, pelo apoio e incentivo.

Ao Professor Luis Paulo Bresciani, orientador desta tese.

Ao Professor Dr. Wilson A. Amorim, orientador inicial desta tese, por sua contribuição na sua estrutura e indicação de leituras.

Aos Professores, Dr.<sup>a</sup> Ana Cristina Limongi-França, Dr. Antonio Carlos Gil, Dr. Leandro Campi Prearo, Dr.<sup>a</sup> Maria do Carmo Romeiro, Dr. Milton Farina, Dr.<sup>a</sup> Raquel da Silva Pereira, Dr. Sérgio Crispim, com os quais tive o privilégio de aprender.

Aos meus colegas de doutorado, Alba Zucco, Darti Soares, Edenis Cesar de Oliveira, José Luiz Nunes Fernandes, José Roberto Freire, Raul Gomes Pinheiro, pelo tempo de estudos passado juntos, apoio e incentivo. À Marlene Forestieri pelas orientações práticas.

### **Especial Agradecimento**

Para todos os Profissionais com Deficiência, que relataram suas histórias de superação.

Ao Vereador Celso Zoppi, Legislador com Deficiência, que disponibilizou muito de seu tempo, dando informações municipais muito úteis para esta tese. À Deputada Federal Mara Gabrilli e sua equipe. À Guirlanda Maria de Castro Benevides, responsável pelo Programa de Inclusão da Região Metropolitana de Campinas. Ao Vinicius Gaspar Garcia, por sua tese inspiradora e história de superação.

Aos representantes do Ministério Público e Ministério do Trabalho - Gerências Regionais, Conselhos e Secretarias Municipais, APAE-Programa de Emprego Apoiado de Americana, Ilse Carnaval de Melo Worschech, Aparecida Fernandes Flávio, Beatriz B. Bezerra, pelo tempo que reservaram, enriquecendo este estudo com suas orientações práticas.

Ao Prefeito Osvaldo Benetti (Tupi Paulista), Vanderlei Valério (Dracena), A. Pedretti da Ação Social do Município de Dracena, Rosemary Mantovani (Adamantina). Aos funcionários das Secretarias de Trabalho e Ações Inclusivas dos Municípios pesquisados.

Para todas as empresas e consultorias que colaboraram com este trabalho, em particular, à Maria Aparecida Bocchi, que colaborou com a estruturação dos instrumentos de pesquisa e dos primeiros estudos de pré-campo. À Maria Inês Tanganelli, por abrir as portas de muitas empresas, facilitando os contatos e entrevistas.

*Para Marcos, Daniel e Anna*

*Para Joana e Altino (in memoriam).*

## Resumo

Cidadania, igualdade e dignidade são valores humanos, direitos, expressos nas Constituições da maioria dos países, dentre os quais o Brasil. Entretanto, esses direitos muitas vezes são meras declarações de princípios, ou letras da Lei, distantes do que pode ser definido como Estado Social de Direitos. O presente estudo objetivou analisar a efetividade de um desses direitos: o direito ao trabalho da Pessoa com Deficiência nas organizações públicas e privadas. Mesmo tendo um caráter impositivo para as organizações privadas, e como simples reserva de vagas nos concursos públicos, não deixa de ser uma tentativa de corrigir séculos de exclusões e alijamento dos direitos das Pessoas com Deficiência. É um problema que se desvela em diferentes dimensões, uma vez que a forma com que uma determinada sociedade interage com seus membros mais fragilizados evidencia sua identidade cultural, ética, política, social e mesmo econômica. Para atingir os objetivos propostos, este estudo partiu da trajetória histórica e social das Pessoas com Deficiência, do direito ao ingresso no mercado do trabalho, e dos mecanismos de representação e fiscalização garantidores desse direito. O polo empírico buscou o desvelamento das dimensões do fato analisado, por meio de levantamento de dados de cunho exploratório, abrangendo as esferas nacional, regional e local. As pesquisas de campo, trazidas para este estudo, foram regionais e locais, analisando se o processo de adesão à Lei de Cotas foi assegurado por ações afirmativas e se resultaram em prática sistemática de contratações. Partiu-se dos estudos das ações inclusivas nos municípios brasileiros, censos nacionais e regionais IBGE/MUNIC, seguindo de pesquisas de emprego divulgadas pelo Ministério do Trabalho, RAIS/CAGED; SEADE; FIPE/MODEN, no período de 2008 a 2012. Nesses anos evidenciou-se uma retração no estoque de empregos de Pessoas com Deficiência, distantes das potencialidades de contratações das municipalidades pesquisadas. As pesquisas de campo, qualitativas, objetivaram, sobretudo, dar vozes aos sujeitos sociais diretamente afetados pelas políticas de inclusão profissional. Essas pesquisas foram direcionadas para regiões de alto desenvolvimento econômico e social, com mercados de trabalho estruturados e demandantes: a Região do Grande ABC, e a Região Metropolitana de Campinas. Como contraponto, duas regiões de baixo desenvolvimento econômico e baixa oferta de trabalho: Alta Paulista e Registro. Um recorte de estudo foi feito no município de Americana, na Região Metropolitana de Campinas, por ser uma das cidades mais inclusivas do Estado de São Paulo, quando comparado seu PIB per capita, empregos formais e o número de Pessoas com Deficiência inseridas na economia do trabalho. Os resultados encontrados apontam que a inclusão profissional caminha mais lentamente do que o esperado, por força de uma cultura não inclusiva, que alega baixa escolaridade daqueles que hoje estão no mercado de trabalho, muito embora os números de Pessoas com Deficiência que possuem educação superior são maiores do que o estoque de empregos do ano 2013 (PcDs). Os mecanismos de representação e defesa social, nas grandes localidades têm resultados inconclusos. Nas pequenas cidades eles são facilmente observados e seus resultados são mais efetivos. Nos estudos evidenciaram-se a importância e a centralidade do trabalho na vida das Pessoas com Deficiência, muito embora ainda distante do que se pode qualificar como trabalho decente e de oportunidades iguais. Como contribuição, este estudo trouxe para o debate o desvelamento de fatos econômicos, políticos, sociais e da administração do trabalho e conclui com a necessidade de reformulação das políticas ativas, para tornar a inclusão mais efetiva, eliminando as fricções nos processos de ajustes, com soluções locais, individualizadas e particularizadas.

Palavras-Chave: Pessoas com Deficiência. Inclusão. Mercado de Trabalho. Políticas Públicas. Ações Afirmativas.

## **Abstract**

Citizenship, equity and dignity are human values expressed in the Constitutions in most countries, among them Brazil. However, all the rights in many times are merely a statement of principles or letter of the Law, far from what could be called a State of Social Rights. This study aimed to analyze the enforcement of one of these rights: the right to work of disabled people. The studies covered the policies of inclusion in national, regional and local levels, analyzing the process of adherence to the Quota Law if it is being support local affirmative actions, and if resulted in a systematic practice of hiring's. Here, also is examined the applicability in the areas of public and private organization. Although the private sector has authoritative character, and in the public sector, only a reserve in the recruitment bases, still an attempt to correct centuries of exclusion of human rights. It is a problem that is revealed in different dimensions, since the way a given society interacts with its most vulnerable members shows it's cultural, ethical, political, social and even economics values. In order to achieve the intended purposes, this study starts with the historical and social trajectory of Person with disabilities; the rights denied through centuries and know the entering the labor market, the representation and ensured mechanisms regarding the enforcement of these rights are here also analyzed. The empirical polo researches for a better understand the dimensions of the analyzed fact, through collection of secondary data exploratory in the country. The research started from the jobs and contracts published by the Ministry of Labor and Employment, RAIS/CAGED; SEADE; FIPE/MODEN, in the period from 2007 to 2012. In this period was evidenced a decrease of jobs offer and hiring are far from potential hires. The field research, qualitative ones, aimed to hear those individuals directly affected by the professional inclusion policies. The studies were directed to regions of high social and economic and social development, with structured and demanding labor markets: the Greater ABC Region, and the Metropolitan Region of Campinas. As a counterpoint, two regions of low economic development and low labor supply: the Alta Paulista and Registro. A clipping study was done in the municipality of Americana, Metropolitan Region of Campinas, for being one of the most inclusive cities, in the state of São Paulo, when compared the PIB per Capita, official jobs and the number of Persons with Disabilities that entered in the economic labor. The results indicated that the professional inclusion walks slowly than expected, by virtue of a non-inclusive culture that maintains and the low level of education, of those who are now entering in the labor market. It has been observed that these arguments can be taking into consideration, although the numbers of people with disabilities who have higher education are eight times higher than the hiring volume of 2013. The representation mechanisms and social protection implemented in large cities the results still not conclusive. In the small municipalities, the results of inclusion are more effective. In studies were shown the importance and centrality of work in the lives of people with disabilities, although still far from what can be described as decent work and equal opportunities. As a contribution, this study brought to the debate the unveiling of economic events, political, social and labor administration.

**Key Words:** Persons with Disabilities. Inclusion. Labor Market. Public Policies. Affirmative Actions.



# SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO</b> .....	<b>16</b>
<b>2. REFERENCIAL TEÓRICO.</b> .....	<b>26</b>
2.1. Perspectiva histórico-social. ....	27
2.2. O Indivíduo: sua Essência e Natureza. ....	30
<b>2.3 Exclusão Social</b> .....	<b>33</b>
2.3.1 Exclusão Social no Brasil .....	40
<b>2.4. A CF/88: Direitos Humanos e Representação Social</b> .....	<b>46</b>
2.4.1. A Reforma do Estado: Instituições de Representação da Sociedade Civil.....	50
2.4.2. Cidadania e Representação Social.....	53
2.4.3. O Direito à Representação e Participação .....	55
2.4.4. Mobilização Social. ....	58
2.4.5. Gestão Participativa.....	60
2.4.6. Controle Social.....	62
2.4.7. Conselhos Deliberativos. ....	68
2.4.8. Ação Fiscalizadora (accountability). ....	70
2.4.9. Representação e Defesa ( <i>advocacy</i> ). ....	74
<b>2.5. Conselhos Municipais: Práxis, Potencialidades e Limites.</b> .....	<b>79</b>
2.5.1. Desafios na Instalação e Operacionalidade dos Conselhos Municipais. ....	83
2.5.2. Instalação de Conselhos Municipais por Grandes Regiões do Brasil .....	85
<b>2.6. Direitos Humanos, Direitos Materiais, Direito ao Trabalho</b> .....	<b>88</b>
2.6.1. Cultura Inclusiva como Direito Humano.....	91
2.6.2. Histórico e Conceitos de Ação Afirmativa. ....	93
<b>2.7..Panorama Internacional: Leis e Ações Afirmativas de Direito ao Trabalho da Pessoa com Deficiência.</b> .....	<b>95</b>
<b>2.8. Ações Afirmativas no Brasil</b> .....	<b>101</b>
<b>2.9. Ações Afirmativas para Inclusão Profissional da Pessoa com Deficiência</b> .....	<b>102</b>
2.10. Políticas Ativas e Passivas do Mercado de Trabalho .....	103
2.10.1. Percurso Histórico das Políticas Ativas e Passivas de Emprego .....	108

<b>2.11. Políticas Ativas de Emprego para Pessoa com Deficiência</b> .....	115
<b>2.12. Trabalho Decente</b> .....	115
2.12.1.Trabalho Decente como Política Ativa.....	117
2.12.2. Sentido e Significado do Trabalho e Contexto do Trabalho Decente. ....	120
2.13. Assédio Moral no Trabalho .....	122
2.14. Leis, Instruções Normativas para a Inclusão Profissional da Pessoa com Deficiência. ....	127
2.15. Reserva Legal de Cotas nos Concursos Públicos.....	130
<b>3. METODOLOGIA DE PESQUISA</b> .....	<b>136</b>
<b>3.1. Premissas</b> .....	136
<b>3.2. Critérios Definidores dos Métodos de Pesquisa.</b> .....	140
<b>3.3. Escolha do Método.</b> .....	141
<b>3.4. Método Qualitativo.</b> .....	142
3.4.1. Estudo Múltiplo de Casos. ....	144
<b>3.5 Métodos de Investigações Complementares</b> .....	147
<b>3.6. Projeto de Pesquisa</b> .....	147
3.6.1. Objeto e Sujeitos da Pesquisa. ....	148
3.6.2. Amplitude Geográfica do Estudo e da População.....	148
3.6.3. Validação do Instrumento de Pesquisa. ....	148
<b>3.7. Coleta de Dados: Roteiro de Entrevistas, Categorias de Análises e Tratamento</b> ... ..	149
<b>4. RESULTADOS DAS PESQUISAS</b> .....	<b>151</b>
<b>4.1. Brasil: Mercado de Trabalho e Inclusão da Pessoa com Deficiência</b> .....	159
<b>4.2. Brasil: Análise do Desempenho do Emprego por Recorte Geográfico</b> .....	161
<b>4.3. Recorte de Estudo: Estado de São Paulo e Quatro de suas Regiões</b> .....	164
4.3.1. Regionalização do Estado de São Paulo.....	166
4.3.2. Censo Estadual: Contratação de Profissionais com Deficiência.....	167
<b>4.4. Recortes Regionais de Estudo</b> .....	173
4.4.1. Região do ABC Paulista .....	173
4.4.2. Região Metropolitana de Campinas (RMC) .....	175
4.4.3. Região da Alta Paulista.....	179
4.4.4. Região de Registro .....	182
<b>4.5. Inclusão Profissional da Pessoa com Deficiência nos 12 Municípios Pesquisados.</b> ..	184

4.5.1. Municípios da Região da Alta Paulista .....	185
Adamantina .....	185
Dracena .....	186
Tupi Paulista .....	187
4.5.2. Municípios da Região de Registro (Vale do Ribeira) .....	188
Cananeia .....	188
Iguape .....	189
Registro.....	190
4.5.3. Municípios da Região Metropolitana de Campinas .....	191
Americana.....	191
Paulínia .....	192
Santa Barbara D'Oeste .....	193
4.5.4. Municípios da Região do Grande ABC.....	194
Santo André .....	195
São Bernardo do Campo .....	195
São Caetano do Sul.....	196
<b>4.6. Pesquisas de Campo .....</b>	<b>198</b>
<b>4.7. Recorte Municipal: Americana. Conselhos de Representação, Direitos Humanos, Defesa e Assistência Social e Educação. ....</b>	<b>201</b>
<b>4.8. Profissionais com Deficiência Contratados ou em Procura de Emprego .....</b>	<b>202</b>
<b>4.9. Empresas Contratantes.....</b>	<b>202</b>
<b>4.10. Empresas de Consultoria em RH e Intermediação de Mão de Obra .....</b>	<b>207</b>
<b>4.11. Entrevistas .....</b>	<b>214</b>
<b>5. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>226</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>236</b>

## **SIGLAS**

<b>APAE</b>	Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais
<b>Art.</b>	Artigo
<b>BPC</b>	Benefício da Prestação Continuada
<b>CAGED</b>	Cadastro Geral de Empregados e Desempregados
<b>CEPAL</b>	Comissão Econômica para América Latina e Caribe
<b>CF</b>	Constituição Federal
<b>CID</b>	Classificação Internacional de Doenças
<b>CIF</b>	Classificação Internacional de Funcionalidade, Incapacidade e Saúde
<b>CIP</b>	Conselho Interministerial de Preços (1970)
<b>CONADE</b>	Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência
<b>CORDE</b>	Coordenadoria Nacional para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência
<b>FAT</b>	Fundo de Amparo ao Trabalhador
<b>IBGE</b>	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
<b>ICF</b>	International Classification of Functioning, Disability and Health.
<b>ICS</b>	Instância de Controle Social
<b>LOAS</b>	Lei Orgânica da Assistência Social
<b>MARE</b>	Ministério da Reforma do Estado
<b>MTE</b>	Ministério do Trabalho e Emprego
<b>MUNIC</b>	Pesquisas de Informações Básicas Municipais do IBGE.
<b>OCDE</b>	Organização de Cooperação para o Desenvolvimento Econômico
<b>OIT</b>	Organização Internacional do Trabalho
<b>OMS</b>	Organização Mundial da Saúde
<b>ONU</b>	Organização das Nações Unidas
<b>PAMT</b>	Políticas Ativas para o Mercado de Trabalho
<b>PcD</b>	Pessoa com Deficiência
<b>PNUD</b>	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
<b>PPMT</b>	Políticas Passivas para o Mercado de Trabalho
<b>PROGER</b>	Programa de Geração de Trabalho e Renda
<b>RAIS</b>	Relatório Anual de Informações Sociais
<b>SIAFI</b>	Sistema Integrado de Administração Financeira
<b>SINE</b>	Sistema Nacional de Emprego
<b>TAC</b>	Termo de Ajustamento de Conduta

## QUADROS

<b>Quadro 1</b> - Panorama Internacional: Leis e Ações Afirmativas de Inclusão Profissional	98
<b>Quadro 2</b> - Ações Afirmativas: Conceituação	101
<b>Quadro 3</b> - Políticas Ativas e Passivas de Emprego	109
<b>Quadro 4</b> - BRASIL: CF, Leis, Decretos e Normas para Inclusão Profissional	128
<b>Quadro 5</b> - Aderência à Instrução Normativa MTE 98/2012	211

## FIGURAS

<b>Figura 1</b> - Percurso dos Estudos	17
<b>Figura 2</b> - Objetivo e Categorias de Pesquisas	18
<b>Figura 3</b> - Estrutura do Trabalho	20
<b>Figura 4</b> - Níveis de Investigação	21
<b>Figura 5</b> - Processos de Análises	137
<b>Figura 6</b> - Especificação dos Campos de Análises	138
<b>Figura 7</b> - Estados da Federação: Pessoas com Deficiência	158
<b>Figura 8</b> - Brasil: Pessoas com Deficiência em Idade Produtiva	159
<b>Figura 9</b> - Mapa do Estado de São Paulo: Configuração das Regiões Industriais mais Desenvolvidas	170
<b>Figura 10</b> - Mapa da Região Metropolitana de São Paulo e ABC Paulista	174
<b>Figura 11</b> - Mapa da Região Metropolitana de Campinas	178
<b>Figura 12</b> - Mapa da Região da Alta Paulista	181
<b>Figura 13</b> - Mapa da Região de Registro	183

## TABELAS

<b>Tabela 01</b> - Pesquisas de Campo: Entrevistados	19
<b>Tabela 02</b> - Municípios Brasileiros com Estrutura Instalada em Defesa dos Direitos Humanos e Ações de Inclusão Profissional	86
<b>Tabela 03</b> - Municípios Brasileiros com pelo menos um item de Acessibilidade e Modalidade de Acesso para Pessoas com Deficiência na SEDE DA PREFEITURA MUNICIPAL	87
<b>Tabela 04</b> - BRASIL: Prefeituras com LEGISLAÇÃO e Ações Inclusivas com Reserva de Cotas para Pessoas com Deficiência por Classe e Tamanho do Município	87
<b>Tabela 05</b> - BRASIL. Censos Populacionais de 1776 /1869	151
<b>Tabela 06</b> - BRASIL. Registros dos Censos de 1872 a 2010: População Total e População com Deficiência	152
<b>Tabela 07</b> - BRASIL: Pessoas com Deficiência por Estado da Federação	158
<b>Tabela 08</b> - BRASIL: Estoque de Empregos Formais por Setor de Atividades	160
<b>Tabela 09</b> – BRASIL: Total de Empregos por Estado da Federação	162
<b>Tabela 10</b> - BRASIL: Remuneração Média por Grau de Instrução e Tipo de Deficiência	163
<b>Tabela 11</b> - BRASIL: Número de Empregos por Grau de Instrução e Tipo de Deficiência	163
<b>Tabela 12</b> - Brasil: Ações da Fiscalização do Trabalho	164
<b>Tabela 13</b> - BRASIL e ESTADO DE SÃO PAULO: Número de Pessoas com Deficiência Contratadas e Percentuais de Crescimento, conforme a Lei de Cotas.	168
<b>Tabela 14</b> - Brasil: Evolução no Estoque de Empregos	168
<b>Tabela 15</b> - BRASIL: Total de Vínculos Efetivos por Tamanho de Empresa	169
<b>Tabela 16</b> - BRASIL e Estado de São Paulo: Potencial de Inserção nas Empresas Privadas, segundo a Lei de Cotas.	169
<b>Tabela 17</b> - FIESP: Participação das Pessoas com Deficiência no Emprego Formal, segundo as Regiões Administrativas e Leis de Cotas	171
<b>Tabela 18</b> - ESTADO DE SÃO PAULO: Estoque de Empregos por Setor de Atividade	172
<b>Tabela 19</b> - ESTADO DE SÃO PAULO: Contratações de Pessoas com Deficiência nas Regiões Pesquisadas versus Potencial de Contratações, segundo a Lei de Cotas	172
<b>Tabela 20</b> - Desenvolvimento Econômico da Região Metropolitana de Campinas	177
<b>Tabela 21</b> - Adamantina: Nível de Emprego e Salário Médio: Todos os Trabalhadores e Trabalhadores com Deficiência no Município	189

<b>Tabela 22</b> - Dracena: Nível de Emprego e Salário Médio: Todos os Trabalhadores e Trabalhadores com Deficiência no Município	190
<b>Tabela 23</b> - Tupi Paulista: Nível de Emprego e Salário Médio: Todos os Trabalhadores e Trabalhadores com Deficiência no Município	191
<b>Tabela 24</b> - Cananea: Nível de Emprego e Salário Médio: Todos os Trabalhadores e Trabalhadores com Deficiência no Município	192
<b>Tabela 25</b> - Iguape: Nível de Emprego e Salário Médio: Todos os Trabalhadores e Trabalhadores com Deficiência no Município	193
<b>Tabela 26</b> - Registro: Nível de Emprego e Salário Médio: Todos os Trabalhadores e Trabalhadores com Deficiência no Município	194
<b>Tabela 27</b> - Americana: Nível de Emprego e Salário Médio: Todos os Trabalhadores e Trabalhadores com Deficiência no Município	195
<b>Tabela 28</b> - Paulínia: Nível de Emprego e Salário Médio: Todos os Trabalhadores e Trabalhadores com Deficiência no Município	196
<b>Tabela 29</b> - Santa Barbara d'Oeste: Nível de Emprego e Salário Médio: Todos os Trabalhadores e Trabalhadores com Deficiência no Município	197
<b>Tabela 30</b> - Santo André: Nível de Emprego e Salário Médio: Todos os Trabalhadores e Trabalhadores com Deficiência no Município	198
<b>Tabela 31</b> - São Bernardo do Campo: Nível de Emprego e Salário Médio: Todos os Trabalhadores e Trabalhadores com Deficiência no Município	199
<b>Tabela 32</b> - São Caetano: Nível de Emprego e Salário Médio: Todos os Trabalhadores e Trabalhadores com Deficiência no Município	200
<b>Tabela 33</b> - ESTADO DE SÃO PAULO. Regiões Pesquisadas: Síntese das Contratações por Município	201

## 1. INTRODUÇÃO

A integração social e inclusão de Pessoas com Deficiência no mercado de trabalho, assegurada constitucionalmente e pelas Leis 7.853 de 1989, e 8.213 de 1991, encontra-se apoiada por um conjunto de políticas públicas, destinadas a cumprir papel de vasto alcance social, que é o de inserir indivíduos na esfera produtiva, outorgando-lhes o exercício pleno da cidadania. O presente estudo parte de um fato que diz respeito à sociedade e a desvela em diferentes dimensões, uma vez que a forma como uma determinada comunidade interage com seus membros mais fragilizados pode evidenciar a sua identidade ética, política, social e econômica.

O estudo aqui desenvolvido exigiu um percurso por campos distintos do conhecimento que formaram e fundamentaram o direito ao trabalho das Pessoas com Deficiência, analisando sua gênese e as ações que deveriam dar concretude à Lei. Como ponto de partida, na esfera da inclusão profissional, examinaram-se os direitos assegurados a partir da atual Constituição Federal e as Ações Afirmativas dela decorrentes.

Examinou-se também a constituição dos mecanismos de formulação de política pública e movimentos de participação e representação das localidades estudadas para a concretização desse direito, assim como as estruturas e os critérios axiológicos que sustentam essa garantia. As ações reparatórias, compensatórias ou redistributivas têm como objetivo corrigir os desvios ou instalar equilíbrio social numa situação de ausência do direito. As Ações Afirmativas são necessárias para ajustamento da medida proposta no corpo social, ou poderão tornar-se mera norma, de lenta ou nula assimilação, devido à resistência da sociedade, quer por sua inadequabilidade, quer por seus conflitos e valores culturais.

### Objetivo

A presente tese propõe-se a verificar os limites e alcances da Lei de Cotas – inclusão profissional da pessoa com deficiência no mercado de trabalho – e os elementos críticos para o seu cumprimento. Para tanto, estabelece como objetivo: **analisar se o processo de adesão à Lei de Cotas é assegurado por ações de inclusão regional e local, e se estimula a prática sistemática de contratações tanto no setor público quanto privado à luz do trabalho decente.** Analisa também o alcance dessas ações, focalizando as macropolíticas públicas sociais destinadas à inclusão. Sendo o Município o responsável pela implementação e



execução das Ações Afirmativas, aqui se busca analisar seu empenho no cumprimento da Lei de inclusão profissional.

Os marcos deste estudo são quatro: histórico-social; políticas sociais de inclusão; gestão pública e administração do trabalho, com recortes regionais e municipais. Sua linha temporal, no campo dos direitos humanos, tem seu recorte a partir da Constituição Federal de 1988, da Lei 7.853/1989 e da Lei 8.313/1991, que definem critérios para a inclusão, habilitação, reabilitação profissional e estipulam cotas para contratação de pessoas com deficiência. Está nucleada no direito material de oportunidades iguais e de desenvolvimento pleno de acesso ao mundo do trabalho da Pessoa com Deficiência. A presente reflexão analisa como esses direitos estão sendo observados, verificando seu ajustamento na economia do trabalho e no tecido social. Busca-se examinar, a partir da metapolítica social, as instituições e mecanismos de representação, defesa e fiscalização desse direito, observando as Ações Afirmativas desenvolvidas no Estado de São Paulo e nas municipalidades estudadas.

Parte-se da hipótese de que uma norma constitucional e uma lei editada dentro de um modelo de Estado Social Democrático e de Direito deveriam ter operacionalidade e sustentação pública simultânea. Acatando essa hipótese, o problema de pesquisa está nucleado no direito material de oportunidades iguais, de desenvolvimento pleno e do acesso de todos ao mundo do trabalho, atentos às desigualdades relativas (DALLARI, 2013) ou conceito de equivalência de possibilidades que se assentam nas diferenças e méritos individuais (SUNDFELD, 1992). O percurso analítico, hipótese inicial e ponto de chegada estão ilustrados na figura abaixo.

**Figura 1- Percurso dos Estudos**

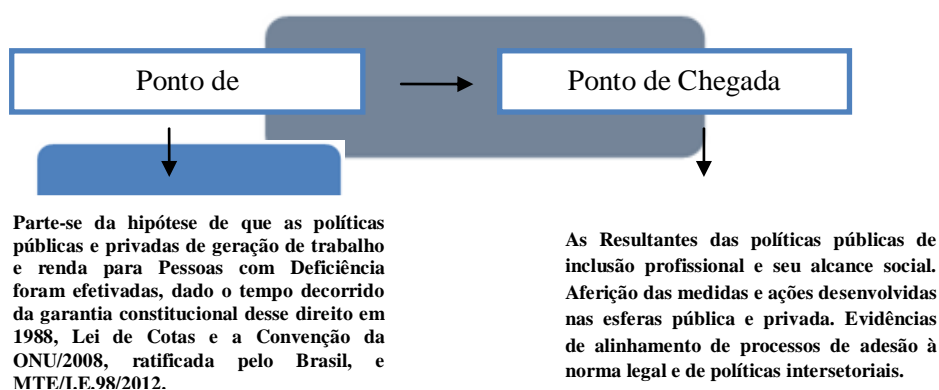
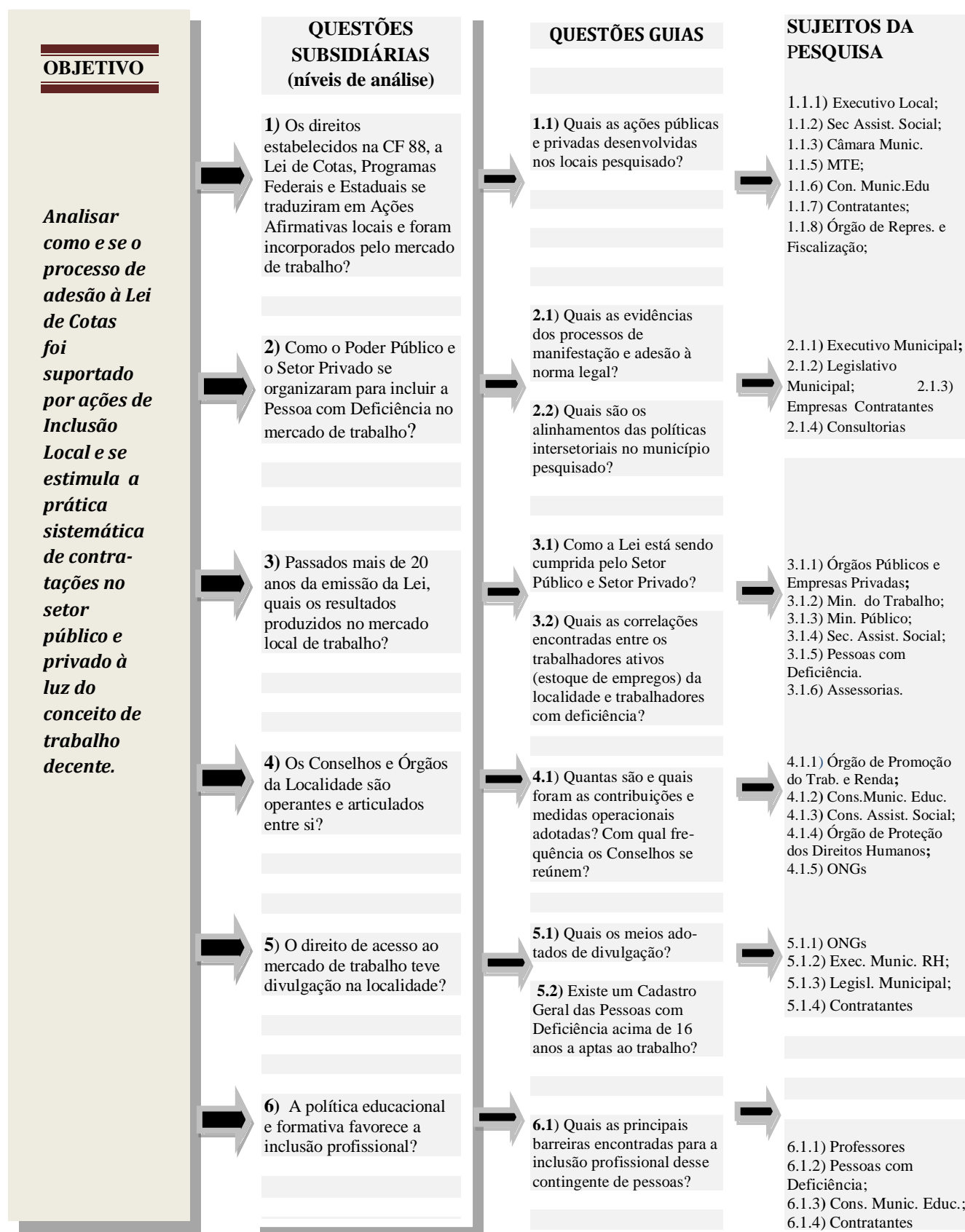


Figura 2 – Objetivo e Categorias de Pesquisas



Os critérios definidores dos métodos de pesquisa decorreram da natureza do fenômeno investigado em seus pressupostos ontológicos, epistemológicos e teleológicos. Para dar conta da essência do objetivo fim deste estudo e sua sustentação empírica, o método escolhido foi o estudo múltiplo de casos. Os instrumentos de pesquisa (Apêndice A, B, C e D) foram desenvolvidos de forma que favorecessem as análises em suas manifestações: aderência ou não aos pressupostos inclusivos, a percepção da realização social do fato estudado (positiva ou negativa) e a sua significação.

Para atingir os fins comparativos, foram realizadas pesquisas exploratórias, com coletas de dados secundários e primários, na ordem: cenário nacional das políticas para inclusão da pessoa com deficiência em âmbitos nacionais, estaduais, regionais e municipais. As fontes oficiais utilizadas (dados secundários) foram: IBGE, Censos Nacionais, Estaduais e Municipais; informações do Ministério do Trabalho e Emprego e de Instituições Públicas afins de relevância para administração e economia do trabalho e dados específicos da localidade.

Nessa investigação, as Secretarias de Assistência e Promoção Social, Desenvolvimento Econômico, Trabalho e Renda foram incluídos como fontes primárias. As coletas e análises procuraram cobrir o período de 2008 a 2012, destacando que diferentes exercícios podem ser trazidos para uma mesma tabela, uma vez que as divulgações são assimétricas (IBGE/MUNIC 2011 e 2012), descontínuas ou mesmo com alterações metodológicas. Todavia, procurou-se obter dados mais próximos entre si, de forma a permitir comparativos e conciliá-los em análises pertinentes. O período de divulgação de dados oficiais não foi considerado prejudicial aos estudos, uma vez que a metodologia desenvolvida e disponibilizada neste trabalho poderá ser utilizada por futuros pesquisadores no avanço no conhecimento. Nas pesquisas qualitativas, os sujeitos sociais escolhidos para entrevistas, e para as coletas de dados primários, estão relacionados a seguir:

**Tabela 1 – Pesquisas de Campo: Entrevistados**

Entrevistas (modalidades)	Legislativo: Local e Federal	Administração Local	Empresas R.H. e Órgãos Públicos Contratantes	Profissionais com Deficiência	Conselhos, Órgãos de Defesa Representação Fiscalização	Totais
<b>Estruturadas</b>		12			12	24
<b>Semiestruturadas</b>			13	10	03	26
<b>Abertas</b>	02				02	05
<b>Totais</b>	02	12	13	10	17	54

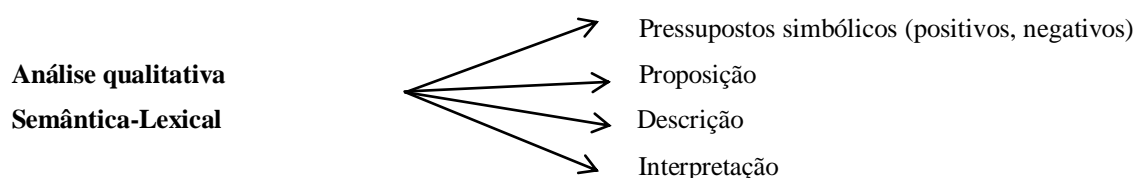
*Fonte: Autora*

## Categorias de Análises das Pesquisas Qualitativas

Tendo definido os sujeitos sociais, na elaboração dos instrumentos de pesquisa, as respostas foram sistematizadas conforme as categorias:

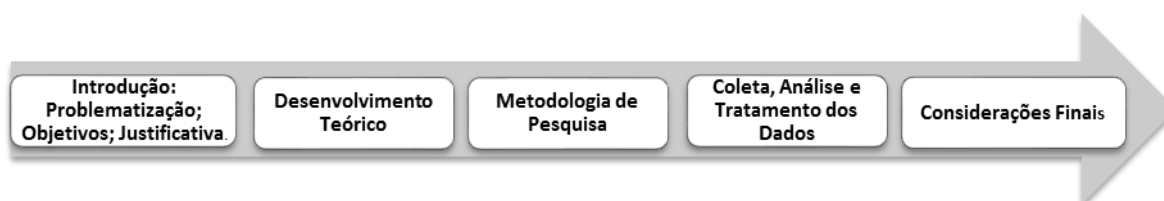
Pressuposto de manifestação (aderência ou não aos pressupostos inclusivos);  
 Pressuposto de realização (positiva ou negativa);  
 Pressuposto de significação (propositiva, interpretativa)  
 Processo de interpretação (significado)

Na análise qualitativa observaram-se as categorias semânticas e lexicais para as perguntas semiestruturadas e para as perguntas abertas:



Este trabalho configura-se em cinco capítulos, excetuando as referências bibliográficas conforme processo a seguir ilustrado:

**Figura 3 - Estrutura do Trabalho**



*Fonte: Autora*

No tópico **introdutório**, apresentam-se as linhas gerais do desenvolvimento de estudo.

O **segundo capítulo**, descreve o referencial teórico buscando situar na linha do tempo os conceitos de história social, república, democracia e representação popular, a partir da constituição da família, religião, comunidade e o princípio do direito à propriedade. Analisa a origem dos construtos “direito” e “representatividade” no período histórico em que foram originados. A exclusão social partilha dessa retrospectiva histórica, – na medida em que ela é o pano de fundo sobre o qual nasce o conceito de inclusão – bem como a dignidade da pessoa

humana. Relativamente ao último tema, há um estudo específico do documento original que instituiu esse conceito, *Fundamentação da Metafísica dos Costumes*, de Immanuel Kant, e a Declaração dos Direitos Humanos (1948), presentes nas Constituições contemporâneas. O capítulo apresenta ainda um breve relato da exclusão na história da humanidade e da exclusão no Brasil, destacando-se o princípio dos direitos, participação e representatividade. Estuda-se a práxis e potencialidade dos Conselhos como viabilizadores das Ações implantadas ou a serem implementadas nas localidades estudadas. Aborda os aspectos conceituais de cultura profissional inclusiva e as Ações Afirmativas que visam dar concretude a esse direito.

O **terceiro capítulo** traz a metodologia de pesquisa desta tese e os critérios definidores das opções de método, em função da natureza do fenômeno a ser estudado. São apresentadas as reflexões iniciais que determinaram o critério de escolha do método. A metodologia de pesquisa, qualitativa, por meio de estudo múltiplo de casos, é complementada pelo construtivismo social interpretacionista, com pressupostos indutivos, uma vez que se estudam e se comparam distintos campos amostrais. (EASTERBY-SMITH *et.al.* 1991; BURREL e MORGAN, 1979).

O **capítulo quarto** centra-se nos resultados das pesquisas exploratórias e de campo, considerando a inserção da Pessoa com Deficiência na administração e economia do trabalho. O **capítulo quinto** é reservado para as Considerações Finais.

**Figura 4 – Níveis de Investigação**



Fonte: Autora

Todavia, embora secundado por consistentes dados empíricos, o problema de estudo ora proposto não é fixo, uma vez que se trata de um fato social que sofre impactos dos seus agentes sociais com suas expectativas e demandas, que, por sua natureza, são dinâmicos e contínuos.

### **Justificativa**

Os dados do último Censo do IBGE (2010) informam que 23,91% da população brasileira estão situados no amplo espectro de indivíduos com algum tipo de deficiência ou portadores de uma deficiência temporária. Esse informe é significativo por si mesmo, na medida em afeta um quarto do total da população do país. Em muitos casos, conforme a deficiência, a pessoa pode ser excluída, de um modo ou de outro, da convivência social e do mundo do trabalho.

O reconhecimento de um direito não se esgota na edição de uma Lei, mesmo que já traga em seu corpo uma definição de cotas pré-estabelecidas quanto ao número de empregados com deficiência a serem contratados. O cumprimento da Lei deve prever o entrelaçamento com a realidade social e se ajustar ou reformular, tal como expresso no princípio alemão denominado *nachbesserungspflichten* (literalmente, “obrigações de reparo”) que significa a observação das assimetrias nas normatizações ou incongruências com o princípio da igualdade e isonomia. Uma questão que se coloca é a de como se dá a inclusão profissional em locais de baixa oferta de emprego, baixo grau de desenvolvimento econômico, e de empresas que estão fora da obrigação legal, conforme estipulado pela Lei.

No município, as características culturais em geral partilham de uma perspectiva comum, que diante de dificuldades, resistência ou adversidade, podem gerar uma disposição coletiva para a ação ou para a inércia. A vitalidade de uma cultura local pode ser medida pela capacidade da maioria dominante em oferecer resistência coletiva a uma determinada demanda, atitude ou ação, com base nos valores que fundamentam as ideias centrais compostas pelas histórias individuais e coletivas formatadoras da sua identidade.

Saber quais são os ajustes necessários para uma mudança cultural paradigmática, como devem ser essas mudanças, quais forças precisam ser mobilizadas é parte da ação executiva e legislativa da localidade, agrupados em torno de uma ideia ou defesa de uma causa específica. Nessa atividade, os Conselhos ou outros institutos de representação, defesa ou vigilância, são as vozes da sociedade.

Os Conselhos Municipais, pelo potencial democrático que representam, podem desempenhar um papel importante de agentes promotores da mudança pretendida. No

presente estudo, a justificativa da ação repousa na verbalização legal (CF/88 e Lei 7853/89) que retirou as Pessoas com Deficiência da obscuridade social, e nas normas que as inseriam na categoria de membros a serem tutelados, reconhecendo-as como cidadãos plenos.

Os estudos acadêmicos e publicações de forma geral tratam de aspectos específicos da inclusão: da educação; da psicologia do trabalho e da empresa; dos órgãos públicos e seus concursos; dos aspectos jurídicos; e da ótica da Pessoa com Deficiência. Como ineditismo, este estudo trata da inclusão da Pessoa com Deficiência no mercado de trabalho, como um fato social total, pois tal fenômeno compõe um mosaico sócio, econômico, cultural e histórico, ou seja, a sua apreensão se dá pelo estudo de sua conjuntura total, como formulado na teoria de Marcel Mauss.

Embora abrangente, a opção foi por estudar esse fato social até o ponto da captura e compreensão do fenômeno pesquisado, deixando alguns achados de pesquisa em aberto, pois, por si sós, conformariam novas teses. A amplitude de análise – no que se refere à estruturação, propositura, limitação e recortes – pode ser justificada pela relevância do tema.

### **Revisão da Literatura**

Para dar-se conta de um fato social, como o proposto, o estudo chama para si a interdisciplinaridade, reconhecendo a importância da história, da cultura, da filosofia, da economia, das ciências jurídicas, econômicas enquanto metapolíticas sociais, e da administração como área de concentração acadêmica.

As normas sociais, implícitas ou explícitas, que tratam dos direitos humanos, entre os quais, a inclusão laboral, procuram estender seu alcance ao maior conjunto possível de pessoas; contudo, estas estão muitas vezes presas à concepção genérica de indivíduo e os estereótipos cristalizados no coletivo. Deixa a norma legal de estender-se a um grande contingente de pessoas que, por não demonstrar fisicamente sua deficiência, são excluídas dos seus direitos. Todavia embora secundado por dados empíricos, o problema de investigação ora proposto não é fixo, uma vez que se trata de um fato total, que sofre impactos dos agentes sociais com suas demandas, que, por sua natureza, são dinâmicos e contínuos.

No **campo teórico**, ganhando consistência argumentativa no Iluminismo, tomam-se por empréstimo os ideais rousseauianos de igualdade e soberania popular pela via da democracia; Mauss e a *teoria do fato social total* em Sociologia e Antropologia (STRAUSS, 1987); a sociedade pós-industrial de Touraine, (1969), a modelagem social através de lutas alicerçadas para mudanças dos mecanismos estruturais, e de observações sobre democracia e

o sujeito social; Wildavsky, a arte na análise de políticas públicas; Bobbio (1986), O Estado, direitos naturais, democracia pela via representativa; March e Olsen (1989), a natureza dos atos públicos e seus impactos sociais; Pierre Bourdieu (2012), o poder simbólico e a teoria da ação; Draibe (1998), os mecanismos de aferição da efetividade das políticas públicas a partir da avaliação de seus resultados; Avritzer (2006), a conversão dos orçamentos em bens e serviços para a comunidade.

Nas publicações no campo jurídico sobre Direitos Humanos, e Ações Afirmativas foram consultados; Bandeira de Melo (2000); Bergmann (1996); Dal Bosco (2007) Dalmo Dallari, (2013); Bucci (*et.al.* 2006, 2012); Deshpande (2013); Herkenhoff (1994) Rawls, (2008); Walzer (2003) entre outros. Para a base teórica e conceitos estruturantes das Ações Afirmativas como princípios de operacionalidade das normas legais e dos direitos humanos, recorreu-se aqui aos autores: Sarlet (1998); Santana (1995) Herkenhoff (1994); Bergmann (1996); Bandeira de Melo (2000); Barbosa (2001); Andrade (2007). Os autores consultados para a compreensão dos objetivos, princípios e diretrizes que conduzem ao cumprimento da norma jurídica foram: Azambuja (1994), Bonavides (2005). No déficit acumulado no estado de Direito – de solidariedade que atinge a dignidade do indivíduo quanto ao conjunto de atentados às liberdades e direitos humanos, as referências foram Dallari (1995), Bucci (*op. cit.*) e Carvalho (2014).

A literatura sobre a inclusão profissional, selecionada para fins deste estudo foi: Publicações da Secretaria Nacional da Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência; CORDE Coordenadoria Nacional para a Integração da Pessoa com Deficiência: *Normas e Recomendações Internacionais sobre a Deficiência* (Ministério da Justiça, 1997); FIPE/MODEN, *Monitoramento da Inserção da Pessoa com deficiência no mercado de Trabalho* (2012); Frederico Jr., *A reserva de vagas para deficientes em concursos: a lei e a jurisprudência* (2006); Pastore, *Oportunidades de Trabalho para portadores de Deficiência* (2001); Gugel, *Pessoas com Deficiência e o Direito ao Trabalho* (2007); Auer (2005); World Health Organizations; Cassito; (2003); Chahad (2002); Giddens (1991 e 1997).

As publicações internacionais sobre Ações Afirmativas, deficiência e mercado de trabalho foram: EDF: *Equal Opportunities: Recruitment Handbook Disabled People, Employment in the European Union*, (1997 e 1999); DDA: *The Disability Discrimination Act* (1996) Gary Becker, *Are we Hurting or Helping the Disabled?* (1999) Abberley, *The Development of a Social Theory of Disability* (1995); Hotchkiss, *The Labor Market Experience of Work with Disabilities: the ADA beyond* (2003); Thorton, *Employment Cotas* (OIT, 1999). No início dos estudos, no ano de 2011, foram analisadas 478 teses e dissertações



sobre a inclusão em sua maioria pertencentes às áreas de Educação e Psicologia.

Os trabalhos acadêmicos pesquisados versaram mais sobre aspectos pontuais da inclusão, em sua maioria na área educacional. No campo da administração foram encontrados 28 estudos que versavam sobre a inclusão profissional em *setting* específico. Nas pesquisas de teses e dissertações, duas se distinguiram, a de M.N. Carvalho: *A inserção das pessoas com deficiência em empresas brasileiras: um estudo sobre as relações entre concepções de deficiência, condições de trabalho e qualidade de vida no trabalho* (UFMG, 2010), que aborda entre outros temas, a qualidade de vida no trabalho das Pessoas com Deficiência; e a tese de V. G. Garcia (UNICAMP, 2010) sobre *A Pessoa com Deficiência e o mercado de trabalho: histórico e conceito contemporâneo*.

## 1. REFERENCIAL TEÓRICO

Inicia-se este estudo estabelecendo numa linha do tempo, o contexto histórico e as bases legais que foram sendo construídas e estabelecidas para democracia e representação social, instigados pelo artigo de Bosi, (2013), *Por uma política transversal de cultura*. Nele se afirma que herdamos de Marx a convicção de que tudo é história e, da antropologia, a ideia de que tudo é cultura. Bobbio (1986, p. 54) acrescenta que, ao estudo da história, segue o estudo das leis, que regulam as relações entre governantes e governados, e que, “as primeiras histórias das instituições foram a história do direito” (grifo nosso).

Nos regimes democráticos, a noção de direito problematiza-se em razão do grande contingente de pessoas a serem representadas e “ganham destaque os mecanismos segundo os quais o povo fiscaliza a ação do governo, como também criam instrumentos que possibilitam participação”. (SANTANA, 1995, p.159). A participação social na vida política foi resguardada na Constituição Federal de 1988, validando os princípios da cidadania e a dialogicidade como fundamentos democráticos. A democracia representativa ganhou significado na retomada dos princípios de participação social.

A vontade popular, representada pelas demandas sociais, encaminhadas ao núcleo político decisório, é regulamentada por Lei, muito embora os entraves para se acolher uma demanda resultante dessa vontade tornem o caminho difícil, necessitando de uma organização com estrutura e capilaridade. O acolhimento de uma iniciativa popular pelo legislativo ou pelo executivo (art. 61, § 2 da CF de 1988) necessita de 1% de assinaturas da população eleitoral nacional, distribuídas em pelo menos 5 unidades federativas, e no mínimo 0,3% dos eleitores de cada uma dessas unidades.

A ideia da democracia, como “governo de todos” no Estado Federal, apresenta uma comunidade instituída, de acordo com o direito internacional, com uma Constituição com três funções: a legislativa, a executiva, a judiciária. Parte de dois princípios: o princípio da participação e o princípio da autonomia (HAMON, TROPER e BURDEAU, 2005, p. 78).

## 2.1. Perspectiva histórico-social

*Se houvesse um povo de deuses, ele se governaria democraticamente. Tão perfeito governo não ocorre aos homens.*  
Rousseau

Os direitos humanos aqui apresentados são entendidos em sua genealogia, como direitos fundamentais, resultantes da evolução do pensamento filosófico, jurídico e político da humanidade. Os direitos e sua efetividade plena são expressos na Declaração Universal dos Direitos Humanos: Promoção da Justiça, da Paz e da Igualdade, como ideais de civilização.

Na filosofia política, observa-se em Marx uma arquitetura de um sistema social e econômico fundamentado na dignidade da pessoa humana e nos ideais libertários como consequência dessa dignidade.

Um equívoco habitual, quando se estuda a antiguidade clássica, é a generalização. Em que pese algumas semelhanças, a sociedade grega e a romana eram distintas entre si. Existem distinções muito significativas, nem sempre muito presentes, como é o caso da educação e da representação pública. A educação romana, por exemplo, aparecerá como uma espécie de florilégio, valorizando a retórica como elemento da cultura; permanece separada da vida pública ou mesmo religiosa, enquanto que a educação grega visava essencialmente à vida pública (VEYNE, 1985).

Os conceitos presentes no título que abrem esse tópico estão dispostos numa linha cronológica: a democracia – *demos* + *kratos*; povo + poder, em oposição, por exemplo, à oligarquia, governo de poucos. O conceito foi proposto na Grécia, por altura do século V a. C., vigente principalmente na cidade de Atenas, que liderava cerca de trezentas cidades com esse mesmo sistema de governo, na altura do ano de 440 a. C. A república – *res* + *publica*: coisa + pública – é proposição romana, modo de governo presente em Roma até a vinda de César. A partir dele, a denominação foi outra, *imperium*; houve uma profunda alteração em sua estrutura constitucional.

O que se denomina república, em princípio, refere-se à noção de estado. A etimologia diz “coisa pública”, em clara oposição ao privado, regido, nos tempos romanos, pelo *pater familias*, detentor de todos os direitos, inclusive o de condenação à morte, àqueles que estavam sujeitos a sua vontade.

Em *A Cidade Antiga*, destacam-se três princípios norteadores da sociedade, desde os tempos remotos até a época clássica e que se encontravam fundados e estabelecidos solidamente nas sociedades gregas e romanas: “a religião doméstica, a família, o direito de

propriedade; três coisas que originariamente tiveram manifesta relação entre si e que perpetuaram até os dias de hoje” (COULANGES, 1911, V. I p. 97).

Revisitando os fundamentos da propriedade privada, os mesmos estão na Grécia e foram decorrentes de aspectos religiosos pelo costume da fixação do deus que estava ligado à ideia de permanência; pela etimologia, Hestia, a deusa ligada ao lar, deriva do verbo *hístemi*, que significa “permanecer”. Em Roma, a deusa correspondente era Vesta. O Lar, uma divindade que corresponde ao fogo, é proprietário do solo em que está instalado, e não propriamente a pessoa que é o dono da casa. Uma vez que o deus tem seu espaço demarcado, no seu entorno edifica-se a casa e, a partir da casa, forma-se a família.

Nessa sequência de ideias, o princípio de constituição é de natureza religiosa, seguindo-se da propriedade e, por fim, da célula humana. Essa diferença é significativa principalmente na Idade Contemporânea, cujos valores estão mais centrados na noção de indivíduo.

Religiosamente, o que garantia o espaço da propriedade era o “Termo” que se perpetuou na história: uma pedra colocada nos limites, que passava a ser inamovível, a ponto de condenar à morte aqueles que, mesmo inadvertidamente, o tocassem. Não era possível duas famílias partilharem de um mesmo lar, mas partilhavam de associações de interesse comum, como as fratrias, na Grécia, e as cúrias, em Roma.

A admissão à fratria por componentes das famílias que a constituíam não era automática, mas o pai apresentava o filho, que jurava pertencer àquela família, e, uma vez que experimentava o alimento comum consagrado em ritual, passava a fazer parte daquele agrupamento específico. As fratrias, uma vez formadas, não admitiam novos membros; entretanto, passaram a fazer associações maiores e constituíram-se tribos, que, pelo mesmo mecanismo, passaram a formar as cidades (*id. ib.*, p. 217).

Nesse modelo havia a separação, segregação e distinção dos direitos, por origem e condições: na Grécia, os cidadãos e os demais; em Roma, o povo romano e a plebe. A esse se agrega a separação por sexo: a filha não herdava, além disso, como já se mencionou, havia apenas um único herdeiro, o primogênito, o que tornava ainda mais seletivo o grupo dos verdadeiros cidadãos. Essa forma de hereditariedade era frequente na Europa até há pouco tempo, como na Inglaterra do século XIX.

Em época mais próxima, em países como Estados Unidos, França e Inglaterra no século XIX, o direito de eleger ou ser eleito estava restrito aos proprietários de terras. O direito à herança era do filho homem, obedecendo ao grau de sua progenitura e, na ausência de um filho homem, esta ia para os parentes mais próximos do sexo masculino.

Os direitos de propriedade das mulheres durante a maior parte do século XIX dependiam de seu estado civil. Uma vez casadas, seus direitos de propriedade eram regidos pelo direito comum inglês, o que exigia que as mulheres que possuíam alguma propriedade e levada para o casamento, ou mesmo adquirida posteriormente, era legalmente absorvida por seus maridos. Além disso, as mulheres casadas não podiam fazer testamentos ou dispor de qualquer propriedade sem o consentimento dos maridos.

“Aqui está, portanto, na constituição íntima da família, um primeiro princípio de desigualdade” (COULANGES, *op. cit.* p. 8). Se em Roma há o povo romano e a plebe, em Atenas há os atenienses e os *thetas*. A plebe e os *thetas* são excluídos de quaisquer direitos.

Em seu início, o direito da família impera; as regras, de natureza religiosa, revelam uma grande unidade entre a divindade, a propriedade e a família, unidade que se deteriora com o crescimento das comunidades. Em princípio – e isso se manteve por longo tempo – a cidadania estava ligada à propriedade. Todavia, em Atenas, sob a influência de Aristóteles – que definiu a premissa jurídica até hoje aceita de que “tratar os desiguais de maneira igual constitui-se em injustiça” – os deficientes eram amparados e protegidos pela sociedade (COULANGES, *op. cit.* p. 12; ARENDT, 2011, p.74).

Durante a Idade Média o poder ficou muito distante dos estratos mais baixos da população. A Igreja, particularmente nos séculos X, XI e XII, era soberana, mantendo os poderes espiritual e secular. Com ela o poder tinha estrutura verticalizada e a hierarquia social o espelhava no princípio da obediência indiscutível. O homem de baixa condição estava preso à terra, na condição de servo, fazendo parte dela, quando mudava seu proprietário.

A participação política, quando muito ocorria na nobreza, evidentemente, com sua rígida hierarquia de títulos, e nas guildas, que detinham minimamente alguma representatividade. Nos séculos seguintes, a figura do rei passou a ser central no poder.

Apenas com a Revolução Francesa, novos ideais emergiram com questões a respeito do poder, seu exercício e representatividade. Esses ideais passaram então a ser não apenas abertamente discutidos, como experimentados. O Estado nas concepções dos séculos XVI e XVII era absoluto, organizando monarquias patrimoniais; apenas nos séculos XIX e XX se transformou em liberal e democrático.

Bobbio destaca

Na história do pensamento político, virtudes e defeitos é a teoria e tipologia das formas de governo. Democracia pertence a um sistema de conceitos que delimita a extensão, mas não é por eles delimitado. Democracia é uma das três possíveis formas de governo na tipologia em que as várias formas de governo são classificadas: é a

forma de governo no qual o poder é exercido por todo o povo, ou pelo maior número, ou por muitos (BOBBIO, 2012, p. 135).

Coulanges coloca como qualidade primordial para reconhecer-se a república a soberania. De certo modo, confundem-se aí os conceitos de república e de estado. Os regimes são consequência do número de pessoas que detêm o poder, gerando, por conseguinte, os conceitos de monarquia, aristocracia e democracia (*op. cit.*, p. 232, nota 69).

Embora o direito seja definitivamente reestabelecido no século XVIII, somente nesse período a participação popular passou a estar mais presente na estrutura do Estado, consubstanciando-se revolucionariamente nos EUA em 1776 e na França, em 1789. Tal participação dava-se sempre de modo subordinado, portanto, ineficiente, do ponto de vista dos direitos. Seria preciso esperar a época contemporânea, para que as massas populares conquistassem seus direitos políticos, após terem sido derrubadas as distinções de nascimento.

Por fim, após a conquista dos direitos sociais e políticos, ocorreram as chamadas para os Direitos Humanos e Trabalhistas, concluindo a marcha para a cidadania, ainda incompleta, uma vez que os direitos das minorias só foram estendidos nas últimas décadas do século XX.

## **2.2. O Indivíduo: sua Essência e Natureza**

A Antiguidade oferece um ângulo muito restritivo na consideração do indivíduo, como se viu nas páginas precedentes. O aristocrata homérico é substituído pela aristocracia cidadã das considerações aristotélicas.

Na Idade Média, contra a posição de Pelágio da Bretanha, que sustentava ser o homem inteiramente responsável por sua salvação, dispensando a graça divina, aparece Santo Agostinho, propondo exatamente o oposto. O homem não pode nada por si mesmo e apenas a graça de Deus lhe dá meios para caminhar em direção do Bem. Mesmo o livre arbítrio, que permitiria ao homem fazer suas escolhas, é algo infundido por Deus, que o leva a escolher preferencialmente o Bem. (MESLIN, vol. III, p. 428).

Para outro Santo, o filósofo, São Tomás, “Em primeiro lugar, o homem é essencialmente corpo e inteligência” (WÉBER, Edouard-Henri 1990, vol. XXII, p. 610). São Tomás de Aquino trata a dualidade constitutiva do ser humano – corpo e alma – a alma tem um corpo a partir do qual pode realizar-se, modo de obter experiências sensíveis. Pois, a alma corresponde ao intelecto humano e, desprovida de qualquer conhecimento, apenas o obtém através da experiência do que é sensível.

O que não se altera da filosofia de Santo Agostinho para a de São Tomás é a concepção teleológica da vida: as almas se realizam em Deus e não na vida comum sobre a superfície da Terra. Neste sentido, as agruras e dificuldades que vivem os homens poderão ser interpretadas como provas para a salvação eterna, o que inviabiliza qualquer proposição que visasse ao equilíbrio social e de direitos humanos.

Nos passos dados pelo Humanismo e pelo Renascimento e o que se seguiu adiante, relativamente ao mundo terreno, as grandes alterações que ocorreram nesse período – descobertas geográficas, com conseqüente ampliação dos horizontes do mundo, conquistas no campo astronômico, deixando a Terra de ser o centro do sistema solar, que, por sua vez também perdeu em importância, por ser um entre tantos outros, a que se somou a invenção da imprensa e a velocidade que ganhou a divulgação de ideias – acabaram por abalar os “todos os hábitos e crenças enraizados na Europa” (AUERBACH, 1972, p. 151). Há uma tendência em pensar o homem mais empírico do que idealmente.

Segue, a título de exemplo, o parágrafo introdutório do *Tratado Político* de Espinoza.

Os filósofos concebem as emoções que se combatem ente si, em nós como vícios em que os homens caem por erro próprio (...). Concebem os homens, efetivamente, não mais como são, mas como eles próprios gostariam que fossem (ESPINOZA, 1971, p. 313).

É dentro de uma concepção menos abstrata que Kant faz suas proposições a respeito da ética. Em sua *Fundamentação da Metafísica dos Costumes*, declara que a Moral não pode ser tratada como conceito empírico. Sem entrar na teia conceitual do filósofo alemão, basta a simples constatação da diversidade de hábitos das diversas culturas ao redor do mundo.

Se não se funda na experiência, a Moral necessariamente será considerada *a priori*, e sustentada por um valor indiscutível

[...] neste mundo, e até também fora dele, nada é possível pensar que possa ser considerado como bom sem limitação a não ser uma só coisa: uma boa vontade (KANT, 1974).

A boa vontade, por valer por si só, é o fundamento das demais virtudes humanas, e visa à felicidade, que cada uma busca como dever. E o homem deve agir de modo que sua ação devesse tornar, pela sua vontade, “em lei universal da natureza” (id., p. 229).

Kant trata dos deveres iniludíveis, ou seja, não há como escapar ao que o dever naturalmente impõe, e deveres meritórios. Em quatro casos, o imperativo categórico *Age apenas segundo uma máxima tal que possas ao mesmo tempo querer que ela se torne lei universal* fundamenta facilmente a inclusão social, assim como alguns outros pontos abaixo relacionados.

“O homem, e, duma maneira geral, todo o ser racional, existe como fim em si mesmo, *não só como meio* para o uso arbitrário desta ou daquela vontade” (*id.* p. 229). O fim em si mesmo é um princípio objetivo da vontade. Dessa proposição se segue este imperativo prático.

Em nenhuma situação, se efetivada a vontade, considerou-se a humanidade não como fim, mas como meio. A vontade, guiada pela razão, torna-se legisladora; ou seja, o que o indivíduo propõe para si mesmo coincide com a lei que serve a qualquer outro. O homem, para agir bem, tem de fazer coincidir suas propostas subjetivas com esses princípios universais, de modo a ser inteiramente livre.

Há uma distinção a ser feita entre o ser racional e as coisas. As coisas têm preço; podem ser obtidas por uma equivalente ou substituídas por outra de melhor preço. O ser humano não encontra equivalência em nada que tenha preço. Como ser, cuja humanidade é compreendida como um fim em si mesmo, o que se atribui ao homem não é preço, mas sim, dignidade.

Essa complexa conceituação kantiana fundamenta, do ponto de vista moral-filosófico, a inclusão, não apenas como uma escolha eventual ou uma atitude de compaixão possível para com o ser humano, mas como dever, obrigação ou necessidade, dado que o homem somente pode escolher para si aquilo que racionalmente concebe como lei universal extensível a todos os demais. Se não age com os outros, levando em conta a humanidade neles presente, os exclui, colocando-se ele próprio, por esse mesmo princípio, na condição de excluído.

O que parecia mais próximo do concreto, numa perspectiva que engloba a Idade Média e o que seguiu mais adiante, para Hegel, há um excesso de abstração. “Hegel comparava a filosofia de Kant com a escolástica, que queria aprender a nadar antes de se aventurar a entrar na água” (HARTMAN, 2012, p. 16).

Para Hegel, a História Humana obedece a um princípio racional, pois a Razão domina o mundo, em conformidade com a proposição de Anaxágoras (de que o νοῦς – a faculdade de pensar, o pensamento, a inteligência – governa o mundo). Essa proposição está longe de ser surpreendente, já que as leis que regem os movimentos astronômicos (segundo Anaxágoras) assim como as da Natureza são universais e imutáveis. Um segundo argumento corrobora este último: a Providência Divina rege o mundo

[...] por algum tempo foi moda admirar-se a sabedoria de Deus nas vidas dos animais, das plantas e dos seres humanos. Se admitimos que a Providência se manifesta nesses objetos e nesses materiais, por que não também na história do mundo? (HEGEL, 2012, p. 62).



Em se aceitando a proposição acima, o mal do mundo seria compreendido e haveria uma reconciliação com ele, substituindo-o por elementos positivos, desaparecendo-se assim a negatividade. “Isto é possível, por um lado, através a consciência do fato de que este objetivo foi realizado no mundo e que o mal não pode finalmente prevalecer além dela”. (*id.* p. 63).

Entretanto, mesmo um filósofo como este, que causou tanta influência no mundo ocidental, comete alguns equívocos inaceitáveis, como o de desprezar a cultura oriental e declarar que apenas “os povos germânicos, através da cristandade, é que vieram a compreender que o homem é livre e que a liberdade de espírito é a própria essência da natureza humana” (HEGEL, 2012, p. 69).

### 2.3. Exclusão Social

A exclusão está entranhada na sociedade e aparece travestida de diversos matizes. As raízes dessa atitude podem ser percebidas na Antiguidade, convivendo com o sonho de uma sociedade igualitária, que persiste desde *A República* de Platão até os dias atuais. O exame das propostas aristotélicas trará certas surpresas, dado que sua noção de democracia não coincide com a imagem convencional que o espírito do homem do século XXI passa a conceber a respeito desse regime.

A história da exclusão tem como ponto de partida uma cena de Homero (relativa a Tersites), ocorrida no segundo canto da *Ilíada*. Segue com Aristóteles, Huizinga, Foucault, Sevcenko, Arendt, até chegar ao presente. Seu propósito é revelar como a noção de exclusão é umas das oscilações de tendências que ocorrem às vezes em oposição, às vezes simultaneamente, com propostas inclusivas.

A impressão tradicional que a Grécia legou ao mundo é a do diálogo. Dialogam os deuses no Olimpo, para decidir a sorte de aqueus e troianos, dialogam os guerreiros nas assembleias, buscando encontrar a melhor decisão. Um exemplo do exposto ocorre no 9º canto da *Ilíada*: o jovem Diomedes dirige palavras duras para Agamêmnon, que é o comandante das tropas que sitiam Troia. Nessa ocasião, o experiente Nestor minimiza a aspereza das palavras do jovem guerreiro, e acaba, ao final do diálogo, manifestando seu ponto de vista, que pouco se afasta do que dissera Diomedes. O comandante supremo dos aqueus aceita a decisão do conselho, transformando em ação o que foi sugerido.

Mas nem sempre os fatos ocorreram assim. O desentendimento entre Aquiles e Agamêmnon, querela que abre os versos iniciais, se passa entre indivíduos que ocupam posição social semelhante. Um episódio ocorrido no segundo canto do mesmo poema

importa, na medida em que detecta uma fissura na estrutura social (sob o ponto de vista contemporâneo, evidentemente), reveladora de que os gregos, já em seus antepassados, tinham estamentos muito rigorosos, e a ideia de diálogo e plena igualdade entre os homens estaria muito longe de acontecer.

O episódio de Tersites, estende-se do verso 216 ao 278 no canto II da *Ilíada*. A presença dessa personagem no poema épico se deve a seu atrevimento em emitir seu parecer numa assembleia em que somente se manifestavam os comandantes do exército aqueu. Tersites critica severamente Agamêmnon: por acumular muitos bens conseguidos pelo esforço alheio e por ter humilhado pública e injustamente a Aquiles. Critica de igual modo os soldados aqueus que estavam propícios a abandonar o cerco e voltar para casa.

Convém examinar que qualidades possui esse Tersites para insurgir-se contra os principais guerreiros que cercam Troia. Homero o descreve como

[...] o mais feio dos homens que haviam chegado à frente de Ílion: vesgo, manco de uma perna, o peito cavado entre os ombros curvados para frente, sobre a cabeça pontuda, vegetava-lhe rala penugem (v.s 216-219, trad. de O. Mendes Cajado).

Esteticamente, Tersites está muito longe do ideal incorporado por cada um dos heróis: é estrábico, manco, tem o peito afundado, com cabeça pontuda de ralos cabelos. Não bastasse a feiura, “abundava-lhe o espírito em palavras tumultuárias, e em vão buscava, contra boa ordem, provocar os reis” (v.s 214-6, *id.*). Enfim, Tersites é um acúmulo de defeitos. E ainda que houvesse qualquer razão em suas críticas, não contava com apoio de ninguém.

A manifestação do soldado não passou despercebida, pois ocorreu numa assembleia de guerreiros, e sofreu uma violenta censura. O autor da repreensão foi Odisseus, declarando Tersites ter usado palavras muito sonoras, mas lhe questionou o status, que não lhe autorizava dizer qualquer coisa a respeito dos reis. À fala, segue o castigo corporal: Odisseus o golpeia com o cetro, atingindo-o nas espáduas e nas costas: “sangrento tumor formou-se-lhe nas costas, feridas pelo cetro dourado” (v. 266-7).

Convém examinar com mais atenção motivo por que Odisseus repreendeu e agrediu Tersites de forma tão drástica. Mais do que isso, a censura desse herói não passa em branco: os próprios companheiros de Tersites consideram justa a repreensão

[...] realmente, mil belas ações já praticou Odisseus, dando bons conselhos e preparando a guerra. Hoje, porém, entre os Argivos, praticou a melhor de todas, impondo silêncio a esse insultador ofensivo. Depois disto, duvido que seu coração arrogante volte a levá-lo a provocar os reis com suas diatribes. Assim falava a multidão... (v.s 272-278).

A razão parece estar na ordem imutável do estamento social. Nele há uma aristocracia, reconhecida pelo acúmulo de bens, e cuja aparência física é valorizada. Não cabe a ninguém do povo criticar os reis, pois criticá-los implica criticar a própria ordem social inflexível, cujo fundamento não compete ao homem comum discutir. Nesse mundo, criticar o rei é quase que impossível para o homem comum.

A censura de Odisseus não decorre de sua singularidade enquanto indivíduo, nem é um destempero do momento – embora, aparentemente, isso possa ter sido simultâneo – mas, em sua manifestação, o posto fala pelo homem. A caracterização de Tersites, por sua vez, não é casual. Sua feiura está diretamente associada à deficiência física. Homero apresenta-o como homem vulgar; descreve-o como um mau caráter, o que implica que as dificuldades físicas retratam as falhas morais. Pertencer ao populacho já coincide com uma falha moral. Mais do que isso: ter o poder de exprimir a injustiça desse estado de coisas equivale a uma falta grave, e, na visão de Homero, o resultado é a deficiência, apresentada como deformação física.

Não é surpresa saber que os participantes da Revolução Russa veneraram Tersites, e não apenas os marxistas do começo do século XX. Os motivos são simples: é uma pessoa que não pertencia à aristocracia e que se pôs a falar muito acertadamente. A prova de seu acerto está em que outros heróis, como Diomedes e Nestor fazem a mesma crítica a Agamêmnon em outros termos. Hirschfeld considera injustificável a atitude de Odisseus e aventa a possibilidade de ser essa passagem uma interpolação (HIRSCHFELD, 2012).

Em *A Razão na História*, Hegel afirma que Sócrates é a resposta de Tersites à sociedade aristocrática grega. Seus atributos o aproximam fisicamente da personagem da epopeia: era um homem baixo, feio e, sua característica principal, era terrivelmente questionador. E seu questionamento foi de tal ordem que perturbou severamente a Atenas de seu tempo. Esse teria sido o motivo real de sua condenação à morte em 399 a. C.

O filósofo alemão percebera que entre a sociedade do século IX e a do século IV a. C. muita coisa havia em comum: a aristocracia homérica se reproduzia na sociedade ateniense, como se verá na concepção de um seguidor de Sócrates, Aristóteles.

Em princípio, a democracia é concebida como regime ideal. Não aos olhos de Platão, que a considerava o penúltimo dos regimes (cf. os livros VIII e IX da *República*). Wolf (2004), comentando a etimologia do termo, identifica em *demos* dois significados possíveis ‘o povo’ ou ‘o populacho’. Na segunda acepção *democracia* passa a ser o governo da ralé, do vulgo, dos sujeitos, dos inaptos. A democracia ateniense, pois, está longe de ser o que se pensa, nos tempos atuais, o que seja um regime democrático.

Para Aristóteles, a democracia estava circunscrita a apenas os homens adultos. Os comentários mais gerais sobre *A Política* ressaltam o conceito de homem como animal racional e o fato de Aristóteles restringir o que considera como cidadão. Henriques informa que Aristóteles exclui da cidadania “as mulheres, as crianças, os anciãos que ultrapassaram um limite de idade, os estrangeiros residentes (metecos) e os escravos” (HENRIQUES, 1998).

Entretanto, convém ressaltar outros elementos que complementaríamos o retrato que o estagirita faz do homem grego. O ideal de vida humana em comunidades é a vida urbana, pois “a cidade não é apenas uma comunidade de seres vivos, mas de seres identificados entre si” (*A Política*, p. 243). Concebida a cidade, Aristóteles estabelece esta ordem de necessidades: provisão de alimentos; artífices capazes; armas; disponibilidade de dinheiro (tanto para suprir as necessidades internas como as e emergenciais); serviços religiosos/ funções sacerdotais; meios para decidir as questões que envolvem interesses e direitos recíprocos dos cidadãos (p. 243-4).

O maior dos bens que os homens devem pretender é a felicidade (cf. *Ética a Nicômaco*, p. 249, e *A Política*, p. 343), que “consiste em agir conforme as qualidades morais e no exercício perfeito destas” (*A Política*, *id.*). A melhor Constituição para uma cidade corresponderia àquela que a fizesse mais feliz (*id.*, p. 245). Cabe aos cidadãos não o trabalho comum, ou mesmo os negócios, pois, “estes tipos de vida são ignóbeis e incompatíveis com as qualidades morais e à prática das atividades políticas” (*id. ibid.*). Somente devem possuir propriedades os cidadãos. “Efetivamente, a classe dos artífices não participa da cidade (...) Os agricultores, portanto, devem ser escravos ou servos bárbaros” (*idem*, p. 246).

Pelo conjunto acima se vê que a compreensão que Aristóteles tem do cidadão é ainda mais restritiva do que habitualmente se comenta: eliminam-se os artífices e agricultores, elegendo-se o ócio como a ocupação primordial do cidadão. Essas observações importam por revelarem algumas limitações que implicavam a democracia grega como excludente.

Roma é um pouco mais liberal do que Atenas, estendendo a cidadania romana à plebe, permitindo-se também casamentos entre a plebe e a aristocracia. Mas a Idade Média tornou a restringir os direitos populares, como se vê no regime de servidão: os homens, na condição de servos, estavam associados à terra onde serviam.

Cavalaria e Idade Média confundem-se. Em verdade, a cavalaria teve um papel menos relevante do que tradicionalmente se supõe. Mais importante do que ela é “o desenvolvimento da organização comunal, das condições econômicas, do poder monárquico, das instituições administrativas e judiciais”, e secundariamente, “o domínio da religião, da escolástica e da arte” (HUIZINGA, /1985/, p. 57). A valorização tanto da cavalaria como do feudalismo está

em que, mesmo tendo perdido seu valor essencial, deixaram uma imagem poderosa para os humanistas do século XV, época que não compreendia que as principais razões da evolução política e social não fossem fundamentadas numa “nobreza belicosa e cortesã” (*id.*, p. 58). Ainda no século XV, a cavalaria, logo depois da religião, era a concepção concepções que dominava o espírito e o coração, “a coroa de todo sistema social” (*id. ibid.*).

O mundo medieval era extremamente hierarquizado. Na corte, destacavam-se os mestres padeiro e copeiro, os trinchantes e cozinheiros. Na igreja, as ordens ou eram sacerdotais ou monásticas; e, finalmente, as ordens da cavalaria. A unidade que subjazia a tão diferentes grupos era a crença de que eles reproduziam uma ordem divina e o valor que se atribuía a eles não era o de utilidade, mas o de santidade. A nobreza, muitas vezes violenta e dissipadora, mesmo criticada a seu tempo, não perdia seu valor intrínseco; assim como o mau comportamento de cavaleiros e clérigos não respingava no devido respeito à Cavalaria e à Igreja.

Um cronista como Chastellain afirma ter Deus criado as pessoas comuns para lavrar a terra, o clero para os trabalhos religiosos, e os nobres para o cultivo da virtude, de modo que suas ações e a moral fossem modelos para os demais. A incapacidade em reconhecer valor nas pessoas comuns está presente na maioria dos autores quatrocentistas. Num programa de reformas em 1412, um frade agostiniano considerava o comércio e as leis como ocupações inúteis.

Entretanto, na contramão dessas tendências surgem algumas vozes discordantes. Na França, a Guerra dos Cem Anos tinha esgotado os camponeses, oprimidos e saqueados por tropas inimigas e por tropas amigas. Alguns homens da igreja foram porta-vozes dessas injustiças. A nobreza passou a ser questionada na poesia. Já em 1381, John Ball perguntava: “Quando Adão cavava a terra e Eva fiava, quem então era o fidalgo?” (*id.*, p. 64).

Na Europa feudal, os bens sociais são hierarquicamente considerados, como é ocorre com a vestimenta. A rigidez social refletia-se no vestuário: a roupa retratava a classe do indivíduo, e, se alguém ousasse usar uma vestimenta que não correspondia a seu lugar, isso se traduzia numa espécie de mentira, assim como seu contrário. Em ambos os casos, havia o risco de ser traído pelo comportamento (WALZER, 2003, p. 33).

A noção de igualdade esteve presente nesse período, corriqueiramente presente na literatura cortesã. Ocorria também nas palavras de São Gregório (século VII), correspondendo a uma proposta moral: todos os homens eram considerados iguais por natureza, mas essa máxima era carente de propósitos concretos. A igualdade dizia mais respeito à morte, que colhia a todos sem exceção.

Da mesma forma que o Humanismo idealizou a Cavalaria e o Feudalismo, e de um modo tão eficaz, a ponto de deixar seu legado ainda na imagem que se faz hoje de seu período, o Renascimento seguiu num sentido oposto, denominando a Idade Média de Idade das Trevas.

Um dos aspectos mais degradantes é o tratamento dispensado aos leprosos. Estigmatizados, principalmente pelo aspecto deformante que a doença acarretava a separação do doente do convívio com os demais era uma das consequências imediatas, sem deixar de levar-se em conta que a quase total falta de higiene dos europeus – o hábito de não tomar banho era uma de suas características – tornava a possibilidade de contaminação bastante real. Com o domínio da fé cristã, e sua promessa de compensações após a morte, as agruras da vida terrena eram consideradas como provações. A atitude do indivíduo em face de suas dificuldades é que garantiria ou não o reino dos céus.

A lepra praticamente desapareceu da Europa no século XIV. A razão do fenômeno é que cessou o período das cruzadas, e, com elas, a importação da doença de pontos contaminados do Oriente. Até então, a quantidade de leprosos era significativa. Durante toda a Cristandade o número de leprosários alcançou 19.000, dois mil dos quais recenseados apenas na França, em 1266 (FOUCAULT, 2008).

As doenças sexualmente transmissíveis substituíram a lepra no século XVI. Os doentes eram, em princípio, uma abominação, tal quais os leprosos, mas pouco depois eles tiveram lugar entre outros doentes nos hospitais. E, mais tarde ainda, foram-lhes construídas casas específicas para tratamento. Não se lhes reservava a exclusão, mas um modo de lhes assegurar o devido tratamento. E a doença, diferentemente da lepra, transformou-se em assunto médico como os demais males. A prática da internação é que acabou por isolar os doentes, e, a par com a loucura, essas doenças ocuparam o “espaço moral da exclusão” (*id.*, p. 8). Contudo, a verdadeira herança da lepra será ocupada pela loucura.

Na Renascença, a loucura mantinha uma imagem mais destacada, para não dizer positiva. Era tema recorrente na literatura e na pintura, principalmente na Alemanha, uma composição artística envolvendo uma nau. Trata-se de um barco que navegava pelos rios da Renânia, em princípio, carregando todo tipo de gente: príncipes e damas virtuosas. A mais recorrente dessas naus era a *Narrenschiff* (A Nau dos Insensatos). Esta última foi a única que teve existência real, uma vez que os loucos eram transportados em barcas de um lado para o outro, vivendo eles verdadeiramente de um modo errante. O costume de fazer correr os loucos para fora das cidades era mais presente na Alemanha. Em outros lugares, na França, por exemplo, os loucos eram recebidos em hospitais ou em um lugar específico.

Os loucos não são autóctones. Pode ter ocorrido o fato de que os loucos tenham sido levados em peregrinação em busca da cura. O louco, enquanto ser excludente, vazio, carregado de aparências – matracas, guizos, fatuidade – é uma antecipação da morte, ponto que o aproxima do leproso, devendo ambos serem excluídos. O tema da loucura passa a substituir o tema da morte não como ruptura, mas como “uma virada no interior da mesma inquietude” (FOUCAULT, p. 16). A loucura equivale em significado ao vazio da existência.

A exclusão do louco começou a ser atenuada com a obra de Freud, que incide não propriamente na loucura, mas na normalidade. A análise psicanalítica retirou do homem do século XX a ideia confortável de um mundo de pessoas normais, garantida, em parte, pelo encerramento dos loucos nos hospícios. Junto com as ideias darwinistas, que ligavam o homem aos animais, o as ideias freudianas trouxeram um tanto de inquietação e, ao mesmo tempo, um tanto de abertura para um mundo que teimosamente se mantinha e se mantém excludente.

No capítulo 2 da segunda parte de *Origens do Totalitarismo* (ARENDR, 1949 “O Pensamento Racial antes do Racismo”), Arendt revela que a ideologia racial precede o hitlerismo, que só teve acolhida fora da Alemanha, porque já havia um ambiente predisposto a esse tipo de proposição. Hitler considerava essa mentalidade presente na maioria dos países europeus quando invadiu a Polônia, contando com o apoio do racismo, seu mais forte aliado político nessa empreitada.

O racismo originou-se no século XVIII, ganhou forças em todos os países ocidentais no século XIX e fomentou a ideologia da política imperialista no século XX. Antes que os europeus partissem para a conquista e domínio dos países africanos, as teorias racistas corriam livremente, mas poucas delas se tornaram ideologias. Diferente da mera opinião, a ideologia tem a pretensão de “dominar o conhecimento das leis universais (...) que supostamente regem a natureza e o homem”. E apenas duas delas conseguiram sobressair: a que interpreta a História como luta de classes e a interpreta a História como luta entre raças (ARENDR, 2013, p. 234).

O poder de uma ideologia não reside nem em fatos científicos, nem em leis históricas, mas a ideologia “é criada, mantida e aperfeiçoada como arma política e não como doutrina retórica” (*id.* p. 235). Sua base científica pode ser até desprezível, mas não prescinde da vida política. Não se deve confundir racismo e nacionalismo, mas ele pode ser a fonte do imperialismo.

Se no século XVIII houve por parte da intelectualidade francesa um grande interesse em compreender as diferentes culturas, foi justamente na França que brotaram as primeiras

ideias ligadas ao racismo. O conde de Boulainvilliers, cujas obras foram publicadas postumamente, compreendia seu país formado por dois diferentes povos: os de origem germânica haviam conquistado os povos autóctones da região, os gauleses. Tomaram-lhe as terras, estabeleceram-lhes leis e passaram a governá-los. Tornou-se a classe dominante, a nobreza. A verdadeira origem dos francos, aqueles que mereciam esse nome por direito de conquista, era a Frísia (atual Holanda).

Na trilha de Boulainvilliers veio o conde de Montlossier, que considerava os franceses, como um povo originário de escravos. Identificando-se com uma casta internacional, os que pensavam o mesmo que ele, propunham o germanismo como origem da nobreza, e, ao fazê-lo, reconheciam a superioridade de um povo sobre outro. Assim, o nazismo, assentado em ideias racistas foi encontrar uma rica fonte de suas ideias imperialistas na França, nação que se impôs nos últimos três séculos como um país fundamentado em bases libertárias.

Assumidas tais ideias como política, a nobreza francesa se apossou em seu refúgio para a Alemanha e Inglaterra, após a Revolução Francesa. Por poderem os franceses contar com alguma ajuda dos alemães, o conde Dubuat-Nançay passou a considerar germânica sua própria origem. Pensou em reunir a nobreza contra essas classes inferiores, iniciativa que foi adotada, colhendo com isso uma derrota fragorosa na Batalha de Valmy em 1792 (ARENDDT, 2013).

### 2.3.1 Exclusão Social no Brasil

Para tentar entender a exclusão social, “um problema tão arraigado na sociedade brasileira, não basta a letra da lei” (CARDOSO, 2012, p.19). Essa é a conclusão a que chegou Joaquim Nabuco, referindo-se à Abolição da Escravatura, numa crítica em que afirmava não ter sido ela “acompanhada de medidas de responsabilidade social dos brancos, pela situação degradada dos negros”.

A exclusão social dessa população teve nesse ato, uma grande falha estrutural – e também social, política e econômica – já em seu ponto de partida. Na falta de recursos para o exercício da cidadania, a população de negros passou do cativo à exclusão, “sem real inserção na atividade produtiva” (*op. cit.*). Mais à frente, Cardoso menciona José Bonifácio, segundo o qual, “a sociedade civil tem por base primeira a justiça, e por fim principal a felicidade dos homens”, como bem compreende Kant (1794), declarando que

[...] o problema de determinar certa e universalmente qual ação poderá assegurar a felicidade de um ser racional, é totalmente insolúvel, e que, portanto, em relação



com ela, nenhum imperativo é possível que possa ordenar, no sentido rigorosa da palavra, que se faça aquilo que nos torna felizes, pois a felicidade não é um ideal da razão, mas da imaginação[...] (p. 222).

Portanto, observam-se pressupostos políticos utópicos desacompanhados da devida ação, transformando o pensamento político teórico em práticas efetivas. A inserção dos negros na sociedade era um caminho concreto, se não para a felicidade plena, pelo menos em seu aspecto de dignidade humana. Ao mencionar que a finalidade da sociedade civil era a felicidade dos homens, não fica muito claro, passados mais de cem anos, a que grupo de homens Bonifácio se referia, uma vez que ele deteve todo o poder necessário para dar os primeiros passos em direção à inclusão daquele segmento populacional, mas nenhuma medida foi tomada.

A fugacidade do conceito de felicidade que Kant apresenta, “todos os elementos que pertencem ao conceito de felicidade são na sua totalidade empíricos (...) e, portanto, para a ideia de felicidade, é necessário um todo absoluto, um máximo de bem-estar, no meu estado presente e em todo o futuro” (id. p. 221), sugerindo uma ação contínua por parte daqueles que podem proporcionar o bem estar social.

Bester, no IV Colóquio de Psicopatologia e Saúde Pública (2009), apresentou o tema, *A constitucionalidade da alma como bem jurídico a proteger e o direito à saúde psíquica nas relações laborais*. Partiu a palestrante do princípio da tipologia de Constituição (aberta) em que suas cláusulas de abertura “autorizam e legitimam o reconhecimento de novos direitos fundamentais aos seres humanos”. Em tal modelo é possível advogar pela constitucionalidade da alma, no caso o direito à saúde psíquica nas relações laborais. Segundo Bester, esse direito vem sofrendo violações que podem ser denominados “acossos psíquicos”, manifestados por tipo de condutas que se manifestam por comportamentos, “palavras, atos ou gestos causadores de danos à personalidade, à dignidade ou à integridade física ou psíquica do trabalhador”, e esse aspecto foi detectado nas pesquisas de campo, tratado nas organizações como *mobbing*.

Tal fundamentação se aplica à inclusão das Pessoas com Deficiência no mercado de trabalho. Muito embora se tenham produzidos cartilhas, recomendações de como incluir a pessoa com deficiência no mercado de trabalho, o fato dessas instruções não virem acompanhadas de uma política real de mudança na base da educação social, torna-se mais difícil de ser assimilada na base organizacional. Essa base, num primeiro momento, acolhe por dever, mas no transcurso da convivência cotidiana, pelas exigências e demandas do trabalho, pode se estabelecer uma reversão, podendo chegar à intolerância de ambos os lados: contratantes e contratados. Tal fato pode encontrar justificativa nos índices de rotatividade das

Pessoas com Deficiência, mais à frente demonstrados.

Aranha, em seu estudo *Paradigmas da Relação Social com as Pessoas com Deficiência* aponta fatos da inclusão social da pessoa com deficiência, sendo esses de interesse do sistema político econômico

[...] os processos, embora diversos quanto a sua motivação, vieram a convergir, determinando seu conjunto, a reformulação de ideias e a busca de novas práticas no trato da deficiência (...).poder-se-ia dizer que a luta pela defesa dos direitos humanos e civis das pessoa com Deficiência utilizou-se das brechas criadas pelas contradições do sistema socioeconômico vigente – diminuição das responsabilidades sociais do Estado e a busca pela diminuição do ônus populacional, para avançar rumo à integração na sociedade (...) (ARANHA, 2001, p. 160-173).

Tal conduta está fundamentada na ideologia da normalização (*id. ibid.*) que representa a necessidade de introduzir as pessoas com deficiência na sociedade, ajudando-as a adquirir condições e os padrões da vida cotidiana o quanto possível mais próximos do normal.

As condições impostas pela Lei Orgânica da Assistência Social, e o BPC, nº 8.742/1993, condicionam o valor de um salário mínimo para cada Pessoa com Deficiência, desde que as famílias comprovem ter renda familiar inferior a ¼ do salário mínimo.

Uma abordagem da exclusão de cunho analítico como menciona Peregrino é “(...) uma armadilha para a reflexão e a eleição da exclusão como problema social.” (2010, p.69). Assim, o paradigma do suporte, processo de ajuste mútuo, a ideia de que a inclusão preveja intervenções decisivas e incisivas de ambos os lados do processo de reajuste da realidade social, é ainda insuficiente: o Estado emite legislações, normas e instruções, enquanto que é complacente com o seu não acatamento, a se verificarem as condições de acessibilidade geral e do ensino básico para as Pessoas com Deficiência, e aos aspectos seletivos dos concursos públicos, tema tratado mais adiante neste estudo. Esse tipo de exclusão se perpetua nos dias atuais, assumindo peculiaridades específicas, conforme os interesses econômicos, políticos e ideologias sustentados. Para não cair numa reificação dos discursos, analisaram-se aqui alguns aspectos sustentadores dos atos inclusivos ou exclusivos, conforme o período da História. Obedeceu-se parcialmente à cronologia, levando-se em conta a Antiguidade, a Idade Média, com alguns saltos até chegar ao presente.

A exclusão das pessoas com algum tipo de deficiência observável foi estigmatizada ao longo da história. No século XX ocorreu um movimento pró-inclusão, surgido, sobretudo, dos resultados da 1ª e 2ª Grande Guerra Mundial pela confluência de pelo menos dois pontos: o primeiro foi o fato de não ser incomum nas famílias haver pessoas mutiladas física ou psiquicamente, cabendo quase que inteiramente a elas seu cuidado. No caso, tocou sensivelmente o núcleo da constituição familiar, pela proximidade e convivência com a

deficiência. O segundo, não menos significativo, foi a retomada de ideais que pairavam no ambiente europeu desde a Revolução Francesa, em favor de uma sociedade igualitária, justa e solidária.

Gugel (2007) informa que a exclusão se iniciou na era primitiva, devida à escassez de alimentação, cuja fonte principal era a caça, e as pessoas com deficiência acabavam por depender de outros para sobreviver. Era fato comum certas tribos se desfazerem de crianças com deficiência. A prática da exclusão de crianças numa sociedade como a dos inuits – grupos humanos que habitam o Ártico, unidos por uma cultura comum – estava diretamente ligada à sobrevivência; se a primeira criança ao nascer fosse do sexo feminino, significaria falta e mão de obra para ajudar o pai a obter alimentos. A criança em muitos casos era abandonada nas agruras do gelo, ou na porta de outro iglu (KRAMARAE; SPENDER, 2000). A exclusão também se estendia aos idosos. As pessoas incapacitadas ou idosas retiravam-se da proteção do iglu para expor-se ao frio e morrerem congeladas.

Em algumas tribos indígenas brasileiras, o ancião era preservado pela sabedoria a ser transmitida às gerações mais novas. Em tribos como os kamayuras e os ianomâmis, o infanticídio era adotado. Os motivos iam desde a incapacidade da mãe em cuidar de mais um filho até a incapacidade de sobrevivência da criança num ambiente hostil, e até simplesmente a preferência por um sexo.

Um retrato da segregação social no Brasil está registrado na obra *Literatura como Missão*. Nela, Sevcenko faz um retrato da sociedade carioca, no início do século XX. A República iniciara-se com uma crise econômica devido à política dos Ministros da Fazenda, Ruy Barbosa e Afonso Celso de Assis Figueiredo. A consequência disso foi o arrivismo. Muitos perderam muito na Bolsa de Valores, e outros ascenderam economicamente. Ao mesmo tempo em que se alterou o mapa da burguesia, a cidade passou por uma grande reforma, pois o “Rio de Janeiro [...] vai passar e já está passando por uma transformação radical. A velha cidade, feia e suja, tem seus dias contados” (BILAC, “Crônica”, Revista Kosmos, jan.1904, *apud* SEVCENKO p. 30).

A renovação da cidade, iniciada pela inauguração da Avenida Central concomitantemente com o processo de higienização – a vacina obrigatória – começou em 1904, e ficou conhecida pelos cronistas da época pelo título de “regeneração”, correspondendo a quatro linhas mestras: condenação de hábitos e costumes tradicionais, que lembravam a velha sociedade; expurgo de todos os elementos da cultura popular que manchavam a imagem civilizada da classe dominante; expulsão dos grupos populares que ocupavam o centro da cidade (o que se obteve pela derrubada dos antigos casarões, a que se

somou uma vigília rigorosa da polícia), cuja utilização se voltava à classe dominante; importação de modismos, principalmente de Paris (SEVCENKO, 1985, p. 30) .

No setor de construção, banuiu-se o mestre de obras, cuja expertise datava do período colonial, substituindo-os pelos arquitetos de formação acadêmica, e o estilo adotado foi o rebuscamento do Art-Nouveau. Junto com essas mudanças, mudou-se também a imagem tradicional da gente do Rio de Janeiro: afastou-se a costumeira imagem de indolência e de incapacidade de trabalho. As novas obras na cidade falavam por si, como exemplo de progresso. E contra ele estavam alguns comportamentos inaceitáveis, como a serenata e boemia e, com ela, o violão. A polícia cuidou da primeira; e a renovação da cidade, eliminando “pensões, restaurantes e confeitarias baratas do centro” cuidou da segunda. Desse modo, “[...] *“e aquela coisa nojenta que os imbecis divinizaram, chamada boemia, acabou-se”* (id. p. 32 no texto está entre aspas o trecho salientado em itálico). Com a higienização do centro, as favelas cresceram (id., p. 33), e com elas, a distinção social ganhou uma demarcação nítida, separando geograficamente um grupo social do outro.

O processo regenerativo cumpriu-se de um modo drástico, com a expulsão de “barracas e quiosques varejistas; as carrocinhas, carroções e carrinhos-de-mão, os freges (restaurantes populares) e cães vadios”; com a proibição de algumas festas populares, como as de Judas e de Bumba-meu-boi; com a repressão policial a todas as formas de religiosidade popular. Acrescente-se a esse expurgo, exigência legal de paletó e sapato no Município Neutro (id. *ibid.*). O carnaval se manteve, mas à europeia, com arlequins, pierrôs e columbinas, em substituição dos cordões, batuques, pastorinhas, com censura às fantasias de índio. A forma mais popular de jogo de azar, o jogo do bicho foi proibido, enquanto os mais elegantes frequentam os cassinos e o Jockey Club.

A imprensa acompanhava de perto essas medidas, que incluíam também a expulsão de mendigos, pedintes, bêbados e prostitutas do centro do Rio de Janeiro. Demolidos os antigos casarões, criou-se um duplo problema de moradia: desapareceram as pensões baratas, e houve um aumento significativo do preço dos aluguéis.

O preconceito estendia-se ao gentio, antes recebido pelos senhores nos casarões, que no Rio renovado é absolutamente desprezado: “[...] e por isso, quando o selvagem aparece é como um parente que nos envergonha. Em vez de reparar nas mágoas do seu coração, olhamos com terror para a lama bravia de seus pés [...]. Em continuação, [...] o nosso *smartismo* estragou a nossa fraternidade.” Escreveu um cronista do Jornal do Commercio em 1908 (*apud* SEVCENKO, 1985, p. 35). O que parece ser uma autorrecriação das atitudes tomadas pela elite, transformou-se num discurso *snob* – bem no sentido literal do termo – na

sequência da crônica, retratando uma das festas do Congresso Pan-Americano. Diante dos diplomatas ingleses e distintas presenças de todas as nações da América, apareceram alguns selvagens. [...] “infelizmente não era mais tempo de providenciar, de tirar aquela nódoa tupinambá de nossa correção parisiense [...] de atenuar com escova e perfumaria aquele escândalo de bugres metediços” (id., pp. 35-6).

Com o advento da República, a cultura tipicamente brasileira – que os românticos fundaram com o indianismo – foi substituída por um refinamento importado, que abrangia da moda ao mobiliário, do comportamento às filosofias predominantes. Até mesmo pardais, a lembrar de Paris, para encherem as praças e jardins da cidade foram importados pelo prefeito Francisco Pereira Passos.

Propendendo o Rio de Janeiro para o cosmopolitismo, começaram a esgarçar-se as formas costumeiras de solidariedade, desempenhadas pela família, pelos vizinhos, pela comunidade, substituídas por padrões econômicos e mercantis. Um testemunho significativo do que eram aquelas relações no início do século XIX pode ser encontrada em *Memórias de um Sargento de Milícias*, um dos raros retratos literários das classes menos favorecidas, bem como de algumas das festas e de comportamentos que o começo do século XX quis expurgar.

Não é por acaso, que por altura de 1906, reportando-se aos tempos da escravidão, Machado de Assis declara a respeito: “Era grotesca tal máscara, mas a ordem social e humana nem sempre se alcança sem o grotesco, e alguma vez o cruel” (“Pai contra Mãe”, in *Relíquias da Casa Velha*, 1906; grifo nosso).

A crueldade mencionada pelo narrador explicar-se-á pela ação de Cândido, o protagonista do conto, cujo trabalho consistia em prender escravos fugidos. Entretanto, nada impede que a máxima se refira à própria realidade, percebida pela sensibilidade machadiana e subentendida na metáfora da realidade da época em que o conto consistia. Um dos representantes da *Belle Époque* vivida no Rio de Janeiro em 1906 é o autor do Hino à Bandeira. Numa crônica para a Revista *Kosmos*, Bilac escreve

Num dos últimos domingos vi passar pela Avenida Central um carroção atulhado de romeiros da Penha; e naquele amplo *boulevard* esplêndido, sobre o asfalto polido, contra a fachada rica dos prédios altos, contra as carruagens e carros que desfilavam, o encontro do velho veículo, em que os devotos bêbedos urravam, me deu a impressão de um monstruoso anacronismo: era a ressurreição da barbaria – era uma idade selvagem que voltava, como uma alma do outro mundo, vindo perturbar e envergonhar a vida da idade civilizada... Ainda se a orgia desbragada se confinasse ao arraial da Penha! Mas não! Acabada a festa, a multidão transborda como uma enxurrada (*sic*) vitoriosa para o centro da *urbs*... [SEVCENKO, op. cit., p. 69.]

Outro exemplo de costumes entranhados na cultura brasileira é a exclusão racial. Até recentemente, a TV Cultura exibia, entre as brincadeiras infantis mais populares e parte do

patrimônio cultural, “barra manteiga na fuça da nega”, que pode ser substituído por “passa manteiga na fuça da nega” (GOMES, 2011, p.345). De acordo com o Dicionário Houaiss (2001) “fuça ou focinho”, 1) a parte anterior da cabeça de determinados animais; 2) Pej. Rosto, Cara. Fica aqui, portanto, evidenciado apenas duas dentre as várias formas de exclusão entranhada que subjaz na composição da exclusão em nosso atual referendo social.

#### **2.4. A Constituição Federal de 1988: Direitos Humanos e Representação Social**

*A democracia não é um sistema de governo ou doutrina imobilizada, nem uma forma histórica imutável, porém um sistema de ideias, e uma instituição que se retifica constantemente com o progresso ético e científico da humana.*  
Pinto Ferreira, 1971.

Constituições compõem-se de normas, prescrições e regras, ligadas a uma ideologia, a uma noção de direito, e refletem a ordem social. “Trata da concepção dos direitos fundamentais e valores que uma nação quer preservar” e superam o valor das demais normas, admitindo alterações em procedimento especial. (HAMOM; TROPER; BURDEAU, 2005, p. 35). Sua aplicabilidade é complexa; tríplice, do ponto de vista jurídico: “1º fundamento da validade da ordem jurídica; 2º determina as modalidades de designação dos governantes e lhes atribui competências; 3º enuncia princípios a exemplo daqueles relativos à soberania, à representação e separação dos poderes” (*op. cit.* p. 39). Na fundamentação política, ela organiza a transmissão e o exercício do poder, que é o fundamento de legitimidade dos governantes.

À luz da Constituição de 1988, as linhas mestras, fins e valores, que norteiam a adoção de políticas sociais na materialização dos direitos fundamentais, têm força vinculante, e nelas estão compreendidas a universalização dos direitos de cidadania e a gestão descentralizada e participativa.

Bonavides (2005) reitera que, sem o conhecimento da economia em que se firma a estrutura social, é difícil chegar à compreensão dos fenômenos políticos e das instituições que governam uma sociedade, e apoia-se em Georges Burdeau afirmando que “não precisa ser marxista para reconhecer no fato econômico o *fato fundamental de politização da sociedade*” (2005, p. 50). Na continuidade, assevera que, existe um parentesco próximo entre Ciência Política e Economia Política, que nas formas de organização do poder prescindem de

planificação no Estado moderno, para explicar ou conhecer o modo com que podem ser satisfeitas as necessidades materiais de uma sociedade. Todavia, o autor chama a atenção para um hiato: entre aquilo que foi posto constitucionalmente e a realidade política, incluindo nesse rol o comportamento e o poder de decisão de indivíduos e grupos de “recair na órbita das instituições criadas” (p. 49).

Em contraposição ao que a história e os costumes carregaram até os séculos XIX e mesmo o XX, no Estado moderno emergiram questões que se colocaram na nova ordem da pauta política: o desafio da impessoalidade e o desafio da representação. Essas novas questões surgiram da prosperidade econômica pós-guerra, e a concepção de Estado Social Democrático de Direito, com as burocracias públicas instituídas para dar conta desse modelo, esclarecendo as diferenças entre Estado de Direito, e Estado Social de Direito. No primeiro, a organização e operação do Estado ocorre de acordo com os princípios fundamentais democráticos de direito, e o segundo, é democrático, de direito e social (*welfare state*). (CUNHA, 2007). Como esclarecimento informa-se que a noção de democracia representativa já estava disseminada no século XIX.

A partir da década de 1970, com o crescimento distorcido e a globalização dos mercados, ocorreu a crise do Estado. Surgiram então, as orientações para reformas sob a bandeira do “Estado mínimo”.

No Brasil, no governo de Fernando Henrique Cardoso veio ocorrer a Reforma do Estado, conduzida por Bresser Pereira como “reforma da gestão pública”. (BRESSER PEREIRA, 2009 p. 271). Essa reforma teve como ponto de interconexão, a concentração no Estado nas funções essenciais para garantir o Estado de Direito, noção antes disseminada em várias instâncias sócio-políticas. Na proposição de um Estado moderno surgiu um arcabouço de inovações institucionais que deram a forma ao atual modelo político. Para o desafio da impessoalidade, segundo Rabat, “a resposta institucional praticamente se confunde com a noção de estado de direito” (RABAT, 2010, p.10). O autor acrescenta que “o ideal explícito dessa visão da política e da ordem jurídica deveria dotar o poder de uma forma de funcionamento que eliminasse a arbitrariedade das tradicionais hierarquias sociais” (*id. ibid.*).

Na Constituição de 1988, as soluções institucionais que dão corpo ao projeto político de impessoalidade são a própria noção do Estado de Direito, o princípio da igualdade e a proteção dos contratos e da propriedade privada.

Os direitos fundamentais, de acordo com Moraes (1997), vêm como um conjunto institucionalizado de direitos e garantias do ser humano, tendo por finalidade básica o respeito

a sua dignidade por meio de sua proteção contra o arbítrio do poder estatal e o estabelecimento de condições mínimas de vida e desenvolvimento humano. (*op. cit.*, p. 11).

Na discussão do modelo político de Estado, a Assembleia Constituinte de 1987 trouxe para discussão os postulados da operacionalidade e da necessidade da superação da gestão burocrática vigente.

Lubambo (2002) destaca como diretrizes principais da nova proposta de modelo: a descentralização da gestão pública; a desconcentração territorial e setorial das ações, direcionando o foco de atenção nos indivíduos, famílias e comunidade local; a gestão comunitária em rede; e o fortalecimento da capacidade institucional.

Bonavides traz importante contribuição, quando esclarece que no século XX se destacaram as “sociedades de grupos, classes e partidos como substrato da vida política em substituição aos antigos mitos do cidadão soberano da vontade geral” (BONAVIDES, 2005, p. 460). O fenômeno ocorreu devido à desconstrução da teoria liberal de Estado. São mitos, que segundo o jurista, só sobreviveram na linguagem jurídica das Constituições.

Uma democracia social está investida na agregação humana e seu bem-estar, com interesses dos cidadãos que se vinculam em grupos de representação, defesa dos interesses e de pressão. Por grupos de pressão, entendem-se as organizações da esfera intermediária entre indivíduo e Estado, onde interesses se incorporaram, tornando-os politicamente relevantes. Bonavides acrescenta que a ciência política americana despertou mais cedo para reconhecer a plenitude e a importância desses grupos. Na atualidade, eles tomaram uma dimensão tamanha que “são parte da Constituição viva ou da Constituição material, tanto quanto os partidos políticos e independentes de toda institucionalização ou reconhecimento formal dos textos jurídicos” (BONAVIDES, *op., cit.* p. 462).

Neste estudo, utilizou-se o termo “grupos de pressão” como entidades aglutinadoras, representantes de direitos, mediadoras entre o cidadão e o Estado, com atuação transitória para uma determinada causa, extinguindo-se na adoção da lei ou no atendimento de um interesse específico.

O exemplo mais comum é conhecido pelos “lobbies organizacionais”. Dias (2008) entende por grupos de pressão uma modalidade de ação apropriada para a consecução de sua finalidade. A pressão é entendida, “como atividade de um conjunto de indivíduos que unidos por motivações comuns buscam influenciar sobre as decisões que são tomadas pelo poder político, a fim de mudar a distribuição de bens, serviços, honras e oportunidades” (*op. cit.*, p. 252), no reconhecimento de que os partidos políticos não poderiam ser o único elo entre o



indivíduo e o Estado. Quanto à transitoriedade do tempo útil do grupo de pressão, ela também ocorre nos lobbies pontuais.

Bonavides (*op. cit.*, p. 461) chama a atenção para equívocos comuns quando se trata de grupos de pressão e grupos de interesse. Por grupos de interesse entende como entidades organizadas e ativas, mas “sem pressão política”. Os grupos de pressão são definidos como aqueles que têm “influência sobre o poder político para a obtenção de uma determinada medida de favorecimento”. O autor complementa que esses grupos sempre existiram resguardando “as diferenças de que, no passado eram exteriores ao poder, e na atualidade são o próprio poder”. Para o jurista, citando Bourdieu, a importância que se lhes atribui só pôde se conformar em sistemas politizados resultantes da nova sociedade industrial, “mais conscientes dos teores reivindicatórios frente a um Estado confessadamente intervencionista” (*id. ibid.*).

Referindo-se a William Bennet Munro, Bonavides (*op. cit.*, p. 461), informa que esses grupos podem ser denominados de “governo invisível”, entendidos como “verdadeiros sujeitos da ação política”, porém não representam todos os interesses, nem ocupam todas as faixas que demandam socialmente de representação. No caso da defesa de uma ordem social, ou de uma categoria de representados excluídos ou marginalizados de seus direitos, o grupo de pressão se mantém mesmo após o reconhecimento do direito, pois para ser efetiva, a pressão deve ser ramificada e ter capilaridade.

A busca pela aproximação da via representativa, como forma de encurtar a distância entre o cidadão e o Estado, pode se dar através de grupos organizados, fora dos modelos de representação via Conselhos, estes últimos com papéis bem definidos, e parte oficial do modelo de Estado.

A criação dessa modalidade de participação política se deu no final do século XIX e início do século XX, porém só ganhou força nos anos 1980 com a formação de grupos de interesse popular, fortalecidos pelas representações e associações e pela instituição de Conselhos já enunciados na CF de 1988.

A tomada gradual da consciência de cidadania fez surgir grupos articulados para a defesa dos interesses, pois numerosas foram as leis editadas – como é o caso da Lei em questão de estudo – que não foram de pronto acolhidas e, somente através de grupos de pressão e fiscalização os direitos enunciados passaram a vigorar. Tais grupos encontram base de atuação no monitoramento e vigilância – mesmo que temporário – para a efetivação daquilo que está sendo legalmente demandado.

Quando se trata de um aspecto focal do sistema democrático, os direitos fundamentais, Azambuja afirma que democracia social não é apenas um governo para o povo, mas para a

pessoa humana, que possui direitos inalienáveis. Se uma assembleia suprimisse um só direito fundamental, extinguiria, *ipso facto*, a Democracia. A soberania popular, como fundamento da democracia, não é por sua vez, ilimitada, nem despótica (AZAMBUJA, 1994).

Luhmann (1927-1998), tratando de sistemas, destaca sua dimensão axiomática. Aborda-a interdisciplinarmente, trazendo uma construção da teoria sistêmica para se olhar a constituição de uma sociedade. Deve ser vista não somente como sistema social, mas deve ser dirigido o olhar para o indivíduo nela atuante que exerce duplo papel, de sujeito e de agente (LUHMANN, *In*, RODRIGUES; NEVES, 2012).

Maturana e Varela desenvolveram a teoria dos sistemas orgânicos (fechados, auto-referenciados e autopoieticos), cujas partes vinculadas se implicam mutuamente e são elementos interdependentes. Os autores apresentam uma importante teoria para o entendimento dos mecanismos de interação dentro da mesma espécie, porém essa interação se dá somente entre si (MATURANA; VARELA, 2002, p. 24).

Assim, a organização de diversos segmentos sociais em grupos de pressão ou de representação de interesses populares revela-se não apenas saudável, mas vital ao sistema democrático, saindo das autorreferências das hierarquias consolidadas no sistema político nacional vigente, sobretudo, até 1988, ou em estruturas fragmentadas, fechadas e auto-reprodutivas.

#### 2.4.1. A Reforma do Estado: Instituições de Representação da Sociedade Civil

Bresser Pereira ao iniciar as “reformas, ou reconstrução” do Estado, partiu do ordenamento constitucional, definiu-as como imprescindíveis, ou ainda, a única saída para um novo modelo de organização “para que pudesse realizar não somente as tarefas clássicas de garantia da propriedade e dos contratos, mas também o papel garantidor dos direitos sociais” (BRESSER PEREIRA, 1997, p. 7).

Na continuidade, o economista traz alguns pontos de sua proposta e de sua visão de Estado para o século XXI: Estado Social-Liberal: social porque “continuará a proteger os direitos sociais e a promover o desenvolvimento econômico”; liberal, fazendo uso mais dos controles de mercado do que dos controles administrativos, com destaque:

Aumento da governabilidade, ou seja, do poder do governo, graças à existência de instituições políticas que garantam uma melhor intermediação de interesses e tornem mais legítimos e democráticos os governos, aperfeiçoando a democracia representativa e abrindo espaço para o controle social ou democracia indireta (*op. cit.*, p. 19).

Com a reforma, o Estado teria o papel de agente fomentador das políticas públicas, rompendo com a concepção weberiana, na qual é pensado como estrutura altamente vertical e burocratizante. Na experiência histórica, longe de conseguir com isso uma grande eficiência, o Estado seguiu em direção contrária, traduzindo-se por aquelas acepções que o termo *burocrático* carrega consigo: formalista, distante da realidade comum, em que a atividade meio passou a ser um fim em si mesmo, fonte de inspiração para toda a obra do escritor tcheco Kafka. A busca por novas formas de equilíbrio entre o poder público e a sociedade civil, minimizando o poder detido pelos tecnocratas, que, segundo Debré (1976), consistam nos novos príncipes da atualidade.

Nessa proposta, o Estado deixaria de ser uma máquina a serviço do Príncipe, ou conforme a filosofia marxista ortodoxa, “a serviço da classe dominante” (DALLARI, 2006, p. 76), tornando-se uma instituição anódina, alienada, reagindo mediante as diversas pressões exercidas por grupos de interesses diversos e independentes. Essa nova concepção não deixa de reconhecer a necessidade dessa instituição; está longe de se propor um anarquismo. Procura, entretanto, encontrar o papel do indivíduo *qua* indivíduo, sem que o modo coletivo de vida acabe por sufocar sua singularidade.

Muito embora os movimentos de representação começassem a tomar forma somente no final do século XX, Rousseau já trazia esse tópico para discussão no século XVIII, ao considerar a democracia como uma forma de efetivação da soberania popular. Em *O Contrato Social*, fundamenta a teoria da democracia participativa. É na participação individual que se fundamenta a democracia, fortalecendo-se ao provocar um efeito psicológico sobre todos os participantes, estabelecendo uma relação contínua entre o modo funcionamento das instituições e “as qualidades e atitudes psicológicas dos indivíduos que interagem dentro delas” (PATEMAN, 1992, p. 35). Junto a esse conceito, inclui-se também a noção de liberdade de decisão, que está diretamente vinculada ao quanto efetivamente o indivíduo participa do processo coletivo.

Stuart Mill (1937) faz algumas afirmações bastante precisas: a liberdade é essencial para a vida humana, mas tem como parâmetro o controle social. Nada pode ser feito de modo a prejudicar o indivíduo. Todavia, esse controle social, por sua vez, não pode ser ilimitado. Seu pensamento dirige-se no sentido de conciliar a liberdade individual com os limites que a sociedade impõe sobre os indivíduos. O domínio que o indivíduo deve ter remete a sua própria pessoa, ou seja, o domínio sobre si mesmo, não sobre o outro. As decisões coletivas, resultantes de um esquema participativo tornam-se muito mais aceitáveis pelo indivíduo, que

deixa de vê-las como coibitórias, mas necessárias para uma boa convivência social (SILVA, 2009).

Esse conjunto de postulados determina a direção para onde um modelo democrático participativo deve caminhar. Contudo, os regimes democráticos, tais como se apresentaram até a década de 1960, não seguiram essas premissas, pois o que se conhecia por “democracia” foram sistemas em que grupos fortes detiveram o poder. Dahl, nessa análise aponta dois elementos centrais na crítica ao elitismo democrático: o rompimento da oposição idealismo/realismo e a preocupação com a qualidade da prática democrática (cf. AVRITZER, 1996, p. 115 e 116).

A insistência na fórmula clássica de democracia de baixa intensidade, paradoxalmente, traz consigo uma degradação significativa do que seria uma real prática democrática. O autor declara também que “o modelo hegemônico de democracia tem sido hostil à participação ativa dos cidadãos na vida política e, quando a tem aceitado, tem-na confinado a nível local” (*id.*). Complementa que as relações de desigualdades podem provocar insatisfação dos indivíduos, gerando com esse tipo de atitude uma falta de comprometimento com o regime político. O Estado, próximo a uma anomia social, enfraquece a inclusão da população acentuando as desigualdades sociais, aproximando-se dos sistemas oligárquicos.

Destaca-se que democracia estruturada com essas delimitações começou a ser revista no final da Guerra Fria e, com a globalização, surgiu uma ideologia “contra hegemônica”, caracterizada pela preocupação em ser uma democracia de “alta intensidade”. Essa corrente de pensamento entende democracia como forma de aperfeiçoamento da convivência humana e também “uma nova gramática de organização da sociedade e da relação entre Estado e a sociedade” (SANTOS; AVRITZER, 2008, p. 15). Os autores pontuam que o reconhecimento da pluralidade humana se dá a partir de dois critérios: a ênfase na criação de uma nova gramática social e cultural – e o entendimento da inovação social articulada com a inovação institucional – isso é, com a procura de um novo modelo de instituição democrática.

A questão da democracia nas suas acepções não hegemônicas está estreitamente ligada ao reconhecimento de que não constitui um mero acidente ou uma simples obra de engenharia institucional. Esta concepção implica um movimento emancipatório que “inspira uma visão de liberdade ou de liberação que contém, por sua vez, a promessa de uma forma de democracia participativa e inclusiva” (*op. cit.*, p. 24). É esse modelo de sociedade civil que, na concepção habermasiana, se caracteriza como

[...] um conjunto de sujeitos coletivos que tematizam novas questões e problemas, que clamam por justiça social e que organizam e representam os interesses dos que são excluídos dos debates e deliberações políticas (LÜCHMAM, 2007, p. 147).

No emprego dos conceitos “democracia, participativa e representativa” aqui reproduzidos, fica evidenciada certa ambiguidade relativa aos seus étimos, quanto ao que vem a ser democracia: governo do povo ou para o povo? Conforme a resposta dada a essa questão, o resultado pode ser um governo que atenda o “de” ou “para”, mas completamente diverso daquilo que costumeiramente se denomina democracia, pois, em última instância, pode ocorrer um governo voltado para o povo, sem que o poder se exerça verdadeiramente pelo povo, como foi o caso, por exemplo, das “conquistas sociais” alcançadas durante a ditadura Vargas.

Habermas (2014, p. 327), na tendência ao entrelaçamento da esfera pública com a esfera privada, destacou que, para haver democracia e representatividade popular, “há de se desvencilhar da esfera pública os interesses burgueses secularmente imiscuídos e tensionantes da relação Estado-sociedade a ponto dos interesses de um confundir-se com o do outro”. Quanto à participação do sujeito ou sua representatividade no produto social e nas instituições políticas, a *Declaração dos Direitos Humanos* de 1948 já destacava

[...] a participação como um direito e uma pretensão, refere-se a um Estado produtor que atribui, distribui, reparte, que não deixa sua situação social a cargo do indivíduo, mas vem em seu auxílio com concessões (HABERMAS, *op. cit.*, p. 470).

Reverter a prioridade política em prol de uma efetiva participação social, dando ênfase à face educativa em detrimento da decisória, implica um processo de logo prazo que envolve educação para o exercício da cidadania, organização da sociedade civil, estabelecimento de novas relações e práticas de vigilância, resistência e enfrentamento de conflitos inerentes desse modelo de governança.

Esses pressupostos requerem uma nova interação nas relações do poder, que importa em compreender suas demandas, seus atendimentos, e no reconhecimento de que o Estado está a serviço do bem comum. Decorre da instalação desses princípios a abertura de canais de comunicação, pela via democrática participativa, cujos interesses são abertamente discutidos, em arena apropriada, com o objetivo de encontrar um ponto de equilíbrio.

O indivíduo precede o Estado, que atua em sua função, e não o contrário. Pressupõe-se a individualização, levando em conta em a sua singularidade: o sujeito social, independentemente do grupo a que está vinculado (ou não). O grupo, por sua vez, deve corresponder à soma de seus componentes e não impor-se sobre cada um em particular (BOBBIO, 2012). Tanto em Rousseau, Habermas e Bobbio, a base do pensamento

democrático é sempre direcionada para o indivíduo, pois não se pensa em coletividade que o ignore.

#### 2.4.2. Cidadania e Representação Social

Santana (1995) destaca três categorias de direito envolvidas na cidadania e representação social: os civis, os políticos e os sociais. Os civis estão relacionados com “as lutas da fase liberal clássica, nos séculos XVII e XVIII, pelas conquistas dos direitos à vida, à liberdade e à propriedade” (id. p. 59); os políticos, à liberdade de associação, de crença e pensamento através de mecanismos postos pela ordem jurídica vigente; os sociais advêm das contradições da ordem política capitalista. (DELGADO, *In* SANTANA, *op. cit.* p. 70).

Tem-se então na representação social o partilhamento das decisões naquilo que é de interesse público, de grupos organizados ou de uma classe específica. Essa representação é mais bem efetivada quando se instalam os conselhos de Participação Popular na gestão da *res publica*. Sua dinâmica envolve o partilhamento dos atos de governança local no que tange ao atendimento da demanda social, interferindo na discricionariedade da administração pública. Esses conselhos têm por objetivo não somente fiscalizar os programas e ações resultantes do cumprimento da norma legal, mas fazê-los à luz das demandas sociais instaladas.

A igualdade natural dos homens, postulado ético da democracia representativa, é consequência das fases de ampliação dos direitos políticos, que trouxe essa modificação nos sistemas representativos. Esse fato decorreu do esgotamento da representatividade de diversos setores da população civil e do distanciamento entre os cidadãos e os *policy makers*. Assim os instrumentos de representações democráticas começaram a ser pensados e formulados. Os fundamentos da legitimidade do Estado atestam que “é por meio da legitimidade que a sociedade confere que as instituições se sustentam” (FAORO, 2008, p. 206).

Autoridade, poder, legitimidade e legalidade complementam-se. Na ausência da legitimidade, por mais que se publiquem leis e decretos, a validade social está comprometida. O Estado, organizado num sistema de representação de partidos, faz-se representar por grupos de interesses de classe ou “presumidamente gerais” (BOBBIO, 1986, p.117). A Constituição do Estado representativo contemporâneo, conforme os recortes de enquadramento históricos aqui expostos, consagrando o mecanismo da impessoalidade e o acatamento da igualdade e da liberdade, tem origem no todo social, e não apenas em algumas de suas partes.

O Estado liberal democrático, como se designava na segunda metade do século XX, é social e plural (BRESSER PEREIRA, 2009, p. 34). O Estado social-liberal, republicano e

democrático adicionou a proteção dos direitos republicanos, ou seja, os direitos que cada cidadão tinha na garantia de que o patrimônio público fosse usado para fins públicos, enquanto a democracia trouxe a possibilidade da participação, que lhe é correspondente, incentivou organizações e conselhos de controle ou de responsabilização social (*id.* p. 36). Consagrou como pilar de sustentação do modelo um arcabouço jurídico legitimado pelas decisões públicas em função da igualdade, em que todos podem participar dos processos de decisão.

Essa base prenuncia o modelo de descentralização proposto por Bresser Pereira no aprimoramento de mecanismos de diálogo social, criando instituições que incluíssem a participação dos cidadãos nas decisões públicas; trouxe o fortalecimento das capacidades institucionais de coordenação, mediante o estabelecimento de incentivos e de apoio técnico aos entes subnacionais. No bojo das reformas administrativas do Estado, vieram os orçamentos participativos, a representatividade social e a fiscalização dos atos públicos. Destaca-se que a descentralização foi uma tendência mundial iniciada nos anos 1970, e se instalou definitivamente na década seguinte.

Nas sociedades avançadas, a democracia participativa supera os tipos elitistas de representação, porém não concretiza o ideal deliberativo, pois segundo o mesmo autor, ela “satisfaz-se com as condições de que o debate envolva uma participação substancial das organizações da sociedade civil e siga as regras mínimas de ação comunicativa, em especial a do respeito mútuo pelos argumentos que justificam cada posição” (BRESSER PEREIRA, *op. cit.*, 38).

A democracia participativa tem sua fundamentação em que todos devem ser tratados como igualmente qualificados para participar das tomadas de decisões, configurando o que a democracia vem resguardar: participação efetiva, entendimento das questões comuns, controle coletivo dos processos e ações que dela demandam. É certo que uma mudança desses postulados não acontece num simples *fiat lux*, mas numa gradação efetiva dos direitos consuetudinários, através de exercícios e vivências democráticas, que têm início na construção do diálogo social.

#### 2.4.3. O Direito à Representação e Participação

O princípio de uma sociedade igualitária ganhou pauta nos debates sociais e foros de juridicidade positiva (constitucional) e impositiva (normativo). Mesmo tendo seu princípio motriz estabelecido pela Lei, os resultados ainda estão sendo lentamente construídos.

A Constituição Federal de 1988 regulamentou a participação popular como elemento integrante no processo político no país. Introduziu mecanismos de representação de social como forma de acesso ao governo. Com isso estabeleceu uma dinâmica que pode influenciar a formulação e implementação de políticas sociais. Visou à garantia dos direitos humanos de base igualitária, reconhecendo que a diversidade é componente do desenvolvimento biológico e cultural do homem.

Os congressistas procuraram corrigir os desvios gerados pela exclusão de um contingente expressivo da sociedade, criando estruturas de representação, de forma que e as políticas sociais que derivassem do esforço institucional viessem a garantir os direitos propostos. O resultado final estabelecido na Carta Magna pareceu, num primeiro momento, ser investido de amplitude excessiva; porém foram necessárias duas décadas para se iniciarem os ajustes na sociedade.

A condição de representantes e representados, em torno da promoção humana e da extensão igualitária dos seus direitos, não se efetivou nem por aqueles que a redigiram e aprovaram, nem por aqueles que deveriam ser os guardiões da norma jurídica, pelo simples fato que deram tratamento igual aos entes federados desiguais, impedindo a materialidade do direito por questões econômicas locais.

Todavia, é na malha do tecido social, construída pela desigualdade material, quer na distribuição de recursos e bens gerados pela própria sociedade, quer nas condições de acesso aos bens e serviços públicos, que a desigualdade se manifesta. Esses bloqueios neutralizam a noção de impessoalidade constitucional, pois acabam gerando tratamentos desiguais, quando há necessidade de dar respostas às demandas de indivíduos situados nas posições mais inferiores da hierarquia social.

Percebida essa dicotomia, o Estado iniciou a construção de instrumentos para desenvolver um modelo político redistributivo e representativo. Observa-se que não tendo superado, mas minimizado as condições de pobreza absoluta, os setores da sociedade que antes simplesmente lutavam por sobrevivência, passaram a lutar pela ampliação de seus direitos constitucionais.

Tal foi o caso de um pai, cujo filho havia sido atropelado e se tornado paraplégico com várias outras sequelas, acionou o Ministério Público de um dos municípios estudados, para exigir a continuidade educativa de seu filho, demandando da municipalidade, uma professora e instrumentos adaptados para levar até o hospital público a educação a que a criança tinha direito (GOMES, 2010, p. 135).



Dessa demanda surgiram posições extremamente controversas, porém, como resultado, iniciou-se um debate, levado inicialmente pelos promotores públicos locais, entendedores de que a igualdade de direitos reside em quaisquer situações da vida. Assim, ações de cidadania como a apresentada geraram outros movimentos, e vários grupos se constituíram enquanto forma de representação social. Motivados por diferentes causas, mas tendo como ponto comum os valores igualdade e liberdade, os movimentos sociais ganharam mais amplitude, principalmente nos grandes centros urbanos.

Dos grandes centros, esse fenômeno irradiou-se para cidades de médio e pequeno porte circunvizinhas. Porém, essas mudanças, embora desejadas, foram mais lentas devido às limitações econômicas e materiais de cada localidade. Isso não limitou os movimentos de participação comunitária, que vieram a se fortalecer por força de atos de organizações não governamentais e entidades filantrópicas, que atuam em defesa desse contingente de pessoas que, temporária ou permanentemente estão em situação de incapacidade. Essas batendo, insistentemente na porta dos seus representantes, passaram a cobrar a implementação de políticas públicas que, *pro acto e facto*, lhes eram de direito.

Quando o foco está na condição humana, os direitos, e o reconhecimento de “cada indivíduo humano como edificador de mundos ou coedificador de um mundo comum” (ARENDR, 2011, p. 45), um novo paradigma se instala, caracterizado como uma *vita activa*. O cidadão demandante de um determinado ato público insere-se na teia das relações representativas, quando seus direitos são reconhecidos e secundados por uma ação efetiva e em tempo real. Observando essas premissas, surge uma reação em cadeia que gera outras ações, dada a imprevisibilidade dos relacionamentos e da capacidade de instaurar novos paradigmas.

Esse movimento em curso não é apenas pautado por sentimentos de tolerância, bondade, compaixão ou por comiseração. Todavia, o sentimento de rejeição que um estigma provoca ainda persiste, e pode vir revestido de compaixão, trazendo o acolhimento como um ato temporário de ajuda; porém, essa ajuda está de certa maneira incentivando o confinamento do estigmatizado. Enquadrados na categoria de sentimentos, embora vistos como meritórios, essas mesmas ações podem se esgotar na realização de um único ato.

Portanto, longe de ter uma ação pontual, circunscrita a uma determinada demanda, ela precisa ser estabelecida primeiramente, como um ato educativo da sociedade. O indivíduo percebe, com dois séculos de atraso em relação a Rousseau, que o bem-estar de cada um dependerá do bem-estar coletivo, e que está diretamente vinculado ao empenho que cada indivíduo dispensa à coletividade. A premissa de igualdade e legitimidade é estabelecida

primeiro no lar, para depois consolidar-se nas demais instituições e estruturas sociais. O sujeito que na sua infância e adolescência nunca conviveu com a diversidade, dificilmente terá, na vida adulta, no ambiente profissional, uma atitude equânime em suas relações pessoais e profissionais com aquele que rotula de “diferente”.

Legisladores e gestores públicos são despertados por demandas, que percebem ter respaldo legal e popular, mas não sabem operacionalizá-las, ou não destinam recursos para tal. Um balizador atual relativo à representação das demandas de um determinado grupo, para um legislador ou um executivo gira em torno de se verificar o poder de pressão que pode ser exercido.

Na sociedade capitalista, os direitos humanos entram nas agendas públicas, mediados por concepções de natureza econômica, ou por força de pressão de instituições internacionais e nacionais, que se aglutinam em torno de sua representação. Os grupos socialmente mais vulneráveis – os setores sociais menos favorecidos, e as etnias minoritárias – não conseguem que os seus interesses sejam representados no sistema político com a mesma prontidão com que setores majoritários ou mais prósperos economicamente conseguem. A representação pela tomada de decisão por maioria não garante que grupos minoritários sejam adequadamente representados, “chegando a um terceiro limite da teoria democrática hegemônica: a dificuldade de representar agendas e identidades específicas” (SANTOS, AVRITZER, 2005, p. 14). Para os autores clássicos, democracia e representatividade são distintas: enquanto a primeira se apoia na premissa da igualdade, a segunda estabelece uma distinção entre níveis de preparo para atuação na vida pública, fortalecendo uma concepção elitista.

Contrária a esse tipo de proposição está a “demo diversidade”, como concepção de cidadania. Demo diversidade significa, conforme Santos e Avritzer (*op. cit.*), a coexistência pacífica ou conflitual de diferentes modelos e práticas democráticas. A representação política deveria envolver vários grupos, cada um com valores singulares. Os autores afirmam que “[...] existem duas formas possíveis de combinação entre democracia participativa e democracia representativa: coexistência e complementaridade” (*op. cit.* 2008, p. 47).

Coexistência significa convivência entre a democracia representativa (nacional) com a democracia participativa (local), o que implica articulação das duas formas. Essa concepção se contrapõe à hegemonia política tradicional, e insere na pauta democrática a pluralidade cultural e a inclusão social.

Cunill Grau (1998, p. 280) declara que a eficácia da representação é proporcional à autonomia dos atores em relação ao Estado. Sua justificativa, no entanto, não se baseia numa possível incompatibilidade técnica acerca da coexistência das funções de deliberação e

controle em um mesmo órgão. A autora sustenta que, nas evidências empíricas, a institucionalização da participação cidadã na América Latina tem favorecido determinadas categorias de interesses particulares. Entretanto, tal separação entre deliberação e controle se refere a um problema de natureza política, e não de natureza jurídico-administrativa (CUNILL GRAU, 1998, p.153).

#### 2.4.4. Mobilização Social.

É de Hobbes (1588-1679) a declaração de que “a *democracia* nada mais é do que uma aristocracia de oradores, às vezes interrompida pela monarquia temporária de um orador”. Hobbes certamente se pautava por um modelo que se perpetuou no imaginário que os pensadores carregam de um modelo de uma assembleia ateniense.

Entretanto, no ato da representação, se os fatos e números não são acompanhados de uma retórica convincente, ela pode ser superada por outra defesa de interesses que conjugue os fatores elencados. Nas condições modernas, segundo Walzer (2003), os cidadãos devem governar-se a si mesmos (p. 416), e esse governo se chama democracia – “os melhores filósofos, embora possam governar nossas especulações, não podem governar a nossa pessoa”. Nas sociedades modernas, é preciso frequentar e ter disposição para atender um grande número de reuniões, comissões, convenções, partidos, grupos de interesse e participar de processos decisórios. Na continuidade o autor afirma: “se é para os cidadãos outorgarem leis para si mesmos, então seus argumentos precisam transformar-se em leis”.

A crença então na relevância dos conselhos pauta-se então de dois processos: o de descentralização e o de democratização. Embora esses processos possam vir carregados de transigências, o resultado final de tal participação estará em tese mais próximo do desejo dos cidadãos (*op. cit.*, p. 417).

O artigo 204 da CF/88 assegura a participação social por meio de organização representativa, que “exige responsabilidade dos governos em relação às políticas sociais e demandas dos cidadãos; reconhecimento dos direitos sociais; abertura de espaços públicos para ampla participação cívica da sociedade” (SANTOS JUNIOR, 2001, p. 228). O Estado Social teve origem e resultou das obrigações ampliadas e, relativamente às finalidades socioeconômicas e o planejamento para a execução dos fins propostos. Entre esses fins estão: a promoção do bem comum e da Justiça Social. A legitimação desse modelo decorre da crise

do modelo anterior que isolava os cidadãos, impedindo-lhes participação e cooperação (ZIPPELIUS *In DAL BOSCO op. cit.* p. 47).

Compreende-se o Estado de Direito como um conjunto de características mínimas que “devem ser observadas, como a soberania, o reconhecimento constitucional dos direitos fundamentais e liberdades políticas básicas” (DAL BOSCO, 2007, p. 35). “Esse modelo é caracterizado como sendo de três gerações pertencentes às comunidades e às liberdades básicas” a serem aperfeiçoadas para sua validade efetiva, e tornada real na vida prática da sociedade (*id., ibid.*). Benevides (2006, p. 16) complementa que “os direitos de 1ª geração pertencem aos indivíduos; os de 2ª geração, ao grupo; os de 3ª geração, à comunidade, e acrescenta os de 4ª geração, pertencente ao gênero humano”.

#### 2.4.5. Gestão Participativa.

A Lei e o Direito emergem neste estudo como um viés da normatividade constitucional, estabelecidos a partir de um processo democrático, que trouxe em seu núcleo a positivação dos direitos: direitos individuais, políticos, sociais, econômicos e culturais. Para a materialização da democracia participativa e corresponsável, os conselhos gestores despontam como elo do *ethos* democrático, regido por normas e leis.

O estímulo à participação direta nos processos de decisão pública acarreta a desconcentração da atividade política, e não são todos os dirigentes que estão abertos a compartilhá-los. Representação e participação aqui têm conceitos distintos: enquanto a representação conduz os processos políticos para os representantes eleitos, a participação os coloca no mesmo patamar de atuação. Trata-se então de dois mecanismos institucionais, cuja finalidade é favorecer a ação política. Lubambo esclarece que ela vem valorizar a participação das “partes enquanto partes” e destaca que

[...] essas considerações remetem para o outro grupo de iniciativas sociais e institucionais destinadas a garantir a participação popular direta na política, qual seja, aquele em que se situam as intervenções das partes enquanto partes, sem a pretensão imediata da totalização. O que se quer aqui é que as instituições políticas abram canais para que os diversos grupos sociais, especialmente os oriundos dos setores menos dotados de recursos, contribuam para a elaboração de políticas públicas, apresentando-se ao estado como atores legítimos da discussão política (LUBAMBO, 2002, p. 5).

No mecanismo participativo, Soares (1997, p. 75) acrescenta que dessa complexa engrenagem popular “emerge a participação por controle” que reprime condutas atentatórias

contra tal princípio. Por controle, entende-se aqui a participação popular na administração pública, conferindo e fiscalizando suas ações e se elas pautam pelo interesse coletivo e pela busca do bem comum. Uma política destinada a estabelecer conselhos locais permite que as decisões coletivas sejam bem aceitas pelos cidadãos, pois advém de uma ação integradora.

Todavia, são muitas as denúncias quanto aos direitos supracitados, por não encontrarem correspondência na realidade social. Segundo Herkenhoff (1994), as proclamações solenes dos direitos correm o risco de desgaste quando se percebe o abismo entre os postulados e a situação concreta, motivo de descrença na efetividade dessa política ou direito. Todavia, o autor pontua que, em um momento ou outro, essa representação se efetiva, pois “a história é um movimento dialético” (*id.*, p.62). Novos direitos são reclamados: minorias acabam por tomar consciência de seus direitos e se agrupam em grupos de pressão.

Na *Oitava Carta da Montanha* (Cartas Escritas da Montanha, 2006), Rousseau trata do conceito de liberdade participativa como independência, ou seja, ninguém é senhor de ninguém, porém, quando alguém é dono de si mesmo, de sua própria vida, a liberdade é salientada pelo controle sobre essa vida. Nas atividades participativas, o pensador assegura que, ainda que nenhum homem ou grupo seja senhor do outro, todos são igualmente interdependentes e igualmente sujeitos à lei.

A liberdade participativa é materializada nos conselhos, que são a validação da boa governança, e trazem consigo, segundo Santos Júnior (2003), uma nova cultura, tanto para dimensão dos direitos sociais inscritos na Constituição de 1988, quanto para a incorporação de novos atores sociais que apareceram no cenário público. A Constituição Federal de 1988 foi um marco no que se refere à instituição de mecanismos de participação: fez emergir na década de 1990 princípios para a instituição de Conselhos.

Primeiramente, determinados por Lei, vieram os conselhos de saúde, de assistência social, os tutelares, da criança e do adolescente, da educação, entre outros. A seguir, vieram os mecanismos de acompanhamento e de controle dos gastos do dinheiro público, destinado a essas instâncias nas localidades.

É na participação da vida política da localidade que, segundo Stuart Mill, se cumpre o efeito educativo da participação, onde “não apenas as questões tratadas afetam diretamente o indivíduo e sua vida cotidiana”, mas “é no nível local que o indivíduo aprende o que é democracia” (PATEMAN, 1992 p. 46).

A participação na elaboração de planos e programas tira o indivíduo da anomia social e permite que os cidadãos não só tenham um “treinamento social”, mas que, na teoria da moderna democracia, a “poliarquia” (termo que foi tomado em sentido diverso de suas

primeiras acepções) tenha a igualdade política de oportunidades, pois seu pré-requisito seria o consenso a respeito das normas que vão definir a formulação das políticas sociais (DAHL, 1956, p. 75-6).

O modelo, entretanto, contém um risco, pois segundo Dahl, se a participação não resultar de um prévio treinamento social e de seu exercício efetivo, podem ocorrer alguns perigos que afetariam a estabilidade do sistema democrático. Pateman (p. 20), citando Dahl, informa que há uma complexidade inerente no que diz respeito aos relacionamentos dos grupos de condição socioeconômica baixa. Ali o índice de atividade política é menor, com a possibilidade de surgirem personalidades autoritárias, pondo em risco o consenso de normas de seu próprio regramento.

Os mecanismos de participação social são, portanto, vias de impedimento para que as instituições não se fechem em si mesmas, estagnadas pela sua lógica e burocracia, que vai se criando ao longo de sua vida organizacional, tornando-as alienadas e desfocadas da realidade social.

#### 2.4.6. Controle Social

O termo controle social surgiu no Brasil na década de 1980, como condição para a democracia, advindo do princípio da participação dos indivíduos na gestão dos negócios públicos, correspondendo a uma moderna compreensão de relação entre Estado e sociedade. Cabe à sociedade a vigilância, o controle dos atos públicos, principalmente aqueles instituídos para garantir os direitos das minorias e dos excluídos.

O ponto de partida para operacionalizar a prática dessas prescrições é a instalação dos Conselhos de Participação Popular na gestão da *res publica*, sendo de responsabilidade do Estado, enquanto operador desse direito, dotá-lo de eficácia. A dinâmica primeira no apossamento desses Conselhos é permitir sua participação nos atos de governança local quanto ao atendimento da demanda da comunidade, como instrumento de representatividade a que foram alçados.

Gomes (2003) conceitua como controle social, aquilo que é relativo às relações políticas e tem um controle ascendente. O autor atribui ao governo a responsabilidade de manter uma relação constante, e não apenas eleitoral, com a sociedade onde,

[...] novos espaços de participação estruturados com diversos objetivos, como o de constituírem espaços de construção da cidadania ou em fóruns de identificação e captação das demandas da sociedade, e também em espaço destinado a viabilizar o controle permanente da sociedade sobre os governantes (*op. cit.* p.30).

Boaventura e Avritzer (2008), afirmam que a motivação da participação é parte de uma herança comum aberta nos debates sociais democráticos, especialmente aqueles oriundos do movimento comunitário, no qual se passou a compreender o real significado da participação.

Bobbio (2011), na evolução da democracia política, define essas instituições como conversoras das demandas populares e ampliadoras dos espaços democráticos. O autor esclarece ainda que, para destacar um índice de desenvolvimento democrático, este não pode mais ser simplesmente o direito de votar, mas o número de instituições nas quais se exerce a participação direta.

O que estava restrito à academia, conforme demonstram os estudos de Draibe, (1998), Santos Jr. (2004), Schwartzman e Cox (2010), entre outros estudiosos da política pública brasileira, ganhou impulso com as iniciativas dos governos na segunda metade da década de 1990, que passaram a ter no controle social e na política redistributiva, um instrumento destinado a minimizar a pobreza e compartilhar responsabilidades.

Essa política de ação redistributiva incorporou elementos peculiares da cultura nacional, criando uma institucionalidade de direitos e trazendo com ela os instrumentos também peculiares de conceitos de democracia e participação social.

Cabe então, uma ação estimuladora do poder público, incentivar os institutos democráticos trazer para a arena política esses atores pela via educativa – pois não se concebe uma democracia direta ou participativa sem oportunidades iguais de representação.

Todavia há de se registrar as diferenças entre as constituições dos conselhos populares e dos conselhos gestores. Gohn (2003) destaca que a conjuntura política do país demarcou como campo de debate duas propostas: os conselhos populares, criados no final dos anos 1970 e, na década seguinte, e os constituídos em decorrência de movimentos populares, ou setores organizados da sociedade civil em suas relações com o poder público. Quanto à teoria da ação social, Gohn (1997, p. 51) analisa esses movimentos também em relação à capacidade (ou não) de mobilização de recursos, humanos ou financeiros. Metas e objetivos precisam ser avaliados dentro da perspectiva do custo do que foi mobilizado, numa lógica racional e operativa. Pontua algumas referências como a falta de ênfase na lógica interativa dos indivíduos excluídos do contexto social; falta de estudo do impacto das políticas públicas e ausência de conhecimento da dinâmica social, negligenciando seu contexto e a sua história.

Os conselhos gestores criam a oportunidade de participação e interferência na administração dos negócios públicos, devendo ser constituídos a partir do poder legislativo, ou executivo e previstos na lei orgânica municipal. São estratégicos na condução das políticas

participativas, como instrumentos de cogestão. Os conselhos populares resultam do movimento civil organizado e de um poder popular autônomo, estruturado e legitimado a partir de movimentos sociais.

Gomes (2010) informa que os conselhos gestores, além de constituírem-se um espaço democrático, independentemente das motivações políticas, sociais e econômicas que os empossaram, conduzem e justificam as novas formas de participação da sociedade. A abertura desses espaços de participação, reivindicação e interlocução política, insere-se na moderna democracia como salvaguarda dos direitos das minorias.

Esses conselhos têm quatro objetivos: promoção da cidadania, educação política, identificação e capacitação específica dos conselheiros, e monitoramento das necessidades e demandas sociais.

Na representação dos interesses populares, ou de minorias, na administração da “*res-publica*”, Di Pietro (2004, p. 541) destaca a investidura popular no controle das ações governamentais; deve ocorrer um processo inicial que envolva o “poder comunicativo” do povo atuando na criação legislativa.

No atendimento da premissa de “democracia”, cujo “poder emana do povo e em seu nome é exercido” (CF/88), a solução encontrada pelos constituintes foi a inserção popular em atos da gestão pública. Criou-se a possibilidade de estabelecimento de conselhos como interlocutores da sociedade. Quanto ao papel político dos conselhos, destacam-se as ações de controle social. Os conselhos são relevantes porque criam canais de comunicação entre a sociedade e o poder público e favorecem a avaliação, a fiscalização e, principalmente, encaminham as proposições de ações que atendam as demandas sociais. São também mediadas por esses conselhos as ações que devem ter prioridade e se configurar na materialização de serviços públicos.

Pensar os Conselhos como mecanismos de edificação de uma nova cultura, sustentados por uma democracia participativa, não só é necessário, como também, segundo Campos e Maciel (1997)

[...] compreender que o novo é uma construção histórica. Reclama a construção de referenciais teóricos, de valores éticos e práticos sociopolíticos que suplantem o divórcio entre a delegação sem representatividade legítima e da representação sem delegação democrática. Para a efetividade deste novo paradigma é indispensável o combate aos comportamentos identificados e reiteradores da acomodação, da indiferença e do niilismo (*op. cit.* p. 150-151).

Por outro lado, não se pode pretender que a participação e o controle social possam ser efetivados somente a partir da instalação de conselhos. Faz-se necessária a construção de



espaços coletivos de cultura e vivência democrática, pois a partir do diálogo entre poder instituído e sociedade, a dimensão “do que”, “quando”, “onde” e “como” deve estar na pauta do planejamento da ação pública.

Nas suas concepções e fins, os conselhos são um dos instrumentos de representação social para trazer à luz os direitos estabelecidos, ainda não viabilizados. Esse instrumento é reforçado com o envolvimento de outras instituições democráticas. Na definição de seu alcance, segundo Degennszajh

[...] os conselhos não podem ser considerados como únicos condutos de participação política e nem exemplos modelares de uma sociedade civil organizada. Esta é uma das formas que o movimento social conseguiu conquistar, que precisa ser acompanhada e avaliada atentamente, e combinada com outras modalidades de organização e mediação política (DEGENNSZAJH, 2000, p. 67).

No entanto, o regime político que silenciou quase uma geração, trouxe certa apatia social: participam da vida política aqueles que estão tradicionalmente instalados como representantes públicos, com legados transmitidos de pais para filhos e netos ou, daqueles que foram acolhidos e se tornaram participantes ativos de lutas e de movimentos sociais.

A participação popular na vida política ou em movimentos associativos tem crescido, ampliando o leque de representação social, porém ainda restrita dada a dimensão demográfica e geográfica do país. Esse é um aspecto limitador das práticas participativas e organizativas, capazes de direcionar as ações do poder público em favor dos interesses populares.

A institucionalização e a legitimação dos conselhos são processos teórica e juridicamente bem definidas, mas frágeis e não totalmente consolidados no tecido social, salvo o caso de alguns cuja constituição é necessária para garantir de transferências de recursos financeiros do Estado e, mesmo assim, com certas limitações. Em muitos municípios, os conselhos

[...] têm sido apenas uma realidade jurídico-formal, e muitas vezes um instrumento a mais nas mãos dos prefeitos e das elites, falando em nome da comunidade, como seus representantes oficiais (GOHN, 2002, p. 89).

A função dos conselhos, sua eficácia ou ineficácia, está diretamente ligada com o respeito e a legitimidade que lhe é assegurada. Essa legitimação é uma via de mão tripla: sociedade/conselho; poder instituído/conselho, e conselho/sociedade.

O Executivo pode criar dificuldades em dividir o poder com a sociedade civil, resistindo às interferências ou aos controles dos conselhos, cuja eficiência está em não se intimidar e manter a liderança, e a capacidade política-fiscalizatória e gerencial. Como instâncias do fazer político, os Conselhos

[...] não podem ser confundidas com uma confraria de amigos, com um palco de conciliações, como desejam muitos governantes. Por outro lado, também não deve ser entendido como fórum de discórdia e da oposição sistemática, como desejam alguns esquerdistas (CAMPOS E MACIEL 1997, p. 154).

Comumente, segundo os autores supracitados, há uma separação entre o saber técnico e o saber popular, no momento em que as atividades são divididas entre os conselheiros. Assim, pode ocorrer a subalternização de algumas práticas, na medida em que,

[...] o trabalho de reflexão, de argumentação, de representação pública tem sido predominantemente dedicado aos representantes governamentais ou a intelectuais conselheiros. A parte mais árdua, que é mobilização, é delegada aos representantes não governamentais. Tais comportamentos não são compatíveis com o exercício de gestão democrática descentralizada e representativa. Estão sim, a serviço do fortalecimento de comportamentos e práticas conservadoras no âmbito da administração pública (*id. ibid.* p.154).

Se a lógica da constituição dos Conselhos é proporcionar a edificação de uma nova cultura política, não resta dúvida de que o apego ao poder será um forte ponto de resistência à mudança, até porque sua apropriação e cristalização estão consolidadas.

A sociedade civil organizada, interessada numa nova relação com o Estado, além de quebrar paradigmas vigentes precisa somar esforços horizontalmente para que não ocorra sua desqualificação ou deslegitimação; para tanto além de um comportamento de vanguarda política, deve estar provida do uso da racionalidade. Os instrumentos e mecanismos de participação política, formal ou informal, podem sofrer solução de continuidade, na ausência de lideranças e de projetos consistentes.

As ambivalências derivadas das lealdades políticas dos atores locais, resistências às práticas de negociação e persistência de mecanismos clientelistas tradicionais estarão presentes na arena política e serão grandes os desafios para integrar novos grupos, com baixa capacidade de mobilização e organização. Para Telles

[...] essas (e outras) experiências são muito fragmentárias e descontínuas e que as conquistas são incertas, pois se processam em um terreno minado por práticas autoritárias e excludentes, além de não atingirem muitos (na verdade, a maioria) dos que se encontram fora das arenas organizadas da vida social (1994, p. 15).

A instalação de arenas públicas para uma interface entre Estado e sociedade permitirá que a gestão pública se torne permeável às demandas emergentes da sociedade civil, subtraindo do Estado o monopólio da definição de uma agenda de prioridades (*id. ibid.*).

Tal situação confere outro significado ao conceito de interesse público: “uma noção plural e descentralizada, capaz de traduzir a diversidade e complexidade da sociedade”.

Rompe com a versão autoritária enraizada na história política do país, “sinonimizada com a razão do Estado e identificada com a imposição autoritária da lei” (*id. ibid.*).

Como se observa, o espaço público é contraditório, permeado de posições antagônicas, mas que possibilitam a consolidação da democracia por trazer o diálogo, no qual as diferenças se expressam e as divergências podem encontrar um meio-termo. Trata-se, portanto, de criar uma via dialógica onde valores, demandas, posicionamentos, argumentos e contra-argumentos se harmonizam, se formam e conformam em torno de questões de interesse público.

Nessa perspectiva, conselho é um espaço de liberdades democráticas. O papel peculiar desses espaços, segundo Telles, é trazer a possibilidade da construção negociada de parâmetros que vão balizar a deliberação política e arbitrar os interesses envolvidos. Nesse sentido, os conselhos devem trazer para si a responsabilidade de eliminar todo e qualquer privilégio individual ou de um grupo específico, uma vez que

[...] são fomentadores de uma nova institucionalidade que se abre a espaços de representação, interlocução e negociação. É uma institucionalidade construída através de regras formais ou informais da convivência pública, sob formas codificadas ou não, permanentes ou descontínuas, mas que, de alguma forma, projetam os direitos como parâmetros que balizam o debate sobre o justo e o injusto, o legítimo e o ilegítimo, nas circunstâncias e acontecimentos que afetam a vida dos indivíduos, grupos e classes e mesmo de uma população inteira (*id. ibid.* p. 16).

Essas instituições de controle social, quando presentes em estados e municípios, são a grande referência da democracia participativa, pois, se bem conduzidos, poderão trazer estabilidade política e administrativa pela proximidade com os sujeitos de direito.

Num contexto de boa governança, a transitividade das relações abre espaço para proposições, implantação e avaliação dos resultados, constituindo assim um mecanismo de retroalimentação do sistema de gestão participativa.

Como canais de participação, os conselhos articulam representantes da população e membros do poder público estatal em práticas da boa gestão de bens públicos, ou de instrumentos de efetivação da democracia pela via da ação representativa, deliberativa e fiscalizadora.

A maioria das formas de participação é feita através dos representantes; porém existe a participação direta da população através de fóruns e as conferências. Para Lüchman

[...] a participação direta ocorre em basicamente dois momentos: na assembleia dos cidadãos deliberantes sem intermediários e o referendun, e todas as outras formas de participação ocorrem via representação (2002, p. 162).

Independentemente de ser uma forma direta ou indireta, a sociedade brasileira tende a ampliar seus espaços de participação levando a discussão de propostas de seu interesse para as

arenas públicas, de forma a dar visibilidade aos conflitos e ressonância a suas demandas, permitindo o cruzamento de razões e valores. Interessado na legitimidade da atuação dos representantes da sociedade civil, Avritzer (2007) constrói uma argumentação em torno da representação por afinidade. É aquela que, mesmo não havendo o ato explícito da autorização, ocorre por identificação e afinidade. Esse viés de efetivação da democracia suscita algumas considerações referentes ao modelo de cogestão da administração pública, tendo em vista que podem, já na sua constituição, serem instrumentos proforma, nulos nos seus objetivos e na representatividade.

Outra forma de representação é a que se ancora na ideia de representação virtual construída por Edmund Burke (*In GURZA LAVALLE et. al.* 2006, p. 89): a representação virtual. Essa representação existe onde houver comunhão de interesses e empatia de sentimentos entre aqueles que foram escolhidos pelo voto direto ou não. O que legitima a representação é o “sentimento” ou “compromisso” da representação, um sentimento de reciprocidade entre representante e representado, que dispensaria o ato formal de autorização, pois o fato de sentir-se representado legitima o ato de representação.

O fato de representar alguém não equivale a sua representação efetiva. No entanto, o comprometimento com os interesses representados é um componente vital da representação. Dessa forma, para ser mantida, a representação virtual pressupõe a atuação em favor dos interesses dos representados, pois é exatamente esse sentimento que constitui a representação. Na representação virtual estão presentes mecanismos indiretos de sanção e prestação de contas, os quais devem ser explorados a fim de determinar ou não uma “responsividade virtual” (GURZA LAVALLE, 2006; AVRITZER, 2007).

#### 2.4.7. Conselhos Deliberativos.

Descrevendo a instalação dessa via de conselho, dois aspectos se distinguem: primeiro, os assuntos relacionados à democracia representativa, uma vez que os membros do conselho são representantes; o segundo, a democracia deliberativa, que dá o caráter plural e colegiado desse órgão. Pela via deliberativa, o conselho tem poder de decidir sobre a implantação de políticas públicas ou alocação de recursos relativos a sua área de atuação.

Tratando dos conselhos e da questão deliberativa, Gomes (2003) expõe o debate que se abre: a predominância de interesses conflitantes nas estruturas de relações sociais típicas da sociedade capitalista. A complexidade do tecido social não garante a realização dos ideais

rousseauianos de igualdade e soberania popular pela via da democracia. Existem apenas duas formas de democratizar a democracia: melhorando seu método, ou reduzindo a complexidade da sociedade, e para tanto, precisa ser encontrada uma via menos obstruída. Para Gomes, somente através dos conselhos gestores municipais, pelo seu caráter local e setorial e agregativo, que as vozes sociais encontram canais de expressão.

Na modalidade deliberativa, Cohen e Arato (1998, p.186) afirmam que uma instituição tem essa característica apenas quando emerge de arranjos e escolhas coletivas, estabelecidas em condições de argumentação entre sujeitos livres e iguais. Um conselho deliberativo recebe contribuições de diversos atores, cujos membros são capazes de identificar demandas sociais, muitas vezes alheias à agenda pública, e propor soluções capazes de influenciar na tomada de decisão. Em síntese, tem por propósito encontrar ou promover, pela via deliberativa, a solução de problemas sociais.

O Conselho apresenta-se como um mediador interessado em soluções de problemas não equacionados e trazê-los para a esfera central de poder. O conselho, em sua organização, deve ser instrumentalizado, profissionalizado sua participação por meio de rotinas de argumentação bem estruturadas, capacidade de negociação, de forma a estabelecer um elo efetivo entre sociedade e poderes oficialmente instituídos.

A instituição deliberativa sucede à representativa e à consultiva. Essas duas últimas, de natureza idealista, política e acadêmica migram para uma redefinição pela via deliberativa, cujo grau de importância e operacionalidade é discutido.

Habermas (1997) é definidor da teoria na qual uma democracia deve fomentar procedimentos para a abertura do diálogo entre indivíduos, de maneira tal que o que for deliberado, através do consenso e produzido pela força do melhor argumento, seja uma decisão legitimada e aceita perante os seus pares. Concretizam-se com esse ato e com essa institucionalidade os direitos participativos e princípios democráticos.

Avritzer (2003) defende a via deliberativa como um espaço de interação entre indivíduos onde são debatidas as propostas apresentadas pela autoridade política. Ali se delibera seu conteúdo moral e as das diferentes proposições apresentadas pelo do grupo social. No que se refere às decisões sobre uma determinada política, os conselhos deliberativos, além de exercer o controle sobre sua gestão, garantem que o debate ocorra em espaço público e, principalmente, de forma plural. Tais atribuições exigem autonomia do conselho, embora isso nem sempre ocorra.

Nesse aspecto, a referida autonomia está condicionada a alguns fatores, ou seja, dependendo do que Teixeira aponta

[...] o grau de unidade das forças da sociedade civil nele presentes, e da natureza das forças políticas dominantes, esse grau de autonomia poderá ser ou não ampliado. Trata-se, pois de uma nova institucionalizada porque não decorre meramente da lei ou da discussão no parlamento: a esta procede todo um processo de debate público nos espaços sociais, na interlocução de diferentes atores, até constituir um conjunto de proposições que servem de balizamento para as esferas da decisão formal (TEIXEIRA, 1999, p. 27).

Portanto, o atendimento dos interesses das classes populares depende do grau de organização que a sociedade tiver. Por outro lado, o fortalecimento dos conselhos depende do incentivo e das condições oferecidas pelo poder constituído.

Teixeira faz uma distinção entre decisão coletiva (decisionalística) e deliberação (argumentativa); ambas têm valor em si mesmas. Posição distinta tem Schumpeter (1883-1950) que considerava prejudicial essa participação, principalmente nas questões nacionais, de relevância, pois, segundo o economista, são poucos os que têm capacidade de discernimento dos fatos, e estão preparados para agir com bom senso e responsabilidade, e que a participação desvirtuaria com vieses políticos, decisões que deveriam ser técnicas. (SCHUMPETER, 1961).

#### 2.4.8. Ação Fiscalizadora (*Accountability*).

*En una auténtica democracia el pueblo jamás debe permanecer indiferente ante la actuación de los titulares de los órganos del Estado. Debe ser un fiscalizador o vigilante de esta actuación. Sin esa fiscalización a vigilancia constante, la democracia sería una simple mascarada carente de contenido dinámico, que es una de sus notas esenciales.*

Ignácio Burgoa, 1970.

Vem da teoria clássica da administração (Fayol e Taylor) o princípio da análise do conjunto, do todo e da estrutura montada para garantir a eficiência, independentemente de serem essas estruturas associações, organizações, órgãos ou governos. Em sua teoria, Fayol (1841-1925) considera elementos da administração: o ato de planejar, de organizar, de executar, e de controlar. Administração é um processo de tomada de decisões agrupadas em categorias denominadas funções. Dentre os princípios gerais da administração destacados por Fayol, elencam-se aqui aqueles que particularmente se referem ao conceito de *accountability*: o da autoridade e responsabilidade, e a subordinação dos interesses individuais aos gerais (*In*: MAXIMIANO, 2011).

Não se afastando da concepção fayoliana, Urwick (1891-1983) amplia o rol dos atos de administrar: investigação, previsão, planejamento, organização, coordenação, comando e controle. De Fayol, assim como daqueles que o precederam, vem a definição de “controle”,

que consiste em verificar se as ações estão em conformidade com o planejado, se as instruções são claras e precisas e dentro dos princípios estabelecidos.

Na esfera pública, num processo de centralização administrativa, devem ser criados mecanismos de circulação de informação e de recursos dentro do governo e, para além dele, em nível subnacional, convém saber como estão sendo aplicados os recursos públicos. Todavia, não é raro dentro da administração pública, mesmo com os mecanismos de controle instituídos e limitação do poder político, observar zonas internas impenetráveis (cinzentas).

O governo central deteve as funções de coordenação, regulamentação e fiscalização. A prestação de contas ganhou paulatinamente espaço no seio da sociedade organizada “*accountability* democrática”, na medida em que o avanço tecnológico permitiu certos procedimentos, garantidores da impessoalidade do Estado, efetivadores da democratização do país e da legitimação política de seus governantes (LOUREIRO, TEIXEIRA, PRADO, 2008, p. 108).

Esse instrumento de controle e fiscalização reúne a sociedade civil em arenas específicas, provoca e promove debates sobre o acatamento dos atos e práticas do gestor público, daquilo que foi legalmente estabelecido, ou do cumprimento de ações frutos de demandas populares. Implica a obrigação dos governantes em prestar contas dos resultados obtidos em função das responsabilidades que lhes foram outorgadas, mesmo que, num primeiro momento, essas informações venham codificadas ou hermeticamente apresentadas.

O controle se faz não somente numa verificação dos atos passados, mas também numa abordagem dos atos em execução ou em planejamento, como medida preventiva da boa-fé dos governantes, seja ela de natureza política, social ou administrativa – ou ainda o acatamento de leis que tratam, sobretudo da observação dos direitos civis – A via do controle estabelece a responsabilização pública, a determinação da elaboração do orçamento participativo, o envolvimento da sociedade civil no controle da execução do serviço ou do bem público, e a avaliação periódica dos meios e dos fins da ação (GOMES, 2010, p. 141). Nakagawa (1993) explicita que a responsabilidade (*accountability*) corresponde a uma obrigação de executar algo, decorrente de uma autoridade delegada; ela só se extingue com a prestação de contas dos resultados alcançados, mensurados e avaliados.

Responsabilização e fiscalização podem ser analisadas de duas formas: A primeira vai além do conceito de *accountability*, porque se aplica ao como fazer, o que fazer e não apenas no controle dos resultados. Materializa-se numa forma de assegurar a participação efetiva da sociedade civil, num controle das ações dos agentes públicos, para que

correspondam àquilo que é deles esperado, assim como as políticas adotadas correspondam às aquelas elegidas.

O processo de *accountability* envolve a apuração dos resultados, julgamento da adequabilidade ou inadequabilidade face ao que foi previsto; em caso de inadequabilidade, identificação dos responsáveis e aplicação de sanção (CUNILL GRAU 1998, p. 270). Esses mecanismos de controles, segundo Carneiro e Costa (2001), podem conter diferentes mecanismos e objetivos específicos. Nas poliarquias modernas – neste ponto os autores fazendo menção a O’Donnell – a dimensão democrática do processo de *accountability* é assegurada pelo exercício da fiscalização vertical, que significa a responsabilização pelo voto ou pela mídia. Como esse mecanismo, embora fundamental para se garantir a representatividade, é insuficiente no controle em tempo real dos atos e ações daqueles que passaram a deter o poder, fica assegurado pela instituição do *accountability* horizontal, suportado pela concepção de controle mútuo ou recíproco entre os poderes como instrumento de responsabilização governamental, tais como, os representantes do Ministério Público, as Agências Reguladoras e os Tribunais de Contas.

A Constituição Federal descreve a fiscalização no artigo 74, porém, com limitações circunscritas. O caráter dessa prestação de contas ficou sendo de natureza operativa devendo as fiscalizações do Executivo e o Ministério Público atuarem como poderes fiscalizadores, sendo empoderados para intermediarem de forma autônoma as demandas dos cidadãos com os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário (FRISCHEISEN, 2000).

O Ministério Público pode acionar os conselhos de fiscalização, observando o conjunto de suas decisões. Essa instituição está apta a tratar da complexidade das atividades governamentais, pois pela formação profissional, os promotores superam mais facilmente a assimetria de informações, e a seu favor têm a legitimidade do poder que lhes foi outorgado.

*Accountability*, segundo Andreas Schedler (1999), é bidimensional: corresponde à capacidade de resposta ou *answerability*, que se traduz pela obrigação dos detentores do mandato público a informar e dar explicações sobre seus atos, e à capacidade das agências fiscalizadoras de impor sanções e perda de poder para aqueles que violaram os deveres públicos.

Por *answerability* entende-se a obrigatoriedade do governante de informar o que ele está ou vai fazer, além de explicar à sociedade civil os motivos de sua decisão. Assim, o governo vem a público anunciar suas ações e argumentar sobre seus resultados.

O conceito de *accountability* pode designar um controle dos resultados submetidos aos critérios de eficiência e eficácia: o que foi realizado, o que está sendo realizado, e o que será



realizado. Esse último surge da influência sobre os atos. Essa concepção *ex-ante*, ou seja, a interferência sobre ações futuras e não apenas sobre resultados passados, é adotada por autores como March e Olsen (1989, p. 154), lembrando que, por trás do conceito de *accountability*, está a presunção da liberdade do agente, sem o que não faria sentido falar em controle.

Portanto, *Accountability* é um conjunto de mecanismos de controle, que objetivam trazer transparência nas contas públicas, vindo a fortalecer e legitimar a prestação de contas dos governantes, analisando a sua eficiência e eficácia na gestão e na oferta dos serviços públicos, abrindo para a participação da sociedade (LOUREIRO, TEIXEIRA, PRADO, 2008, 108).

Esse tipo de mecanismo de controle resulta da influência direta da sociedade sobre o Estado e se concretiza na inclusão de novos atores sociais nas instâncias de decisão e fiscalização na mediação Estado-sociedade. Pode ser constituído de conselhos mistos, compostos por representantes do governo, e sociedade civil, prestadores de serviços, usuários desses serviços numa modalidade de cogestão. Tem-se, segundo os autores, o fortalecimento da sociedade civil, que passa a integrar a agenda política que, além de orientar a formulação de políticas públicas, estabelece um controle sobre seu resultado final. Esse controle pode ser exercido por indivíduos isoladamente, grupos sociais, organizações não governamentais, conselhos ou câmaras setoriais.

Carneiro e Costa (2001, p. 5) trazem uma concepção alternativa de fiscalização fornecida a partir de outra vertente: *accountability* societal. Essa vertente parte de uma perspectiva teórica que considera a dicotomia Estado-sociedade civil, em que o controle social sobre a ação governamental se constitui numa especificidade, merecedora de um tratamento distinto das perspectivas apresentadas acima quanto ao *accountability* vertical ou horizontal.

Para a sociedade civil, esse controle pode ser exercido em cada ciclo eleitoral, trazendo a aprovação ou rejeição à época da realização do pleito. O voto que aprova (ou não aprova) é insuficiente como mecanismo de prestação de contas, pois é carregado de matizes políticas partidárias, marketing político, somado ao fato de que, ao final de um mandato, existe uma aceleração na conclusão de obras e serviços sendo essa “prestação de contas” criteriosamente elaborada e embalada na mídia eleitoral que recontextualiza os fatos.

O exercício do *accountability* e responsabilização durante a gestão vêm como um instrumento válido, pontual, preciso, que tem início, mas não término, pois monitora a eficiência e pertinência da ação governamental, durante o tempo que lhe foi outorgado em escrutínio.

A prestação de contas dos atos públicos não se exaure com nos atos administrativos, mas estende-se também para as políticas públicas. Quando uma política pública não vem precedida de consulta popular, planejamento, organização, avaliação sistêmica, não preserva as três dimensões do *accountability*: informação, justificação e punição.

A fiscalização, como via de controle social, concentra-se nos atos que deram origem à política pública, sua justificação ou descrição da necessidade. Aqui entram os conceitos tradicionais de políticas sociais: quando, como, para quem, porque e quando.

A esse rol de premissas se acrescem regras e instituição claras, precisas e mensuráveis. Dessa forma, resguardam-se as condições para se estabelecerem os parâmetros de vigilância pela sociedade civil, com instrumentos de verificação da racionalidade do uso do tempo e dos recursos públicos.

Assim, conforme o exposto, não se trata apenas de uma vigilância econômica ou financeira, mas de todos os atos e ações realizados pelo poder público, prazos de implementação de programas sociais, ou programas de beneficência comunitária. ]

#### 2.4.9. Representação e Defesa (*Advocacy*)

As discussões sobre representatividade social ganharam espaço na academia a partir da década de 1970, logo depois que Pitkin publicou seu livro *The Concept of Representation*. Nele, afirma que a exatidão proporcional e descritiva na representação tira com a mão esquerda o que dá com a mão direita: espelha meticulosamente a topografia social, ao mesmo tempo em que transforma a assembleia em um corpo que “fala mais do age, delibera mais do que governa”. Na opinião da autora

[...] o termo (*advocacy*) na sua acepção comum compreende a defesa dos direitos nas ações coletivas, ou como processo de representação pública de um determinado grupo social. Todavia, quando se insere nos moldes de representação mais ampla, como a participação de todos os cidadãos no processo de tomada de decisão, esse modelo sofre limitações (*op. cit.* p. 25).

Quando se menciona representação dos interesses e participação vem à mente um modelo utópico de república democrática vigente na antiguidade clássica, cristalizado como modelo perfeito de representação. Porém como tudo que cai no passado, distanciado das emoções, é idealizado, faz-se necessário uma contextualização do momento histórico, conforme observa Veyne (1970), enfatizando a excessiva subjetividade dos historiadores, de

modo a impossibilitar qualquer vislumbre de imparcialidade em sua atitude de registrar os acontecimentos humanos.

Segundo Veyne, o pesquisador é vítima de si mesmo: é prisioneiro de sua época, de sua ótica, que limita sobremaneira o ponto de vista com que examina os fatos, pois “a história não é uma ciência e não tem muito a esperar das ciências, não explica e não tem método, melhor ainda, a história da qual se tem falado nesses dois últimos séculos não existe” (p. 48).

Muito embora possa parecer utópico, quando se toma por referência a democracia instituída em Atenas, o saudosismo de “um estado de perfeição que os modernos admiram pelo qual anseiam mesmo sabendo irrealizável” (URBINATI, 2010, p. 51), ou por sua racionalidade ou instrumentalidade, esse modelo permanece vivo, compreendido como modo perfeito de participação política (referindo-se aqui a tão somente aos ideais de representação política).

Urbinati (*id. ibid.*) defende a representação com os seguintes argumentos: confere à política uma dimensão ideológica, projetando os cidadãos na direção do futuro; elimina o personalismo das reivindicações sociais; através dela a vontade política aprimora-se – pois é um meio que sai das proposituras individualistas, fazendo que o embate seja em torno de ideias e princípios. Quando proporcional, a ação indireta cria espaços para a deliberação, que é distinta do mero ato de votar.

A *Advocacy* encontrou suas origens nos modelos de representação em praça pública, quando um orador, dotado de eloquência, conhecimento e boa capacidade de retórica, mobilizava a atenção de todos, e dessa capacidade poderia resultar a aprovação ou condenação da moção em debate. Urbinati vê nisso um modo de defender o cidadão comum. Entretanto fica em aberto uma questão: quem protege o representante do poder persuasivo dos discursos? Como o cidadão ateniense, os políticos estão sujeitos ao convencimento alheio e nada de sua constituição assegura que são imunes ao que dizem os outros. Essa questão fica em aberto e em nenhum momento em seu artigo a autora trata desse pormenor.

O que caracterizaria a democracia direta? A presença e o diálogo são suas características principais, e o segundo implica duas atitudes: atividade e passividade no falar e ouvir. Com isso, a democracia representativa moderna aproxima-se da democracia ateniense. O representante público, segundo Urbinati, “é um *advocate* que transforma toda a nação, não apenas a assembleia, em fórum público” (*id.* p. 66).

Para poder realizar-se, a representação ganha laivos de *advocacy*: “a ligação ‘apaixonada’ do representante com a causa dos eleitores e a relativa autonomia de juízo do

representante” (URBINATI, 2000, p. 77), pois quando uma proposta é encaminhada numa assembleia, não está isolada e, muitas vezes, conflita com outras igualmente legítimas.

O debate é necessário para incluir ideias singulares de modo a manter as discussões vivas, sem que para isso tenham de se encerrar as discussões em torno do tema. A meta da discussão não é aplanar as diferenças de opinião, mas tomar decisões coletivas. Entram aí desde as idiosincrasias dos representados até seu amadurecimento, cedendo sua posição em face de um bem maior

[...] a vantagem da deliberação democrática consiste no hábito de auto revisão e auto aprendizagem que promove e na energia que produz; não pretende obter melhores resultados do que outros procedimentos de tomada de decisões. Ao deixar a porta aberta às correções, faz com que a política seja permeada por um saudável senso de possibilidade (URBINATI, 2000, p. 80).

O que se exige não é que o representante encontre as soluções definitivas e indiscutíveis para as questões de que trata, mas sua congruência com os fundamentos de igualdade política pressupostos na deliberação.

*Advocacy* e deliberação não se excluem. Nada impede que, ao final de um exaustivo debate, alguém altere seu parecer. Ecco (2009) lembra que ao final de uma discussão, os encaminhamentos de ideias, esclarecimentos, e admissão de outras perspectivas fazem com que os debatedores não consigam mais nem raciocinar nos velhos termos, nem delinear com clareza quais eram suas ideias anteriores. A *advocacy* não tem o significado de uma defesa centrada em um único ponto de vista; é necessário que os que deliberam alternem entre o debate e a defesa apaixonada de suas ideias. Aderindo à causa que defende, o *advocate* não pode ser simplesmente levado por ela, mas tem a liberdade e o dever de reelaborá-la e até enriquecê-la, reconhecendo os argumentos alheios, buscando o melhor resultado possível.

As proposições do *advocate* jamais coincidirão totalmente com as do eleitor. O que o eleitor busca é alguém que compartilhe de suas ideias. Busca identificação de ideais e projetos e não identificação pessoal com o representante, que sempre possui uma margem significativa de autonomia.

Ao se mencionar a participação direta da sociedade civil, visa-se minimizar a lacuna entre representantes e representados que, segundo Kateb, é a fonte do “caráter distintivo moral” da democracia moderna. (1992, p. 36-56). *Advocacy* vem a ser, portanto, um modelo de representação política, dando voz e representatividade àqueles que, quer na condição de excluídos, quer na de inaptos a expressar suas demandas e opiniões, escolhem alguém bem preparado para representá-los.

O *advocate*, segundo a literatura, é um intermediário que pode ampliar o espaço do debate político, para além das instituições governamentais, e ao mesmo tempo pode submeter as decisões políticas ao escrutínio do povo. Essa proposta de representação se estende além do ato de votar; constitui-se numa interação política entre cidadãos e os magistrados.

Pressupõe-se nesse modelo de representação, uma estreita ligação com a causa dos representados e se propõe a mediá-la com autonomia de juízo e valor junto aos representantes. Destacados cientistas sociais, entre eles, Stuart Mill (1995), chamam a atenção para a tensão estrutural na deliberação democrática: para intermediar diferentes visões, interesses e aspirações, quando não vinculantes a interesses partidários ou movimentos civis estruturados, requer-se a presença do *advocate* para a

[...] identificação de interesses entre governantes e governados é, portanto, literalmente impossível de ser realizada, não se deve falar dela como se fosse uma condição que um governo deva absolutamente satisfazer, e sim como um fim a ser incessantemente perseguido, e do qual é preciso aproximar-se o máximo que as circunstâncias possibilitarem e que for compatível com a consideração devida a outros fins (p. 23).

Do que os cientistas sociais extraíram (parcialmente) do pensamento de Mill, foi cunhado outro termo, a *advocacy* democrática. Este último significa que passa a existir o compromisso de regramentos e procedimentos acordados entre o que representa e o que é representado, congruente ou não com os princípios comuns de igualdade política que a deliberação pressupõe. A teoria da representação como *advocacy* prevê os representantes como deliberadores, livres de correntes e compromissos partidários, mas atrelados à causa que propõem defender ou em que acreditam. Sua concepção de cidadania a princípio é igualitária. Diga-se “a princípio”, pois, na esfera de defesa de determinados interesses, nada garante a isenção igualitária em relação a outros.

O *advocate* nas suas funções representativas trabalha sob duas perspectivas: de um lado, uma transformadora, na medida em que leva em conta as desigualdades sociais com o propósito de opor-se a elas e corrigi-las; de outro lado, a independência em relação às circunstâncias materiais e sociais, conferindo uma noção de igualdade política.

Luiz Felipe Miguel (2010) faz um contraponto a essas proposições no seu estudo, *Representação democrática, autonomia e interesse ou identidade e advocacy: uma crítica a Young e Urbinati*. A representação dos interesses está em permitir que indivíduos e grupos capazes de defender autonomamente seus interesses se vejam representados por agentes. Reivindicações que aparentemente seriam de fácil solução não se resolvem. Explicitado de

outra forma, “o velho nó da conjugação entre democracia e desigualdade permanece sem ser desatado” (*op. cit.* pp. 25-63).

Se a questão repousasse na pluralidade de vozes nos espaços de decisão, havendo de ser escolhido o melhor e mais bem preparado para defender uma determinada causa, já se estaria aí estabelecida uma dicotomia na caracterização formadora desses grupos sociais; ou seja, a exclusão já está posta, pois carrega um modelo simplista de compreensão do mundo social. Não dá vazão à riqueza que diferentes pontos de vista podem trazer para a compreensão do fato social.

Relativamente à *advocacy* como democracia deliberativa, no sentido de diálogo com vozes que representariam terceiros, Godin (2000) observa que o diálogo concreto é inviável na prática, pois a multiplicidade de vozes – que traria um maior conhecimento do fato social defendido, e possibilitaria uma decisão de melhor qualidade – é politicamente inexecutável. Assim caberia uma seleção dos fatos advogados pela clivagem dos assuntos potencialmente relevantes e assim fazê-los representar-se.

Na instalação desse mecanismo político, observa-se que, embora se possa ganhar em termos de eficácia, perde-se na construção de sociedades coletivas, pois retira-se a possibilidade de uma construção autônoma das preferências políticas, e cria-se outra esfera de dependência, admitindo mais intermediários na relação Estado-sociedade. Não se minimiza o papel de um representante que precisa dispor de tempo para dirimir as dúvidas, esclarecer as questões complexas de forma clara e sintetizada.

Todavia, vem em primeiro lugar outra peça nesse mosaico político: um legislativo que proporciona o acesso aos cidadãos, promove e alimenta a interação do trânsito democrático, pois para cidadania, entre outras acepções, repousa na responsabilidade com os rumos da política e do governo, de que todos são partes interessadas. Portanto, antes da *advocacy*, vem a dimensão pedagógica da participação política.

Sem cair numa redundância simplista, pode-se definir o termo *advocacy* como uma atividade organizada empresarialmente ou como movimentos associativos; organizações não governamentais de defesa de certos grupos que não se sentem devidamente representados; ou vozes que não são ouvidas, sensibilizando a mídia para a causa representada, ajudando a formar uma opinião favorável sobre ela. Com isso abre espaço nas agendas públicas e desenvolve relacionamentos que, de alguma forma possam interferir favoravelmente à causa social defendida.

Os cientistas políticos e pensadores do século XIX e XX que foram referências teóricas para este estudo, Rousseau, John Stuart Mill, James Mill, Arendt, Dahl, Young,

Cohen, Urbinati, Luiz Felipe Miguel, estabelecem, mesmo considerando as distâncias históricas um ponto em comum: a procura por um modelo de *advocacy* aplicável, ou, sendo redundante, advogável.

Saindo da referência de representação clássica que permanece no inconsciente coletivo, pela beleza dos diálogos e propostas do modelo de república e retomando a topografia social contemporânea, sem cair no desencanto, existe um caminho a ser percorrido que pode no futuro, levar ao que poderia se aproximar de um modelo político igualitário pela educação política da sociedade civil.

## **2.5. Conselhos Municipais: Práxis, Potencialidades e Limites.**

Os Conselhos Municipais, Consultivos, Deliberativos ou Fiscalizadores, tem duas características centrais: a primeira de terem vínculos com o poder executivo, o que restringe a decisão; a segunda, de representarem os setores de uma sociedade organizada, nem sempre tão organizada, pois a política democrática é muitas vezes monopolizada pelos políticos.

Analisando-os de uma perspectiva instrumental e operativa, a atuação de um Conselho Municipal deverá ter a forma como e subsídio no cumprimento do Estatuto da Cidade, conforme consta dos artigos 182 e 183 da Constituição Federal.

No Estatuto, as normas e procedimentos necessários ao planejamento e execução de uma política urbana são traçados, e apontam-se as diretrizes gerais, nas quais se determina a instituição e participação dos Conselhos para o planejamento e a gestão municipal. Portanto, o Estatuto extrapola os limites de concepções urbanísticas, como *a priori* seu nome pode evocar. Implica nova perspectiva para as práticas de planejamento e participação da sociedade civil na defesa dos interesses coletivos.

A Constituição objetivou trazer novos padrões nas relações Estado-sociedade, e esses órgãos vêm desempenhar um papel na melhoria da gestão e estabelecer uma nova ordem nas esferas públicas.

Conselhos ligados às políticas sociais já estruturadas ou já tornadas efetivas nos sistemas nacionais estão previstos em lei. Tendo ou não caráter obrigatório são considerados parte integrante do sistema legal, com atribuições de representação.

A representação participativa ancorada nos movimentos e organizações sociais, conforme apontado em capítulo anterior tem configuração paritária. A paritariedade apresenta duas características: a primeira, relacionada à entidade constituída, e a segunda, embora a participação seja individual, resulta da sua representatividade enquanto organização.

Tendo já sido discutidos os pressupostos teóricos dos conselhos e suas modalidades constitutivas em capítulo anterior, visa-se aqui trazer o *modus operandi* da construção desses modelos de representação da sociedade civil via conselhos municipais em esfera nacional. Busca-se analisar quais foram as áreas que encontraram maior receptividade junto ao poder local, e se firmaram como canal de participação na gestão de políticas sociais.

Neste tópico, o tema é abordado em duas partes: a primeira, teórica, da participação social como construtora da cidadania, os conselhos municipais como espaço de intervenção social. A segunda, empírica, apresenta um panorama da instalação dos conselhos municipais nas unidades da Federação, por unidade temática, e pelo número da população dos municípios.

Os estudos de campo complementam essa análise, ao verificar se a criação dos conselhos viabilizou a participação popular no processo de tomada de decisão, quando confrontados os dados com as pesquisas primárias dos municípios das regiões pesquisadas.

Os Conselhos como *locus* de representação social é um espaço permite que os mais variados atores sociais, agregados em núcleos identitários se enfrentem e se confrontem na direção da efetivação dos seus direitos ou no atendimento das demandas instaladas, peculiares aos grupos que representam.

Os municípios, elevados na categoria de entes federados pela CF/1988, possuem autonomia de atuação. Entretanto, nas instalações de Conselhos e Órgãos de Defesa dos Direitos Humanos, ficou evidenciado neste estudo que alguns municípios, mesmo considerando os seus distintos aspectos de desenvolvimento econômico, têm se destacado mais do que os outros, principalmente os que têm até 50.000 habitantes.

Os conselhos, no pleno direito de suas funções instituídas para o exercício da democracia, devem lutar pelo acatamento dos direitos sociais nos atos do executivo. São instituições cujos objetivos visam imprimir maior eficácia na intermediação dos interesses civis muitas vezes conflitantes com as práticas políticas.

Uma vez que a sociedade civil é caracterizada por diferenças, contradições, conflitos e desigualdades sociais, a paridade numérica não reflete numa paridade política representativa (STANISCI, 1997), na medida em que se observam – e com bastante frequência – conflitos de interesses entre os setores que representam a sociedade civil. Mesmo entre as experiências que não obedecem à regra da paridade, como no caso dos conselhos de saúde, observam-se muitas dificuldades para o estabelecimento de uma representatividade expressiva dos diferentes interesses sociais.



Os conselhos municipais têm representatividade limitada, comparada àquela empossada pelo voto popular (sufrágio universal), porém traz o caráter voluntário da participação e a força da representação de classe à qual nenhum dirigente é imune. Os critérios de escolha dos integrantes dos Conselhos têm sido objeto de questionamentos e reavaliações, e são indicativos, como informa Moraes (1998), dos diferentes conceitos e entendimentos acerca da sociedade civil, do Estado e da democracia.

Essas instituições apresentam diferenças, ou especificidades, que vão do número de assentos, passando pelo perfil dos segmentos representados e dos mecanismos de escolha dos representantes. Alguns escolhem seus representantes em assembleias e (ou) fóruns abertos. Outros segmentos já estão de antemão inseridos (pela legislação) na composição dos conselhos. Em outras palavras, os mecanismos de escolha oscilam: uma única assembleia com a participação de diferentes atores e organizações sociais; fóruns setoriais de políticas públicas; ou indicações de categorias profissionais e segmentos sociais.

Mesmo em se tratando da articulação em assembleias e fóruns, apesar da maior organicidade com as "bases", a representação é limitada pela "lógica dos mobilizados", ou de um conjunto de organizações que apresentam uma representação presuntiva (GURZA LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2006), ancorada na ideia de que a sociedade civil reflete os genuínos interesses sociais (independentemente de mecanismos formais).

Trata-se, portanto, de um conceito de representatividade que alimenta certa confusão no entendimento acerca dos critérios de legitimidade que esses espaços carregam. Com efeito, é um tipo de representação que, diferentemente do modelo eleitoral que identifica o representado (eleitor), esboça dele uma ideia difusa, podendo tanto ser um segmento (ou vários setores da população) quanto a própria entidade indicada para assumir a representação.

O caso da representação das Organizações não Governamentais junto aos conselhos é bastante emblemático, uma vez que essas organizações apresentam a especificidade dada pelo fato de se constituírem num "ator sem mandato direto de sua base de referência" (SORJ, 2005, p.21).

Tendo em vista que muitas organizações são escolhidas muito mais em função do reconhecimento acerca de seu grau de competência e qualificação do que em virtude de seu vínculo com as bases, altera-se sobremaneira o debate acerca das exigências de prestação de contas, responsividade e sanção.

O perfil dos conselheiros "constitui uma espécie de elite de referência, ou de uma comunidade cívica" (SANTOS JUNIOR, AZEVEDO E RIBEIRO, 2004, p. 37), portadora de uma cultura associativa, caracterizada por um perfil socioeconômico superior e por maior

grau de informação e de capacitação técnica e política, se comparada à média da população em geral.

Instalados os conselhos, o primeiro ponto que emerge na reflexão é de natureza escatológica: quanto os conselhos não estariam reproduzindo dos erros e deficiências a que foram chamados para amenizar, ou de uma forma mais precisa, quais os impactos resultantes das motivações políticas que estimularam a abertura desses canais de participação social? Bravo (2002), analisando essa questão, opina que os conselhos

[...] devem ser visualizados como *locus* do fazer político, como espaço contraditório, como uma nova modalidade de participação, ou seja, a construção de uma cultura alicerçada nos pilares da democracia participativa e na possibilidade da construção da democracia de massa (p.47-48).

Portanto, esse espaço tanto pode manter o que já está posto e consolidado nas estruturas de poder e representação, como pode alterar por completo uma determinada realidade, todavia, continua sendo um espaço democrático, mesmo que esse “seja um local vencendo a proposta do indivíduo mais articulado, com maior poder de barganha” (CORREIA, 2002, p.133). É nessa arena que ocorrem os embates que orientam uma política social, que deve ser ocupada por pessoas que detêm competência técnica e política, e não para ser meramente reprodutora dos atos do poder constituído.

O interesse da maioria prevalecerá somente se a dimensão política da representatividade for valorizada, e com o entendimento de que todos devem participar da vida pública. Mesmo sendo compreendido como um espaço de contradições e de exercício democrático, o acolhimento das divergências, não pode se constituir num buraco negro, e os conselhos não podem ser entendidos como a soma total dos interesses de grupos. Devem ser um espaço de fomento dos interesses da sociedade que está sendo representada.

Assim, por se tratar de um espaço em que as relações devem ser dialógicas, transparentes, de forma que os conflitos sejam parte da construção da democracia, Degennszajh traz a definição de que os conselhos devem ser (...) um espaço por excelência no qual os projetos sociais podem se confrontar e os consensos e alianças podem ser estabelecidos. (...) é na esfera pública que a política está presente e as ações são visíveis, (...) onde tudo que vem a público pode ser visto e ouvido por todos (DEGENNSZAJH, 2000, p. 64).

A noção de esfera pública vem da ideia de que a constituição de um conselho é parte integrante do processo de democratização, do fortalecimento do Estado e da sociedade civil. Nesse movimento, encontra-se o desafio de construir espaços de interlocução entre sujeitos

que imprimam níveis crescentes de divulgação dos atos públicos no âmbito da sociedade política e da sociedade civil, no sentido de se “criar uma nova ordem democrática valorizadora da universalização dos direitos de cidadania” (*id., ib.*).

A partir dessa visão de esfera pública, pode-se despertar a possibilidade de alterar a posição secundária atribuída à sociedade civil no campo das decisões políticas, através do fortalecimento de instrumentos democráticos que determinam um novo relacionamento e fortalecimento das relações entre o público e o privado.

Tal fortalecimento se dá à medida que, além de obter informações, consenso, negociação e poder, a sociedade poderá interferir e participar, na formulação das políticas. As necessidades quando discutidas no âmbito dos conselhos

[...] podem tornar-se políticas públicas e, portanto, as ações governamentais podem ser orientadas para o atendimento do conjunto e a regulação que cabe ao Estado não mais se fará sem que a representação social a discuta e formule proposições (TEIXEIRA, 1999, p.29).

Outro aspecto se refere ao papel político dos conselhos na distribuição de poder. Os conselhos como órgãos da efetivação da cidadania, se concebidos como espaços de partilha de diferentes visões opiniões, podem sofrer os reveses de uma gestão centralizada do executivo, ou uma posição de não partilha do “seu” poder, conquistada em sufrágio.

Todavia, se o ato executivo ou legislativo do representante eleito divulgou, no seu programa de governo apresentado à sociedade, os termos da democracia participativa e representativa, mesmo que genericamente traçados, os princípios dessa representação, não podem ser revogados sem a responsabilização ética.

### 2.5.1. Desafios na Instalação e Operacionalidade dos Conselhos Municipais.

O fato de situarem-se os Conselhos no paradigma participativo, e requererem presença obrigatória da sociedade civil, não significa instalação de um espaço democrático de representação. Na instalação dos Conselhos, quer nas esferas municipal, estadual ou mesmo federal, a prática não segue um padrão de mobilização e organização social, tendo sua constituição muitas vezes como mera justificativa da norma legal, ou mera adição de estruturas governamentais.

A criação de conselhos não é garantia de participação popular. Esta repousa em mecanismos de visibilidade das políticas públicas voltadas à melhoria das condições de vida da população.

Observa-se certo atraso na implementação e institucionalização desses espaços participativos, bem como a capacidade dos conselhos, segundo os autores aqui mencionados.

Essa constatação parte de uma análise dos dados do IBGE/MUNIC 2009 e 2011, conforme demonstrado nas tabelas que se seguem neste capítulo. A instituição de conselhos, apesar da quase unanimidade em torno dos seus efeitos, não se firmou ainda como garantidora de bom desempenho de gestão. Rabat (2010, p.18), informa que

[...] tem-se afirmado que tais experiências constituem-se num efetivo fortalecimento da capacidade institucional do município, mas até que ponto essa capacidade constitui um patrimônio organizacional capaz de empreender ações coletivas sustentáveis ou se manifesta de modo permutável, circunstancialmente, conforme as singularidades políticas de cada gestão?

De acordo com a citação acima, a identificação dessa e de outras lacunas analíticas importantes demanda mais estudos e bem específicos uma vez que “se evidencia a escassez de análises relativas a um conjunto expressivo de experiências, posto que a maioria dos trabalhos se referem a estudos de casos” (*id. ib.*), sem condições generalizantes, uma vez que, por sua própria natureza, fazem tão somente referências pontuais.

Os estudos de Gohn (2003, p. 83) apontam para a necessidade de “aprimorar o foco da atuação dos conselhos gestores para propiciar maiores conclusões quanto a sua eficiência e eficácia”. São, de certa forma, vistos como instrumentos que buscam instaurar uma maior interação entre governo e sociedade. Porém, a autora pondera que, mesmo esses conselhos procedam de demandas populares ou de pressão da sociedade civil, sua efetivação decorre de força da Lei.

Os conselhos apresentam natureza peculiar, pois têm função deliberativa e não estão sujeitos hierarquicamente ao governo local, pois se assim fossem, “as ações autônomas da sociedade civil ficariam comprometidas” (SALLES, 2010, p. 52).

Entretanto, apesar de terem sido criados sob a inspiração democrática, as análises empíricas trazidas para este estudo demonstram que eles enfrentam problemas para se firmarem como espaços de representação e de diálogo entre a sociedade civil e o governo.

A participação dos conselheiros é significativa como porta-vozes da população. Segundo Salles (*id. ib.*), o processo de democratização do Estado e da participação social vem apresentando problemas e contradições em função da herança política, cultural e tradicionalista que ainda permeia a sociedade brasileira nos dias atuais, fazendo com que haja um bloqueio da participação popular em espaços públicos de discussão sobre gestão.

A instalação ou não de conselhos numa municipalidade revela a dificuldade em reverter a centralidade do poder tradicional.

Além dos desafios mencionados, a falta de informação dos conselheiros impede-os de se inserirem na função representativa de modo legítimo, formação que os habilitariam a exercer seu papel com efetividade.

A participação em si mesma já é educativa e formativa, pois promove no seu curso e a capacitação e conscientização (individual e coletiva), o desenvolvimento da cidadania, cujo exercício se configura como requisito central na ruptura com o ciclo de subordinação cega ao poder constituído e de injustiças sociais.

Muito embora essa observação se insira no panorama atual, se houvesse uma formação introdutória antes desse exercício dos membros do conselho, sua potencialidade representativa seria aumentada. Poder-se-ia minimizar alguns entraves ou pseudo representatividade, tais como manipulação na sua composição, gerência e fiscalização (PATEMAN, 1992).

A partir do exercício efetivo das instalações e atribuições dos conselhos, esses, na opinião de Gohn

[...] poderão imprimir um novo formato às políticas sociais, pois se relacionam ao processo de formação das políticas e tomada de decisões. Com os conselhos, gera-se uma nova institucionalidade pública. Eles criam uma nova esfera social-pública ou pública não estatal (2003, p. 85-88).

Para a autora, trata-se de um novo padrão nas relações Estado-sociedade, uma vez que articulam e viabilizam a participação social na formulação de políticas sociais. Esse novo padrão de comportamento torna-se um canal popular ao estimular o acesso aos espaços públicos onde decisões são tomadas. A observação a ser feita na constituição de algumas modalidades de conselhos é que eles devem obedecer ao princípio da paridade representativa.

De acordo com as respectivas leis de criação de uma representação coletiva, essa é uma característica central, conforme se vê estabelecido nos conselhos da saúde, da criança e do adolescente e da assistência social.

Como se verá a seguir, a representatividade dos grupos minoritários está ancorada na legitimidade dos Conselhos em defender as demandas de grupos e setores sociais historicamente excluídos, muito embora se observe desigualdade territorial na constituição desses mecanismos de representação.

#### 2.5.2. Instalação de Conselhos Municipais por Grandes Regiões do Brasil

Desde as datas das emissões das políticas sociais destinadas à proteção dos Direitos Humanos, e em especial a proteção do direito ao trabalho da pessoa com deficiência, as ações dos Executivos municipais no Brasil apresentaram os seguintes resultados até 2012,

observando que, até a finalização deste estudo, o IBGE, Informações Municipais (MUNIC) não apresentou outra edição.

**Tabela 02 - Municípios Brasileiros com Estrutura Instalada em Defesa dos Direitos Humanos e Ações de Inclusão Profissional (2012).**

GRANDES REGIÕES. POR CLASSE E TAMANHO DOS MUNICÍPIOS	Total de Municípios	Modalidades de Inclusão					
		Municípios com ações desenvolvidas	Melhoria dos Acessos nos espaços públicos de esporte e lazer	Melhoria de Acessibilidade de Transportes Públicos	Distribuição de Órteses e Próteses	Geração de Trabalho e Renda.	Outros
<b>Brasil</b>	<b>5565</b>	<b>3759</b>	<b>2297</b>	<b>1013</b>	<b>1911</b>	<b>1349</b>	<b>1085</b>
Até 50.000	4958	3212	1920	679	1605	<b>1016</b>	925
50.001-100.000	324	274	182	139	154	<b>155</b>	80
100.0001-500.000	245	232	164	164	137	<b>148</b>	65
+ 500.000	38	36	31	31	15	<b>30</b>	15
<b>Norte</b>	<b>449</b>	<b>236</b>	<b>137</b>	<b>51</b>	<b>81</b>	<b>81</b>	<b>77</b>
Até 50.000	386	187	115	33	58	<b>63</b>	56
50.001-100.000	46	30	13	10	15	<b>11</b>	13
100.001-500.000	19	18	8	7	8	<b>6</b>	8
Acima de 500.000	2	1	1	1	0	<b>1</b>	0
<b>Nordeste</b>	<b>1794</b>	<b>1159</b>	<b>747</b>	<b>291</b>	<b>609</b>	<b>360</b>	<b>254</b>
0-50.000	1623	1013	647	231	538	<b>288</b>	288
50.001-100.000	114	93	63	28	49	<b>42</b>	27
100.0001-500.000	46	43	28	24	26	<b>22</b>	8
Acima de 500.000	11	10	9	8	4	<b>8</b>	2
<b>Sudeste</b>	<b>1668</b>	<b>1115</b>	<b>673</b>	<b>356</b>	<b>578</b>	<b>433</b>	<b>317</b>
0-50.000	1431	893	515	189	444	<b>276</b>	252
50.001-100.000	98	88	60	60	53	<b>60</b>	23
100.0001-500.000	122	117	83	91	72	<b>83</b>	35
Acima de 500.000	17	17	15	16	9	<b>14</b>	7
<b>Sul</b>	<b>1188</b>	<b>881</b>	<b>513</b>	<b>241</b>	<b>432</b>	<b>336</b>	<b>316</b>
0-50.000	1087	790	443	172	386	<b>274</b>	288
50.001-100.000	53	47	35	33	25	<b>32</b>	14
100.0001-500.000	44	40	32	33	20	<b>27</b>	10
Acima de 500.000	4	4	3	3	1	<b>3</b>	4
<b>Centro Oeste</b>	<b>466</b>	<b>368</b>	<b>227</b>	<b>74</b>	<b>211</b>	<b>139</b>	<b>121</b>
0-50.000	431	334	200	54	187	<b>115</b>	112
50.001-100.000	17	16	11	8	12	<b>10</b>	3
100.0001-500.000	4	4	13	3	1	<b>4</b>	2
Acima de 500.000	4	4	3	3	1	<b>4</b>	2

Fonte: IBGE/MUNIC 2012

Na tabela acima do IBGE/MUNIC 2012, observa-se um fato que encontra consonância com outros estudos relativos ao emprego, e observados também no Estado de São Paulo: maior aceitação da norma inclusiva por parte de pequenas cidades (até 50.000 habitantes) e com empresas com menos de 100 funcionários, portanto isentas do cumprimento da Lei de Cotas, porém o fazem espontaneamente.

**Tabela 03 - Municípios Brasileiros com pelo menos um item de Acessibilidade e Modalidade de Acesso para Pessoas com Deficiência na SEDE DA PREFEITURA MUNICIPAL (2011)**

PAÍS GRANDES REGIÕES	Total de Municípios	Caracterização das Ações Municipais Facilitadoras do Acesso						
		Mobiliário de Recepção Adaptado	Pessoas Capacitadas p/ Atendi- mento	Área especial embarque e desembarque	Reserva de Vagas para Veículos	Sinalização de Atendimento Prioritário	Admissão de Cão Guia	Rampa Externa
<b>Brasil</b>	<b>5556</b>	<b>22</b>	<b>16</b>	<b>46</b>	<b>163</b>	<b>81</b>	<b>20</b>	<b>163</b>
Norte	449	0	3	0	1	2	0	23
Nordeste	1794	9	6	9	6	8	2	29
Sudeste	1668	6	0	25	71	61	5	78
Sul	1188	2	3	11	84	1	7	11
C. Oeste	466	5	4	1	1	9	6	22

Fonte: IBGE/MUNIC/2011. Tabela Elaborada pela autora.

Não foram publicados em 2012 os dados acima. Dessa forma, para estudo, recorreu-se à publicação de 2011. Aqui se observa que a legislação nacional de que trata dos critérios básicos de acessibilidade, embora tenha sido editada no ano de 2004 (decreto 5.296 de 02 de Dezembro), transcorrido uma década, os números acima apresentados são baixos.

**Tabela 04 - BRASIL: Prefeituras com LEGISLAÇÃO e Ações Inclusivas com Reserva de Cotas para Pessoas com Deficiência por Classe e Tamanho do Município (2011).**

País/ Regiões Por Classe e Tamanho dos Municípios	Total de Municípios	Modalidades			
		Adaptação de Espaços Culturais Artísticos	Cotas para Pessoas com Deficiência	Assegura entrada de cães guia para PcDs Visual em eventos Culturais e Despor.	Outras Leis Relacionadas aos Direitos Humanos
<b>Brasil: habitantes</b>	<b>5565</b>	<b>829</b>	<b>864</b>	<b>97</b>	<b>451</b>
0-50.000	4958	581	668	45	325
50.001-100.000	324	101	86	12	48
100.001-500.000	245	118	92	29	61
Acima de 500.000	38	29	18	51	17
<b>Grandes Regiões</b>	<b>5565</b>	<b>829</b>	<b>864</b>	<b>97</b>	<b>451</b>
Região Norte	449	36	51	3	31
Região Nordeste	1794	188	241	13	124
Região Sudeste	1668	304	275	51	144
Região Sul	1188	224	226	19	112
Centro-Oeste	466	77	71	11	40

Fonte: IBGE/MUNIC 2011.

A tabela acima, de 2011 tem números diferentes da tabela de 2012, porém guarda uma semelhança nas nomenclaturas (alteração do IBGE/MUNIC). Nela fica demonstrado que as Municipalidades que aprovaram uma Lei de Cotas, em sua maioria, estão situadas nos municípios de até 50.000 habitantes.

Na tabela nº 02 o número é superior, porém deve ser observado que se trata de “geração de trabalho e renda”, sem especificar se os empregos são formais, ou se a renda é gerada por ações assistencialistas.

Cortina sustenta que num Estado de direito é implícito, como exigência de justiça, o dever sistema público, em todas as esferas que o compõem, deve proporcionar a satisfação dos direitos econômicos, sociais dos seus cidadãos. Para tanto, a sociedade precisaria ter desenvolvido “uma sensibilidade moral e um sentimento de justiça apurados o suficiente para exigir do Estado o atendimento de tais exigências” (CORTINA, 1995, p.105).

Assim, tal ordenamento jurídico precisa medir a eficiência de seus resultados das políticas aplicadas, ou seja, a “capacidade que tiveram de modificar situações no sentido desejado”. Nesse sentido, as Ações dos Conselhos de Representação, Defesa, Fiscalização social são os instrumentos mais próximos dos cidadãos e que tem mais condições de advogar em seus interesses.

## **2.6. Direitos Humanos, Direitos Materiais, Direito ao Trabalho**

*O século XX foi um século anti-humanista, por razões muito válidas. Em muitos aspectos, exerceu uma crítica progressista ao humanismo abstrato iluminista, o qual contribuiu para trivializar e silenciar tanta degradação humana causada pela dominação capitalista e por outras formas de dominação convenientes a ela.*

Boaventura de Souza Santos.

A citação em epígrafe, que abre este capítulo é da sua obra, *Se Deus Fosse um Ativista dos Direitos Humanos* (SOUZA SANTOS, 2014, p. 111). O autor toca numa questão crucial, entre modelos e propostas idealizadas pelo Iluminismo e Positivismo, que compreendem com muita clareza a noção do direito, mas situaram-nos nas discussões filosóficas e acadêmicas, longe da realidade empírica

Com a Declaração dos Direitos Humanos de 1948, iniciou-se o processo de efetivação desses direitos. Athayde (2000) foi um dos relatores, e menciona a importância da definição de um sistema de proteção dos direitos humanos: estabelecimento de normas internacionais – tratados legais compulsórios, declarações não compulsórias, acordos e documentos – nomeação de grupos de trabalho visando à promoção e/ou proteção dos direitos humanos.



No Artigo 25 da Declaração de 1948 ficou previsto que

[...] toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, **deficiência**, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstância fora de seu controle (destaque nosso)

No Brasil os direitos humanos não estão situados num *locus* preciso no sistema jurídico nacional. O princípio da dignidade humana transcende o aspecto axiológico das normas legais, e mesmo se não tivessem sido explicitados, por sua natureza, seriam categorizados como “princípios implícitos” (SUNDFELD, 1992, p. 144). Desconhecê-los é tão grave quanto qualquer outro princípio declarado.

A igualdade perante a Lei, (Art.5º da CF/88), os direitos sociais (Art.6º), e a dignidade da pessoa humana é um valor fundamental, cujos direitos precedem quaisquer formas de instrumentalização. Cabe ao Poder Legislativo incorporar no ordenamento jurídico nacional os textos vinculantes que tratam do tema nos Tratados Internacionais e ratificá-los. Passo posterior é legitimar, viabilizar e efetivar de tais direitos. “A sociedade se fragiliza quando seus cidadãos não encontram regra de proteção da pessoa humana, não bastando seu simples enunciado como regra de conteúdo moral ou ético” (ANDRADE, 2007, pp. 199-200)

Na década de 1970, houve uma preocupação mundial relativa ao acesso profissional das pessoas com deficiência, com a emissão dos diplomas legais que foram, posteriormente, incorporados nas ações afirmativas. Alguns países não editaram uma lei específica, mas trataram do tema desse direito civil em Ações Afirmativas.

A “Declaração dos Direitos das Pessoas Portadoras de Deficiência” foi aprovada na ONU em 1975. Seu artigo 3º equipara os direitos das “pessoas portadoras de deficiência, independentemente de sua natureza e gravidade, tem os mesmos direitos fundamentais que “seus concidadãos da mesma idade”, e no artigo 8º, estabelece que “essas pessoas têm o direito de ter suas necessidades especiais levadas em consideração em todos os estágios de planejamento econômico e social”.

Em Salamanca, no ano de 1994, ocorreu uma nova Declaração, reforçando os direitos, e recomendando aos países a divulgação para as famílias e para as comunidades, por “todos os meios apropriados sobre os direitos contidos nesta Declaração”. Define que os indivíduos com deficiência **têm o direito de permanecer nas suas comunidades e ali receber os serviços da educação, saúde, emprego** como os demais habitantes. O grifo foi utilizado por tratar-se de um ponto central nos objetivos deste estudo.

Faz-se aqui uma síntese das providências atribuídas aos países membros que

assinaram o Tratados dos Direitos das Pessoas com Deficiência, entre eles o Brasil:

1. Apresentar ao Secretário Geral das Nações Unidas (parágrafo 1º do art. 35), relatório sobre as medidas destinadas ao cumprimento das suas obrigações, dois anos após a entrada em vigor das Convenções; posteriormente a cada quatro anos, ou sempre que for solicitado. Esse compromisso objetiva não apenas ao cumprimento de uma obrigação junto a ONU, mas uma oportunidade de rever se os compromissos assumidos estão sendo acatados no país e nos órgãos que devem ser garantidores desse direito.
2. Adoção de medidas para compatibilizar as legislações e políticas nacionais com as disposições das Convenções, dando-lhes posição de emenda constitucional.
3. Identificação dos problemas existentes para a implantação das normas das Convenções e adotar medidas apropriadas para solucioná-los.
4. Planejamento de políticas adequadas para atingir os fins propostos.
5. Estímulo a participação na arena política destinada a esse fim de organizações não governamentais.
6. Reconhecimento dos governos das várias diversidades, conferindo ao relatório as especificidades exigidas para cada tipo de deficiência.

A Convenção nº 159 da Organização Internacional do Trabalho, convertida em Lei no Brasil, 7.853/89 e Decreto Regulamentador nº 3.298/99, determina no Art.º 5º: A política Nacional para integração da Pessoa Portadora de Deficiência, em consonância com o Programa Nacional de Direitos Humanos, obedecerá aos seguintes princípios:

1. Desenvolvimento de ação conjunta do Estado e da sociedade civil, de modo a assegurar a plena integração da pessoa portadora de deficiência no contexto socioeconômico e cultural;
2. Estabelecimento de mecanismos e instrumentos legais e operacionais que assegurem às pessoas com deficiência o pleno exercício de seus direitos básicos que, decorrentes da Constituição e das leis, propiciem o seu bem-estar pessoal, social e econômico; e
3. Respeito às pessoas portadoras de deficiência, que devem receber igualdade de oportunidades na sociedade por reconhecimento dos direitos que lhes são assegurados, sem privilégios ou paternalismos (...)

Em 1997, o Tratado de Amsterdã, referência para toda a comunidade europeia, proibiu a discriminação, obrigou os países membros “a facilitar o ingresso, a permanência e a ascensão desses indivíduos no mercado de trabalho”. Na Reunião da Cúpula da União Europeia foi determinado que esse dever se impunha não somente aos países membros, comprometidos com a inclusão, mas estendia-se aos demais.

Editaram-se várias obras visando facilitar o processo de inclusão: *Equal Employment Opportunity: Recruitment Handbook* (1997); *Guide to the Amsterdam Treaty*, (1998a e

1998b); *National Action Plans for Disabled People in European Union* (1999), onde são reforçados os direitos de inserção no mercado de trabalho de acordo com suas habilidades, direito à permanência no emprego ou engajamento numa ocupação produtiva e remunerada, enumerando, entre outros, os aspectos físicos e estruturais de acessibilidade que todas as organizações devem ter para e para contratar pessoas com deficiência.

### 2.6.1. Cultura Inclusiva como Direito Humano.

*Em terra onde todos são barões, não é possível acordo coletivo durável a não ser por uma força exterior respeitável e temível.*  
Sérgio Buarque de Holanda

A tentativa de uma implantação de uma cultura inclusiva, em um território de desigualdade econômica e de pluralidade cultural, pode revelar-se adversa. Não foi trazida ao convívio, e ao ambiente físico que a cerca. O indivíduo é fruto das formas de convívio das instituições que participam e a pessoa com deficiência, via de regra, não partilhava nem de instituições, nem de atividades sociais (BUARQUE DE HOLANDA, 1975) A discussão tardia repercute, quando não paralisa, ou se dá novamente em movimento de ida e vinda.

A cultura da personalidade secularmente entranhada parece constituir um traço decisivo na inclusão de pessoas com algum tipo de deficiência. Somada à autonomia constitui-se em aspecto valorizado na civilização contemporânea. O índice de valor de um homem infere-se, antes de tudo, da extensão em que não precise depender dos demais, em que não necessite de ninguém, em que se baste. “Cada qual é fruto de si mesmo, de seu esforço próprio, de suas virtudes... – as virtudes são tão soberanas (...), que chegam por sua vez a marcar o porte pessoal e até o físico na maioria dos homens” (BUARQUE DE HOLANDA, 1975, p. 4).

A falta de coesão social – e as opiniões diversas existentes, mas não reveladas impedem que as ordenações legais sejam prontamente acatadas. Não significa ausência de valores, porém tais valores são insuficientes para compreender a dimensão da pessoa humana.

[O] esforço humilde, anônimo e desinteressado é poderoso agente de solidariedade, e como tal estimula a organização racional dos homens e sustenta a coesão entre eles, onde prevalece uma forma de moral do trabalho dificilmente faltará ordem e tranquilidade aos cidadãos, porque é o necessário umas às outras a harmonia dos interesses (*op. cit.*, p. 10).

Observa-se que a cultura e os mandamentos que moldaram o corpo social são contrários a esse mesmo corpo. Esse comportamento pode ser um índice de incapacidade de enxergar a vida além da materialidade aparente. Um princípio antagônico de concepção de

vida – espírito e matéria: uma bela forma deve conter um belo espírito, é o princípio imagético dos contos e na mídia do culto ao corpo.

A sociedade fechada a certos tipos de natureza humana começou a ser tolerantemente aberta principalmente quando atingida pela fatalidade biológica ou acontecimentos causadores da restrição física.

As ações de intenções reparatórias ou compensatórias têm como objetivo corrigir os desvios ou instalar equilíbrio social numa situação de ausência do direito, e podem, num primeiro momento, revestir-se de rigor excessivo, para ajustar-se subsequentemente, ou ser um mero diploma legal, cuja resistência da sociedade se dá por sua inadequabilidade.

Esses movimentos políticos, sociais e econômicos são considerados na concepção do direito ao trabalho e na abrangência das Ações Afirmativas implantadas nas localidades pesquisadas e na sua validação e assimilação pelo tecido social. É uma questão que mobiliza a opinião da sociedade, mas que carrega significativa complexidade, e que tem recebido críticas e indagações da comunidade jurídica, acadêmica, e empresarial.

As pessoas com deficiência são vistas na esfera ampla de sua nacionalidade, da sua representatividade inserida como direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988.

Buscou-se, numa justificativa lógica a verbalização legal, retirar os deficientes da obscuridade ou limbo cultural que os enquadrava como membros a serem assistidos e tutelados concedendo-lhes cidadania plena. A partir dos preceitos constitucionais, vieram as leis complementares, políticas e programas do Estado – enquanto entre supranacional – e do município – enquanto ente federativo, onde a ação efetiva é conformada.

Parte-se da evidência de que a norma legal, quando editada no modelo administrativo de Estado de Direito, deveria ter simultaneamente políticas de sustentação. É no município que a ação se conforma. É na municipalidade que se tem plena condição de monitorar os talentos relegados, aptos à atividade produtiva, e indivíduos que, por sua deficiência, são tutelados ou protegidos pela família, que usualmente, evita a sua exposição social. É no município que ocorre a formação educacional e profissional e onde os valores e costumes são manifestados.

De um amplo conjunto de políticas que podem se constituir em ações afirmativas, os resultados da inclusão profissional expressos na Constituição de 1988 são avaliados, a partir da edição da Lei de Cotas, Convenções e Tratados, Normas Regulatórias que tiveram por objetivo efetivar esse direito.

Outro ponto importante, mas não contemplado nesse estudo, pela extensão que sua importância demandaria, é a educação. A baixa qualidade no ensino público que impacta nos

egressos do sistema, interfere no processo seletivo e de contratação, seja ele público ou privado. No setor público, a exclusão se dá via escala classificatória posto que a Lei determina um percentual nos concursos e no setor privado, pela via assistencialista, que destina às pessoas com eficiência serviços de menor qualificação. A nomeação de candidatos com deficiência no setor público vincula-se a um percentual de vagas ofertadas em conformidade com a Lei 8.112/90, em seu artigo 5º:

§2 – Às pessoas portadoras de deficiência é assegurado o direito de se inscrever em concurso público para provimento de cargo, cujas atribuições sejam compatíveis com a deficiência de que são portadoras; para tais pessoas serão reservadas até 20% (vinte por cento) das vagas oferecidas no concurso.

Chama-se a atenção para os dispositivos constitucionais e a legislação sobre a reserva legal de cotas, principalmente nas emissões posteriores, como o decreto 3298/99, artigo 37, tema tratado mais adiante neste estudo.

#### 2.6.2. Histórico e Conceitos de Ação Afirmativa.

As ações afirmativas vêm como um conjunto políticas públicas “tendo como objetivo a concretização do ideal de efetiva igualdade de acesso a bens fundamentais como a educação e o emprego” (GOMES, 2001, p. 40), em reparação a uma discriminação praticada no passado que resultou em uma situação de desequilíbrio, restabelecendo a igualdade. As ações visam reparar ou corrigir erros de discriminação praticada no passado e no presente.

São traduzidas na efetivação de uma igualdade rompida ou que nunca existiu. Essa ação pode ter origem num dispositivo legal que trata da efetivação de um direito, de uma igualdade entre as pessoas. Seu princípio está no entendimento de que a dignidade humana transita pela eliminação de todas as barreiras que venham impedir o desenvolvimento pleno da pessoa, bem como sua inserção social e a observação dos seus direitos materiais.

Enquanto conceito, a Ação Afirmativa pode ser compreendida como um modo de tornar possível a representação de grupos minoritários – em particular os negros, os pardos e as mulheres – em áreas de educação, cultura e emprego, de que historicamente sempre estiveram alijados.

O termo ação afirmativa teve sua primeira ocorrência em 1961, num documento denominado *Executive Order*, assinado por John Kennedy. O propósito do ato presidencial visava combater uma situação segregativa nos estados do sul dos EUA. Logo depois, o presidente Lyndon Johnson tornou a utilizá-lo no *Civil Rights Act of 1964*, documento que trazia o termo *affirmative action*, utilizado com uma medida em que as cortes federais

poderiam impor aos violadores desse ato, ou seja, aqueles grupos ou instituições que mantivessem algum tipo de atitude ou ação discriminatória. Terry (2004) coloca o início das ações afirmativas em algumas decisões políticas ocorridas por altura dos anos 1930.

A ação afirmativa apenas ganhou destaque a partir 1972, com a *Revised Order 4*, ato implementado pelo *Secretary of Labor*: um despacho que abrangia múltiplos campos, com diretrizes que incluíam departamentos de saúde, de educação, incluindo uma multiplicidade de instituições, públicas e privadas.

A crítica ao documento surgiu no ambiente universitário, com aquilo que mais tarde veio denominar-se cotas. Se o grupo minoritário das mulheres ascendia com rapidez à titulação de *PHD*, o mesmo não ocorria com negros e hispânicos. Na polêmica iniciada pela *Revised Order 4*, existiam grupos prós e contras. Os grupos contrários eram constituídos exclusivamente pela população branca.

A essa situação acima, acrescenta-se a "virada pública" em filosofia. Até então, os filósofos norte-americanos faziam análise conceituais, tratando obliquamente questões morais e políticas. A partir de 1971, porém, alguns filósofos começaram a tratar questões concretas; pouco depois, algumas revistas deixaram de lado a metaética, passando a tratar de questões mais realismo, propondo modos de atuação política e reformas das instituições. A Guerra do Vietnã, os Movimentos dos Direitos Civis, ou o Movimento Feminista sugeriam que os filósofos deviam fazer ética, e não apenas falar a seu respeito.

Os defensores norte-americanos das cotas argumentavam que elas deviam realmente ser institucionalizadas, modo de reparar os erros históricos de exclusão. Os contrários argumentavam que, ao se pensar nos indivíduos (jovens brancos), que perderam suas vagas na universidade para mulheres, negros e hispânicos, estavam sendo injustiçados, pois não podiam ser culpados, enquanto pessoas singulares, por erros de segregação coletivos do passado.

Na Europa, várias ações denominadas de "discriminação positiva" ocorreram em 1976. Em 1982 surgiu o "Programa de Ação para a Igualdade de Oportunidades" (MOEHLECKE, 2002, p. 199).

Nos dias atuais, elas se configuram como ações voluntárias, ou de caráter obrigatório, ou assumem um modelo de uma estratégia mista. Têm como origem a emissão de um diploma legal, ou resultado de um movimento civil mobilizador do Legislativo ou do Executivo para ações concretas na direção do reparo das desigualdades socialmente observadas.

A Ação Afirmativa configura-se, portanto, em um ato focal, de caráter temporário, que se constitui numa ação reparatória destinada a grupos marginalizados ou a excluídos social ou

economicamente. Sua condição temporal deve ser o suficiente para corrigir as desigualdades provenientes de um contexto político, social ou econômico, mediante medidas ou atos de valorização, garantidores do acesso a bens sociais e materiais (CONTINS SANTANA, 1996).

Esse modelo de ação é adotado por sociedades democráticas que observam no mérito individual a igualdade de oportunidades entre sujeitos livres (GUIMARÃES, 1977, p. 233). Todavia esse postulado não encontra consenso entre os cientistas sociais. Moehlecke (2002) entende que o modelo de ação traz a ideia de restituição de uma igualdade que foi rompida ou nunca existiu.

Guimarães (*op. cit.*) opõe-se a essa síntese e sugere a abertura de discussões mais profundas sobre o tema, abrindo o debate e chamando a atenção ao fato de que, na Filosofia do Direito, tratar pessoas desiguais como iguais amplia a desigualdade entre elas a posição igualmente assumida por Dalmo Dallari (2013).

## **2.7. Panorama Internacional: Leis e Ações Afirmativas de Direito ao Trabalho da Pessoa com Deficiência.**

A reserva de mercado de trabalho para Pessoas com Deficiência tem instrumentos e concepção filosófica diferenciados, variando conforme sua cultura, desenvolvimento econômico e social e modelos de assistência adotados. Vários países adotam o sistema de cotas legais e cotas compulsórias.

Observa-se também um sistema misto de cotas-contribuição, adotados pelo Japão e pela China, que oscila na dependência da regulamentação de cada localidade, variando entre 1,5 a 2% (PASTORE, 2001).

Outros países têm formas de proteção tão avançadas que – como é o caso da Bélgica – que destina vários fundos para os indivíduos com deficiência, pois consideram o sistema de cotas discriminante por si só, pois entendem que uma imposição legal, com medidas coercitivas, só aumenta a discriminação.

Países que não adotam a Lei de Cotas são: Dinamarca, Suécia, Finlândia, Áustria. Nova Zelândia. Este último, tendo estudado o sistema de cotas de todos os demais, definiu-os como imperfeitos, discriminantes, não adotando o modelo de nenhum deles.

Portugal estabeleceu uma cota de 2% na iniciativa privada e 5% na administração pública. O país implantou vários mecanismos de apoio financeiro às empresas que contratam pessoas com deficiência.

Na Espanha, a Lei reserva o percentual mínimo de 2% para empresas com mais de 50 empregados e concede uma gama de incentivos fiscais para as contratantes.

Quanto aos países da América Latina, na Argentina foi estabelecido um percentual mínimo de 4% para servidores públicos, com incentivos para que as empresas privadas contratem pessoas com deficiência.

Na Colômbia são concedidos benefícios de isenções de tributos nacionais e taxas de importação para as empresas que tenham no mínimo 10% de trabalhadores com deficiência. No Peru se fazem concessões de benefícios tanto para empresas contratantes como para os trabalhadores, a exemplo de créditos preferenciais, financiamentos, preferências no processo de licitação e dedução da renda bruta de uma porcentagem das remunerações pagas às Pessoas com Deficiência.

Nos Estados Unidos, a política de inclusão se conforma em Ação Afirmativa, *The American with Disabilities Act* (ADA, 1990), trata do trabalho de pessoas com deficiência, detalhando as características físicas e organizacionais que devem ser obrigatoriamente adotados por todas as empresas para contratar pessoas com deficiência.

Segundo Gary Becker (1999), analisando sob o ponto de vista legal, afirma que as medidas propostas só aumentam os conflitos e litígios. Acemoglu e Angrist (1998) analisaram o impacto da ação na ótica empreendedora, e consideram que a ADA representou um avanço, pois não existia nenhuma norma legal protetora para esse grupo no mercado de trabalho.

Hotchkiss (2003), analisando o mercado de trabalho em busca de evidências diretas sobre os impactos da política adotada nos Estados Unidos (ADA), pondera que, quando essa política se concretizar, há de se pesquisar se as alterações observadas na experiência das pessoas afetadas pela lei podem ser atribuídas à própria lei ou se as mudanças meramente refletem o ambiente em que a lei foi aprovada.

Essa inferência, se verdadeira, não significaria que a ADA fosse desnecessária, mas tão somente que as medidas de proteção adotadas não tiveram o impacto dramático que alguns de seus oponentes temiam, porque as mudanças no tecido social já vinham acontecendo. Para Hotchkiss, é possível que nenhuma mudança na experiência na inclusão das pessoas com incapacidade seria objeto de estudo. Todavia, mesmo implantados vários programas e incentivos que complementam o Ato, não se tem conhecimento de quais foram os resultados efetivos, pois, segundo Becker (1999), o que se apurou foram os aumentos os conflitos e litígios.

É possível que nenhuma mudança na experiência da pessoa com deficiência tenha sido estudada até ou após a implementação da ADA. Se esse for caso, e se a experiência de trabalhadores com deficiência no mercado de trabalho permanece inferior à experiência dos não deficientes, então se tem claramente uma falha na questão de direitos.



O Ato, para Hotchkiss (*op. cit.*), trouxe o debate para escala nacional, e as pesquisas sobre as condições dos trabalhadores com deficiência no mercado evidenciaram um tratamento inferior, distinto, em comparação com os não trabalhadores não deficientes. Para a autora, faz-se necessário dirigir o olhar para além da ADA, e melhorar a situação desse grupo no mercado de trabalho, lutando por além da efetivação dos direitos, isonomia salarial.

Na década de 1980, vários países passaram a adotar o sistema de cota-contribuição. Segundo Thornton (1999), dois terços dos países europeus possuem sistemas de cotas legais e cotas compulsórias, sendo essa última, um sistema de cota-contribuição. O sistema de cotas legais é fixado em função do tamanho da empresa, variável entre 1% a 7%. Na Itália, excepcionalmente, segundo o autor, a cota legal é de 15%.

A Bélgica considera contraditória a imposição legal e que medidas coercitivas podem aumentar a discriminação. Esse país, todavia, aceita os critérios estabelecidos pela União Europeia, mas para a iniciativa privada não fixa percentuais.

Para cada setor da economia, segundo Pastore (2001), “são estabelecidas acordos entre representantes do governo, empregadores e empregados, e dentro de um complexo conjunto de medidas auxiliares” (p.164). O país destina vários fundos destinados aos portadores de deficiência, que obedecendo aos critérios de estabelecidos, podem obter ajuda financeira, treinamento, reabilitação e assistência.

O Japão possui um sistema de cotas-contribuição, reformado no final dos anos 1990. A China adota desde 1992, um percentual que varia de 1,5% a 2% dos empregos às pessoas com deficiência em função das especificidades de cada cidade. No interior do país é mais precário esse cumprimento, porém, nas grandes cidades, o preenchimento das vagas é regular, principalmente nos órgãos públicos.

A seguir são apresentados resumos das legislações ou tipo de ação inclusiva adotados por vários países e por países da América Latina, para fins de composição de um quadro referencial.

## Quadro 01 - Panorama Internacional: Leis e Ações Afirmativas de Inclusão Profissional

PAÍS	LEGISLAÇÃO	INFORMAÇÕES COMPLEMENTARES
<b>Áustria</b>	<p><b>1992: Disability Discrimination Act:</b> Sistema de cotas-contribuição</p> <p>Empresas com mais de 25 funcionários: reserva de 4% das vagas para deficientes ou contribuição a um fundo especial. Destinação dos recursos recebidos:</p> <p>33%: subsídios individuais a deficientes na forma de bolsa treinamento/ adaptação a empregados e empregadores.</p> <p>30% bônus aos empregadores</p> <p>23% organizações de trabalho protegido;</p> <p>14% programas especiais ONGs que defendem a causa</p> <p>Demissão: somente com aprovação de uma comissão especial</p>	<p>60% do total das cotas são preenchidas</p> <p>20% do setor provado contratam. (grandes empresas)</p> <p>80% pagam contribuição</p> <p><i>Fontes: Pastore, 2000 e Thornton Patrícia; Lunt Neil, 1997</i></p>
<b>Alemanha</b>	<p><b>1975: Código Social;</b> 1986 Conselho para reabilitação das P.com Deficiência.</p> <p><b>1994:</b> Unificação dos Programas e Seguros Sociais; <i>Non discrimination Law;</i></p> <p><b>1997: Growth and Employment Act.</b></p> <p>Sistema de cota-contribuição, associada a política de seguridade social</p> <p>6% para empresas com mais de 16 funcionários (público ou privado) que pode variar com a região do país e ramo de atividade da empresa</p> <p>Setor público: cota fixa</p> <p>Não é permitido incluir na cota da empresa funcionários terceirizados e trabalho protegido. Empresas que não atingem a contratação mínima contribuem para um fundo de apoio às Pessoas com Deficiência</p> <p>Demissões: somente com autorização de um órgão oficial</p> <p>Emendas Constitucionais proíbem a discriminação da Pessoa com Deficiência</p>	<p>75% das empresas optam pela contribuição parcial ou total.</p> <p>Destinação dos recursos: estímulo e apoio aos empresários que não podem preencher as cotas (torna-os adimplentes ao sistema. Incentivo para a formação de profissional de PcD.</p> <p>Empresas com mais de 1000 funcionários chegam próximo à 6% prevista na cota</p> <p>setor público: contratam além da cota estabelecida</p> <p>pequenas e médias empresas: contratam em torno de 2,7%</p> <p><i>Fontes: Albrecht e Braum, 1998, Pastore, 2000 e Thornton Patrícia; Lunt Neil, 1997</i></p>
<b>Bélgica</b>	<p><b>1990.</b> O país tem uma Lei de Cotas, todavia o governo considera que isso contraria a filosofia que prega a supremacia da aceitação e reintegração das Pessoas com Deficiência.</p> <p>O país possui um sistema de regras federais e comunitárias para esse fim. As resoluções reais, em raros casos estabelecem cotas para os subsectores da economia. No caso citado, os beneficiários devem estar inscritos nos programas.</p> <p>Demissões: pagamento de alta indenização.</p> <p>Obrigação de reter por seis meses os trabalhadores com deficiência adquirida por Acidente de trabalho ou doença profissional.</p>	<p>As cotas para cada setor da economia são fixadas entre Representantes do Governo, sindicatos de empregadores e Empregados.</p> <p>Fundos destinados às Pessoas com deficiência.</p> <p>Treinamento e reabilitação. Bônus aos empregadores que contratam Pessoas com Deficiência.</p> <p><i>Fontes: Pastore, 2000 e Thornton Patrícia; Lunt Neil, 1997.</i></p>
<b>China</b>	<p><b>1975: PRC Law.</b> Declaração dos Direitos das Pessoas com Deficiência.</p> <p><b>1990:</b> Lei da República Popular da China em proteção dos direitos das Pessoas com Deficiência.</p> <p><b>1991.</b> Promulgação da Lei em Maio de 1991. Visa à proteção dos interesses das Pessoas com Deficiência e assegura a igualdade de oportunidades plenas, assim como participação na vida social, material e cultural.</p> <p>Determina uma cota de reserva de emprego que oscila de 1,5% a 2%.</p> <p>Essa cota porém é variável de acordo com a regulamentação de cada município.</p>	<p><i>Fonte: Wilde, John W. A comparative study on disability laws of China and United States of America. UNICEF, 2001</i></p> <p><i>Fonte: Secretaria da Fiscalização do Trabalho (SIT) Inclusão da Pessoa com Deficiência, 22/1/2008</i></p>
<b>Dinamarca</b>	<p>Não tem Lei de Cotas. Tem um sistema de acessos preferencial dos deficientes a algumas profissões e atividades.</p> <p>Nos órgãos para estatais sempre que as folhas de pagamentos derivam de recursos públicos a Lei obriga a dar preferência às Pessoas com Deficiência.</p>	<p>Regra de difícil aplicação. Para minimizar o país implementou programas de apoio às empresas, no sentido de estimular a contratação de pessoas com deficiência.</p> <p><i>Thornton Patrícia; Lunt Neil, 1997</i></p>
<b>Espanha</b>	<p><b>1983:</b> Lei determina 3% aplicável a toda empresa com mais de 50 empregados</p> <p><b>1997: Lei 63/97.</b> Ratifica Art. 4 do Decreto Real que assegura percentual mínimo de 2% dos empregados fixos e concede incentivos fiscais com a redução de 50% das cotas patronais da seguridade social.</p> <p>Os empregados que adquiriram deficiência em uma empresa devem ser mantidos na mesma. Pode haver redução de salário, quando alterada a função, respeitando o limite máximo de 25% dos pisos salariais e o salário mínimo.</p> <p>Não há restrições para dispensa, porém as empresas que não preencherem a cota legal ou que alocam Pessoas com Deficiência em postos de trabalho incompatíveis estão sujeitas a multas.</p>	<p>As empresas recebem incentivos e subsídios para a contratação redução de contribuições previdenciárias e tributárias e ajuda no recrutamento e seleção.</p> <p>Recebem também recursos para a adaptação ao trabalho das pessoas com deficiência.</p> <p><i>Fontes: Thornton Patrícia; Lunt Neil, 1997 e Pastore, 2000</i></p>
(Continua)		

(continuação)

PAÍIS	LEGISLAÇÃO	INFORMAÇÕES COMPLEMENTARES
EUA	<p><b>1944: Declaração da Filadelfia</b></p> <p><b>1990:</b> Lei antidiscriminação: <i>American with Disabilities Act</i> – ADA</p> <p><b>2002:</b> Suprema Corte determina uma série de normas para garantia dos direitos.</p> <p><b>2010:</b> <i>US Department of Labor</i>. Cria o DEI. <i>Disability Polices Initiative</i>, que visa à educação e ao treinamento profissional às Pessoas c/Deficiência</p>	<p>Norte da carta dos Fins e objetivos da OIT (1958)</p> <p>Pessoas com Deficiência mental ficam a margem do processo De recrutamento.</p> <p>O processo seletivo tem modificações.</p> <p>O programa DEI foi adotado em nove estados, mobilizando uma força tarefa de inclusão.</p> <p>Efeitos dúbios. A maioria das empresas de pequeno e médio Portes evitam contratar Pessoas com Deficiência. Não existe políticas claras de recrutamento.</p> <p>Fontes: Department of labor; The Center for an Accessible Society e Pastore, 2000.</p>
França	<p><b>1924:</b> Medidas em favor do emprego de determinados grupos de P. C.D. Após a I Guerra Mundial.</p> <p><b>1930:</b> Direito a reabilitação profissional</p> <p><b>1957:</b> Sistema de Cotas para o setor público e privado</p> <p><b>1975:</b> Cria Comitês de orientação (COTOREP) para reconhecer a deficiência e concessão de subsídios. Determina uma Política de Emprego.</p> <p><b>1987:</b> Legislação em favor do emprego para o trabalhador com Deficiência</p> <p><b>1990:</b> O Código Penal foi alterado para proteger a P. com Deficiência de discriminação no emprego e favorecer a obtenção de bens e serviços. Empresas com mais de 20 funcionários: 6% reservados aos Deficientes. Nas empresas com mais de 1 estabelecimento, a cota é aplicada separadamente. Isenção para as empresas de transporte, mineração, construção e pesca. Empresas que contratam indivíduos com deficiências graves tem cota reduzida. Pontuação adicional na contratação de pessoas com menos de 25 anos ou mais de 50. Lei Flexível que combina emprego direto, indireto e pagamento de Contribuição. Demissão: pagamento do aviso prévio em dobro.</p>	<p>A legislação francesa foi se alterando conforme os movimentos sociais. Tendo observado que não se atingia as cotas de inclusão revistas, determina que o exemplo deveria ser dado pelo setor público.</p> <p>Flexibilidade na contratação e nos locais de prestação de serviços</p> <p>As empresas podem contratar diretamente ou através de entidades De trabalho protegido. As pequenas empresas via de regra pagam contribuição. As de médio porte combinam cotas de empregos e contribuição. 63% das empresas pagam a contribuição 12% contratam toda a cota 20% contratam parte da cota e pagam contribuição</p> <p>Fontes: <i>Thornton Patricia; Lunt Neil, 1997 e Pastore, 2000.</i></p>
Holanda	<p><b>1947:</b></p> <p>Introdução do sistema de cotas. De acordo com o porte da empresa pode variar De 3% a 7% as negociações. O Ministério do Trabalho e Previdência Social negocia isenções ou reduções de cotas, porém dentro de critérios preestabelecidos. O Sistema de cota-contribuição também é utilizado.</p>	<p>Quando a empresa não consegue cumprir a cota estabelecida recolhe a contribuição ao fundo de amparo às Pessoas com Deficiência. Esse fundo é utilizado basicamente para prevenção e reabilitação.</p> <p>Fontes: <i>Pastore, 2000; Cuelenaere &amp; Prins, 1998</i></p>
Irlanda	<p><b>1996: Legislação Especifica</b></p> <p>Assegura livre acesso às Pessoas com Deficiência, desde que comprovada a compatibilidade com o cargo a ser ocupado e capacidade laboral de 50% a 80% de uma pessoa sem deficiência.</p> <p>Assegura a isonomia salarial entre deficientes e não deficientes, mesmo com a produtividade do primeiro mais baixa do que a do segundo.</p> <p>Sistema de cotas aplicado somente para o setor público: 3%.</p> <p>Setor privado: Leis antidiscriminatórias seguindo o modelo dos Estados Unidos e Inglaterra.</p>	<p>Não foi encontrado comentários avaliatórios desse sistema.</p> <p>Fontes: <i>Pastore, 2000 e Thornton Patricia; Lunt Neil, 1997</i></p>
Itália	<p><b>1947:</b> Criação de um sistema de cotas que visa amparar as PcDs.</p> <p><b>1991:</b> Lei que integra as Pessoas com Deficiência em movimentos cooperativos.</p> <p><b>1992:</b> Alargamento da Lei de 1947. Institui um quadro de referências para inclusão das Pessoas com Deficiência. Busca forma de superação das desigualdades regionais.</p> <p>1999: Lei 68: determina a reserva de 7% do quadro às Pessoas com Deficiência para as empresas públicas ou privadas. Empresas com 35-50 trabalhadores: 02</p>	<p>Baixo cumprimento por parte das empresas.</p> <p>Controle feito através do Relatório Anual ao Ministério</p> <p>Do Emprego efetuado pelas próprias empresas.</p> <p>As ações assertivas na Itália tem obtido maior sucesso, através do trabalho protegido em entidades especializadas.</p> <p>Reintegração através de cooperativas e estímulo financeiro para as empresas que contratam deficientes. <i>Fonte: Pastore, 2000</i></p>
Japão	<p>1988: Lei de Promoção ao Emprego das Pessoas c. Deficiência. Estabelece uma cota de 1,8% para empresas com mais de 56 empregados.</p> <p>Além da cota, as empresas contribuem para um sistema que é acoplado a um sistema de doações.</p>	<p>Os fundos são administrados por uma Estatal dirigida por PcD e da área fiscalizada pelo governo. Os recursos arrecadados têm destinação, além do bônus pago às empresas, desenvolvimento projetos de acessibilidade.</p>
(Continua)		

(Conclusão)

	LEGISLAÇÃO	INFORMAÇÕES COMPLEMENTARES
<b>N. Zelândia</b>	<b>1996:</b> Realizou uma ampla avaliação dos sistemas de cotas em todos os países O estudo chegou à conclusão de que não há evidências de que esse de que esse sistema foi alavancador de empregos nos países onde foi Implantado.	Segundo os estudos, determinar cotas, significa que as Pessoas com Deficiência não tem condições de competir no mercado de trabalho. Tal fato constituiria em uma forma perversa de Discriminação forçando a contratação por piedade ou para Evitar punição. Fontes: <i>Pernice e Lunt, 1998; Rendall, 2000</i>
<b>Portugal</b>	<b>2004: Lei 38</b> Estabelece cotas de até 2% empresas de iniciativa privada e 5% para empresas do setor público. Setor bancário: acordo coletivo estabelece cota de 2%. A contribuição à previdência social é reduzida pela metade na contratação	Não há política para contratação ou demissão de Pessoas com Deficiência somente proibindo a dispensa sem justa causa. Possui mecanismos de apoio financeiro às empresas contratantes de deficientes. Fontes: <i>Pernice e Lunt, 1998; Rendall, 2000 Thornton Patrícia; Lunt Neil, 1997</i>
<b>AMÉRICA LATINA</b>		
<b>Argentina</b>	<b>1998: Lei 25.687/98</b> Estabelece percentual mínimo de 4% para a contratação no serviço público. Fornece incentivos às empresas privadas para a contratação de PcD.	Fonte: <i>Secretaria da Fiscalização do Trabalho (SIT) Inclusão da Pessoa com Deficiência, 22/1/2008</i>
<b>Colômbia</b>	<b>1997: Lei 361/97</b> Concede benefícios de isenção de tributos nacionais e taxas de Importação para as empresas que tenham, no mínimo, 10% de seus trabalhadores com deficiência	Fonte: <i>Secretaria da Fiscalização do Trabalho (SIT) Inclusão da Pessoa com Deficiência, 22/1/2008</i>
<b>El Salvador</b>	<b>Lei de Equiparação de Oportunidades</b> Decreto Legislativo 888 Art. 24. Estabelece que empresas com mais de 25 empregados devem contratar uma Pessoa com Deficiência.	Fonte: <i>Secretaria da Fiscalização do Trabalho (SIT) Inclusão da Pessoa com Deficiência, 22/1/2008</i>
<b>Honduras</b>	<b>1991: Lei de Promoção da Pessoa com Deficiência</b> Decreto nº 17/91, art. 2º, fixa cotas obrigatórias para a contratação em empresas públicas e privadas, na proporção de: 20 a 40 empregados: 01 50 a 74 empregados: 02; 75 a 99 empregados: 03; Mais de 100: 04	Fonte: <i>Secretaria da Fiscalização do Trabalho (SIT) Inclusão da Pessoa com Deficiência, 22/1/2008</i>
<b>Nicarágua</b>	<b>Lei 185</b> Determina que as empresas contratem uma Pessoa com Deficiência para 50 trabalhadores empregados.	Fonte: <i>Secretaria da Fiscalização do Trabalho (SIT) Inclusão da Pessoa com Deficiência, 22/1/2008</i>
<b>Panamá</b>	<b>1999: Lei 42/99</b> Obriga os empregadores com mais de 50 trabalhadores a contratar no Mínimo 2% de Pessoas com Deficiência. <b>1993: Decreto Executivo 88</b> Estabelece incentivos em favor de empregadores que contratem Pessoas com deficiência. O Governo está obrigado a empregar pessoas com Deficiência em todas as suas instituições.	Fonte: <i>Secretaria da Fiscalização do Trabalho (SIT) Inclusão da Pessoa com Deficiência, 22/1/2008</i>
<b>Peru</b>	<b>1998: Lei Geral da Pessoa com Deficiência.</b> Cap. VI: Estabelece concessões de benefícios tanto para as pessoas com deficiência quanto para as contratantes. Obtenção de créditos preferenciais; acesso a financiamentos nacionais e internacionais; preferência nos processos de licitação; dedução da renda bruta de um percentual das remunerações pagas às Pessoas com deficiência.	Fonte: <i>Secretaria da Fiscalização do Trabalho (SIT) Inclusão da Pessoa com Deficiência, 22/1/2008</i>
<b>Uruguai</b>	<b>1989: Lei 15.095. Art. 42.</b> Estabelece que 4% dos cargos vagos na esfera pública deverão ser preenchidos por Pessoas com Deficiência. art.43. Exige, para a concessão de bens e serviços públicos a particulares, que os mesmos contratem pessoas com deficiência, porém não especifica um %	Fonte: <i>Secretaria da Fiscalização do Trabalho (SIT) Inclusão da Pessoa com Deficiência 22/1/2008</i>
<b>Venezuela</b>	<b>1993: Lei 4.623, e Lei Orgânica do Trabalho.</b> Visa o desenvolvimento normal e integração na sociedade e completa realização pessoal. A Lei determina cota de uma Pessoa com deficiência para cada 50 empregados contratados.	Fonte: <i>Secretaria da Fiscalização do Trabalho (SIT) Inclusão da Pessoa com Deficiência, 22/1/2008</i>

Quadro elaborado pela autora

## 2.8 Ações Afirmativas no Brasil.

Se nos EUA, nos anos 1970, as ações afirmativas mesclavam-se com questões de grande abrangência: o feminismo, o movimento negro, o movimento pelos direitos civis, no Brasil, por estar o país submetido a uma ditadura, as ações em favor de minorias ocorreram fragmentariamente, sem a presença de movimentos de representação e de defesa de direitos. O primeiro ato isolado, visando à igualdade social, foi a lei 5.465 de 03/07/1968, que eliminava a necessidade de vestibular para as faculdades de Agronomia e de Veterinária. Pretendia favorecer moradores das áreas rurais, sendo ou não proprietários de terra. Logo a lei passou a denominar-se "lei do boi", pois dela se beneficiavam os filhos de fazendeiros. Foi revogada 17 anos depois sem realizar as pretensões de auxiliar os camponeses. Uma nova tentativa ocorreu no início dos anos 1980, propondo reservar 20% das vagas no serviço público para negros. Esta também não prosperou despertou a consciência em torno da questão racial.

### Quadro 02 - Ações Afirmativas: Conceituação

1993	JONES JR.	O eixo está no Plano de 1969 dos Estados Unidos. Visa remediar uma situação indesejável socialmente [...] correlacionado à conformação de um problema social existente. Para que a ação afirmativa se conforme, não há necessidade que o Estado ou uma instituição estejam implicados na discriminação. Basta demonstrar que o Estado ou instituição teve participação passiva num sistema de exclusão [...].
1996	BERGMANN, B.	Três pilares sustentam a ação afirmativa: a necessidade de combater a discriminação em determinados espaços da sociedade; a redução das desigualdades que atingem certos grupos, e a busca da integração desses grupos sociais por meio da valorização da diversidade cultural e social que os conformaram. Ela confere uma identidade positiva a grupos ou indivíduos em situação de inferioridade.
1996	MARTINS S, da S.	Faz análise da outorga do direito via norma legal ou ação afirmativa e revela que a CF,1988 traz o reconhecimento da desigualdade material vivida por alguns setores e propõe medidas de proteção que impliquem a presença positiva do Estado.
1997	GUIMARÃES A.S.A.A.	A Ação deve evitar que grupos em situação de risco tenham seus direitos alterados, conferindo privilégios de acesso a bens fundamentais: educação e emprego. Essa política surge do aprimoramento jurídico de sociedades, cujas normas e costumes pautam-se pelo princípio da igualdade entre indivíduos livres.
2001	GOMES, J.B.	Ações afirmativas podem ser definidas como um conjunto de políticas públicas e privadas de caráter compulsório, facultativo ou voluntário, com vistas ao combate à discriminação racial e de gênero e para corrigir os efeitos presentes da discriminação praticada no passado, tendo por objetivo a concretização do ideal de efetiva igualdade de acesso a bens fundamentais como educação e emprego.
2013	ASHANDE, A.	Ação Afirmativa consiste em um conjunto de medidas antidiscriminatórias destinadas a proporcionar o acesso e reconhecimento social aos membros de determinados grupos que de outra forma seriam excluídos ou sub-representados. A A.A. objetiva fornecer e sedimentar mecanismos para tratar de eliminar a exclusão contemporânea em particular de grupos socialmente marginalizados resultantes de fatores culturais, econômicos, antropológicos, sociológicos historicamente entranhados no corpo de uma determinada sociedade.

*Quadro elaborado pela autora.*

## 2.9. Ações Afirmativas para Inclusão Profissional da Pessoa com Deficiência

Para Walzer (2003), diferentes arranjos políticos impõem diferentes ideologias e justificam diversas distribuições, entre elas o trabalho. Estudar suas distribuições evidencia o avanço de cada sociedade, e cabe ao pesquisador resistir aos discursos políticos e aparências e buscar algum elo entre a fala ou a escrita (mesmo que seja originado de um diploma legal) e a realidade de cada comunidade, pois “a igualdade simples está relacionada com a necessidade: todos os futuros cidadãos precisam de educação” (WALZER, 2003, p. 277). O problema distributivo fundamental da educação é propiciar uma “educação comum, sem destruir o que há nelas de incomum”, tal como sua particularidade social. A seguir o autor faz uma ponderação sobre a educação como elemento igualitário propiciador da qualificação, enfatizando que a “cidadania deve ser o primeiro cargo, o lugar social e político fundamental e precondição de todos os outros” (*id.* p. 195).

No que se refere aos aspectos inerentes à inclusão da Pessoa com Deficiência, ou pessoas com “discapacidade”, Sala (*op. cit.*, p.143), referindo-se a Eberle, Marks, Oliver e Barnes, aponta a necessidade de uma nova teoria social, pensando na discapacidade desde sua origem, centrando-se nas soluções das deficiências individuais, ou até mesmo na concepção psicológica da pessoa com deficiência. O autor traz as observações de Verdugo Alonso (2007), afirmando que as pessoas beneficiadas pela lei ou ação afirmativa pela inclusão laboral, deveriam ter amplo acesso à educação e serem as mais bem capacitadas

[...] la parcelación del conocimiento científico actual en relación con la discapacidad perjudica los avances y beneficios posibles (...) además de contribuir al conocimiento científico al máximo posible ha de asumir la responsabilidad de integrar y dar coherencia a los avances hoy dispersos en distintas áreas y campos de la psicología científica. (ALONSO, IN SALA, p.146).

Quanto a serem as melhores capacitadas, um número significativo não concluiu o ciclo básico de estudos, conforme demonstrado nas Tabelas 10 e 11. Quanto à qualidade da educação oferecida, essa também se reflete nos resultados do Brasil no PISA de 2013: 58º colocado, num ranking de 64 países, conforme relatório da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. Se a educação é a porta de entrada para o desenvolvimento pleno do educando, esta porta pode estar emperrada para a grande parte dos que cursam o sistema público de ensino, e totalmente cerrada para os indivíduos que se enquadram nos pressupostos inclusivos. Nos debates da arena política, daquilo que deve ser ou não implementado – a seleção das ações, destinação de recursos – existem alguns pontos cegos não contemplados pelo legislador. A título de exemplo observe-se o que ocorre com a

destinação de verbas para a formação continuada e qualificação profissional das pessoas com deficiência, resultantes das multas trabalhistas aplicadas às empresas que não conseguem atingir o percentual de cotas que a elas são destinadas por Lei.

Tem-se então uma limitação material de fato, na concretização do direito. Detendo-se no direito versus condições econômicas locais e regionais, e a necessidade de preparação para o mercado de trabalho, a doutrina alemã destaca o ato de contínuo aperfeiçoamento da legislação existente (*nachbesserungspflichten*; literalmente: obrigações de reparo, como já mencionado anteriormente) no sentido de atender “às exigências das normas de direitos fundamentais” (SARLET, p. 325). O postulado da aplicabilidade, destaca o autor, engloba todos os direitos fundamentais, inclusive os sociais, de cunho programático, vinculando os órgãos administrativos (Poder Executivo) ao atendimento desses direitos.

A vinculação de entidades privadas, na forma da Lei, demanda primeiramente do Estado uma postura ativa, facilitadora do acesso, entre elas, a educacional, de forma que as desigualdades sejam minimizadas. Assim, percebe-se um descompasso na efetivação dos direitos fundamentais, pela própria omissão do Estado em atender aquilo que é de seu dever e de sua competência, acesso à educação básica de qualidade.

A Organização das Nações Unidas, na Convenção Internacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência, realizada em 2006, reforça a recomendação de que o foco não deve estar nas possíveis limitações dessas pessoas, mas na alteração dos paradigmas sociais impostos pela sociedade.

Observa-se certo esforço por parte de alguns segmentos sociais em reconhecer e validar a norma inclusiva, mas há um gargalo na esfera qualificatória. Não se discutem aqui limitações, mas as ações que não foram desenvolvidas em tempo hábil para qualificar a Pessoa com Deficiência ao emprego, no melhor que suas habilidades e particularidades lhes facultem. A Lei, não atendendo a diversas condições regionais, econômicas, sociais e materiais, teve ainda sua formulação nuclearizada, tirando da arena social um debate de seu interesse. É certo que foi proveniente de recomendações de organismos internacionais e de práticas de outros países, mas não contemplou os “desiguais relativos”, conforme colocado por Dallari (*op. cit.*), potencializados pelas desigualdades locais e regionais.

## **2.10. Políticas Ativas e Passivas do Mercado de Trabalho**

As Políticas Ativas do Mercado de Trabalho (PAMT), e as Políticas Passivas (PPMT) tiveram início na década de 1960, estimuladas pela OCDE: Organização de Cooperação e de

Desenvolvimento Econômico. Receberam mais atenção nas décadas seguintes quando o desemprego foi intensificado, sobretudo na Europa. Na tentativa de combater o desemprego foi elaborado compêndio *Jobs Strategy* (OCDE, 1994), em que se propunha um conjunto de ações como tentativa de resolver os problemas no mercado de trabalho e a persistência do desemprego. Conforme proposta, os orçamentos públicos direcionados ao mercado de trabalho deveriam ser separados para as Políticas Ativas e Políticas Passivas.

As Políticas Passivas (PPMT) são em número mais restrito e compreendem os gastos com benefícios aos desempregados, tais como Seguro Desemprego, Programas de Antecipação da Aposentadoria do Trabalhador, incluindo ainda, postergações programadas para a entrada dos jovens no mercado de trabalho, estimulando maior escolaridade, ou mesmo retorno aos institutos de ensino.

As Políticas Ativas (PAMT) são inseridas na esfera de um amplo conjunto de políticas direcionadas a melhorar o acesso do desempregado ao mercado de trabalho, às ocupações oferecidas e ao desenvolvimento de habilidades relacionadas a essas ocupações, assim como subsídios ao emprego. Para monitorar o mercado, nas políticas ativas foram desenvolvidos programas de geração de dados e informações qualificatórias para as tomadas de decisões voltadas ao mercado de trabalho.

As políticas ativas tendem a variar em diferentes países, seja nos objetivos ou mesmo em seu desenho. Elas podem incluir esquemas de criação de empregos no setor público, subsídios ao setor privado, visando à contratação de mão-de-obra, assistência ao desempregado ou treinamento profissional. Podem ou não ser direcionados a grupos específicos. As fontes de recursos variam, podendo ou não estar acopladas ao Serviço de Emprego e sua administração pode ser federal, estadual ou local. Existem, contudo, elementos comuns entre os países que adotam essa prática que dão um caráter de universalidade e humanismo no trabalho.

As PAMT inserem-se nos programas econômicos, políticos, sociais e culturais. Do ponto de vista econômico, e na ótica do mercado de trabalho, objetivam a cumprir os objetivos:

1. Mobilização e desenvolvimento dos recursos humanos;
2. Capacitação e reciclagem da força de trabalho;
3. Melhoria das oportunidades de emprego dos trabalhadores em situação de desvantagem, tais como aqueles desempregados há muito tempo, que perderam suas relações de contato com o mercado de trabalho.
4. Inclusão de Pessoas com Deficiências e Pessoas Hipossuficientes.



Como propósito, as PAMTs buscam interferir tanto a oferta de trabalho, uma vez que as políticas ativas objetivam treinamento, monitoramento, orientação e recolocação do trabalhador, quanto à demanda de trabalho, por meio dos subsídios e incentivos proporcionados. Essas políticas visam também contribuir para a equidade social, uma vez que o desemprego impacta desigualmente nos diferentes grupos populacionais.

A implementação de programas ativos destina-se a atender múltiplos objetivos, exigindo do *policy maker* clareza quanto às prioridades. Para atingir um determinado objetivo, diferentes modalidades de PAMT podem ser aplicadas, desde que sejam consistentes com sua finalidade. Via de regra são utilizadas para minimizar ou reduzir os desequilíbrios estruturais; moderar os ciclos recessivos; trazer maior eficiência e eficácia ao mercado de trabalho; aumentar as oportunidades de emprego entre outros resultados.

Os resultados podem ser aferidos pela criação direta e indireta de emprego – mercado formal e informal – contribuindo com a empregabilidade e empresabilidade do trabalhador. É coadjuvante na redução dos níveis de pobreza, uma vez que estão associadas também à transferência de renda.

Objetivam também contribuir com maior equidade social na medida em que favorecem grupos minoritários ou em situação de desvantagem no mercado de trabalho. As oportunidades de sucesso, o alcance e as limitações das políticas ativas dependem de vários fatores, que implicam desde as características econômicas do país, até as peculiaridades socioculturais, ou as especificidades do mercado de trabalho no período em que são implantadas.

Todavia, não devem ser adotadas isoladamente, e acima de tudo, devem guardar integração com as políticas passivas. Numa esfera mais abrangente, junto com as políticas macroeconômicas, as PAMTs que envolvem reformas nos mercados de trabalho impactam na política industrial, nas reformas fiscais e tributárias, nas ações educacionais e nos ciclos básicos e formativos.

Essas políticas estão condicionadas à demanda agregada. Com baixo nível de demanda agregada e poucas oportunidades de emprego, as PAMTs atuam somente no sentido de redistribuir as ocupações existentes pela substituição e deslocamento. São recomendadas por seus efeitos positivos no estímulo à oferta de trabalho em locais antes não existentes, contribuindo para limitar as pressões salariais – tendo em vista um novo nível de demanda e oferta (CHAHAD, 2002).

Nesse particular, existem posições pró e contra os deslocamentos. Seguindo a cartilha

da OCDE, alguns economistas no Brasil, nas décadas de 1980 e no início dos anos 1990, estimularam o deslocamento das atividades têxteis da Região Metropolitana de Campinas para o Nordeste Brasileiro, gerando uma crise sem precedentes na região, que precisou redirecionar e diversificar sua vocação em curto espaço de tempo. Situação semelhante ocorreu na Região do chamado ABC paulista. Entre algumas alegações, no caso do setor têxtil, estavam o custo local da mão de obra e a obsolescência dos equipamentos, fatores que, segundo os economistas (Ciro Gomes, 1995), não afetariam a produção e a utilização desses ativos no Nordeste do país.

O Efeito-Deslocamento (*displacement effect*) – ED aqui mencionado – tem várias implicações no mercado de trabalho. As seguintes situações são observadas: contratação de trabalhadores subsidiados que elevam a produção, mas provocam prejuízos na competitividade das empresas concorrentes, não beneficiadas pelo subsídio; incentivos fiscais e doações de espaços à instalação ou transferência de empresas em situação mais favorável do que aquelas que já estão instaladas.

Outro aspecto também negativo do efeito-deslocamento é o efeito-fuga. Empresas sediadas em locais onde os trabalhadores são assessorados por categorias ou por filiações e representações bem articuladas, com força mobilizadora preferem se deslocar para espaços territoriais onde essas forças são neutras ou ainda incipientes.

O impacto da reestruturação produtiva espacial faz surgir uma nova cultura que afasta o controle fabril de seu espaço físico, o que Bihr (1991) chama de fábrica difusa, fluida, flexível. No deslocamento do capital, físico ou monetário, há uma nova ordem hegemônica, em que os trabalhadores se veem obrigados a segui-la, submetendo-se aos ditames do novo mercado de trabalho para não evitar o desemprego.

Entre os efeitos e impactos da reestruturação produtiva, bem como dos deslocamentos que afastam o controle do processo fabril de seu espaço físico, ocorre a fragilização das classes trabalhadoras pela falta de representação sindical, trazendo vulnerabilidades e subordinando-as ao modelo globalizado e organizado da rede. Outra decorrência do efeito deslocamento para o trabalhador é a perda da sua identidade, pois nesses deslocamentos os elos sociais e culturais são desfeitos.

Giddens (1991) defende a existência de uma relação intrínseca entre as tendências globalizantes invasivas nos eventos da vida cotidiana, em que o indivíduo deve encontrar a sua identidade num sistema abstrato, com um outro elemento que entra na sua composição: a intensidade do risco, cujas reações de adaptações podem se dar no âmbito do pragmatismo, da sobrevivência, ou de entorpecimento, refletido nos distúrbios de ansiedade, o otimismo

buscado nas soluções tecnológicas e pessimismo cínico para amortecer o impacto emocional que pode levar à depressão paralisante ou engajamento radical.

Nos efeitos físicos gerados pelos deslocamentos, a OCDE propõe um conjunto de políticas ativas que destinam recursos para os desempregados, procurando estabelecer seu próprio empreendimento. Ou então, o governo central provê fundos aos governos locais, para projetos de criação de empregos, os quais seriam executados pelas autoridades locais.

As Políticas Ativas e Passivas do Mercado de Trabalho compreendem as relações de poder e de interesses, capacidade dos sujeitos públicos fazerem as leituras macro e socioeconômicas em tempo real e, com isso, ter condições de elaborar de programas para a preservação e manutenção do bem-estar social ou fazer correções de percurso também em tempo real.

Na análise da evolução, retração ou expansão das forças produtivas, passando pela evolução tecnológica e movimentos do capital, os *policy makers* são pressionados por situações que se alteram em questão de meses (para melhor ou pior), quando no passado, as mesmas decisões podiam ser projetadas a médio e longo prazo. Assim, quando entram na arena pública, os mecanismos de representação e defesa dos interesses são mais eficazes na medida em que conseguem ser ouvidos mais prontamente pelos canais que elegeram.

A massa de trabalhadores nem sempre consegue prever e acompanhar as alterações bruscas das forças produtivas e seus impactos na economia que refletem diretamente na regulação do trabalho, pois envolvem relativa complexidade na sua decodificação e compreensão.

O encontro de um ponto de equilíbrio pode ocorrer quando nova “onda” reestruturante do capital já está em marcha. Marx (1867) já pontuava que as épocas econômicas são identificadas não por aquilo que é produzido, mas pela forma com que os objetos de trabalho são transformados, e pelos modos de produção.

O surgimento de uma sociedade internacional, tecnológica impacta no modelo de Estado, assim como no processo e nas práticas sociais e trabalhistas. Aparece então nesse contexto ou cenário mundial, a mediação dos Organismos Internacionais – ONU, OCDE, Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico, e OIT, com o objetivo de promover a transformação dos agentes econômicos ou dos ambientes em que convivem.

Nesse aspecto entram a formulação das Políticas Ativas, PAMT, e as Passivas, PPMT (CHAHAD, 2002). No Brasil, essas políticas são uma colcha de retalhos, porém necessárias, conforme poderá ser observado no quadro 03, exposto adiante.

Esse tipo de intervenção se concretiza pela oferta de serviços básicos, tais como, como

concessão de crédito aos desempregados e trabalhadores autônomos, melhoria da qualidade da mão-de-obra por meio de formação continuada e capacitação, serviços de recolocação e intermediação da mão-de-obra.

Nos referenciais teóricos relativos ao mercado de trabalho e nas recomendações da OCDE, essas políticas são utilizadas para distinguir entre os programas de reposição de renda com treinamento ou das condicionalidades de trabalho, consideradas como políticas ativas. Quando o foco se volta somente à reposição de renda tais políticas são denominadas de passivas.

O termo mais apropriado (AUER, Peter, *et al.*, 2005) seria tratar, como política ativa, a renda, e a política passiva capacitação. Quando associadas ao seguro-desemprego e outras modalidades de assistência aos desempregados, essas políticas promovem a geração de emprego, elevam os rendimentos e garantem segurança e bem-estar aos trabalhadores.

No que se refere ao mercado de trabalho, as restrições ao crescimento econômico obrigaram o Estado a adotar cada vez mais políticas nessa área, visando amenizar as dificuldades decorrentes dos resultados do desenvolvimento econômico. Além de buscar melhorias, essas políticas acabam contribuindo também para que o País voltasse a crescer. Quando articuladas, conduzem para uma de bem-estar social.

#### 2.10.1. Percurso Histórico das Políticas Ativas e Passivas de Emprego

A seguir estão dispostas as conformações das políticas públicas voltadas emprego e ao mercado de trabalho. No quadro a seguir, características e dinâmicas dos principais programas, sua efetividade, simetrias e assimetrias e as tentativas de aperfeiçoamento.

### Quadro 03 - Políticas Ativas e Passivas de Emprego

CF 1946	Assegura assistência ao desempregado como um direito do trabalhador.
1960-1970	<p>As políticas públicas desenhadas para esse período foram mais para indenizar o trabalhador demitido, do que fornecer proteção àquele desempregado.</p> <p>Motivos: falta de uma fonte de financiamento clara, estável e segura. Os recursos provinham do Orçamento Geral da União, e discricionária (de acordo com critérios políticos).</p> <p>O mercado de trabalho precisa absorver o grande contingente provindo da migração rural. Período marcado pela expansão dos centros urbanos incentivado pelo crescimento econômico do período.</p> <p><b>Crenças:</b> Políticas ativas para o mercado de trabalho</p> <p>A melhoria das condições de vida do trabalhador seria consequência direta do crescimento econômico. O desemprego existente era atribuído ao baixo nível do desempenho econômico do país e falta de mão de obra qualificada.</p> <p><b>Resultado:</b> um estado de quase ausência de políticas públicas de emprego e renda.</p>
1965	<p><b>Lei 4.923/65.</b> Criou o Cadastro Permanente de Admissões e Dispensas de Empregados e instituiu um Plano de Assistência ao Desempregado</p> <p>Fonte de recursos: Fundo de Assistência ao Desempregado (FAD), alimentado pela arrecadação de 1% da folha salarial da empresa e de uma parcela das contribuições sindicais;</p> <p>Os Beneficiários eram os trabalhadores que tivessem sido demitidos sem justa causa ou em caso de fechamento da empresa. O esgotamento rápido desses recursos obrigou o governo a restringir a cobertura do benefício, concedendo-os apenas para trabalhadores desligados em dispensas coletivas.</p>
1966	<p><b>Lei 5.107. Criação do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço</b></p> <p>Objetivo inicial: flexibilizar o processo de demissão dos trabalhadores em virtude das pesadas indenizações para as dispensas sem justa causa. Empregador passa a depositar 8% do salário do trabalhador em conta vinculada.</p> <p>Num primeiro momento ocorreu o estímulo à rotatividade. Houve uma redução da proteção financeira ao trabalhador dado a instabilidade do mercado de trabalho. A permanência média do período era menos de 01 ano.</p>
1970	<p><b>Lei Complementar nº 07. Cria o PIS-PASEP.</b> Programa de Integração Social (PIS) e o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP).</p> <p>Objetivos: formação de um patrimônio e estímulo à poupança interna.</p> <p>Os Recursos eram aplicados e unificados no Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico.</p> <p>Projetos de Desenvolvimento estavam sob responsabilidade da operação da CEF e a administração das contas individuais, Banco do Brasil.</p> <p>Saques: por ocasião do casamento, aposentadoria, invalidez permanente ou morte do participante.</p>
1975	<p><b>Decreto nº 76.403. Intermediação de Mão de Obra: Sistema Público (Alicerce para a Criação do Sistema Nacional de Emprego (SINE))</b></p> <p><b>Objetivos:</b></p> <p>Buscar a redução dos custos de busca e seleção de trabalhadores; Dar assistência ao trabalhador para a inserção mais rápida e ágil no mercado de trabalho;</p> <p>Criação de um Banco de Empregos</p>
(Continua)	

<p>(Continuação)</p> <p>1980</p>	<p><b>Crise da década</b></p> <p>Aumento da taxa de desemprego;  Estagnação do emprego formal;  Alargamento das ocupações informais como fonte de absorção de mão de obra;  Crise da dívida pública;  Falência das finanças públicas  País sem instrumentos consolidados de proteção ao desempregado.  Necessidade urgente de soluções inovadoras no âmbito das políticas públicas de emprego, trabalho e renda.</p> <p><b>Políticas ativas:</b>  Aumentar o nível de emprego;  Investir na Empregabilidade;  Melhoria da qualidade de inserção da mão de obra no mercado;  Combate ao Desemprego;  Buscar aumento da produtividade;  Políticas de melhoria da remuneração dos trabalhadores.</p> <p><b>Políticas passivas:</b>  Garantir acesso a um determinado nível de consumo;  Garantir o bem estar dos trabalhadores;  Corrigir eventuais falhas na regulação do mercado;</p>
<p>1986</p>	<p>Reestruturação do Sistema das Políticas Ativas e Passivas para ganhar mais robustez.  Acesso ao seguro-desemprego sem justa causa.</p>
<p>1986</p>	<p>Acesso ao Seguro Desemprego por dispensa sem justa causa;  Atendimento do trabalhador pelo SINE de forma mais integrada;  O Sistema muda a denominação para Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda (SPETR);  Tem a responsabilidade de receber os documentos do beneficiário ao Seguro desemprego cujo pagamento é operacionalizado pela CEF;  Intermediação dos Programas de Qualificação Profissional;  Acesso aos programas de renda através do Microcrédito;  As Organizações Não Governamentais (ONGs) passam a atuar na intermediação de mão de obra.</p>
<p>1987-1988</p>	<p><b>Assembleia Nacional Constituinte:</b> Mobilização social para o recebimento de propostas na Comissão dos Direitos Sociais. Intensa atividade sindical e do DIEESE, e assim como das instituições patronais, essas temerosas de que os direitos que poderiam ser concedidos nessa Comissão viessem a onerar a folha de pagamento e o preço final dos produtos.</p>
<p>1988</p>	<p><b>Promulgação da CF. 1988 e o Art. 239:</b></p> <p>Ampliação dos Direitos dos trabalhadores e no  Art. 239 estabelece a criação de Sistema Público de Emprego</p>
<p>1990</p> <p>(Continua)</p>	<p><b>Lei 7.998/90. Deliberou sobre a fonte de custeio, instituindo o FAT e o CODEFAT</b></p> <p>Deliberou sobre a fonte de custeio com a instituição do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT)  PIS/PASEP: Passa a financiar o Programa de Seguro Desemprego;  Programa de Abono Salarial, com cláusulas de restrição de recebimento de 2 Salários Mínimos mensais no ano anterior;  40% da arrecadação das contribuições seriam destinadas ao financiamento de programas de Desenvolvimento Econômico pelo BNDES.</p>

<p>(Continuação)</p> <p>1991</p>	<p><b>Lei 8.352/91</b></p> <p>Determinou que as disponibilidades financeiras do FAT pudessem ser aplicadas em depósitos especiais remunerados, a cargo de instituições financeiras oficiais federais.</p> <p>Esses depósitos abriram espaço para a implementação de novas políticas voltadas para a geração de emprego e renda;</p> <p>O CODEFAT tem os poderes ampliados. Responsável pelas novas aplicações do FAT e à escolha de outros agentes financeiros aptos a operacionalizar empréstimos do fundo.</p> <p><b>Objetivos:</b></p> <p>Oferecer alternativas de geração de emprego e renda e de inserção no processo produtivo por meio de estímulos à capacidade empreendedora;</p> <p>Buscar a auto-sustentabilidade do empreendimento, via concessão de linhas especiais de crédito a setores com pouco ou nenhum acesso ao sistema financeiro convencional, como microempresas, cooperativas, associações de produção.</p>
<p>1993-1994</p>	<p><b>Início da estruturação do Programa de Geração de Emprego e Renda, PROGER</b></p> <p><b>RESOLUÇÃO CODEFAT Nº 59.</b></p> <p><b>Objetivo:</b> Oferecer alternativas de geração de emprego e renda e de inserção no processo produtivo. Essas políticas passaram a vigorar a partir do ano de 1995. Agentes financeiros: Banco do Brasil, BNDES, CEF, BASA.</p>
<p>1994</p>	<p><b>Lei 8.900.</b> Promove o aumento do número de parcelas do Seguro Desemprego para trabalhadores com maior tempo efetivo de trabalho.</p>
<p>1995</p>	<p><b>Criado o PLANFOR, vinculado à Secretaria de Formação de Desenvolvimento profissional do MTE</b> (em 2003 veio a ser substituído pelo Plano Nacional de Qualificação)</p> <p><b>Características:</b> descentralizado (por meio de planos estaduais de qualificação e coordenados pelas Secretarias Estaduais de Trabalho)</p> <p><b>Objetivos:</b></p> <p>Qualificar ou requalificar anualmente pelo menos 20% da população economicamente ativa;</p> <p>Ações articuladas com as agências de educação profissional;</p> <p>Focaliza grupos de trabalhadores mais vulneráveis como desempregados, trabalhadores informais, jovens, mulheres chefes de família, <b>portadores de deficiência</b>;</p> <p>Readequação às necessidades identificadas na década de 1990;</p> <p>Importante experiência de descentralização nas políticas de emprego;</p> <p>As fraudes reveladas em 1999 mostravam problemas de controle no âmbito do MTE e na aplicação dos recursos pelos estados;</p> <p>Instituiu-se a obrigatoriedade dos recursos repassados serem depositados no Banco do Brasil, em contas específicas;</p> <p>Criação de uma ouvidoria para receber denúncias.</p>
<p>1996</p>	<p><b>Resolução nº 128: Programa de Crédito Produtivo Popular, PCPP</b></p> <p><b>Crítica:</b> os programas de microcréditos não foram relevantes e não conseguiram atingir um significativo número de pequenos empreendimentos.</p> <p>O objetivo visava a formar uma rede de instituições privadas capazes de financiar pequenos empreendimentos para:</p> <p>Combate aos efeitos imediatos do desemprego;</p> <p>Requalificação e reinserção do trabalhador no mercado de trabalho;</p> <p>Estímulo à geração de novos postos de trabalho, emprego e renda, por meio da concessão de crédito facilitado a empresas e, ou trabalhadores”</p>
<p>1999</p> <p>1999</p> <p>(continua)</p>	<p><b>Fundo de Aval para a Geração de Emprego e Renda: FUNPROGER</b></p> <p><b>Objetivo:</b> Dividir os riscos dos financiamentos das instituições financeiras oficiais federais com outras instituições financeiras;</p> <p><b>Resultados:</b> Duplicação das operações financeiras.</p> <p><b>Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar: PRONAF.</b></p> <p>Objetivo: Incentivar pequenos agricultores para a agricultura familiar.</p>

<p>(Continuação) 2000</p>	<p><b>Mudança formal nas estruturas de emprego</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Não mais formado com o eixo central no trabalho formal (carteira assinada);</li> <li>- Novo marco institucional legal de gestão das principais políticas ativas.</li> <li>- Melhoria do acesso do desempregado ao mercado de trabalho e melhoria da qualidade da oferta de mão de obra;</li> <li>- Busca uma interface entre ofertantes e demandantes de trabalho.</li> </ul>
<p>FAT</p>	<p><b>O FAT (1990) e suas várias modalidades de financiamento:</b></p> <p><b>Objetivo:</b> Oferecer alternativas de geração de emprego e renda e inserção no processo produtivo por meio do estímulo à capacidade empreendedora e na busca da auto sustentabilidade, via concessão de linhas especiais de crédito a setores com pouco ou nenhum acesso ao sistema financeiro convencional, como microempresas, cooperativas, associações de produção.</p> <p>FAT Pro- inovação: Apoio às empresas de capital nacional;</p> <p>Fat da habitação: buscou gerar emprego na cadeia produtiva da construção civil;</p> <p>FAT revitalização: recriação de centros urbanos degradados e sítios histórico;</p> <p>FAT exportação: para empresas exportadoras;</p> <p>FAT fomentar: para pequenas e medias empresas;</p> <p>FAT infraestrutura (2004) modernização do parque industrial nacional de bens de capital.</p> <p>Programas específicos para jovens</p>
<p>2003</p>	<p><b>Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego</b></p> <p>Destinado aos jovens de 12 a 24 anos desempregados, ou com ocupação precária através de subvenção econômica às empresas. Parte do salário do jovem contratado passa a ser custeado com recursos governamentais:</p> <p>FAT Integrar Norte;</p> <p>FAT Vila Pan-americana;</p> <p>FAT da Inclusão Digital;</p> <p>FAT das cédulas de produto Rural Financeira;</p> <p>CDCA: Certificado de Direitos Creditórios do Agronegócio;</p> <p>Apoio às ONGS que se encarregam do encaminhamento do jovem ao mercado de trabalho.</p> <p>Concessão de crédito para pequenas empresas ou cooperativas de produção.</p>
<p>2005</p> <p>2005</p> <p>(Continua)</p>	<p><b>SPETR</b></p> <p>Estruturação do Sistema Público de Emprego Trabalho e Renda, <b>SPETR</b></p> <p>Operacionalidade: Rede de agências do SINE, para operar o seguro desemprego e voltados para apoiar a reinserção do trabalhador.</p> <p><b>Obstáculos:</b> Os dois sistemas operavam paralelamente, sem nenhuma articulação entre eles;</p> <p>Surgimento de vários programas de trabalho e renda, não somente para o mercado formal, mas também para o setor informal da economia (período de redução do mercado formal em virtude da abertura de mercado)</p> <p><b>Ações no campo do microcrédito:</b></p> <p>Geração de trabalho e renda (desenvolvimento de pequenos negócios e empreendimentos de trabalhadores autônomos);</p> <p>Busca a redução de custos de busca e seleção de trabalhadores e empregadores.</p> <p><b>Resolução CODEFAT nº 466.</b></p> <p>Estabelece o Plano Plurianual Nacional e Estadual do Sistema Público de Emprego Trabalho e Renda visando à integração das funções e ações do Sistema em todo Território.</p>



<p><b>Conclusão</b></p> <p><b>OIT</b></p>	<p><b>Trabalho Decente (1999)</b> O conceito de Trabalho Decente objetiva garantir à todas as pessoas oportunidades de emprego produtivo, em condições de liberdade, equidade, segurança e dignidade.</p> <p><b>Oportunidade de emprego produtivo:</b> a garantia a todos que queiram trabalhar tenham a chance de efetivamente encontrar um emprego que permita o alcance de um nível de bem-estar aceitável ao trabalhador e sua família. <b>Emprego em condições de liberdade:</b> refere-se ao fato de que o trabalho deve ser livremente escolhido e o direito de participação dos trabalhadores em organizações sindicais.</p> <p><b>Emprego em condições de equidade:</b> necessidade de tratamento justo e equitativo aos trabalhadores, respeitando-se as diferenças, repugnando-se as discriminações, além de possibilitar a conciliação entre trabalho e família.</p> <p><b>Emprego em condições de segurança:</b> proteção à saúde dos trabalhadores, assim como sua proteção social.</p> <p><b>Emprego em condições de dignidade:</b> parte do pressupõe o respeito aos trabalhadores e a possibilidade de participação nas decisões relativas às condições de trabalho.</p> <p><b>Em função das orientações as seguintes medidas foram divulgadas pelo MTE:</b></p> <p><b>Qualificação:</b> direito e condição indispensável para a <b>garantia do trabalho decente</b> e entendida como conjunto de habilidades adquiridas: conhecimentos gerais, habilidades específicas e atitudes adequadas;</p> <p>Aumento do grau de autonomia e responsabilidade ao trabalhador proporcionando:</p> <p>Aumento da escolaridade e formação;</p> <p>Aumento da empregabilidade;</p> <p>Importante experiência de descentralização nas políticas de emprego;</p> <p>As fraudes reveladas em 1999 mostravam problemas de controle no âmbito do MTE e na aplicação dos recursos pelos estados;</p> <p>Instituiu-se a obrigatoriedade dos recursos repassados serem depositados no Banco do Brasil, em contas específicas;</p> <p>Criação de uma ouvidoria para receber as denúncias.</p> <p>Importante experiência de descentralização nas políticas de emprego</p>
-------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

*Quadro elaborado pela autora a partir das Fontes: IPEA, 2006; MTE, Relatório gerencial do Fat 1991 a 1999; IDES/ 2006; CODEFAT. 2004, 2005, 2006, 2007; CEDE, 2011; CEPAL 2002*

Para a projeção das Políticas Ativas e Passivas do Mercado de Trabalho e Renda em um Estado Social, Democrático e de Direito, seus fundamentos políticos e macroeconômicos precisam ser sólidos. Na efetivação dessas políticas, algumas esferas institucionais entram em pauta: política-jurídica; direitos humanos e sociais, economia em seus matizes conformativos, a ideologia dominante, sem deixar de considerar a economia global e o impacto das forças produtivas. Como fator ideológico, entende-se aqui a ética, democracia, costumes, identidades ajudam a compor o quadro social. Como pode ser observado, esse é um quadro complexo e requer muitos recortes de estudo.

As Normas e Acordos produzidos pelos organismos internacionais refletem uma concepção de valores humanos, entre eles a do trabalho, a serem alcançados pelos países membros. Alguns países, em função de sua solidez macroeconômica e Estado Social de Direito consolidados, já se anteciparam na adoção das medidas propostas; outros estão prontos para sua adesão, e ainda existem aqueles distantes de atingir tais metas. Na categoria dos que ainda encontram no processo de consolidação de suas economias, está o Brasil, que

muitas vezes tem suas políticas pontualmente estabelecidas, ditadas pela ideologia governante, que pode se alterar em função das forças do capital, e das forças dos representantes do trabalho. As proposições acordadas são efetivadas ou não, na medida das transformações produzidas no interior modelo de Estado; na capacidade de representação, defesa e fiscalização, assim como das relações sociais e culturas locais.

Em um dos recortes de estudo, para ajudar entender uma parte dos movimentos interferentes nas adesões, destaca-se a posição de Carvalho (2014) em que o autor faz um apanhado histórico da evolução dos direitos sociais no Brasil. Em um resumo: os direitos sociais ficaram suspensos durante os anos iniciais do Golpe Militar de 1964. Quanto à alteração da representatividade: o Congresso domesticado com o conveniente domínio da Arena, partido obediente aos governos militares, teve, como contraparte, a ação política da OAB, a Ação da Igreja Católica, a ABI (Associação Brasileira de Imprensa) e a SBPC (Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência), cujas ações adquiriram, com o tempo, uma conotação claramente política. Como processo de democratização o maior movimento em 26 anos foi Assembleia Nacional Constituinte, que resultou na Constituição Federal de 1988, conhecida também como Constituição Cidadã, cuja preocupação central era garantir os direitos dos cidadãos, e a redemocratização do país.

Houve um despertar da consciência popular, como observado nos movimentos “Diretas Já”, ou o movimento que precedeu o impeachment do Presidente Fernando Collor de Melo. Esses movimentos foram bem sucedidos porque tiveram uma força de manifestação e representação organizados, bem orquestrados rumo ao que se pretendia obter.

Do ponto de vista econômico, embora com baixo nível de consolidação de suas macropolíticas, ocorreram Ações Afirmativas destinadas a grupos socialmente excluídos, como o programa de redistribuição de renda (renda mínima) alcançando cidadãos em situação de extrema miséria. Outro programa bem sucedido foi a redução do analfabetismo. Extrai-se da obra de Carvalho a importância da representatividade política para se atingir um estado de bem-estar social. Nessa direção, a inclusão social e profissional da Pessoa com Deficiência – proposta central deste estudo – selecionaram-se aqui certos aspectos políticos que impactaram na adesão plena da Ação Afirmativa, partindo do pressuposto de que o Estado é uma força centrípeta, de muitas contradições sociais, e que, via de regra, aparece ao mesmo tempo como principal interlocutor dos interesses dominantes (POOULANTZAS, 1968, *In* FARIA, 2005), quer pela capacidade de articulação dessas forças, quer pela capacidade de se fazerem ouvir e representar.

## 2.11. Políticas Ativas de Emprego para Pessoa com Deficiência

Essas políticas são traduzidas em ações e programas especiais para pessoas em fase de transição da escola para o mundo do trabalho, assim como outros com curta experiência de trabalho. Nesse caso, as ações visam ao treinamento, com vistas ao aumento da empregabilidade para jovens desempregados e aprendizes em busca do primeiro emprego.

Dentro dessas políticas, a OCDE incluiu as destinadas às Pessoas com Deficiência que foram divididas em duas subcategorias:

1. Treinamento voltado para a reabilitação e medidas voltadas para aumentar a empregabilidade da Pessoa com Deficiência;
2. Programas que amparam diretamente a Pessoa com Deficiência fornecendo-lhe emprego imediato, sem qualquer condicionamento de trabalho.

As diretrizes da OCDE, conforme Auer (2005) confirmam a importância das PAMTs como um conjunto de políticas públicas e ações afirmativas indispensáveis no conjunto das propostas governamentais que objetivam adequar um país à inclusão desses profissionais no mercado de trabalho.

O monitoramento das PAMTs tem relevância na aferição dos seus resultados, e cinco pontos se destacam: inicialmente, é revelador do grau de eficiência do gasto público, em decorrência da limitação de fundos a serem destinados às PAMTs, e aqui entra os institutos do *accountability*. Segundo, pela régua que mede a eficácia das políticas adotadas em relação ao público-alvo, ou seja, se os focos das ações inicialmente previstas atingiram seu objetivo. Em terceiro lugar, avaliações permanentes são indispensáveis para as correções de percurso da ação, bem seus ajustes aos parâmetros econômicos. Quarto ponto, cabe verificar se elas guardam consonância ou se dialogam com as políticas já implementadas. Em quinto lugar, convém aferir qual o grau de adesão e participação e representação dos agentes sociais das localidades.

A credibilidade das PAMT depende, em larga medida, do alcance dos objetivos que elas foram chamadas a cumprir, ou seja, observar se as portas de saída estiveram desimpedidas o tempo todo àqueles buscam ingressar no sistema. Isso será tão eficaz na medida em que, no início dos programas foram contempladas suas condições de saída (DRAIBE, 1998).

## 2.12. Trabalho Decente

O trabalho, como o espaço de realização pessoal e social do indivíduo, passou por inúmeras transformações. A expressão *Decent Work* surgiu em 1999 como síntese das proposições da OIT, Organização Internacional do Trabalho pela geração de emprego para trabalhadores de todo mundo, visando garantir a justiça social (AMORIM *et. al*, 2010).

O termo implica atenção aos princípios fundamentais da OIT – apoio a políticas sociais de emprego e renda, permanência de um diálogo social entre mundo empresarial e trabalhadores. No final do século XX, entretanto, valorizaram-se mais os aspectos econômicos, dada a celeridade das transformações ocorridas no mundo do trabalho e no mundo financeiro.

Sen (2000) acusa um afastamento entre a ética e as decisões econômicas. De acordo com o economista, as políticas do trabalho deveriam ter como foco, além da liberdade, a promoção da capacidade geral dos trabalhadores. Por liberdades, entende-se liberdade política, facilidades econômicas, oportunidades sociais, transparência, oportunidades sociais, oportunidades de acesso à educação e à saúde. Os dois últimos são centrais na vida da Pessoa com Deficiência, pois essas deveriam ser as mais qualificadas com acesso facilitado à saúde.

Quanto à liberdade, essa “se origina no cerne da teoria neoclássica, não nega a liberdade como importante para a concorrência (que é um de seus pilares) e ao mesmo tempo reputa à democracia a qualidade de boa alocadora de recursos” (AMORIM, *et al.* 2010, p. 427). Direitos fundamentais, seguridade, emprego e renda, e diálogo social constituem-se nas condições básicas para o exercício da liberdade.

Todavia, o trabalhador muito bem preparado, engajado e trazendo resultados tem seu grau de liberdade reduzido, pois é mediado pelo sucesso da empresa que, em sua alta cúpula, estabelece as estratégias mercado. A ideia de liberdade então é restrita. Recorre-se aqui a outros tipos de limitação que vem reforçar esse parecer. Espinoza, em sua obra *Tratado Político* (1973, cap. II) observa

[...] ninguém pode negar que o homem, como os outros indivíduos, se esforça para conservar o seu ser. Se se pudesse conceber algumas diferenças, deveriam provir de possuir o homem uma vontade livre. Mas, quanto mais o homem é concebido por nós como livre, mais somos obrigados a julgar que deve necessariamente conservar o seu ser e possuir-se a si mesmo; seja quem for que não confunda a liberdade com a contingência, conceder-me-á isto sem dificuldade. [...] Consequentemente, nada do que atesta impotência no homem se pode relacionar com sua liberdade. Por conseguinte, o homem não pode de maneira alguma ser qualificado como livre, porque pode não existir ou porque pode não usar da razão; não o pode ser senão na

medida em que tem o poder de existir e de agir segundo as leis da natureza humana. (ESPINOSA, p.123).

Verifica-se a atualidade do pensamento mesmo após séculos de sua publicação. O texto estabelece os limites da aspiração geralmente atribuída ao homem, a liberdade. Para Espinoza, o homem que lhe cabe considerar não é o ideal ou aquele que será no final dos tempos, mas o real, comum, tal qual a experiência cotidiana oferece. Portanto, se o homem comum é limitado, desprovido de liberdade plena, se para esse homem existe a restrição, para o trabalhador com deficiência essas restrições são acentuadas, uma vez que é o elo mais frágil da corrente social.

As questões éticas, da segurança no trabalho, e das oportunidades iguais são ainda elementos utópicos para esse grupo de pessoas, visto que, o próprio Estado que deveria ser o estimulador e fomentador do direito de oportunidades iguais caminha lentamente nesse sentido.

#### 2.12.1. Trabalho Decente como Política Ativa

A antropologia do trabalho sugere que a dimensão especificamente humana “decente” não é nova nem excepcional. Os conceitos de atividade e tarefa remetem ao real, ao que resiste à simples aplicação de recomendações, quer no plano individual, quer no coletivo.

Distinguem-se homens e mulheres em função das “modalidades particulares na construção dos coletivos” (DEJOURS, 1999, p. 161-2). *Enfrentar o que ainda não está dado pela organização (prescrita) do trabalho* está nos campos de pesquisa de psicologia cognitiva e de psicologia clínica do trabalho, não sendo oferecido nem pelas ciências, nem pela técnica, nem pelos manuais da organização prescrita; o trabalho racionalizado, espacialmente ordenado, metodizado e integrado é essencialmente humano.

Dentro do pressuposto da racionalidade, da análise dos movimentos históricos e implicações na área do trabalho, Dejours busca compreender o sofrimento que pode decorrer do trabalho que afetaria sua integridade física e mental, procurando expor como se dá a banalização da injustiça social, e os fatores que estão presentes nesse processo, tais como medo, indiferença, covardia, coragem, entre outros sentimentos.

A definição de trabalho implica mais o universo vivido, e não apenas os constrangimentos sistêmicos. Para o autor, a abordagem sistêmica deveria considerar, simultaneamente os dois eixos, separados pela tradição e pela disciplina.

O trabalho situa-se numa teoria social renovada pela teoria da ação, levando em conta não apenas normas, mas valores. O estatuto da linguagem deve ser considerado na articulação entre o singular e o coletivo, bem como nas formas de reconhecimento – ou negação – do caráter enigmático do trabalho real.

A investigação teórica deve conduzir pesquisas sobre a teoria do sujeito, articulada à psicologia do trabalho e da ação. Deveria incluir ergonomia, psicodinâmica, medicina e demais ciências comprometidas com a ação e a transformação das situações do trabalho.

O trabalho é fonte de pesquisa primeira, em função do que já se considera como atividade *central na vida humana* (*op. cit.*, p. 26). Jamais neutro, o trabalho é gerador saúde ou contribui para a constituição do sujeito, ou é fator de desestabilização, sendo fonte de enfermidades. Observa-se a centralidade do trabalho na mediação entre o singular e o coletivo, articulando a esfera social e a privada, e é um poderoso operador da inteligibilidade.

O caráter paradoxal do trabalho é a mediação das relações de dominação, mas também possibilita a reapropriação de seus direitos. A centralidade do trabalho manifesta-se mesmo na sua ausência, traduzindo-se nas carências do indivíduo desempregado.

Os estudos concebem o trabalho ao lado de campos como a sociologia do lazer, da família, do sujeito, da filosofia e ideologia. Seria interessante fazer uma reviravolta nessa percepção, concebendo-o como “(...) elo intermediário de toda análise social”, conferindo-lhe “[...] o estatuto de conceito indissociável de uma teoria da sociedade” (*op. cit.*, p. 165).

Nos anos 1970, a psicopatologia do trabalho abordava-o na interface da sua organização e do homem. A organização laboral caracterizava-se por sua estrutura rígida, exemplificada na concepção fordista. (*id.* p. 166).

No início dos anos 1980, estudos sobre indústrias revelaram que as fábricas de inspiração fordista eram as que deixavam menor margem de autonomia e de iniciativa aos empregados. Pesquisas, entretanto, apontaram o constrangimento e outras fontes de sofrimento não decorriam desse motivo. O maior peso estava nas situações fabris imprevistas, onde o operador deveria provar seu espírito de iniciativa e de decisão para evitar situações de gravidade. Para suprir lacunas desse tipo, importava observar q o problema da relação entre a iniciativa do trabalhador e a prescrição da organização do trabalho, ainda, segundo Dejours, não totalmente resolvido, mas é nessa condição que a irredutibilidade das dimensões humanas do trabalho aparece com sua maior clareza.

Dejours (1999) informa que as pesquisas indicam que, em qualquer situação laboral, deve haver uma situação a ser observada, que não pode ser prevista antecipadamente. Depois da grande importância dada à organização do trabalho, o foco recaiu sobre o distanciamento

entre o trabalho prescrito e o trabalho real, bem como o modo como os indivíduos enfrentam essa distância enquanto negação das realidades proporcionadas por ela.

Posto em confronto com o real, o trabalho exige engenhosidade, pois as normas não preenchem as demandas das situações laborais que a realidade oferece. Entre a tarefa a ser realizada e a atividade, há um ajuste, o que leva a uma redefinição dos objetivos inicialmente fixados. Os ajustes e os requisitos físicos e psíquicos compõem a parte enigmática do trabalho.

A resistência ao real – o fracasso – cria sofrimento e quanto mais mantida, mais dolorosa se torna. Para ser superada, requer o emprego da capacidade humana alheia à ordem maquinal, ainda que, eventualmente, dela possa extrair uma robotização de operações.

A cooperação escapa à normatização. É proporcionada pelos agentes do trabalho. A organização estabelece o âmbito da cooperação, fixando os domínios de competência e autoridade, e as responsabilidades individuais, possibilitando sua instalação. Mas a cooperação, por sua vez, não é imposta, é tributária da vontade dos agentes.

É possível determinar, no entanto, as condições para que a cooperação se efetive: a principal delas é a possibilidade de estabelecerem-se relações de confiança, que se assenta na visibilidade dos ajustes singulares para preencher os vazios entre as normas e os procedimentos, e a realidade do trabalho.

Esse proceder envolve incoerências e mal-entendidos. Ocorre então a arbitragem, sendo necessário passar para a atividade normativa e deontológica, pressupondo-se a existência de “um espaço de discussão”. Normativa, porque os acordos coletivos apresentam eficiência reguladora; deontológica, porque as arbitragens não se fundamentam apenas em critérios de eficiência, mas também em valores. A análise da cooperação no trabalho torna-se objeto das pesquisas da sociologia da ética e requer novas pesquisas no campo da sociolinguística.

Na mobilização subjetiva, a vontade de cooperar exige condições estritas e sua análise leva em conta a psicodinâmica das condições de trabalho. O mercado empresarial dispõe de numerosas técnicas de mobilização de subjetividades singularidades. Mas as técnicas concebidas para esse fim geram tal complexidade de processos, que elas por si sós não podem garantir o objetivo a que se propunham.

A mobilização espontânea, de acordo com Dejours (2011) surge apoiada no *para contribuição/retribuição*. A última vem como reconhecimento da identidade do contribuinte. O reconhecimento tem duplo sentido:

- a) constatação da insuficiência da organização e as contribuições realizadas pelos agentes;
- b) gratidão relativa às contribuições, sem as quais, o trabalho transforma-se em operação padrão.

O trabalho real não se reduz a sua dimensão técnica-econômica e repousa sobre energia do domínio afetivo. A inobservância da dimensão subjetiva do trabalho leva os agentes ao sofrimento e a criarem estratégias defensivas, com efeitos desastrosos na produtividade, bem como para os próprios agentes que as incorporam. Como se vê, o trabalho desdobra-se em três universos: o objetivo, o sociológico e o subjetivo; as contradições surgem na conjugação desses três componentes.

#### 2.12.2. Sentido e Significado do Trabalho e Contexto do Trabalho Decente.

Foram examinados neste estudo os pressupostos da origem do trabalho e as variações semânticas nos vários períodos da História, observando-se suas acepções críticas e conceituais e, em particular, o seu sentido nas últimas décadas, as políticas ativas e passivas do trabalho e como esses fatos se ajustam na inclusão profissional da Pessoa com Deficiência.

As iniciativas de inclusão real podem esgotar-se no esforço da área de Recursos Humanos de uma empresa, pública ou privada, se não houver por parte de todos os colaboradores, não apenas uma cultura inclusiva, mas o reconhecimento do direito material e do trabalho dessas pessoas.

Se for de caráter obrigatório, tutelado ou protegido, a inclusão tende distanciar-se ainda mais dos seus objetivos, reforçando o estigma social, podendo decair numa das situações de acoso psíquico ou mesmo *mobbing*, quer pela inversão dos valores e códigos de ética e conduta existentes por aquilo que se denomina a “banalização do mal” ou pela insensibilidade decorrente da perda do equilíbrio e crise de identidade a que são levados os indivíduos pela “servidão da disciplina administrativa dominante” (RAMOS, 1981, p. 67).

A precariedade e a fugacidade do trabalho têm como efeito a “construção da tolerância ao sofrimento, a indiferença resultante da intolerância afetiva com a própria emoção reacional” (FARIA E TAKASHI, *op. cit.* p.10). O estudo sobre o tema é bastante amplo, e muitas são as publicações sobre o tema, conforme acima apresentado nos trabalhos de Dejours.

Nesse particular, complementa o campo epistêmico, as obras de Chanlat (1996), Mithen (2003), Tolfo e Piccinini, (2007), Morin E. (2001) são importantes pontos de partida para a compreensão do desenvolvimento humano e do significado do trabalho. Os autores registram sua transformação, de atividade incidental e periférica, para uma atividade



centralizante. São destacados pelos autores algumas correntes explicativas da evolução humana, bem como o papel que o trabalho exerceu nessa evolução. Uma delas é a freudiana, que toma por base o parricídio e sua totemização, erigindo um pai totêmico, guardião da ordem (FREUD), assim como a estrutura grupal do homem primitivo, que em dado momento, substituiu-se a figura dominadora pela noção do coletivo (FURTADO, p. 42).

Mithen (2003) por sua vez, aborda os múltiplos saltos dados pelo ser humano desde sua suposta origem primitiva. Essas contribuições teóricas explicam de um modo lógico determinados comportamentos humanos e revelam a diferença entre a sociedade primitiva e a sociedade tecnológica, particularmente no que diz respeito à centralidade do trabalho.

Arendt dedica um capítulo inteiro de sua obra *A Condição Humana* ao conceito de trabalho (ARENDR, 2010, cap. III). O ponto axial do pensamento da filósofa é, entre tantos outros, o modo preconceituoso como a Antiguidade via o trabalho, particularmente o servil. Esse preconceito assentar-se-ia numa aspiração que o homem antigo tinha pela liberdade, pois a faina cotidiana pode aprisioná-lo.

Marx e Engels colocam o surgimento do trabalho como elemento fundador da humanidade e teve papel central do desenvolvimento humano. A noção de centralidade do trabalho na vida humana, proposta por Marx, dá-se pela observação de que o trabalho e não Deus teria criado o homem (ARENDR, p. 106).

Tanto Marx quanto Adam Smith distinguem o trabalho produtivo do improdutivo; esse último diz respeito a tarefas que garantiam a mera sobrevivência. Para Arendt (*op. cit.*), o grande valor do trabalho reside no vigor inesgotável – fato que o próprio Marx reconhecia – que se renova e segue mesmo além da produção de um determinado objeto, ou da realização de uma tarefa, correspondendo à capacidade do trabalho em transformar a natureza com vistas a atender as carências humanas.

Estele Morin (2001) adota essa compreensão e aponta três características para dar sentido ao trabalho: a) o uso de competências diversas na multiplicidade de tarefas permitindo que o trabalhador se identifique com a produção; b) que a atividade não seja alienante, levando o trabalhador a empenhar-se em suas tarefas; c) a retroalimentação contribuindo com o crescimento da pessoa. Tolfo e Piccinini (2007) complementam as observações declarando que, para haver uma vida com sentido fora do trabalho, é necessário que esteja dotada de sentido dentro do trabalho, o que inclui os conceitos de realização e liberdade.

Pesquisas do MOW (*The Meaning of Work*, 1987) destacaram três dimensões relativas ao trabalho: a) Centralidade do Trabalho, identificando em que medida é fundamental para autoimagem do trabalhador. b) Normas Sociais sobre o Trabalho: que

servem como baliza de proporcionalidade entre o que o trabalhador oferece com sua atividade, e as recompensas que colhe dela; c) Resultados valorizados do trabalho, implicado valores que podem ser distintos do próprio trabalho, como realização pessoal e profissional, sentimento de ser socialmente aceito.

Essas pesquisas não trazem distinções entre significado e sentido do trabalho. Entretanto, alguns autores estabelecem que o significado do trabalho diz respeito à “representação social que a tarefa executada tem para o trabalhador” (TOLFO E PICCININI, p. 40), quer individual, quer socialmente. O sentido do trabalho é estabelecido a partir dos seus definidores: utilidade da tarefa, autorrealização, sentimento de desenvolvimento pessoal e a liberdade para execução das tarefas.

A obra de Dejours (2011) acima relatada, já observou a atividade laboral sob uma perspectiva específica: a da psicodinâmica do trabalho. Ao fazê-lo, examina como ele partilha da vida dos indivíduos. Esse partilhar está longe de ser apenas algo que se agrega à vida individual ou social, mas é parte constituinte da pessoa e atinge também o grupo social a que ela pertence.

Assim a partir de um problema criado pelo próprio sistema econômico, esse mesmo sistema tenta remediar os males causados por ele a si mesmo, numa dinâmica contraditória. As precárias relações de trabalho impostas por esse sistema agravam as adversidades (FARIA, 2000) injustiças e desigualdades. O emprego tornou-se um desafio, afetando a percepção que o trabalhador tem de si próprio (KANAANE, 1994, P.107).

Ao analisar a inclusão profissional, as reflexões acima são trazidas para o debate, pois estão presentes e são partes integrantes desse processo de forma mais crítica. Ao abrir espaço na organização para a Pessoa com Deficiente, mesmo que ela esteja ao abrigo de uma Ação Afirmativa, o seu entorno pode estar numa relação de trabalho precarizada e as ações de inclusão poderão ser apenas proforma. Essa pode ser uma das características pelo qual a inserção espontânea de Pessoas com Deficiência no trabalho está ocorrendo nas empresas de pequeno e médio porte, menos teóricas, mais hegemônicas, menos formalistas e mais práticas, menos insensíveis e mais acolhedoras, de relações menos voltadas ao acúmulo do capital e mais humanas.

### **2.13. Assédio Moral no Trabalho**

Postas as situações de transformação no mercado de trabalho, outro problema, que pode ser descrito como decorrente daquilo que Dejours chamou de “maior tolerância frente ao

sofrimento alheio e à injustiça”, leva a outro sentimento em busca de uma situação de equilíbrio: a insensibilidade com aquilo que o faz sofrer.

Todavia nem todos os trabalhadores desenvolveram um estado de “equilíbrio” psicopatológico, para encontrar a uma situação de “normalidade”. Dejours, na busca da compreensão daquilo que afeta integridade física e mental do trabalhador, denuncia a banalização da injustiça social, e traz, entre outros sentimentos, a covardia e o cinismo como “banalizadores do mal” (ARENDETT, *In* CASSITO *et al.*, 2003).

Para entender essa banalização do mal, a referência a Arendt é quase obrigatória. Filósofa, judia, prisioneira em campos nazistas, refugiou-se nos Estados Unidos. Terminada a Guerra, com a captura de Eichmann na Argentina, foi convidada por uma revista para cobrir o julgamento. Os resultados de suas reflexões foram surpreendentes, pois ela considerou a insensibilidade operativo-administrativa do sujeito, no caso, Eichmann, um mero cumpridor de ordens, dentro da estrutura operacional do sistema nazista. A “banalização do mal” decorre da ausência de não refletir sobre suas as ações. Ele se incumbia de uma fase do trabalho, que consistia em “receber” e “despachar” pessoas de um ponto da ferrovia para campos de concentração, tarefa que executava com rigor e precisão estatística.

Na banalização do mal, a empresa atualmente pode se deparar com o *mobbing*. Uma questão se apresenta: é possível detectar o *mobbing* e tratá-lo sem antes cuidar dos aspectos éticos, culturais e comportamentais no ambiente do trabalho? A relação entre comportamentos agressivos e mudanças organizacionais (tecnológicas, flexibilizatórias, *downsizings*, reestruturação produtiva) podem resultar na precarização do trabalho, assim como a terceirização pode produzir situações que levem à negligência as características humanas nos locais de trabalho, cenário propício para o surgimento do *mobbing*. (CASSITO *et al.*, 2003).

Para os autores, o problema demandou uma decomposição em três partes: o assédio moral no trabalho; riscos (para o funcionário e seu entorno e para empresa) e possíveis formas de prevenção. O assédio moral (*mobbing*) é um termo emprestado das ciências que estudam o comportamento animal. Diz respeito à situação de exclusão de um membro de um grupo, chegando até mesmo em agressão física. Numa equação, o *mobbing* está para o ambiente de trabalho assim como o *bullying* está para o ambiente escolar.

Ainda que o termo seja reconhecido mundialmente, não há consenso em sua conceituação. É descrito como um comportamento desarrazoado contra um empregado ou um grupo de empregados, pondo em risco a saúde ou segurança. Uma lei francesa relativamente recente define-o como “degradação das condições de trabalho suscetível de atentar aos direitos e à dignidade do trabalhador” (Lei nº 2002-73, de 17/01/2002).

Os conflitos são naturais no ambiente do trabalho. Entretanto, a diferença entre o conflito habitual e o *mobbing* é que enquanto o primeiro é feito às claras, favorece a franqueza e à colaboração, o segundo se apresenta em situações ambíguas, com falta de clareza, em estratégias equívocas e em comunicações evasivas. Afeta o indivíduo psicológica, psicossomática e comportamentalmente.

Em um estudo de caso os autores citam o exemplo de um operário de uma empresa de engenharia que trabalhava numa plataforma a 4800 quilômetros de sua casa. Por ter de lidar com objetos muito pesados, sofreu um deslizamento de disco, resultando em fortes e constantes dores nas costas. Recusando-se a demitir-se, passou a ser vítima de chacotas e insultos. Foi transferido para um corredor sem janelas onde se armazenavam resíduos tóxicos. Três anos depois, foi enviado de volta a seu país, sofrendo de forte depressão e de profundas dores nas costas e com sintomas de pânico. Não podendo realizar nenhuma outra atividade na empresa foi despedido.

Os resultados vão além da vida individual: afetam os familiares, desestruturam a família, afetam as relações sociais do indivíduo. Mas não apenas o indivíduo é afetado, a empresa também perde: em imagem, competitividade, crescimento da rotatividade, redução de clientes entre outros problemas.

O *mobbing* desenvolve-se em microssociedades e resulta de uma combinação de múltiplos elementos: culturais, humanos, materiais e organizacionais. Pode ser consequência do estilo de administração no caso de:

- a) intolerância e excesso de competição e medo;
- b) novos métodos, introduzindo uma extensão do conceito de competição, que passa a incluir falta de ética para conseguir resultados, criando, por consequência, um ambiente negativo, sem colaboração, e com as pessoas suspeitando umas das outras.

Outros fatores: a estrutura da empresa que propicia um ambiente tóxico devido a e no caso pode apresentar:

- a) crônica sobrecarga de trabalho;
- b) falta de clara definição das tarefas;
- c) excesso de hierarquia, que acaba gerando diferentes demandas (cf. o caso das enfermeiras, que respondem aos médicos, à chefia, e à administração do hospital).

Podem ainda advir do momento em que a empresa atravessa, como:

- a) pela redução de pessoal, sobrecarregando os demais funcionários;
- b) pelo desenvolvimento do *outsourcing*, em que a confluência de diferentes culturas acaba por negligenciar a singularidade das características humanas e locais dos funcionários.

Na prevenção primária, a empresa deve encorajar um comportamento ético, com uma explícita política anti-*mobbing*, com: diretrizes claras, um código de ética declarando intolerável um comportamento excludente, e um contrato regulando o tema, impondo sanções para a quebra de regras.

Na prevenção secundária, nomeia-se um “confidente” que vai ouvir quem se considera visado pelo *mobbing*; nomeia-se um mediador, que procura reestabelecer o diálogo, sem indicar um “culpado” pela situação.

Numa prevenção terciária, busca-se um diagnóstico precoce, bem como a formação de grupos de pessoas que foram vitimados. O último ponto da prevenção é a criação de uma política organizacional específica, punidora desse tipo de comportamento.

O *mobbing* começa com algumas sensações indefinidas que o funcionário percebe: distância da chefia, redução da comunicação, e somente depois as hostilidades aparecem às claras. Nos últimos anos, vários esforços foram efetuados para encontrar um modelo teórico-metodológico capaz de avaliar esses danos no trabalho e os seus impactos que acarretam à saúde dos trabalhadores.

O Modelo Demanda-Controle (MDC) de Karazek obteve destaque no meio científico, recortando duas dimensões no ambiente laboral: demandas psicológicas e o controle do trabalhador sobre seu trabalho (ARAÚJO, 2003).

Karazek elaborou o *Job Content Questionnaire* (1985), compreendendo de 49 questões sobre controle da demanda psicológica, suporte social da chefia e dos colegas, demanda física e insegurança, um instrumento para medir as dimensões do impacto da atividade laboral sobre o indivíduo. Esse modelo foi reconhecido por muitos dos países europeus, América do Norte e Japão.

Nos demais países periféricos, entre eles o Brasil, as autoras destacam que a diversidade teórica e conceitual elege, via de regra, um aspecto específico de avaliação ou ainda, um mesmo aspecto avaliado pode receber diferentes denominações, o que dificulta avanços importantes nos diagnósticos e intervenções nos ambientes de trabalho.

A inclusão laboral da Pessoa com Deficiência, mais do que qualquer outro profissional, requer a atenção pelos fatores acima apresentados, e requer uma avaliação e algumas possíveis intervenções nos ambientes de trabalho, conforme apontam as pesquisas de

campo realizadas para fins deste Estudo. Alguns pontos se destacam, não somente para a Pessoa com Deficiência, mas para os trabalhadores em geral.

1. Identificar e monitorar a qualidade de vida dos trabalhadores, especialmente aqueles com deficiência;
2. Identificar e monitorar as relações de trabalho;
3. Propor políticas de integração e valorização da Pessoa com Deficiência;
4. Analisar em que grau e de que forma o ambiente organizacional afeta a saúde e o bem-estar do trabalhador;
5. Verificar quais são as repercussões sobre a gestão do estresse ocupacional.

Uma pesquisa da Fundação Europeia, realizada em 1996, sobre as condições de trabalho nos países que compõem a UE, revelou que 29% dos trabalhadores afastados consideraram que o trabalho lhes afetava a saúde. A maior recorrência estava nas doenças ósseas e musculares (30%) e estresse (28%).

O relatório examina este último sob três enfoques: o primeiro conceitua o estresse laboral diretamente ligado ao ambiente de trabalho. O segundo considera-o como uma resposta fisiológica particular a um ambiente ameaçador. O terceiro enfoque, de caráter psicológico, examina-o na relação da pessoa com o ambiente do trabalho. Nele se incluem riscos físicos, biológicos, biomecânicos, e psicossociais. Nos aspectos psicológicos, os estudos concentraram-se nos obstáculos que o trabalhador encontra em relação à adaptação do local onde é exercido (ARAÚJO, *et. al.*, 2003).

Os riscos psicossociais, definidos como estressantes, abarcam numerosos vetores, tais como: o contexto do trabalho; cultura organizacional; função; ambiguidade da função; conflito; responsabilidade; desenvolvimento profissional; insegurança; baixo salário; incongruência da posição; autonomia para tomada de decisão; participação; relações interpessoais; violência no trabalho; interface-casa e trabalho; trabalho e família; síndrome do tempo livre desperdiçado; mudanças; desenho das tarefas; trabalho parcialmente qualificado e não qualificado; incertezas; volume e ritmo; urgência; horário; turnos; horário prolongado.

O relatório aponta que os estudos e a atenção sobre trabalho e saúde do trabalhador ganharam evidência nos últimos 20 anos, concluindo que o estresse tem consequências nefastas para a saúde, muito embora possa não deixar sequelas patológicas, pois muitas reações são psicológicas ou fisiológicas, e estão dentro dos limites homeostáticos normais do corpo, ainda que venha evidenciar uma redução da qualidade de vida e de bem-estar.

Portanto, o estresse laboral pode ser atividade de pesquisa dentro das ciências aplicadas. Existe uma vasta quantidade de dados científicos sobre o estresse e qualidade de vida no trabalho e as causas e efeitos e o que une esses dois fatores. Os estudos sugerem que

as intervenções trazem benefícios para a saúde e bem-estar do indivíduo na organização e monitoramento avaliatórios deveriam constituir uma rotina constante.

#### **2.14. Leis, Instruções Normativas para a Inclusão Profissional da Pessoa com Deficiência**

A legislação brasileira de inclusão de Pessoas com Deficiência na sociedade civil e produtiva parte da Constituição Federal de 1988, que proíbe a discriminação das Pessoas com Deficiência e assegura cargos em empresas públicas, condições de acesso a bens e serviços, guardando consonância com os Tratados e Convenções Internacionais, do ano de 1955 da Organização Internacional do Trabalho, pela Recomendação nº 99, primeiro ofício que aborda a reabilitação profissional e trata de oportunidades de trabalho à Pessoa com deficiência.

Em 1975, a Organização das Nações Unidas aprovou em Assembleia Geral a Declaração dos Direitos das Pessoas com Deficiência, cujos países signatários se comprometeram a reconhecer e respeitar os direitos desse contingente de pessoas.

No Brasil, a Lei 8.112, do ano de 1990, assegurou aos trabalhadores com deficiência um percentual mínimo de 5% das vagas oferecidas em concurso público. Em 1991, a Lei 8.213, Lei de Cotas (Lei da Previdência Social) determinou que as empresas a contratassem de 2 a 5% do total dos seus quadros, conforme seu número de funcionários:

Menos de 100 empregados	0%
De 100 a 200 empregados	2%
De 201 a 500 empregados	3%
De 501 a 1000 empregados	4%
Acima de 1001 empregados	5%

A indústria, segundo dados divulgados pelo DIEESE (2013) é o setor que apresenta o maior percentual de negociações assegurando as garantias previstas em Lei. No setor de serviços, 33% convencionam cláusulas desse tipo (DIEESE, Sistema de Acompanhamento de Contratações coletivas, p.5). No comércio, esse número é menor, praticamente inexistindo no setor rural. O documento não faz menção específica ao Setor Público.

No quadro abaixo se pode visualizar, por ordem cronológica, a emissão das Leis, Instruções e Portarias, ocorridas após a promulgação da Constituição Federal de 1988 até os dias atuais.

**Quadro 04 - BRASIL: Constituição Federal, Leis, Decretos e Normas para Inclusão Profissional.**

<b>Brasil</b>	<b>Normas, Leis, Decretos e Instruções</b>
<b>1986: Decreto 93.481</b>	Institui a Coordenadoria Nacional para a Integração da Pessoa com Deficiência
<b>1988: Constituição Federal</b>	Art. 7º; Art.23, II; Art. 24, XIV; Art. 37, VIII Art. 203, IV e V; Art. 227 Art. 2. II; Art. 3º; Art. 8º. Asseguram o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento e a igualdade e justiça como direitos inalienáveis.
<b>1989: Lei 7.853</b> <b>1999: Decreto 3.298</b>	Dispõe sobre o apoio às Pessoas com Deficiência, integração social. Cria o CORDE. Institui tutela jurisdicional de interesses coletivos ou difusos das PcD. Disciplina a atuação do Ministério Público. O Decreto Lei Regulamenta a Lei 7.853/89 consolida as normas de proteção e dá outras providências.
<b>1990: Lei 8.112</b>	Assegura aos trabalhadores com deficiência vagas oferecidas em concurso público
<b>1991: Lei 8.213</b> <b>Lei da Previdência Social</b>	<b>Art. 93</b> Define critérios para a habilitação e reabilitação profissional e estipula cota para contratação de Pessoas com Deficiência.
<b>1991:Decreto 129</b>	Promulga a Convenção 159 da OIT sobre a reabilitação profissional das Pessoas com Deficiência.
<b>1999: Decreto 3.298</b>	Regulamenta a Lei 7.853 que dispõe sobre o enquadramento das normas sobre acessibilidade e das categorias de deficiência. Política Nacional para integração da Pessoa com Deficiência, consolida as normas de proteção e dá outras Providências.
<b>1999: Ministério do Trab. Emprego. Portaria 772</b>	Trata da Contratação da Pessoa com Deficiência sem caracterização de emprego com o tomador de serviços.
<b>2000. Portaria MTE</b>	Cria os Núcleos de Promoção da Igualdade de Oportunidades e de Combate à Discriminação.
<b>2000: Lei 10.098</b>	Determina atendimento prioritário às Pessoas com Deficiência e estabelece critérios de acessibilidade.
<b>2004: Decreto Lei 5.296</b>	Regulamenta a Lei 10.098.
<b>2000: Ministério Público do Trabalho</b>	Emite um Manual de Procedimentos objetivando a inserção da Pessoa com Deficiência e da pessoa reabilitada no trabalho.

(Continua)



**(Conclusão)**

<b>2001: Decreto 3.956</b>	Promulga a Convenção Interamericana para a eliminação de todas as formas de discriminação contra as PcDs.
<b>2001: Ministério Público do Trabalho e Emprego</b>	Relatório de Atividades. Pessoa com Deficiência Reabilitados e inseridos no trabalho.
<b>2001: Instrução Normativa nº 20</b>	Dispõe sobre procedimentos a serem adotados pela Fiscalização do Trabalho no exercício da atividade de Fiscalização do Trabalho das PcD.
<b>2004: Decreto Lei nº 5.296</b>	Regulamenta as Leis 10.048/2000 e 10.098/2000 que dá prioridade de atendimento às Pessoas com Deficiência e mobilidade reduzida.
<b>2007: Ministério do Trabalho e Emprego.</b>	Emite Instruções para a inclusão das Pessoas com Deficiência no mercado de trabalho.
<b>2008: Decreto 186</b>	Aprova o texto da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e de seu Protocolo facultativo assinados em Nova York em 2007.
<b>2008: Portaria 219</b>	É criado a Secretaria nacional de promoção dos Direitos da Pessoa com deficiência, como resultante da Convenção da ONU de 2007.
<b>2009: Decreto do Executivo 6.949</b>	Criação da Comissão de Igualdade de Oportunidades de Gênero, de Raça e Etnia, de Pessoas com Deficiência e de Combate à Discriminação. Revoga o Art. 7º da Portaria nº 604 de 2000.
<b>2009: Decreto 6.980</b>	Estabelece a nova estrutura regimental do CONADE: que objetiva a formular, supervisionar e avaliar as políticas públicas de inclusão da Pessoa com Deficiência.
<b>2010: Portaria SRTE/SP/MTE nº 92</b>	Estabelece medidas a serem adotadas na esfera da Superintendência Regional do Trabalho e Emprego do Estado de São Paulo, com o objetivo de acelerar pactos para a inclusão profissional das Pessoas com Deficiência;
<b>2011: Lei 12.470</b>	Altera os Art. 21 e 24 da Lei 8.212/1991 que dispõe sobre o Plano de Custeio Da Previdência Social para incluir filho ou irmão que tenha déficit intelectual como dependente. Altera os Art. 20 e 21 da Lei 8.742 (Lei Orgânica da Previdência Social, mudando as regras do BPC para as Pessoas com Deficiência).
<b>2012: Portaria SRTE/TEM nº 98</b>	Dispões sobre os procedimentos de fiscalização para aferição dos cumprimentos das normas destinadas à inclusão no trabalho da Pessoa com Deficiência e beneficiários da Previdência Social reabilitados
<b>2008: Estado de São Paulo</b>	Criação da Secretaria de Estado dos Direitos da Pessoa com Deficiência.

*Fontes: Brasil, CF/88-Congresso Nacional/ Ministério do Trabalho e Emprego/Secretaria do Estado de São Paulo dos Direitos das Pessoas com Deficiência. Quadro elaborado pela autora.*

### 2.15. Reserva Legal de Cotas nos Concursos Públicos.

A justiça das cotas (WALZER, 2003), ou reserva de cargos deve ser o mais concreta possível e com regras justas. Para as questões de trabalho, os métodos de seleção devem ser abertos e o recrutamento abrangente, “com empenho sério em descobrir talentos, mesmo quando não convencionalmente apresentados ou exibidos” (p. 206). Pondera o autor que somente pessoas em cargos de destaque podem interagir com “clientes e constituintes” gerando uma cultura forte e eficaz.

Para Rawls (2008), os fundamentos da igualdade devem ser tratados segundo os princípios da justiça. Em três níveis se aplicam esse conceito: na administração de instituições como sistemas públicos de normas; aplicabilidade imparcial e “interpretação constante das leis” (p. 23); na igualdade como estrutura substantiva das instituições, pois não existe garantia de tratamento substantivamente igual. O autor discorda de que fundamentar a igualdade em capacidades naturais seja incompatível com uma visão igualitária. A igualdade, segundo Rawls, tem apoio de fatos gerais da natureza e não apenas nas normas procedimentais.

Tomando por referência o autor citado, traz-se aqui um ponto nodal da inclusão profissional: o art. 37 da CF de 1988, nas Disposições Gerais, que determina os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência na contratação de servidores públicos.

Na continuidade, o disposto do VIII informa: “a lei reservará percentual dos cargos e empregos públicos para as pessoas portadoras de deficiência e definirá seus critérios de admissão”.

Se o propósito é assegurar e validar os direitos humanos – a igualdade ou equidade, justiça social a todos os cidadãos – é necessário implementar ações afirmativas não centradas somente em percentuais de cotas e reserva de cargos **em concursos públicos**, mas criar mecanismos de reserva de vagas do total do estoque de empregos, a exemplo da iniciativa privada.

Está aqui a se estabelecer um percentual destinado a ingressantes, e não um percentual sobre o efetivo contratado, como se aplicado na iniciativa privada. Ao abrir concurso, o setor público não pode restringir localidade de residência dos concursado. Tal fato atrai pessoas de regiões próximas, com maior qualificação profissional, mesmo para os cargos elementares.

Enquanto outros países partem do princípio que a inclusão deve ter como ponto de partida e exemplo o poder público, estabelecendo com clareza os critérios de contratação (vide quadro com as legislações internacionais), a Lei Federal 7.853 de 1989, que veio

assegurar o pleno exercício dos direitos individuais e sociais da Pessoa com Deficiência e de sua integração social traz a redação:

Art.2º Ao Poder Público e seus órgãos cabe assegurar às pessoas portadoras de deficiência o pleno exercício de seus direitos básicos, inclusive dos direitos à educação, à saúde, ao trabalho, ao lazer, à previdência social, ao amparo, à infância e à maternidade, e de outros que, decorrentes da Constituição e das leis, propiciem seu bem-estar pessoal, social e econômico.

O Decreto 3.298 de 1999 dispõe o direito de se inscrever em concurso público, em igualdade de condições com os demais candidatos, para provimento de cargo cujas atribuições sejam compatíveis com a deficiência de que é portadora.

§ 1º O candidato portador de deficiência, em razão da necessária igualdade de condições, concorrerá a todas as vagas, sendo reservado no mínimo o percentual de cinco por cento em face da classificação obtida. [Grifo nosso]

§ 2º Caso a aplicação do percentual que trata o parágrafo anterior resulte em número fracionado, este deverá ser elevado até o primeiro número inteiro subsequente.

As desigualdades econômicas, educacionais, regionais e locais precisam estar contempladas no princípio da igualdade ou da equidade, assim como as peculiaridades de cada tipo de deficiência, se elas são passíveis ou não de incluir plenamente o indivíduo no mercado de trabalho. Nesse caso, a legislação não cobre essas singularidades.

Frederico Jr. (2006) apresenta o seguinte caso julgado pelo STF: RE 227229/MG:

A autora do recurso prestou concurso público para a Prefeitura da cidade, cujo número de vagas era igual a 8. Nos termos da Lei complementar 09/02. Reguladora da CF no âmbito da Administração Municipal, o número de vagas para portadores de deficiência seria de 5%. No concurso em questão, o número de vagas destinada a esse grupo social seria de 0,5. O Tribunal decidiu seu voto pela aplicabilidade do § 2º elevando para o número inteiro da fração (1), que caso contrário, sofreria ofensa ao diploma legal.

A seguinte questão é posta pelo procurador acima citado:

Numa situação onde são abertas 3 vagas para um determinado processo seletivo, com possibilidade de abertura de novas vagas durante o prazo de validade do concurso, e atribui 20% das vagas aos deficientes, um candidato, portador de deficiência física, fica em 5º lugar. Ele tem direito a uma das vagas abertas no edital? Aplicando a decisão acima, tem-se a fração de 0,6, portanto, o primeiro número inteiro subsequente, chega-se à conclusão de que o candidato teria direito à vaga.

Na sequência, faz o seguinte contraponto:

Calculando o percentual de vagas que foram efetivamente destinadas aos deficientes no concurso, no caso uma, chegaremos ao percentual de 33,33%, o qual supera o percentual máximo de 20% permitido pela Lei 8.112/90. No caso de concursos

públicos, observa-se uma aplicação do direito da pessoa com deficiência ainda nebulosa. Todavia o pressuposto de reserva de cotas tem aplicabilidade distinta na iniciativa privada. Esta última que deve reservar um percentual escalonado sobre o total de empregados contratados.

Pode-se então deduzir que o setor privado deveria acolher proporcionalmente um maior número os indivíduos com deficiência? Difícil resposta, considerando a questão da contratação de mão de obra em regime de terceirização na qual o contratante repassa as atividades meio. O contingente de indivíduos contratados pelas empresas prestadoras de serviços é alto e de baixa qualificação e de alta rotatividade, delimitado pelo tempo do contrato da prestadora de serviços.

## **Conclusões do Capítulo 2**

O estatuto do indivíduo no contexto histórico variou de nenhum direito ou direitos restritos a posições sociais arrogadoras de pleno direito e poder de alguns grupos minoritários, à compreensão de que todo indivíduo é possuidor de direitos, se ainda não realizados materialmente, são todavia expressos em letra constitucional. Esse estatuto inclui a Pessoa com Deficiência, por partilhar de sua mesma essência constitutiva.

Na perspectiva histórica, verificou-se que: a) o termo democracia, tal como hoje é compreendido, está longe de qualquer experiência humana no passado. O que os gregos viveram corresponde mais a uma aristocracia, dadas as limitações impostas à cidadania; b) o conceito de cidadania era segregador, eliminando, por exemplo, as mulheres e muitas categorias sociais, como se viu em Aristóteles e no episódio de Tersites; c) a trajetória humana revela uma ampliação da compreensão daqueles que mereciam uma atenção social. Esse esforço corresponde, por exemplo, aos cuidados assistencialistas da Igreja com os desvalidos. A concepção de que a vida terrena era apenas passagem para a vida verdadeira, a ocorrer depois da morte, inibia qualquer esforço de reforma social. A rígida hierarquia a que a própria Igreja se subordinava, vendo nisso, uma imitação do que se passava entre serafins e querubins nos céus, mantinha a rigidez das castas.

Desse modo, somente nos últimos séculos se perceberam alterações mais significativas, ainda assim, com algumas contradições flagrantes, sutilmente exploradas na literatura por Machado de Assis (1906) e mais diretamente por Sevcenko (1985).

Na filosofia, a concepção kantiana de indivíduo, que atende a essência do ser humano, esbarra em Hegel, que, por mais inovador que pudesse ter sido, acabou transformando o legado germânico como o máximo de desenvolvimento humano. Também dentre os filósofos

alemães, tem-se Heidegger (2012) e seus pressupostos dos elementos de construção do ser, de conjugação única e tautológica: “o ser é. Ser é ser”. Logo, basta a formulação: sou. Então a dignidade nasce com a pessoa (NUNES, RIZATTO, 2004). Discípula de Heidegger, Arendt também trata das concepções do ser e sua condição humana, e mais a frente, enfrenta a opinião pública norte-americana quando publica seu entendimento de (não defende, mas entende) alguns atos nazistas (Julgamento de Eichmann) pelo cumprimento daquilo que lhe eram atribuídos sem julgar seus resultantes, moralidade ou justiça dos atos praticados, naquilo que a filósofa trata como banalização do mal, o que implica banalização de questões morais.

Os direitos humanos devem ser considerados como a concretização histórica do princípio da dignidade da pessoa humana. Quando o tema é a personalidade humana, não se pode limitar ou enquadrar esses direitos, uma vez que são seus requisitos mínimos. Assim, o *direito de personalidade* encontra reconhecimento, não só no princípio da dignidade da pessoa, ou de uma existência digna, mas a possibilidade de sua realização enquanto SER. O *valor da pessoa humana* está contido no princípio constitucional da fundamentalidade de sua dignidade. Segundo Bester (2009), direitos humanos e direitos de personalidade se equivalem. Os direitos da personalidade são essenciais à pessoa para o estabelecimento de um tratamento justo e igualitário.

Os direitos humanos e direitos fundamentais (BESTER, p.564) “não são apenas princípios que resumem a concepção de mundo e conformam uma determinada ideologia política”, mas também englobam instituições voltadas à concretização dos ideais de convivência digna, livre e igual para todas as pessoas, especialmente aplicados no mundo do trabalho.

Dignidade, ética, respeito ao outro estão dentro das características dos valores universais. Na concepção teleológica, a dignidade é um predicado do Ser, que, reproduzindo Kant (*op. cit.*), não admite equivalências, não tem preço, não pode ser mensurada, só existe no que é humano e, portanto, traz em si o valor supremo de toda e qualquer ordem jurídica, pois todos os demais direitos são regidos por essa concepção. Enquanto o preço para Kant representa um valor exterior, mercadológico, com interesses específicos, a dignidade representa um valor interior.

Bester (*op. cit.*) enumera as condições para desse princípio: Vida Digna: uma ordem econômica que orbite em torno das condições para obtê-la; uma ordem social que tenha por foco a realização da justiça social; uma ordem educação que garanta o preparo da pessoa para o exercício pleno da cidadania. Insere-se no princípio da vida digna, a solidariedade, sem a qual os pressupostos inclusivos são difíceis de concretizar-se. Na inclusão profissional, a

solidariedade entra na identificação do outro em seu direito à personalidade, pois existe enquanto ser singular, mas também se insere no todo enquanto alma, dentro do princípio da unidade na diversidade. Distinto na forma, nas manifestações e nos direitos de *persona*, mas uno enquanto essência.

A Constituição de 1988 possui uma natureza mista: é neoliberal mas sustenta-se num ideário social. Grupos de pressão são entendidos como forças sociais aglutinadoras, com vistas a obter determinado benefício, dissolvendo-se após seu alcance. Todavia mantêm-se vigilantes de sua aplicabilidade. São eles responsáveis pela vigência de alguns direitos. As conquistas da Constituição Federal de 1988 não foram automáticas. Foram necessárias duas décadas de ajustes, conforme as necessidades específicas foram surgindo. A Constituição remeteu à Legislação Complementar para completar eventuais dispositivos.

Assim, em 1989 foi aprovada a Lei 7.853 que dispõe:

“sobre o apoio às pessoas portadoras de deficiência, sua integração social, sobre a Coordenadoria para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência – CORDE, institui a tutela jurisdicional de interesses coletivos ou difusos dessas pessoas, disciplina a atuação do Ministério Público, define crimes, e dá outras providências.

Art. 2º. Ao Poder Público e seus órgãos cabe assegurar às pessoas portadoras de deficiência o pleno exercício de seus direitos básicos, inclusive dos direitos à educação, à saúde, ao trabalho, ao lazer, à previdência social, ao amparo à infância e à maternidade, e de outros que, decorrentes da Constituição e das leis, propiciem seu bem-estar pessoal, social e econômico”.

A Lei de Cotas é uma Lei da Previdência Social. Incorpora as Pessoas com Deficiência no seu Artigo 93:

**Lei 8.213/1991. Art. 93** - a empresa com 100 ou mais funcionários está obrigada a preencher de dois a cinco por cento dos seus cargos com beneficiários reabilitados, ou pessoas portadoras de deficiência.

### **As várias Nomenclaturas Utilizadas para Definir a Pessoa com Deficiência.**

Os termos “deficiente”, “portadores de deficiência”, “deficiência mental”, “pessoas com necessidades especiais” e outras denominações correlatas foram sendo alterados na última década. Como critério de adequação a Lei 10.690/2003 e Decreto 5.296/2004, nas proposições da Lei de Cotas, foi adotada a Convenção Internacional para a Proteção dos Direitos e Dignidade da Pessoa com Deficiência (ONU, 2006), ratificada pelo Brasil em 2008, incorporando as suas proposições, passando para a definição de “Pessoas com Deficiência”.

**O Benefício da Prestação Continuada, BPC:** Esse benefício é um direito que consiste no pagamento de um salário mínimo mensal às pessoas com mais de 65 anos e as Pessoas com

Deficiência incapacitante para uma vida independente e para o trabalho. Para ter acesso a esse direito, as pessoas precisam comprovar que a família tem uma renda per capita inferior a  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo. Os recursos para o Custeio do BPC advêm do Fundo Nacional de Assistência Social. A Portaria Interministerial 1837 criou o Programa de Acompanhamento e Monitoramento Acesso e permanência na escola das Pessoas com Deficiência, beneficiadas pelo programa (BPC/LOAS).

## 4. METODOLOGIA DE PESQUISA

*O bom senso é a coisa do mundo mais bem distribuída: porque cada um pensa estar dele tão bem provido que mesmo os mais difíceis de contentar com qualquer outra coisa não costumam desejar mais do que eles têm.*

Descartes, *Discurso do Método*.

A metodologia de pesquisa partiu da definição do objeto de estudo, questões subsidiárias, buscando conhecer como a sociedade produtiva se organizou para a inclusão profissional da Pessoa com Deficiência e quais são os elementos críticos de inserção no mercado de trabalho. Analisaram-se as instituições civis como formas de mobilização e organização social para o atendimento dos pressupostos inclusivos atos do Executivo e Legislativos (concursos públicos, educação para o trabalho, acessibilidade) e dos Conselhos Municipais, na verificação do possível impacto na sociedade, como mudança dos paradigmas culturais inclusivos e resultados. Dos referenciais teóricos, detalhados no capítulo anterior, foram obtidos insumos para as reflexões preliminares e a construção do instrumento de pesquisa.

Para fins de análise comparativa, optou-se pelo município de Americana, situado na região do Polo Têxtil, integrante da Região Metropolitana de Campinas (RMC). O estudo analisa 12 municípios (incluindo o estudado) de quatro regiões paulistas, duas delas com mercados de trabalho estruturados e demandantes e, as outras duas com limitações na oferta de emprego: a RMC e a Região do ABC; como contraponto, as Regiões da Nova Alta Paulista e a do Ribeira. O município de Americana foi escolhido em função de apresentar os melhores índices de inclusão profissional, comparativamente ao PIB per capita dos municípios das regiões estudadas.

### 3.1. Premissas

Gil (2002) destaca a importância do estudo de campo, que embora apresente muitas semelhanças com levantamento de dados, é distinto em vários aspectos. O levantamento, segundo o autor, procura representar um universo definido, “caracterizados pela precisão estatística”; já o estudo de campo “procura pelo aprofundamento” das questões de estudo propostas, focalizando a atenção a um grupo determinado ou comunidade (*op. cit.*, p. 53).

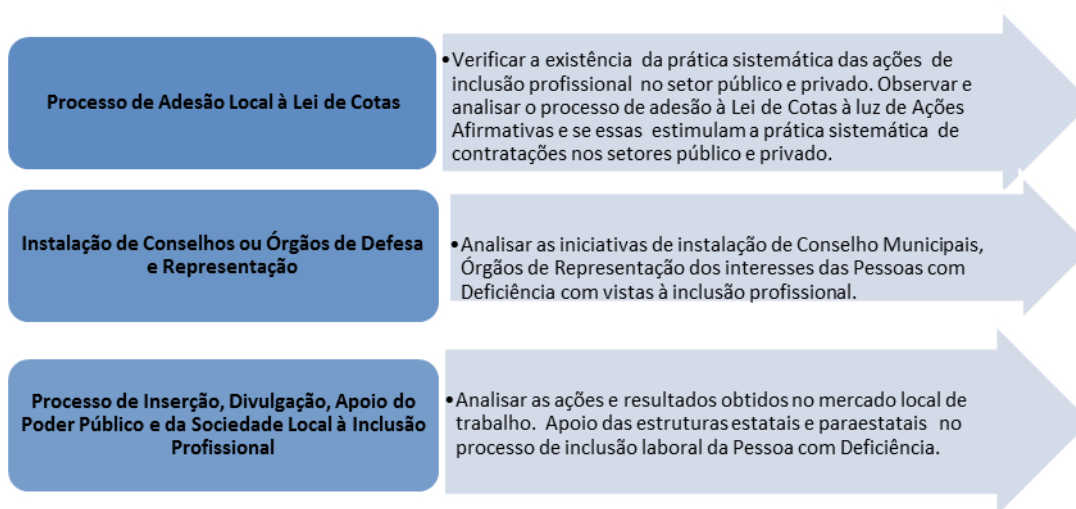


As leituras empreendidas sobre as questões de método foram selecionadas e pautadas para trazer um quadro de referência mais próximo possível da realidade social, analisando os dados estatísticos obtidos nas pesquisas exploratórias e os dados coletados diretamente do campo.

Os aspectos abaixo relacionados pontuaram a definição do método de pesquisa. Considerando que o objeto de estudo está intrinsicamente ligado à educação e à cultura que, por sua vez, carregam um longo período de exclusão, questões de natureza interdisciplinar passaram a compor um campo de análises multiparadigmáticas, ou seja, teleológicas, ontológicas, epistemológicas.

Dessa forma, do objetivo geral do estudo – verificar se o processo de adesão à Lei de Cotas é suportado por ações de inclusão no âmbito regional e local, e se estimula a prática sistemática de contratações tanto no setor público quanto privado, à luz do trabalho decente, e dos campos de análises citados – destacam-se os três níveis de estudos:

**Figura 05 – Processos de Análises**



*Elaborada pela autora*

Dos níveis de análises acima derivaram as questões subsidiárias abaixo relacionadas:

1. Os direitos estabelecidos na CF 88, a Lei de Cotas, Programas Federais e Estaduais se traduziram em Ações Afirmativas Locais e foram observados pelo mercado de trabalho?

2. Como o Poder Público e o Setor Privado, dentro das determinações da Lei de Cotas, se organizaram para incluir a Pessoa com Deficiência no mercado de trabalho?
3. Passados mais de 20 anos da emissão da Lei, quais os resultados produzidos no mercado local de trabalho?
4. Os Conselhos e Órgãos da Localidade são operantes e articulados entre si?
5. O direito de acesso ao mercado de trabalho teve divulgação na localidade?
6. A política educacional (qualificatória) favorece a inclusão profissional?

**Figura 6 – Especificações dos Campos de Análises**



*Elaborado pela autora.*

**Questões-norteadoras do Instrumento de Pesquisa relativas às Ações Afirmativas:**

- 1.1. Quais as iniciativas públicas e privadas mais favorecedoras da inclusão?
- 1.2. Quais as evidências dos processos de manifestação e adesão à norma legal?
- 1.3. Quais são os alinhamentos das políticas intersetoriais públicas e privadas nos pressupostos das Ações Afirmativas?
- 1.4. Como a Lei está sendo cumprida pelo Setor Público e Privado?
- 1.5. Quais as correlações encontradas entre o número de trabalhadores ativos da administração pública (estoque de empregos) da localidade e trabalhadores os trabalhadores com deficiência?
- 1.6. Quantas são e quais foram as contribuições e medidas operacionais adotadas? Com qual frequência os Conselhos de Direitos Humanos e Desenvolvimento Econômico, Geração de Trabalho e Renda se reúnem?
- 1.7. Quais os meios adotados para divulgação das vagas existentes no município para Pessoas com Deficiência?
- 1.8. Existe um Cadastro Geral das Pessoas com Deficiência acima de 18 anos a aptas ao trabalho?
- 1.9. Quais as principais obstruções encontradas para a empregabilidade e empresabilidade desse contingente de pessoas?

## **Sujeitos da Pesquisa**

### **Bloco I**

- 1.1. Câmara Municipal;
- 1.2. Secretaria de Desenvolvimento Econômico e do Trabalho;
- 1.3. Conselho Municipal de Educação;
- 1.4. Conselho de Assistência e Promoção Social;
- 1.5. Órgão de Proteção dos Direitos Humanos e ONGs.

### **Bloco II**

- 2.1. Executivo Municipal;
- 2.2. Legislativo Municipal
- 2.3. Empresas Contratantes: Públicas e Privadas;
- 2.4. Consultorias e Assessorias.

**Bloco III**

- 3.1. Órgãos Públicos e Empresas Privadas;
- 3.2. Ministério do Trabalho e Emprego (Gerência Regional de Campinas)
- 3.3. Secretaria de Assistência e Promoção Social e Trabalho;
- 3.4. Profissionais com Deficiência;
- 3.5. Consultoria e Assessorias.

**Bloco IV**

- 4.1. Conselho Municipal da Educação;
- 4.2. Secretaria de Assistência e Promoção Social e Direitos Humanos;
- 4.3. ONGs.

**Bloco V**

- 5.1. Executivo Municipal: Recursos Humanos;
- 5.2. Legislativo Municipal;
- 5.3. Empresas e Órgãos Públicos Contratantes.

**Bloco VI**

- 6.1. Entidades educacionais e Professores que Trabalham com Inclusão Educacional;
- 6.2. Pessoas com Deficiência;
- 6.3. Conselho Municipal de Educação;
- 6.4. Empresas e Órgãos Públicos Contratantes.

**3.2. Critérios Definidores dos Métodos de Pesquisa.**

Partiu-se inicialmente de pesquisas exploratória, nacional, estadual e regional para a observação do fenômeno pesquisado e estabelecer análises comparativas entre regiões e municípios do Estado de São Paulo. Após o término desse levantamento de dados, selecionou-se uma Região e um Município: A Região Metropolitana de Campinas, e uma cidade da Região do Polo Têxtil: Americana. A escolha foi devido a essa região e seus municípios apresentarem alto índice de desenvolvimento social e econômico, porém os índices de

inclusão profissional são variados. Americana apresentou o maior índice de inclusão profissional, comparado ao PIB per capita dos Municípios pesquisados da região.

Segundo Morgan (2004), 4 paradigmas podem surgir e a classificação dos mesmos é influenciada pela natureza da sociedade: funcionalista; interpretativista; humanista radical e estruturalista radical. No paradigma interpretativista, a realidade social não é concreta, única, mas é resultado das experiências subjetivas e intersubjetiva que conecta pesquisador e pesquisado. Para Lewis e Guines (1999), o interpretativismo se pauta na teoria interacionista simbólica e na teoria da construção social.

Com esses elementos elencados, não é raro que a metodologia qualitativa tenha sido até os anos 1980 objeto de controvérsias. A tradição “quantitativa” expurgava a pesquisa qualitativa por ser “impressionista”, caracterizada por sua não objetividade e não cientificidade (MOREIRA, 2002, p. 43). Todavia, o lexema qualitativo é bastante abrangente e sugere “uma crescente complexidade de questões objetos de pesquisa, para extrair desse convívio os significados visíveis e latentes que somente são perceptíveis a uma atenção sensível” (CHIZZOTTI, 2003, p. 221).

As pesquisas qualitativas e quantitativas podem apoiar-se mutuamente, trazendo maior riqueza ao estudo. Esse método dual pode abarcar, se bem elaborado e interpretado, os contornos do fenômeno social, trazendo para seu campo de estudo, os elementos subjetivos incorporados à análise da linguagem dos atores sociais, assim como os símbolos, os hábitos, os valores e os significados (FLICK, 2009).

### **3.3. Escolha do Método.**

A escolha do método decorre da natureza do fenômeno a ser estudado: visão ontológica, epistemológica e teleológica. Portanto, a escolha deve ser aquela que melhor se aproxima e que traga o conhecimento pretendido. Numa escolha de método há sempre ganhos e perdas. Todavia as perdas podem ser minimizadas pelo esforço de adequação do método aos objetivos de pesquisa. Tal esforço pode ser mais bem sucedido com a utilização e combinação de mais de uma técnica (YIN, 2001; BRYMAN, 1989; WHETTEN, 2003).

Na definição do método da pesquisa, o presente trabalho considerou as categorias de análises pertinentes para a compreensão do fato social a ser estudado. Para tanto foram percorridas as seguintes fases:

1. Pesquisa bibliográfica;
2. Análise da literatura e orientação filosófica (paradigma interpretativista);

3. Abordagem do problema (pesquisa de natureza exploratória, levantamento de dados secundários nacionais, estaduais, regionais e municipais);
4. Natureza dos objetivos desta pesquisa;
5. Definição dos métodos de pesquisa;
6. Definição da amostra;
7. Definição dos critérios para escolha do (s) método(s), e cotejo das abordagens;
8. Coleta de dados;
9. Tabulação e confronto dos resultados coletados em campo com os dados secundários de pesquisa;
10. Análise das contribuições.

### **3.4. Método Qualitativo.**

A pesquisa qualitativa foi aprimorada nos últimos anos e tem sido cada vez mais frequente a sua utilização. Sua evolução histórica é marcada por fases, destacando que, ainda nos dias atuais são frequentes as tensões, conforme pontuado pelos autores Kirk e Miller, (1986); Bodgan e Biklem (1994); Denzin e Lincoln (2000).

A primeira fase é associada ao idealismo do final do século XIX, como uma contraposição “autônoma ou compreensiva das ciências do mundo e da vida” (CHIZZOTTI, 2003, pg. 224). Num segundo momento, na metade do século XX, foi impulsionada pelos estudos antropológicos que buscavam meios de se estudar grupos humanos *in loco* partilhando seu cotidiano.

O antropólogo Malinowski (1978) trouxe grandes contribuições para a pesquisa de campo na área da antropologia, vivendo algum tempo entre os nativos da Nova Guiné, utilizando o método para uma descrição científica das observações da vida do “outro”. Nos anos 1939 e 1940, Levi Strauss fez um intenso trabalho com os índios brasileiros utilizando o método estruturalista.

Na década de 1970 e 1980, surgiram novas orientações e novos paradigmas que proporcionaram uma mudança na natureza das pesquisas, dando uma contribuição para a sua prática. Surgiu um amplo espectro de iniciativas, métodos e técnicas de pesquisa em todas as áreas do conhecimento, originados de estudos sobre temas como classe, etnia, raça, cultura, abrindo para novas questões de cunho teórico-metodológico no campo dos estudos qualitativos. A opção do método ficou então atrelado aos seus objetivos e finalidade, desde que atendessem aos seguintes pressupostos:

- a) característica do objeto do estudo;
- b) centralidade do trabalho;
- c) realidade vivida pelo grupo social objeto da pesquisa;
- d) tratamento das variáveis difíceis de quantificação;
- e) interpretações, símbolos e valores transformados em artefatos locais e regionais;
- f) possibilidade de se fazer inferências que contribuíssem para a formulação de uma tese.

Assim, mais que um conjunto de técnicas, a utilização conjugada de métodos é uma linha de abordagem escolhida em função da natureza social do fenômeno a ser investigado. Reproduzindo um estudo de Chizzotti,

[...] diferentes orientações filosóficas e tendências epistemológicas inscrevem-se como direções de pesquisa, sob o abrigo qualitativo, advogando os mais variados métodos de pesquisa como entrevista, observação participante, história de vida, testemunho, análise do discurso, estudo de caso e qualificam a pesquisa como pesquisa clínica, pesquisa participativa, etnografia, pesquisa-ação, teoria engendrada (*grounded theory*), que tomam, por sua vez, formas textuais originais, recorrendo a todos os recursos linguísticos, sejam estilísticos, semióticos, ou diferentes gêneros literários (CHIZOTTI, 2003, p. 222).

O autor considera que muitos são os que se interessam e recorrem a essa ampliação de foco devido a essa modalidade abrigar uma modulação semântica que atrai várias tendências que se aglutinam genericamente sob esse termo, e que podem ser designadas pelas teorias que as fundamentam “fenomenológica, construtivista, crítica, etnometodológica, interpretacionista, etc.” (*op. cit.*, p. 226).

Na abordagem qualitativa, segundo Gil, o método escolhido pode requer a utilização de múltiplos instrumentos para garantir a qualidade das informações, segundo diferentes fontes de evidência. Em continuidade, o autor esclarece que esse método recebe críticas dos estudiosos atribuídas à falta de rigor científico e objetividade. No rol das críticas são elencados os argumentos: os dados podem ser facilmente distorcidos pela ótica do pesquisador, ou ainda, não fornecem base para reprodução do fato; falta de cientificidade ao estudo (GIL, 1987).

#### 3.4.1. Estudo Múltiplo de Casos

Esse método de pesquisa qualitativa foi desenvolvido na Escola de Direito da Universidade de Harvard, na segunda metade do século passado. No estudo de caso, os dados são predominantemente descritivos: a preocupação centra-se nos processos e não nos produtos, com maior ênfase os “significados atribuídos” às ações pelos sujeitos objetos da pesquisa, e aqui entra a contribuição da abordagem interpretativista como coadjuvante do processo.

Gil (*op. cit.*, p. 137), no delineamento de um estudo de caso aponta que “uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro do seu contexto, especialmente quando os limites entre o fenômeno e contexto não estão claramente definidos”; é decorrente de longo processo de reflexão e imersão em fontes bibliográficas apropriadas.

Quando os objetivos da pesquisa exigem maior imersão num fato social requerendo análises nos recortes subjetivos da realidade, e que explique como esse fato foi sendo absorvido pela sociedade, deve-se optar por metodologias e técnicas que permitam capturar o máximo dessa realidade, adequando-se às exigências do estudo (MORGAN; SMIRCICH, 1980).

Yin (2001) afirma que o Estudo de Caso é adequado quando o pesquisador, no seu objetivo de pesquisa, depara-se com situações que inserem contextos sociais – que, por suas peculiaridades, encontram-se amalgamadas no tecido social, precisando ser desveladas para a compreensão do fato.

Na elaboração de um protocolo, que ocorre após a definição da “unidade-caso” e do tamanho do universo da pesquisa, define-se a abordagem metodológica de forma a cumprir os propósitos de estudo. Para Gil (2002, p. 140), se a pesquisa for bem conduzida, possibilita o esclarecimento até mesmo de “fatores inconscientes que determinam o comportamento humano”. Outro ponto a validar essa afirmativa é a obtenção de informações sobre o que as pessoas pensam; o que sabem; no que acreditam; o que esperam ou desejam; como também para resgatar explicações, razões ou acontecimentos passados. Num estudo de caso, os dados são predominantemente descritivos, e a preocupação centra-se nos processos e não nos produtos, com ênfase fundamental nos “significados atribuídos” às ações pelos próprios sujeitos de pesquisa.

A pesquisa qualitativa, de abordagem histórico-social, não pode reduzir-se a uma troca de perguntas e respostas previamente preparadas, mas, concebida como uma produção de linguagem, portanto, dialógica. Na entrevista (FREITAS, 2002, p. 29), o sujeito se expressa com sua voz e carrega o tom de outras vozes, captando a visão também de seu grupo, gênero,



etnia, classe, momento histórico e social. Para Laville e Dionne

[...] as técnicas de observação variam por seu grau de estruturação e pelo grau de proximidade entre o observador e o objeto de sua observação [...] podem se imaginar tantas modalidades de observação quantas quiser, sendo que o essencial é escolher uma que convenha ao objeto da pesquisa (LAVILLE e DIONNE, 1999, p. 183).

Freitas (2002) corrobora e complementa a declaração acima, destacando que a observação e análise devem ser um encontro de muitas vozes; ao se observar um evento, o pesquisador depara-se com diferentes discursos, gestual e formas de expressão. Os discursos refletem a realidade da qual o indivíduo é um fio que se entrelaça na formação do tecido histórico social, perspectiva também adotada também por Mary Jo Hatch (2004).

Outra perspectiva, a vygotskyana do aprendizado, contribui para a compreensão do contexto histórico social, e ajuda o pesquisador a entender aquilo que se apresenta como uma singularidade, colaborando para a compreensão da totalidade. Essa perspectiva considera que todo conhecimento é sempre construído pela inter-relação dos sujeitos sociais.

A contribuição metodológica de Vygotsky não só é utilizada na educação, mas também em outras áreas do conhecimento, por trazer uma perspectiva que se fundamenta na dialogicidade, constituída de processos em movimento permanente, em que a transformação é o resultado final desejável dos processos.

Freitas (*op. cit.*) acompanha esse postulado complementando “produzir um conhecimento a partir de uma pesquisa é, pois, assumir a perspectiva da aprendizagem como processo social compartilhado e gerador de desenvolvimento” (FREITAS, 2002. p. 25). Analisando a produção de autores histórico social, como Vygotsky, percebe-se como essa abordagem teórica pode fundamentar um trabalho de pesquisa qualitativa, imprimindo-lhe características próprias.

A perspectiva histórico social, segundo Freitas, baseia-se na tentativa de superar os reducionismos das concepções empiristas e idealistas (*op. cit.*, p. 22). O método é essencial para se estudar o homem como unidade biológica e como ser social, participante de um processo histórico, no qual, enquanto sujeito inserido numa determinada cultura, que produz e reproduz cultura e, por consequência, é produzido e reproduzido por ela (*id.*, *ib.*).

Desse modo, as opções metodológicas constituem-se num caminho a ser escolhido e trilhado pelos pesquisadores, estabelecendo a base instrumental daquilo que se quer conhecer. A opção deve guardar coerência com o objeto de estudo e jogar luzes na compreensão do fenômeno a ser investigado.

Pelos elementos teóricos elencados, e pelos primeiros resultados colhidos no pré-campo, a metodologia “Estudo Múltiplo de Casos” apresentou-se como a mais adequada, pois cada elemento pesquisado possui características singulares, com atores e condições socioeconômicas e culturais também singulares e que, cada *setting* pode trazer respostas distintas para a questão de pesquisa aqui apresentada.

Nos primeiros levantamentos de dados através de entrevistas, verificou-se que, invariavelmente, as questões que pediam uma quantificação eram seguidas de comentários, e esses vinham carregados de matizes ideológicos, culturais, valorativos, interpretativos e de simbolizações.

### **Paradigmas Vygotskyanos e Concepções Mauseanas de Pesquisas Sociais**

Partindo do pressuposto metodológico do fato “social e total”, na perspectiva de Mauss (*op. cit.*), e nos paradigmas vygotskyanos, cabe aqui uma retomada desses arcabouços teóricos adotados nas metodologias de pesquisas. O autor definiu para os estudos da sociedade uma proposição de abordagem ampla, um “fato social total”.

As contribuições de Mauss para as ciências sociais, assim como, a relação com os paradigmas orientadores dos estudos antropológicos e sociológicos, incorporam os pressupostos da teoria da dádiva. A teoria da dádiva, segundo a concepção mauseana, estimula novas formas de se pensar as relações atuais da vida em sociedade, principalmente quanto às concepções individualistas e às interpretações economicistas e reducionistas da realidade social. Mauss defendeu que a vida social é essencialmente um sistema de prestações e contraprestações obrigatórias a todos os membros de uma comunidade. Atesta porém, que essas obrigações, não são absolutas, na medida em que, na experiência concreta das práticas sociais, os membros da coletividade têm uma certa liberdade para entrar ou sair do sistema de obrigações. “Ensaio sobre a Dádiva” é um estudo de caráter etnográfico, antropológico e sociológico sobre a reciprocidade. Para Mauss o que hoje se entende como direito de obrigações possui um aspecto diacrônico, originados nas distinções das sociedades antigas.

A civilização contemporânea, segundo Mauss, carrega vestígios das civilizações anteriores, do direito romano, leis germanicas, ou Código de Manu (estabelecimento das castas para o bom funcionamento e operacionalidade da sociedade) e esses são os fios condutores a partir dos quais é possível vislumbrar uma nova forma de compreender os fenômenos sociais. Ao repensar o conceito durkheimiano de fato social, Mauss inclui as

modalidades de troca como sendo originárias de um conjunto de fatos complexos onde “tudo se mistura, tudo o que constitui a vida propriamente social” (MAUSS, 2003, p.187).

Para Vygotski (2007), a combinação entre pesquisa aplicada e uma adequada base metodológica, era apenas um dos eixos de pesquisa. Num instrumento de pesquisa, dentro da perspectiva histórica social, propõe superar os reducionismos presentes nas metodologias teóricas e empíricas. Sua teoria histórico-social de desenvolvimento atribui um papel central no aprendizado humano. Entre suas contribuições estão o Materialismo Dialético e o Materialismo Histórico. O primeiro se refere à simultaneidade entre corpo e alma. Todo fenômeno tem uma história, que se modifica quantitativa e qualitativamente e essa mudança pode explicar a evolução dos processos psicológicos elementares em processos complexos. O segundo explica que as mudanças na sociedade produzem mudanças no ser humano. A atividade, segundo Vygotsky, modifica a natureza, cria artefatos e cultura; transforma seu meio para atender suas necessidades básicas, ao mesmo tempo em que o homem transforma a si mesmo.

### **3.5 Métodos de Investigações Complementares**

Diferentes perspectivas metodológicas podem ser complementares na investigação de um fato social, sendo esse processo entendido como compensação complementar das deficiências ou das obscuridades de cada método (FLICK, 2009, p. 43). Dentro da abordagem qualitativa, o método escolhido demandou a utilização de métodos complementares para garantir a qualidade das informações segundo diferentes fontes de evidência (GIL, 2009), tal como o internacionalismo simbólico e a perspectiva histórico-social.

### **3.6 Projeto de Pesquisa**

A consulta de fontes documentais é imprescindível nos estudos de caso, pois auxilia na estruturação e organização dos demais instrumentos de pesquisa. Antônio Carlos Gil pondera que “o mais importante uso da documentação num estudo de caso é o do fornecimento de informações específicas com vistas a corroborar resultados obtidos mediante outros procedimentos” (GIL, 2002, p. 76).

Assim o presente estudo partiu da coleta de dados censitários mais recentes divulgados pelo IBGE/MUNIC/SEADE/MTE/RAIS/CAGED e análises de documentos oficiais. Como fontes primárias, foram efetuadas coletas de dados por meio de entrevistas semiestruturadas.

As pesquisas exploratórias abarcaram 12 municípios, pertencentes a 4 regiões do

estado de São Paulo: ABC, Região Metropolitana de Campinas, Vale do Ribeira e Alta Paulista com três objetivos precisos: o primeiro objetivo é confirmar ou refutar as proposições originadas da reflexão da literatura existente; o segundo, analisar o processo de manifestação e adesão da norma legal, verificando o alinhamento público e privado nos pressupostos da ação afirmativa por meio da contratação de Pessoas com Deficiência. O terceiro, com foco no município selecionado, verificar se a ação afirmativa está manifestada socialmente e se estimula a prática sistemática de inclusão, nos pressupostos de pesquisas já definidos.

### 3.6.1. Objeto e Definição dos Sujeitos da Pesquisa.

A partir da definição do tema, cuja característica essencial é verificar o atendimento ou não da Lei de Cotas e, se confirmado, quais são as Ações Afirmativas locais que dão suporte a elas. Caso negativo, analisar os motivos para a sua inobservância. Objetiva-se verificar em que medida a Lei está sendo cumprida pelo setor público e privado. Busca-se analisar o nível de desenvolvimento econômico regional e local, os vínculos empregatícios e suas correlações com contratações das Pessoas com Deficiência nas localidades estudadas.

### 3.6.2. Amplitude Geográfica do Estudo e da População

O estudo exigiu um recorte e a escolha foi um município da RMC, e Polo Têxtil, a cidade de Americana. Todavia, para estabelecer bases comparativas julgou-se apropriado estudar municípios de regiões com baixa oferta de emprego, a exemplo da Alta Paulista e do Vale do Ribeira.

Assim como conciliar inclusão profissional da Pessoa com Deficiência e local em regiões que não têm oferta de emprego? Outra questão é relativamente aos concursos públicos que não limitam área geográfica do candidato ao cargo, comprometendo ainda mais a baixa oportunidade de trabalho das Pessoas com Deficiência dessas localidades.

Para validar a análise, dois municípios limítrofes (conurbados) foram inseridos nos estudos exploratórios: Santa Barbara D'Oeste e Paulínia.

### 3.6.3. Validação do Instrumento de Pesquisa

Foram realizadas entrevistas exploratórias para verificar se o instrumento de pesquisa estava corretamente estruturado e se tinha os elementos necessários que permitissem capturar

os elementos de estudo.

Na primeira atividade de pré-campo, observou-se que a metodologia de pesquisa inicialmente delineada não respondia à proposta do estudo, pois não capturava a dimensão cultural e educacional. Por tratar-se um fato social estigmatizado (GOFFMAN, 1982), com procedimentos arraigados na cultura e na identidade social – na medida em que a sociedade rejeita a imperfeição, o indivíduo é mais protegido pela família e não exposto socialmente.

Sua validação, portanto, deveria englobar esses elementos e os dois fluxos de informações: internos e externos, permitindo fazer inferências que trouxessem elementos para construir um esboço de teoria.

### **3.7. Coleta de Dados: Roteiro de Entrevistas, Categorias de Análises e Tratamento**

Os dados secundários, de natureza exploratória, foram obtidos pelos Censos nacionais e estaduais, regionais e locais. As pesquisas qualitativas (pré-campo) ocorreram nos meses de Agosto e Setembro de 2013. Os instrumentos de pesquisa de campo foram estruturados e semiestruturados, com entrevista complementar, por Região, Município, Conselhos e Órgãos Promotores da Inclusão Profissional, Contratantes e Contratados. A segunda fase das pesquisas das pesquisas de campo iniciou-se em Agosto com término em Outubro de 2014.

#### **Roteiro das Entrevistas**

As entrevistas foram previamente agendadas (apêndices I, II, III, IV) e todos os participantes sabiam da existência um questionário a ser respondido. As entrevistas foram efetuadas em espaços públicos e tiveram cada uma delas a duração média de uma hora, dependendo da disponibilidade do entrevistado e a sequência de sua narrativa dentro do tema.

O roteiro, elaborado com base nos temas considerados relevantes, foi apresentado aos entrevistados (vide Apêndices), assim como carta explicativa do objetivo da pesquisa. Durante as entrevistas, a adequação do roteiro foi sendo avaliada e também se observou a necessidade de expandir o enfoque da pesquisa, pois as informações espontâneas surgiram, mostrando-se importantes e reveladoras do contexto social.

#### **Categorias de Análises**

Algumas categorias de análise após o pré-campo foram adicionadas de forma a tornar

mais consistente o estudo aqui proposto. As categorias de análises foram semiestruturadas, deixando o entrevistado livre para expressar seus conceitos e pontos de vista, e objetivaram à compreensão dos fatos inclusivos:

1. Impacto da Ação Afirmativa no tecido social. Análise do acatamento e sustentabilidade da Lei pelo setor público e privado da localidade.
2. Percepção de mudança o comportamento da administração pública e privada local;
3. Normas, critérios e estruturas de apoio à contratação;
4. Atuação dos Conselhos Municipais como órgãos de proteção do direito e acompanhamento das ações de inclusão nas esferas públicas;
5. Percepção se a Ação Afirmativa foi efetivamente transformada em demanda;
6. Percepção dos atores locais quanto a alteração dos paradigmas inclusivos vigentes;
7. Oportunidades e categorias de trabalho oferecidas;
8. Resultados encontrados.

### **Processo de Codificação e Tratamento dos Dados.**

A análise dos dados é o pilar de sustentação na construção de uma teoria. As combinações de técnicas permitem que padrões específicos possam emergir. O processamento e a interpretação dos dados colhidos em campo, confrontados com os referenciais teóricos e empíricos, contribuíram para descrição e refinamento da pesquisa. Na formulação dos conceitos, as relações entre variáveis surgiram na modelagem das hipóteses; as evidências encontradas poderão ser comparadas com os elementos definidos no escopo do estudo.

#### 4. RESULTADOS DAS PESQUISAS

Até o ano de 2000, os Censos Nacionais deixaram de incluir uma grande parcela da população com deficiência, fato esse que pode ser atribuído à diferença de critérios de pesquisa ou metodologia. Esses resultados podem ter inúmeras leituras, tais como, baixo critério ou baixa relevância que tinha essa população para os fins pretendidos nas análises demográficas. O fato é que, em 1872, o país registrava como população deficiente, apenas 0,89%. No Século XX, esses números foram decrescendo até 0,18%. No final do Século XX registrava apenas 1,14%, conforme abaixo demonstrado.

##### Histórico dos Recenseamentos no Brasil

Os recenseamentos da população brasileira são efetuados desde a Época Colonial, sem metodologia pré-definida e muitas vezes algumas províncias não foram incluídas. Eram censos meramente conjecturais, com o propósito de atender aos interesses da metrópole (IBGE, Sínteses Históricas) e conhecer seus domínios na América do Sul. O mérito dos trabalhos, conforme descrito, foi despertar as autoridades para a necessidade da realização periódica dos recenseamentos.

**Tabela 05 - BRASIL: Censos Populacionais (1776 a 1869)**

Anos	Autoridades Responsáveis	População
1776	Abade Corrêa da Serra	1 900 000
1808	D. Rodrigo de Souza Coutinho	4 000 000
1810	Alexandre Humboldt	4 000 000
1815	Conselheiro Velloso de Oliveira	2 860 525
1817	Henry Hill	3 300 000
1819	Conselheiro Velloso de Oliveira	4 395 132
1825	Casado Giraldes	5 000 000
1827	Rugendas	3 758 000
1829	Adriano Balbi	2 617 900
1830	Malte – Brun	5 340 000
1834	Senador José Saturnino	3 800 000
1850	Senador Cândido Baptista de Oliveira	8 000 000
1856	Barão do Bom Retiro	7 677 800
1867	"O Império na Exposição etc."	11 780 000
1868	Cândido Mendes	11 030 000
1869	Senador T. Pompeu de Souza Brazil	10 415 000

*Fontes: SOUZA E SILVA, J. N. de. Investigações sobre os recenseamentos da população geral do império e de cada província de per si tentados desde os tempos coloniaes até hoje. Relatório do Ministério dos Negócios do Império, Anexo D,*

Rio de Janeiro: Typ. Nacional, 1870. f. 167. Reimpresso em edição fac-similada, São Paulo, IPE/USP, 1986. IBGE: *Histórico dos Censos Nacionais*.

**Tabela 06 – BRASIL: Registros dos Censos de 1872 a 2010: População Total e População com Deficiência.**

CENSOS	Valores Absolutos	Número de PcDs	% Total da População
1872	10.112.061	89.621	0,89
1890	14.333.915	Não pesquisado	Não pesquisado
1900	17.438.434	50.579	0,29
1910	Não houve recenseamento	-	-
1920	30.635.605	56.088	0,18
1930	Não houve recenseamento	-	-
1940	41.236.315	97.175	0,24
1950	51.941.767	Não pesquisado	-
1960	70.070.457	Não pesquisado	-
1970	93.139.037	Não pesquisado	-
1980	119.002.706	Não pesquisado	-
1991	146.825.475	1.667.785	1,14
2000	169.825.475	24.600.256	14,48
2010	190.755.799	45.606.048	23,91

*Fontes: de 1872-1920: Recenseamento do Brasil. Rio de Janeiro. Diretoria Geral de Estado; 1930: IBGE.1942-2010: IBGE. Censos Demográficos.*

Observa-se nos Censos de 1872 até 1991 uma subnotificação das pesquisas referente à população com Deficiência. Para compreender esses números buscou-se nas sínteses históricas dos Censos nacionais, as metodologias utilizadas.

### Sínteses Históricas dos Censos Nacionais

O IBGE apresenta a Memória dos Censos Nacionais embora, muitas vezes o pesquisador tenha de recorrer a outros institutos, como o IPEA, para complemento das informações ou dos estudos de historiadores.

**1872:** Criação da Diretoria Geral de Estatística. Recenseamento realizado em todas as províncias, exceto as Províncias de Minas, São Paulo e Mato Grosso. Motivo alegado de força maior e obstáculos na realização dentro dos prazos previstos pelo reduzido número de pessoal responsável pela coleta. Cor, o sexo, o estado de livres ou escravos, o estado civil, a nacionalidade, a ocupação e a religião foram especificados. As deficiências foram levantadas somente cegueira e **pessoas surdas e mudas**.



**1890:** A realização foi efetuada utilizando-se boletins, ou listas de famílias, nos quais se verificavam as condições da população: 1. características dos habitantes isoladamente considerados – nome, sexo, idade, estado civil, cor, filiação, naturalidade, nacionalidade dos pais, defeitos físicos e residência; 2. família – nome de cada um dos cônjuges, ano de casamento, número de matrimônios, grau de parentesco do casal e número de filhos vivos e já falecidos, segundo o sexo e também **relativamente aos defeitos físicos, porém não apresentados nos resultados censitários**; 3. nome, nacionalidade, relação com o chefe da casa, instrução, culto professado, profissão, título científico, literário ou artístico, e renda.

**1900:** Censo iniciado em 31 de Dezembro de 1900 em todo o território nacional. Os resultados suscitaram protesto geral pela imprecisão dos dados divulgados. Foi nomeada uma comissão para estudar o assunto. A Comissão recomendou o cancelamento dos resultados desse Censo referente ao Distrito Federal. Uma nova pesquisa foi efetuada (na capital da Republica) e a Diretoria Geral de Estatística ficou com a apuração dos resultados correspondentes às demais unidades políticas, suprindo-se por estimativa a falta de informações relativas ao Distrito Federal. Somente em 1906, com base estabelecida nos Decretos de 6, 13 e 19 de junho desse ano, o Distrito Federal empreendeu novo inquérito concluído em fevereiro de 1907 e divulgado em volume especial elaborado pela Diretoria Geral de Estatística. Quanto às Pessoas com Deficiência não foi divulgado nenhuma metodologia. Acredita-se que as deficiências pesquisadas seguiram a mesma metodologia de apuração dos censos anteriores, ou seja, apenas cegueira e surdo-mudez.

**1910:** Suspensão do Recenseamento.

**1920:** Nos questionários demográficos, foram feitas perguntas muito simples, de fácil resposta, sobre as principais características de cada um dos membros da família recenseada. A supressão **do quesito relativo à cor** foi explicada pelo fato de as respostas ocultarem parte da verdade, especialmente quanto aos mestiços. Outro quesito também suprimido nesse censo foi o referente à religião professada, porque o estudo estatístico exorbitaria o caráter sintético que deveriam ter as investigações

realizadas dentro do esquema de um recenseamento geral. Quanto às deficiências, o Censo apenas registrou a cegueira e a surdo-mudez.

**1930:** Não houve recenseamento

**1940:** O IBGE possuía dois órgãos colegiados e autônomos: o Conselho Nacional de Estatística (CNE) e, o Conselho Nacional de Geografia do quadro territorial, o que permitiu a melhor delimitação das circunscrições do País. O Censo realizou-se em 1º de setembro de 1940. Além de folhas suplementares de pesquisas foi igualmente usada a Caderneta Demográfica. O Censo Demográfico de 1940 substituiu alguns instrumentos de pesquisas sem alterar a essência: o Boletim de Família; um Boletim Individual; Lista de Domicílio Coletivo; e Caderneta do Agente Recenseador. Informações biológicas e étnicas – sexo, idade, cor – foram indagadas em quatro quesitos: relativamente às deficiências, apenas os estados patológicos da cegueira e da surdo-mudez.

**1950:** O Recenseamento Geral do Brasil baixou de 45 quesitos para 25 com eliminação das informações sobre cegueira e surdo-mudez. A lista de domicílio coletivo foi usada apenas para controlar a distribuição e resumir o movimento dos boletins relativos a tais domicílios. Os caracteres biológicos e étnicos do recenseado – sexo, idade, cor – foram investigados em quatro quesitos.

**1960:** O Censo Demográfico desse ano, conforme a tradição dos censos anteriores pesquisou-se as características das pessoas, das famílias e dos domicílios, quanto a religião, cor, naturalidade, nacionalidade, migrações internas, instrução, estado conjugal, duração do casamento, fecundidade e algumas características econômicas.

**1970:** Seguiram-se as diretrizes internacionais para o Censo das Américas. Levantamento das situações de domicílio, sexo, condição de presença, idade, religião, nacionalidade naturalidade, migrações internas, instrução, estado conjugal, características econômicas e de fecundidades das famílias – composição e características de seus membros e dos domicílios – número de moradores, tipo de construção, condição de ocupação, aluguel mensal, tempo de residência, água,

existência e tipo de instalações sanitárias. Esquema de amostragem idêntico ao censo de 1960.

**1980:** A exemplo do levantamento anterior integrou-se às diretrizes do Censo das Américas. O Censo Demográfico de 1980 contou com 9 714 postos de coleta, instalados em 3 391 municípios, divididos em 141 553 setores. A primeira grande inovação foi o desenvolvimento e a utilização de um sistema informatizado de acompanhamento da coleta. Itens da pesquisa: situação do domicílio, sexo, condição de presença, condição no domicílio, idade, alfabetização, religião, cor, orfandade materna, estado conjugal, nacionalidade, naturalidade, migrações internas, frequência à escola, nível de instrução, cursos concluídos, características econômicas, fecundidade e mortalidade.

**1991:** Foi realizado o recenseamento nesse ano, devido ao IBGE não contar com recursos físicos e financeiros para fazer o Censo em 1990. O Censo demográfico desse ano apresentou inovações em vários aspectos da pesquisa em relação aos anos anteriores. Na pesquisa, além das deficiências visuais e surdo-mudez foram incluídas física e mental através de questionário de amostra. Segundo o IPEA (2003) o Censo de 1991 subenumerou a população com deficiência, 1,14%. Os números relativos não permitem uma caracterização precisa desse grupo populacional (CHAGAS, 2003), muito embora tenham se expandido as pesquisas, além da Cegueira, Surdez, Hemiplegia, Paraplegia, Tetraplegia, Falta de membros, Deficiência Mental e Pessoas com mais de uma das Deficiências apontadas.

**2000:** Consolidação dos métodos estatísticos entre os países do MERCOSUL com o Projeto “Censo Comum do MERCOSUL”. O Censo de 2000 indicou que 14,48% da população brasileira eram portadoras de, pelo menos, uma das deficiências investigadas pela pesquisa: deficiência mental permanente; tetraplegia, paraplegia permanente; falta de um membro ou parte dele; incapaz, com alguma ou grande dificuldade de enxergar; incapaz, com alguma ou grande dificuldade de ouvir; incapaz, com alguma ou grande dificuldade de caminhar ou subir escadas.

**2010:** Alterações procedimentais na coleta: visita a todos os municípios. Eliminação dos questionários em papéis. Modelo eletrônico desenvolvido em PDA. Nesse Censo,

as Pessoas com Deficiência foram inseridas em categorias conforme a dimensão da deficiência, seguindo as recomendações dos Organismos Internacionais e Classificação Internacional da Doença (CID) e Classificação Internacional da Funcionalidade, Incapacidade e Saúde (CIF), conforme descritos:

### **Deficiência Visual**

1. Grande dificuldade – para a pessoa que declarou ter grande Dificuldade de permanente de enxergar, ainda que usando óculos ou lentes de contato;
2. Alguma dificuldade – para a pessoa que declarou ter alguma dificuldade de visão;
3. Dificuldade permanente de enxergar, ainda que usando óculos ou lentes de contato;
4. Nenhuma dificuldade – para a pessoa que declarou não ter qualquer dificuldade permanente de enxergar, ainda que precisando usar óculos ou lentes de contato.

### **Deficiência auditiva**

1. Não consegue de modo algum – para a pessoa que declarou ser permanentemente incapaz de ouvir;
2. Grande dificuldade – para a pessoa que declarou ter grande dificuldade de permanente de ouvir, ainda que usando aparelho auditivo;
3. Alguma dificuldade – para a pessoa que declarou ter alguma Dificuldade permanente de ouvir, ainda que usando aparelho auditivo;
4. Nenhuma dificuldade – para a pessoa que declarou não ter qualquer dificuldade permanente de ouvir, ainda que precisando usar aparelho auditivo.

### **Deficiência motora**

1. Não consegue de modo algum – para a pessoa que declarou ser permanentemente incapaz, por deficiência motora, de caminhar e/ou subir escadas sem a ajuda de outra pessoa;

2. Grande dificuldade – para a pessoa que declarou ter grande dificuldade permanente de caminhar e/ou subir escadas sem a ajuda de outra pessoa, ainda que usando prótese, bengala ou aparelho auxiliar;
3. Alguma dificuldade – para a pessoa que declarou ter alguma dificuldade permanente de caminhar e/ou subir escadas sem a ajuda de outra pessoa, ainda que usando prótese, bengala ou aparelho auxiliar;
4. Nenhuma dificuldade – para a pessoa que declarou não ter qualquer dificuldade permanente de caminhar e/ou subir escadas sem a ajuda de outra pessoa, ainda que precisando usar prótese, bengala ou aparelho auxiliar.

### **Deficiência mental ou intelectual**

Foi pesquisado se a pessoa tinha alguma deficiência mental ou intelectual permanente que limitasse as suas atividades habituais, com trabalhar, ir à escola, brincar etc.

1. A deficiência mental é o retardo no desenvolvimento intelectual e foi caracterizada pela dificuldade que a pessoa tem em se comunicar com outros, de cuidar de si mesma, de fazer atividades domésticas, de aprender, trabalhar, brincar etc. considerando que a deficiência mental ocorre na infância ou até os 18 anos;
2. Não se consideraram como deficiência mental as perturbações ou doenças mentais como autismo, neurose, esquizofrenia e psicose.

Na tabela que segue é apresentado o número de Pessoas com Deficiência por Estado de Federação, no último Censo de 2010.

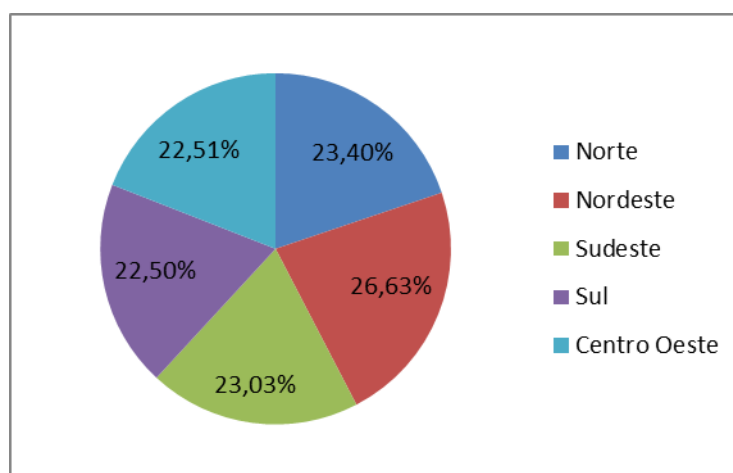
**Tabela 07 – BRASIL, Pessoas com Deficiência por Estado da Federação (Censo 2010)**

<b>Brasil</b>	<b>45.623.910</b>	<b>23,92%</b>
Rondônia	345.411	22,11%
Acre	165.823	22,61%
Amazonas	791.162	22,71%
Roraima	95.774	21,26%
Pará	1.791.299	23,63%
Amapá	158.749	23,71%
Tocantins	307.350	22,22%
Maranhão	1.641.404	24,97%
Piauí	860.430	27,59%
Ceará	2.340.150	27,69%
Rio Grande do Norte	882.681	27,86%
Paraíba	1.045.631	27,76%
Pernambuco	2.426.106	27,58%
Alagoas	859.515	27,54%
Sergipe	518.901	25,09%
Bahia	3.558.895	25,39%
Minas Gerais	4.432.456	22,62%
Espírito Santo	824.095	23,45%
Rio de Janeiro	3.900.870	24,40%
São Paulo	9.349.553	22,66%
Paraná	2.283.022	21,86%
Santa Catarina	1.331.445	21,31%
Rio Grande do Sul	2.549.691	23,84%
Mato Grosso do Sul	1.526.672	21,51%
Mato Grosso	669.010	22,04%
Goiás	1.393.400	23,21%
Distrito Federal	1.574.275	22,34%

Fonte: IBGE, Censo 2010.

Observa-se certa proporcionalidade na distribuição, conforme gráfico abaixo.

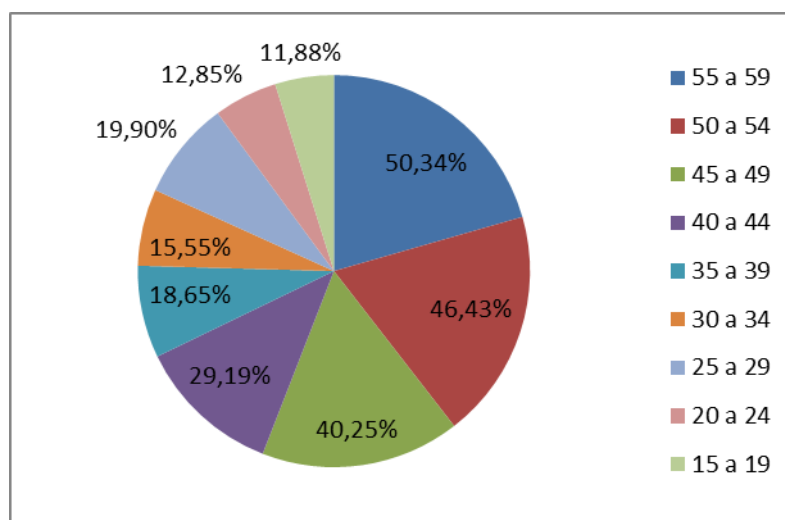
**Figura 7 - Estados da Federação: Pessoas com Deficiência**



Fonte: IBGE, Censo 2010.

A seguir são apresentados os percentuais relativos ao Censo Nacional de 2010 quanto às Pessoas com Deficiência em idade produtiva.

**Figura 8 - Brasil: Pessoas com Deficiência em Idade Produtiva.**



*Fonte: IBGE, Censo 2010.*

A maior proporcionalidade está nas faixas etárias de 40 a 59 anos. Quando contrastados população em idade ativa e população empregada, não foram encontradas justificativas para a exclusão desse contingente de Pessoas com Deficiência no mercado de trabalho.

#### **4.1. Brasil: Mercado de Trabalho e Inclusão da Pessoa com Deficiência**

O Relatório Mundial sobre Pessoas com Deficiência de 2011 informa que 15% da população possui algum tipo de deficiência. Recentemente, a Organização Internacional do Trabalho publicou um estudo de José Ribeiro Soares Guimarães, denominado: “Perfil do Trabalho Decente no Brasil: um olhar sobre as Unidades da Federação” (OIT, 2012), que traz os seguintes indicadores acerca desse contingente de pessoas (estudo apoiado no Censo do IBGE, 2010 e RAIS 2011, pp. 239-256): de uma população total de 190.755.799, 45,6 milhões de indivíduos apresentavam pelo menos uma das deficiências – visual, auditiva, motora e mental/intelectual, o que representa 23,9% dos brasileiros. O maior percentual de Pessoas com Deficiência, segundo o Relatório, encontra-se na Região Nordeste com 26,6%, e os mais baixos, nas Regiões Centro-Oeste e Sul, cerca de 22,5%.

Nos dados divulgados pelo Ministério do Trabalho e Emprego/ RAIS, observou-se que tiveram acesso ao emprego formal no ano de 2007, 348.818 Pessoas com Deficiência. No ano

de 2012 o número de Pessoas com Deficiência que estavam no mercado de trabalho era de 330.296.

Pelas tabelas a seguir poderão ser observados que os setores mais se destacaram nas contratações: Indústria Extrativa Mineral, 12,06%; Setor de Serviços 5,17%; Comércio, 4,34%. O setor de Serviços apresenta peculiaridades que devem ser estudadas cuidadosamente, considerando a atividade de terceirização, que é volátil, pela rápida mobilização e desmobilização nos seus quadros.

É comum uma empresa de médio e grande porte do setor de serviços terceirizados ter mais de 5.000 pessoas contratadas prestando serviços fora das instalações da empresa. Assim, as Pessoas com Deficiência contratadas por esse ramo de atividade são as de menor remuneração salarial e mais expostas à oscilação e insegurança nos vínculos contratuais.

Acrescente-se o fato de que essas empresas deixam de fora um contingente expressivo de Pessoas com Deficiência em virtude das próprias especificidades dos serviços: limpeza, manutenção, vigilância, segurança.

Algumas empresas (segurança e vigilância) conseguiram isenção legal para a não contratação. Outros contratam em situações que fogem das condições de trabalho decente. A Administração Pública apresentou retração no número de emprego, de 166,2 mil postos de trabalho (-1,83%).

**Tabela 08 - BRASIL: Estoque de Empregos Formais por Setor de Atividade (2012)**

Setores de Atividades Econômicas	2011	2012	Variação	
			Absoluta	Relativa (%)
Extrativo mineral	231.389	259.297	27.908	12,06
Indústria de transformação	8.113.815	8.148.328	34.523	0,43
Serviços industriais de utilidade pública	412.741	423.277	10.535	2,55
Construção civil	2.750.173	2.832.570	82.397	3,00
Comércio	8.842.677	9.226.155	383.478	4,34
Serviços	15.372.455	16.167.385	794.930	5,17
Administração pública	9.103.601	8.937.443	-166.158	-1,83
Agropecuária, extr. Vegetação, caça, pesca	1.483.780	1.464.257	-19.533	-1,32
<b>Total</b>	<b>46.310.631</b>	<b>47.458.712</b>	<b>1.148.081</b>	<b>2,48</b>

Fonte: MTE/RAIS/2012/CGET/SPPE.

Admitindo-se os mesmos princípios entre setor público e privado, e que essa redução se deu em função de aposentadorias e a redução de servidores comissionados, o número de postos de trabalhos que deveria ser reservado às Pessoas com Deficiência, teria um acréscimo de 45.000 postos.



O que deve ser observado nos futuros estudos, na administração pública, será qual o percentual a ser destinado aos portadores de deficiência, dada a barreira de entrada pela via do concurso público e, de acordo com a Lei, o termo “preferencialmente” deixa margem a inúmeras interpretações por parte dos Órgãos Contratantes.

#### **4.2. Brasil: Análise do Desempenho do Emprego por Recorte Geográfico**

O emprego teve melhor desempenho na Região Centro-Oeste, seguido da Região Sul e Sudeste, secundados pela Região Norte e Nordeste. Apenas o Estado da Bahia apresentou retração de 8.997 postos (variação relativa de 0,40%) no total de empregos, conforme demonstrado na Tabela que se segue.

**Tabela 09 - BRASIL: Total de Empregos por Estado da Federação (2012)**

Unidades da Federação	Empregos		Variação	
	2011	2012	Absoluta	Relativa (%)
<b>NORTE</b>	<b>2.562.748</b>	<b>2.622.185</b>	<b>59.437</b>	<b>2,32</b>
Rondônia	352.460	365.142	12.682	3,60
Acre	121.321	125.229	3.908	3,22
Amazonas	597.910	616.377	18.467	3,09
Roraima	91.988	93.777	1.789	1,94
Pará	1.037.089	1.052.344	15.255	1,47
Amapá	119.211	122.956	3.745	3,14
Tocantins	242.769	246.360	3.591	1,48
<b>NORDESTE</b>	<b>8.481.080</b>	<b>8.613.556</b>	<b>132.476</b>	<b>1,56</b>
Maranhão	675.264	696.348	21.074	3,12
Piauí	393.363	418.380	25.017	6,36
Ceará	1.406.906	1.423.648	16.742	1,19
Rio Grande do Norte	592.444	602.226	9.782	1,65
Paraíba	614.813	628.047	13.234	2,15
Pernambuco	1.648.927	1.694.647	45.720	2,77
Alagoas	494.898	505.132	7.234	1,45
Sergipe	385.837	388.507	2.670	0,69
Bahia	2.265.628	2.256.621	-8.997	-0,40
<b>SUDESTE</b>	<b>23.514.877</b>	<b>24.099.808</b>	<b>584.931</b>	<b>2,49</b>
Minas Gerais	4.850.976	4.928.225	77.249	1,59
Espírito Santo	903.070	926.336	24.266	2,69
Rio de Janeiro	4.349.052	4.461.706	112.654	2,59
São Paulo	13.412.779	13.783.541	370.762	2,76
<b>SUL</b>	<b>7.902.443</b>	<b>8.129.698</b>	<b>227.255</b>	<b>2,88</b>
Paraná	2.920.277	3.033.665	223.388	3,88
Santa Catarina	2.061.577	2.103.002	41.425	2,01
Rio Grande do Sul	2.920.589	2.993.031	72.442	2,48
<b>CENTRO OESTE</b>	<b>3.849.483</b>	<b>3.993.465</b>	<b>143.982</b>	<b>3,74</b>
Mato Grosso	597.96	617.193	19.225	3,22
Mato Grosso do Sul	709.377	744.558	35.181	4,96
Goiás	13.852.301	1.450.065	64.835	4,68
Distrito Federal	1.156.908	1.181.649	24.741	2,14
Total	46.310.631	47.458.712	1.148.081	2,48

Fonte: MTE/RAIS 2012/CGET/DES/SPPEMTE.

Na evolução do número de empregos, a variação positiva mais expressiva foi o Estado de Piauí, 6,36%, seguido do Mato Grosso do Sul, 4,96%. Nesse *ranking*, o Estado de São Paulo ficou com a 11ª posição. De todas as regiões, o desempenho mais favorável foi o do Centro-Oeste, com um aumento de 3,74%.

**Tabela 10 - BRASIL: Remuneração Média (\$) por Grau de Instrução e Tipo de Deficiência (2012)**

Grau de Instrução	Física R\$	Auditiva R\$	Visual R\$	Intelectual R\$	Múltipla R\$	Reabilit. R\$	Medias Salariais
Analfabeto	1.037,31	1.023,37	928,64	806,09	876,59	1.024,59	950,00
até 5º ano do Ens.Fund.	1.232,24	1.340,02	1.145,64	873,63	946,82	1.508,42	1.174,00
5º ano completo Ens. Fund.	1.405,15	1.699,33	1.317,12	881,33	1.264,61	1.727,77	1.382,00
6º ao 9º ano incomp. do E.F	1.323,08	1.454,49	1.226,40	841,64	1.163,22	1.895,32	1.317,00
Ensino Fund. Completo	1.437,71	1.768,21	1.361,16	939,73	1.375,19	2.074,56	1.492,00
Ensino Médio Incompleto	1.245,82	1.415,46	1.217,77	804,91	1.106,98	1.809,52	1.266,00
Ensino Médio Completo	1.600,31	1.865,56	1.560,31	1.002,36	1.435,44	2.314,32	1.629,00
Educ. Superior Incompleta	2.256,12	2.506,11	2.044,72	1.407,59	1.612,84	2.941,95	2.127,00
Educ. Superior Completa	4.444,72	5.403,11	4.648,77	2.684,44	3.870,99	3.858,31	4.151,00
<b>Média Salarial:</b>							<b>1.720,00</b>

Fonte: MTE/RAIS 2012/CGET/DES/SPPEMTE.

Observa-se na tabela acima que as Pessoas com Deficiência auditiva, com Educação Superior Completa, a remuneração é 23,18% superior à média dessa classe. Um destaque a ser observado e que deve receber maiores estudos, é a remuneração das Pessoas Reabilitadas. Mesmo com Educação Superior completa, a remuneração é inferior às demais, estando somente à frente das Pessoas com Deficiência Intelectual.

**Tabela 11 - BRASIL: Número de Empregos por Grau de Instrução e por Tipo de Deficiência (2012)**

Grau de Instrução	Física	Auditiva	Visual	Intelectual	Múltipla	Profissional Reabilitado	Total de Deficientes	Total Empregos
Analfabeto	793	608	131	936	88	114	2.670	168.913
até o 5º ano do Ens. Fund.	6.398	4.691	943	3.118	380	1.106	16.636	1.552.101
5º ano completo do E. Fund.	6.969	4.521	895	1.282	333	1.539	15.539	1.802.377
6º ao 9º ano Incomp. do E.F.	14.809	9.175	1.970	4.047	556	3.055	33.612	3.294.414
Ensino Fund. Completo	17.434	9.643	2.443	2.826	617	4.299	37.262	5.604.327
Ensino Médio Incompleto	13.363	6.701	2.071	2.498	417	2.436	27.486	3.692.042
Ensino Médio Completo	76.622	28.477	12.008	5.959	1.650	14.933	139.649	20.996.292
Educ. Superior Incompleta	8.690	2.354	1.353	247	151	1.461	14.256	1.901.385
Educ. Superior Completa	25.390	8.215	4.305	404	504	4.368	43.186	8.446.861
<b>Total</b>	<b>170.468</b>	<b>74.385</b>	<b>26.119</b>	<b>21.317</b>	<b>4.696</b>	<b>33.311</b>	<b>330.296</b>	<b>47.458.712</b>

Fonte: MTE/RAIS 2012/CGET/DES/SPPEMTE.

A tabela acima demonstra que apenas 0,695% do total de empregos são preenchidos por Pessoas com Deficiência.

Segundo o IBGE (2010), 2,8 milhões de Pessoas com Deficiência têm ensino Superior completo, mas apenas 37.103 (no ano de 2012, MTE/RAIS, 43.186) estavam inseridos no

mercado de trabalho no ano de 2012. Em tese, o contingente de pessoas com o Ensino Superior seria potencialmente suficiente para suprir os 937 mil postos de trabalho que seriam criados, segundo o Legislador que apresentou o Projeto de Lei de Cotas. Em informação complementar, a FIPE (2012) aponta que 68% **desses profissionais sentem pouca ou nenhuma compatibilidade entre o cargo e a escolaridade** (grifo nosso).

**Tabela 12 - BRASIL: Ações da Fiscalização do Trabalho (2011)**

Ano	Empresas Fiscalizadas	Trabalhadores Registrados por ação fiscal	Pessoas com Deficiência (%)
2008	299.015	668.857	25.844 (3,8%)
2009	282.377	588.680	26.449 (4,5%)
2010	255.503	515.376	28.752 (5,5%)

*Fonte: Sistema Federal de Inspeção do Trabalho – SFIT/SIT/MTE, dados disponibilizados pela Gerência do Trabalho: Programa de Inclusão das Pessoas com Deficiência, Regional Metropolitana de Campinas.*

Observa-se uma intensificação das ações, pois nos anos anteriores, muitos auditores ainda estavam no processo de orientação às empresas com Termos de Ajustes de Conduta assinados.

### 4.3. Recorte de Estudo: Estado de São Paulo e Quatro de suas Regiões

*O trabalho (...) é a condição básica e fundamental de toda a vida humana. E em tal grau que até certo ponto, podemos afirmar que o trabalho criou o próprio homem.* Engels, 1876

Regionalidade pode ser definida como qualidade de ser de uma região, conjunto de propriedades e circunstâncias que distinguem esse espaço, permitindo sua comparação com outras regiões, constituindo-se numa espécie de consciência coletiva, que une os habitantes de um determinado espaço geográfico em torno de sua cultura, sentimentos e problemas, tornando possível um esforço solidário pelo seu desenvolvimento.

Há uma consciência local manifestada em aspirações, sentimentos, particularidades, história comum da coletividade e perceptível nos indivíduos ali presentes, que se reflete nas atitudes da “administração pública, setor privado, administradores e trabalhadores, dirigentes políticos e toda a sociedade civil” que “tendem a assumir uma consciência regional, que não contradiz com o pertencer à comunidade nacional” (IPEA, p. 18).

Bourdieu informa que “é preciso prestar homenagem aos geógrafos, eles foram os primeiros a interessarem-se pela economia regional” e, a seguir, “a nós pertence-nos o concreto presente e diversificado que é a manta de retalhos multicolores das economias regionais” (2012, p. 108). Embora homenageados, os geógrafos são criticados pela forma com que veem essas regiões: os pormenores impedem a visão do conjunto, quando dá importância igual aos fenômenos físicos, aos movimentos de capitais e as decisões dos grupos. Depois do elogio, segue uma crítica a geógrafos e economistas,

[...] o primeiro prende-se talvez demasiadamente ao que vê, enquanto o economista se deve prender ao que se não vê. O geógrafo limita-se frequentemente à análise do conteúdo do espaço; ele olha muito pouco para além das fronteiras políticas ou administrativas da região. Daqui, a tendência que ele tem para tratar a economia de uma região como uma entidade em que as relações internas são preponderantes. Para o economista, pelo contrário, a região seria tributária de outros espaços, tanto no que diz respeito aos seus aprovisionamentos como no que diz respeito aos seus escoamentos (*id. ib.*).

Geografia, economia, identidade regional, diferenças culturais, representações simbólicas estão imbricadas no desempenho da inclusão social e profissional da Pessoa com Deficiência.

O Estado de São Paulo é essencialmente urbano: 96% de seus 41,2 milhões de habitantes vivem nas cidades. Seus 645 municípios estão organizados em Regiões Metropolitanas (RM), Aglomerações Urbanas (AU) e Microrregiões. A RM de SP possui 39 municípios. Foi reconhecida juridicamente em 2011 por Lei Complementar de 2005. A criação e institucionalização das Unidades Regionais definidas na CF/1988, artigo 25, § 3º, atribui aos Estados a competência de sua criação, organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum. A Constituição Estadual de 1989, no capítulo II, estabelece a organização regional no Artigo 153

[...] O território estadual poderá ser dividido, total ou parcialmente, em unidades regionais, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, mediante lei complementar para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum, atendidas as respectivas peculiaridades.

Em continuação, o Artigo estabelece nos parágrafos 1º a 3º que as Unidades Regionais consideradas como Regiões Metropolitanas, Aglomerações Urbanas e Microrregiões. Pela Lei Complementar Estadual nº 760 do ano de 1994 os artigos 152 e 158 da Constituição Estadual o Estado de São Paulo traçou as diretrizes que estabelecem o princípio das Unidades Regionais.

### **Região Metropolitana**

Pressupõe a existência de uma metrópole, com elevado grau de diversidade econômica e especialização em atividades urbanas, liderança sobre a área de influência e do Estado e da Federação. Deve possuir conturbação, acarretada pelo adensamento da ocupação do solo e alta concentração populacional, que resulta em espaços contíguos, exigindo planejamento integrado para a administração de interesses comuns.

### **Aglomeración Urbana**

Caracteriza-se por agrupamento de municípios-limítrofes, com urbanização contínua ou tendendo nesse sentido. Podem existir na Aglomeração Urbana um ou mais centros urbanos (polos). Sua concentração populacional é média, assim com sua densidade demográfica, taxas de crescimento anual positivas, espaços contíguos e de interesse comuns, exigindo planejamento integrado para sua administração.

### **Microrregião**

Um agrupamento de municípios limítrofes onde existe a possibilidade de integração funcional de natureza física e territorial, econômico-social, ou administrativa, admite planejamento integrado para objetivos comuns.

#### **4.3.1. Regionalização do Estado de São Paulo**

O processo de regionalização teve início no ano de 1967 e foi estabelecido pelo Decreto 48.162, com base num conjunto de municípios de características semelhantes por vocação e padrões de polarização e hierarquia funcional das cidades. A seguir, veio o Decreto 48.163 do mesmo ano, que objetivou criar uma estrutura político-administrativa, em um sistema de unidades territoriais composta por 11 regiões e 48 sub-regiões administrativas.

Em 1970, o Decreto 52.576, alterou a estrutura regional incluindo regiões do litoral e de Marília. Em 1984, o Decreto 22.592, determinou a descentralização das atividades do Estado e a criação de novas regiões de governo, com vistas a estimular o processo de descentralização administrativa e promoção de ações integradas em níveis locais e regionais. Com esse decreto, foram criados os Colegiados de Administração Estadual (CEA) e os

Colegiados de Administração Municipal (CAM), cujo objetivo era articular ações municipais e regionais, com coordenação de escritórios regionais de governo.

Ainda no ano de 1984, o Decreto 22.970 criou 42 Regiões de Governo, definindo novo padrão de organização espacial da administração pública estadual. Em 1987 o Decreto 26.581 complementou o Decreto anterior, de modo a compatibilizar as Regiões Administrativas com as Grandes Regiões.

Com o desenvolvimento global e a sua polarização, fez-se necessário um novo estudo para estabelecer novas relações e interações funcionais entres Centros Urbanos e a utilização do território como plataformas de integração das ações políticas e de ações de governo, no que se referia ao planejamento e desenvolvimento regional.

### Desenvolvimento Regional

As peculiaridades do processo de desenvolvimento socioeconômico e urbano tiveram uma grande concentração de população e de riqueza em três Regiões Metropolitanas do Estado, respondendo, em 2009, por 68% do PIB estadual. As 10 Aglomerações Urbanas correspondem a 18,4%, e os 11 Centros Regionais, 2,6%. Nesse quadro, a Região Metropolitana de São Paulo detém 56,4% do PIB estadual.

#### 4.3.2. Censo Estadual: Contratação de Profissionais com Deficiência

O Estado de São Paulo, com uma população total de 41.262.199 habitantes registra que 9.344.109 pessoas que vivem no Estado, apresentam algum tipo de deficiência, ou seja, 22,6%. Todavia, conforme relatório da FIESP de 2011, “ao elaborar as pesquisas, o IBGE não considerou em seus critérios o conceito de Pessoas com Deficiência e as definições de categorias estabelecidas pelo Decreto nº 5.296/94” (FIESP, 2011, p.10)

Em estudo das vagas ofertadas pelo sistema (SINE) no Estado de São Paulo, segundo dados do MTE (2007), 89,0% delas não aceitavam Pessoas com Deficiência; 2,2% eram de reserva exclusiva para Pessoas com Deficiência e 8,7% das vagas em aberto também aceitavam Pessoas com Deficiência.

No ano de 2010, das vagas em aberto, 91,1% não aceitavam deficientes, 2% eram de acesso exclusivo e apenas 6,9% aceitavam. Os empregos formais foram 12.873.605, os quais 100.305 reabilitados e/ou Pessoas com Deficiência habilitadas, ou seja, uma redução em números de postos na ordem de 4.8% comparativamente a 2007.

**Tabela 13 - BRASIL e ESTADO DE SÃO PAULO: Número de Pessoas com Deficiência Contratadas e Percentuais de Crescimento conforme a Lei de Cotas (2009-2010)**

**EMPRESAS PRIVADAS.**

Empresas com número de empregados contratados inferior a 100 vínculos ativos.

Empresas com número de empregados contratados superior a 100 vínculos ativos.

VÍNCULOS	BRASIL			ESTADO DE SÃO PAULO		
	RAIS 2009	RAIS 2010	(%)2009/2010	RAIS 2009	RAIS 2010	2009/2010
<b>até 100 funcionários</b>	68.480	68.993	0,75	22.362	22.574	0,95%
<b>acima de 100 func.</b>	193.346	209.031	8,11	68.073	72.310	6,22%
<b>Totais</b>	261.826	278.024	8,86	90.435	94.884	7,17%

*Fonte: Superintendência Regional do Trabalho em São Paulo. Boletim de Análise nº 06. Abril de 2011*

Constata-se que as empresas isentas de cumprir a Lei de Cotas (as que dispõem de até 99 funcionários), contratam Pessoas com Deficiência voluntariamente.

O volume das contratações desse porte de empresa, conforme pode ser observado na tabela acima, é bastante expressivo, chegando, no Estado de São Paulo, no ano de 2010, a 30% do total. No Brasil, no ano de 2010, esse percentual alcançou a 33% do total dos empregos. O desempenho do Estado de São Paulo esteve aquém do restante do país, apresentando um crescimento de apenas 7,17%.

**Tabela 14 - BRASIL: Evolução no Estoque Total de Empregos das Pessoas com Deficiência**

Exercícios:	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<b>Estoques:</b>	<b>348.848</b>	<b>323.219</b>	<b>288.593</b>	<b>306.013</b>	<b>325.291</b>	<b>330.296</b>	<b>357.797</b>

*Fontes: MTE/RAIS/FIPE/MODEN/2007, 2008, 2009, 2010, 2011*

Observa-se um decréscimo nos estoques de emprego, apresentando em 2012 um número inferior a 2007, muito embora tenha tido uma maior mobilização em prol da inclusão, e intensificação das auditorias do Ministério do Trabalho após ano de 2004. O número de contratações volta a superar 2007 somente em 2013, ainda assim, representando um crescimento de apenas 2,56% (2013 em relação a 2007).

Outra análise a ser efetuada se refere ao número de empresas com menos de 100 vínculos de trabalho efetivos, isentas de contratações pela Lei de Cotas, mas que podem ter uma relevância na inclusão profissional, se estimuladas a fazê-lo.



**Tabela 15 - BRASIL: Total de Vínculos Efetivos por Empresa (2011-2012)**

<b>Empresa (nº empregados)</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>%</b>
até 4	3.839.970	3.932.683	3,46
De 05 a 09	3.759.170	3.929.131	4,52
De 10 a 19	4.258.590	4.438.942	4,24
De 20 a 49	5.516.317	5.671.544	2,81
De 50 a 99	3.843.344	3.957.539	2,97
<b>Sub Total</b>	<b>21.217.391 (45,81%)</b>	<b>21.932.839 (46,21%)</b>	
100 a 249	4.887.520	5.025.103	2,81
De 250 a 499	3.945.094	4.072.663	3,23
De 500 a 999	3.920.885	3.964.714	1,12
1000 ou mais	12.339.741	12.426.214	0,7
<b>Total</b>	<b>46.310.631</b>	<b>47.458.712</b>	<b>2,48</b>

*Fonte Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda, 2013.*

Observar que as empresas de pequeno e médio porte são responsáveis por 46,21% do estoque de empregos.

Abaixo, o potencial de inserção das empresas com até 100 vínculos efetivos. Nos estudos publicados pela SRTSP, faz-se uma avaliação do potencial de inserção, no Brasil e no Estado de São Paulo, **somente na iniciativa privada.**

**Tabela 16 - BRASIL e Estado de São Paulo: Potencial de Inserção nas Empresas Privadas, segundo a Lei de Cotas (2011)**

<b>Recorte Geográfico</b>	<b>Potencial de Inserções</b>	<b>Potencial de Inserções</b>	<b>%</b>
	<b>2009</b>	<b>2010</b>	
<b>BRASIL</b>	<b>489.912</b>	<b>537.153</b>	<b>9,64</b>
Brasil sem ESP	312.481	345.105	10,44
Estado de São Paulo	177.431	192.048	8,34

*Fonte: Superintendência Regional do Trabalho em São Paulo. Boletim de Análise nº 06. Abril de 2011.*

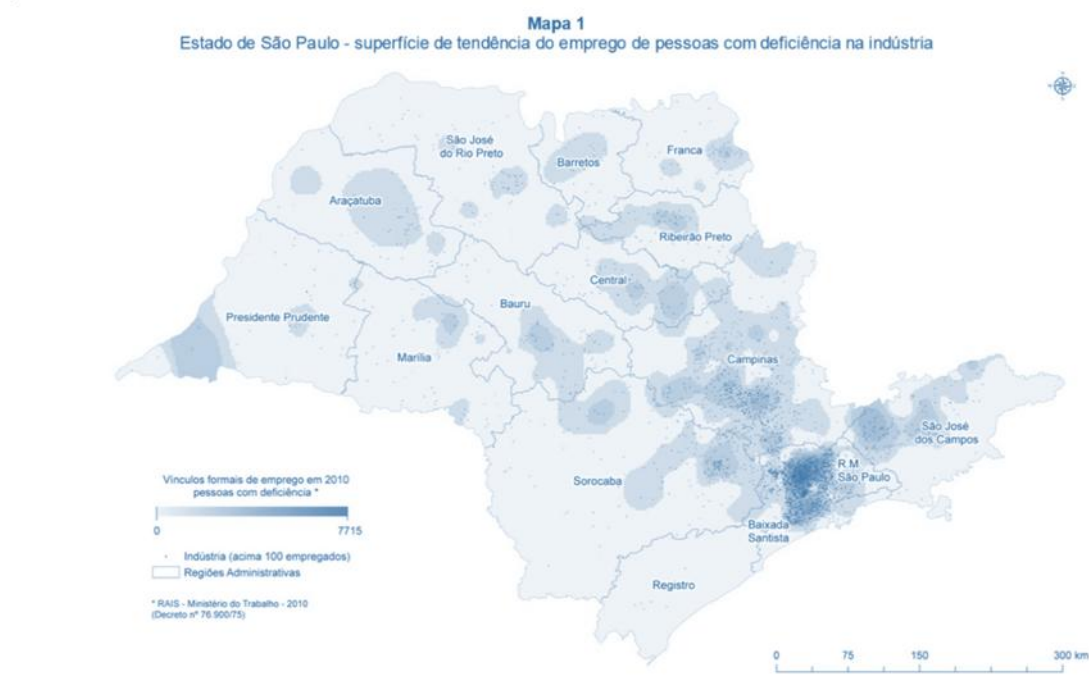
A diferença de potencial de inserção entre a informação do Legislador (937.000 postos de trabalho que seriam criados, segundo o Legislador, pela Lei de Cotas) e os números potenciais informados pelo Ministério do Trabalho e Emprego diferem muito entre si. Nas pesquisas efetuadas não foram encontrados dados justificadores dos números apontados pelo legislador. De um potencial de inserções em 192.048 postos de trabalho, o Estado de São Paulo realizou 94.884 (ano de 2010), atentando para o fato de que, nesse número estão 22.574

postos de trabalho preenchidos por empresas paulistas com número de funcionários inferiores a 100, portanto isentas de contratação pela Lei de Cotas.

Uma possível conjectura está no número de empresas com menos de 100 funcionários, conforme demonstrado na tabela a seguir, que embora desobrigadas do cumprimento da Lei, acolhem espontaneamente. Esse fato, se contrastado com o número de municípios com menos de 50.000 habitantes que estimulam a inclusão, pela relação de proximidade, pode ser a resposta que os auditores do Ministério do Trabalho não conseguem justificar. Mesmo sendo um dos estados mais ricos da Federação, a inclusão se faz com muita desigualdade ficando mais evidenciadas nas regiões de alta opacidade no desenvolvimento econômico. Tal afirmativa pode ser visualizada como não demandante de trabalho, conforme se observa no mapa da indústria abaixo.

A Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (*op. cit.*) publicou os dados de 2011 e de 2012. Embora com um recorte específico na indústria, os trabalhadores empregados no Estado de São Paulo (estoques formais) totalizaram 13.783.541, com uma variação absoluta de 370.762 (+2,76 em relação à 2011) e o total de empregos de Pessoas com Deficiência: 40.444, representando um crescimento de 0,3%.

**Figura 09 - Mapa do Estado de São Paulo: Configuração das Regiões Industriais mais Desenvolvidas.**



Fonte: FIESP: *Promovendo a Inclusão profissional. Cenário do Emprego da Pessoa com Deficiência no Estado de São Paulo. Novembro de 2011.*

Observa-se no mapa a concentração de empregos nas Regiões Metropolitanas (RM) de São Paulo e de Campinas.

A Região Administrativa de Presidente Prudente, onde se situa uma das regiões objeto deste estudo, a Alta Paulista (área limítrofe com a RA de Araçatuba) e a Região do Vale do Ribeira, onde se situa a RA de Registro, aparecem como regiões de alta opacidade no desenvolvimento econômico, portanto não demandante de trabalho.

**Tab.17 - FIESP: Participação das Pessoas com Deficiência no Emprego Formal, Segundo as Regiões Administrativas e Lei de Cotas (2010)**

Região Metropolitana/ Administrativa	PcDs Contratadas	Total Empregos	Varição %
Araçatuba	652	61.377	1,06
Barretos	261	30.853	0,85
Bauru	914	104.468	0,87
Campinas	9.059	713.155	1,17
Central	1.208	94.299	1,28
Franca	444	64.254	0,69
Marília	684	61.759	1,11
Presidente Prudente	1.053	48.172	2,19
Santos	468	55.691	0,84
São José dos Campos	3.326	169.787	1,96
São José do Rio Preto	672	110.601	0,61
São Paulo	19.091	1.669.770	1,14
Sorocaba	2.622	232.274	1,13

*MTE/RAIS/2010/Empregos na Indústria. Depto. de Ação Regional. Tabela extraída da FIESP, Cenário da Pessoa com deficiência no Estado de São Paulo (pg.36).*

Evidencia-se na tabela acima, que oportunidades de trabalho estão próximas aos núcleos das regiões mais desenvolvidas, que comportam empresas com mais de 100 empregados. Nos estudos apresentados pela FIESP, a região com maior participação na inclusão é Presidente Prudente, embora no total de empregos, publicado pela Superintendência Regional do Trabalho em São Paulo, essa mesma região, no ano de 2010 apresentou a maior retração do Estado de São Paulo, com queda de 16,78%.

**Tabela 18 - Estado de São Paulo: Estoque de Empregos por Setor de Atividade (2012)**

Setores de Atividades Econômicas	Variação			
	2011	2012	Absoluta	Relativa (%)
Extrativa Mineral	17.872	20.741	2.869	26,05
Indústria de Transformação	2.835.337	2.820.813	-14.524	0,51
Serv. Industriais de Utilidade Pública	101.753	102.485	732	0,72
Construção Civil	694.208	680.771	-13.437	-1,94
Comércio	2.620.402	2.712.364	91.962	3,51
Serviços	5.171.891	5.417.583	245.692	4,75
Administração Pública	1.607.225	1.673.636	66.411	4,13
Agropec. Extr. Vegetação, Caça, Pesca	364.091	355.148	-8.943	-2,46
<b>Total</b>	<b>13.412.779</b>	<b>13.783.541</b>	<b>370.762</b>	<b>2,76</b>

Fonte: MTE/RAIS 2012/FIPE/CGET/DES/SPPE.

O setor de serviços, maior contratante, precisa ter seus números criteriosamente analisados, separando o que são empregos diretos de empregos indiretos (terceirizados), pois para a finalidade do estudo em questão, esse setor reduz a inserção de Pessoas com Deficiência, pelas questões, fatos e análise anteriormente apresentados.

**Tabela 19 - ESTADO DE SÃO PAULO: Contratações de Pessoas com Deficiência nas Quatro Regiões Pesquisadas versus Potencial de Contratações segundo a Lei de Cotas (2010)**

Regionais da Superintendência do Trabalho em São Paulo	Contratados em 2010	Potencial de Contratação 2010	% de Realização
Santo André (Inclui S Caetano Sul)	2.979	7.676	38,80
São Bernardo do Campo	4.268	7.969	53,55
Campinas	7.667	15.674	48,99
Araçatuba (Inclui Alta Paulista)	782	1.881	41,57
Vale do Ribeira	não consta	não consta	-

Fonte: Superintendência Regional do Trabalho em São Paulo. Boletim de Análise nº 6. Abril de 2011. Ano de Referência, 2010.

Em todo o Estado de São Paulo, no Mirante de Inserção de Pessoas com Deficiência, as contratações no ano de 2010, conforme os dados da RAIS e segundo a Lei de Cotas, foram **72.310**, com um potencial de contratação de **192.142** profissionais (empresas com mais de 100 vínculos empregatícios). Empresas com menos de 100 vínculos empregaram no mesmo período **22.574** Pessoas com Deficiência. Observação: as contratações e potenciais de contratações referem-se apenas às empresas com mais de 100 vínculos empregatícios.

#### 4.4. Recortes Regionais de Estudo

##### 4.4.1. Região do ABC Paulista

A documentação do Mosteiro de São Bento, segundo José de Souza Martins (Cadernos de Pesquisa de Pós-graduação/IMES, nº 9: 2003, p. 39), traz informações do início do povoamento da Região. Os dados históricos revelam que houve maior concentração de escravos, índios e negros durante os séculos XVII e XVIII, nas fazendas Tijucussu e São Bernardo, dos monges beneditinos (atuais cidades de São Caetano do Sul e São Bernardo do Campo).

A Região do Grande ABC é formada por sete municípios da Região Metropolitana de São Paulo com vocação industrial: Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Diadema, Mauá, Ribeirão, Pires e Rio Grande da Serra. Está localizada no sudeste da Região Metropolitana da cidade de São Paulo. A exemplo da Região Metropolitana de Campinas, é de alta conurbação. Sua história está ligada aos princípios da colonização do Brasil. A trilha que conduzia ao litoral passava por essas terras, sendo mais intensivamente utilizadas na segunda metade do século XVI pelos portugueses no desbravamento e garantia da posse da terra. Nessa região, formou-se um pequeno povoado liderado por João Ramalho. Em 1553, o Governador Geral Tomé de Souza oficializou a Vila de Santo André e João Ramalho foi nomeado seu Alcaide Maior. Em 1560 João Ramalho e os outros moradores foram transferidos, por determinação do governador Mem de Sá, para São Paulo de Piratininga.

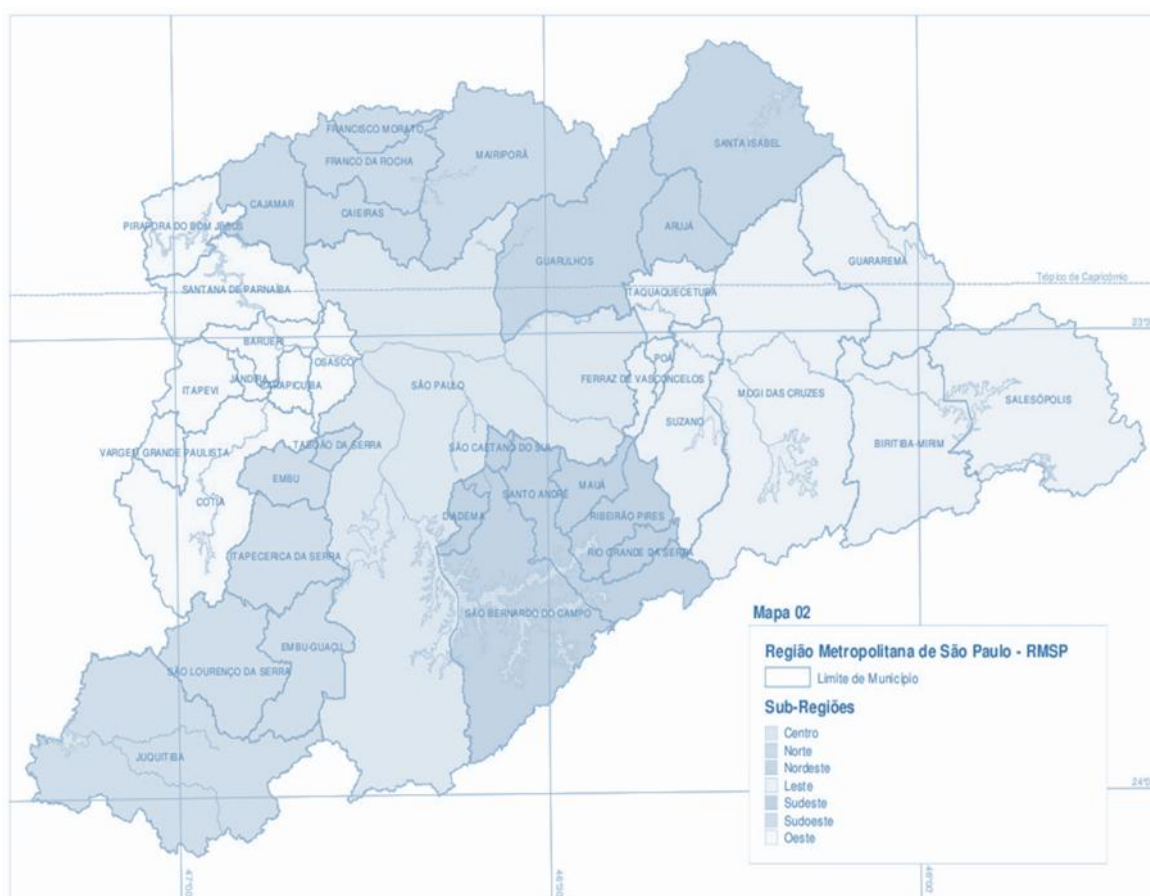
A vila passou a constituir um bairro rural denominado Borda do Campo, abrangendo as terras que mais tarde vieram a se constituir nos municípios de Santo André, São Bernardo e Diadema. No século XVI, herdadas por Miguel Aires Maldonado, foram doadas aos monges beneditinos que iniciaram a produção de cereais e algodão.

Mais tarde, os colonos que lá se instalaram dedicaram-se ao cultivo de batata inglesa e da uva, para vinho de mesa. Essa última cultura não prosperou devido à praga que devassou todos os vinhedos (filoxera). Empobrecidos, os colonos venderam suas terras para as indústrias que começavam a procurar aquelas imediações para suas instalações. A ferrovia São Paulo Railway trouxe significativo avanço para o desenvolvimento da região.

Em 1910 a região já era destaque nacional por seu polo industrial. O desenvolvimento foi fortalecido com a construção da Represa Billings e da Usina Henry Borden (1952) e a

construção da Via Anchieta (1947). Pela facilidade de escoamentos dos produtos, e situação geográfica privilegiada, a região foi escolhida para sediar a instalação das grandes multinacionais automotivas atraídas pelo Plano de Metas do Governo de Juscelino Kubitschek, Isso fez fluir para o local um grande contingente de migrantes, do interior do Estado, e posteriormente dos Estados de Minas Gerais e do Nordeste (LUNÉ, 1873).

**Figura 10 - Mapa da Região Metropolitana de São Paulo e ABC Paulista**



Fonte: Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional do Estado de São Paulo.

#### 4.4.2. Região Metropolitana de Campinas (RMC)

A Região Metropolitana de Campinas (RMC) foi escolhida como recorte de estudo por suas características de alto desenvolvimento econômico, humano e social e apresentar um baixo índice de desemprego, em torno de 4%. Corrobora as análises comparativas uma vez que, a princípio, possui um mercado e condições socioeducativas favoráveis à inclusão, guardando similitudes com a Região do ABC Paulista. Os dados econômicos e sociais se distanciam muito das duas outras regiões (Alta Paulista e Registro). Portanto, os pressupostos inclusivos deveriam guardar certa relação proporcional aos níveis de emprego. Outro aspecto que deveria favorecer a inclusão é a alta conurbação e pequenas dimensões territoriais dos municípios estudados, aspectos facilitadores da acessibilidade, conforme recomendações da ONU na Convenção de Salamanca.

A RMC criada pela Lei Complementar Estadual 870, de 19 de junho de 2000, é constituída por 19 municípios. Atualmente a região ultrapassa os 29 milhões de habitantes e formam a primeira Megalópole, ou Macrometrópole do Hemisfério Sul, unindo 65 municípios, que correspondem a cerca de 10% da população brasileira. No último centro demográfico, teve a maior taxa de crescimento entre as Regiões Metropolitanas e a segunda maior no conjunto da rede urbana paulista. É uma das regiões mais dinâmicas do Brasil, representando 2,7% do PIB Nacional e 7,83% do PIB Paulista.

Um sistema viário eficiente facilita a integração entre as cidades vizinhas. É uma região de alta conurbação, eliminando fronteiras entre as cidades Campinas, Valinhos, Vinhedo, Indaiatuba, Jaguariúna, Paulínia, Hortolândia, Sumaré, Nova Odessa, Americana, Santa Bárbara d'Oeste, Montemor e Cosmópolis. Tem um aeroporto com voos nacionais e internacionais, Viracopos.

Além de seu forte desenvolvimento econômico, a região possui uma infraestrutura que continua atraindo empreendimentos para essa localidade. Constitui um aglomerado composto por municípios de porte e “vocações” econômicas variadas. A indústria regional é bastante diversificada, como complexos químicos, têxteis, metalomecânicos, materiais eletrônicos, equipamentos de comunicações, materiais de transporte e de autopeças.

Na região estão instaladas diversas instituições de pesquisa, entre as quais o Centro de Pesquisa e Desenvolvimento (CPqD), a Fundação Centro Tecnológico para a Informática (CTI), a Companhia de Desenvolvimento Tecnológico (Codetec), Instituto Agrônomo de Campinas (IAC), Instituto de Tecnologia de Alimentos (Ital), Laboratório Nacional de Luz

Sincrotron (LNLS) e o Instituto de Zootecnia. Campinas, até o século XVII, era uma região de campos naturais (campinas). A colonização teve início com fundação da Vila de Jundiá, nas proximidades da trilha dos Goiazes, caminho dos bandeirantes que seguiam para as “Minas dos Goiazes”, atual Estado de Goiás.

A imigração de origem italiana, alemã, suíça, portuguesa se estabeleceu em núcleos coloniais nos vários municípios da Região Metropolitana. Os alemães e suíços vieram para esse território por iniciativa do Senador Vergueiro (HEFLINGER, JR.2007) que recrutava na Alemanha e nos cantões suíços trabalhadores para suas fazendas de café. A imigração dos americanos sulistas ocorreu na segunda metade do século XIX e foi decorrente do resultado da Guerra de Secessão norte-americana. Os primeiros registros dessa imigração datam de 1866, quando o coronel William H. Norris, também advogado e senador (Alabama), liderou o movimento de imigração trazendo consigo profissionais liberais, fazendeiros com experiência em agricultura, médicos, professores, dentistas.

### **Região do Polo Têxtil**

A Região do Polo Têxtil (RPT) é o maior centro de confecção do Brasil, responsável por 85% da produção nacional de tecidos planos de fibras artificiais e sintéticas. Um município da região foi escolhido como recorte de estudo, Americana. A conurbação dessa região é intensa e a movimentação dos trabalhadores deveria, a princípio, facilitar o recrutamento e seleção de Pessoas com Deficiência para cumprir as cotas, pois a maioria das indústrias e estabelecimentos da Região do Polo Têxtil estão localizadas nesse Município (13.509). Ruas separam os limites das cidades de Americana, Nova Odessa (2.298), Santa Barbara d'Oeste (6.944).

O histórico do desenvolvimento da região se deu quando quatrocentas famílias ocuparam uma área de quatrocentos quilômetros, constituindo quatro núcleos de povoamento (Estação, Retiro, Campo e Funil: Nova Odessa, Santa Barbara D'Oeste, Americana e Piracicaba) que veio a se denominar de dimensão civilizatória norte americana (RIBEIRO, s/d). Os norte-americanos trouxeram consigo tecnologia avançada para a época e tinham o conhecimento do cultivo e processamento do algodão. Instalaram na região os primeiros cursos técnicos. A região experimentou um forte desenvolvimento econômico com modelos pioneiros de terceirização da produção (facção). Fábricas se instalaram na região, onde um núcleo populacional as cercavam. A mais famosa ficou sendo as Indústrias Carioba, com bairro do mesmo nome, que teve asfalto importado da Europa para a pavimentação das suas



ruas. Interesses específicos direcionaram os trilhos de trens e abertura de estradas que carregavam consigo o desenvolvimento local e regional. Um exemplo foi o Senador Vergueiro e suas fazendas na região de Americana e Limeira (HEFLINGER, 2007), cujo desenvolvimento esteve diretamente relacionado com seus interesses, realizou a maior imigração europeia de cunho particular para trabalhar em suas fazendas. As culturas americana e europeia, de vanguarda tanto na agricultura, indústria de transformação, quanto na educação propiciaram vantagem competitiva da região.

Passado o ciclo do algodão e do café da região, a economia foi sendo diversificada, e investimentos foram atraídos em virtude da facilidade de escoamento da produção. A tabela abaixo traz informações sobre a economia da região.

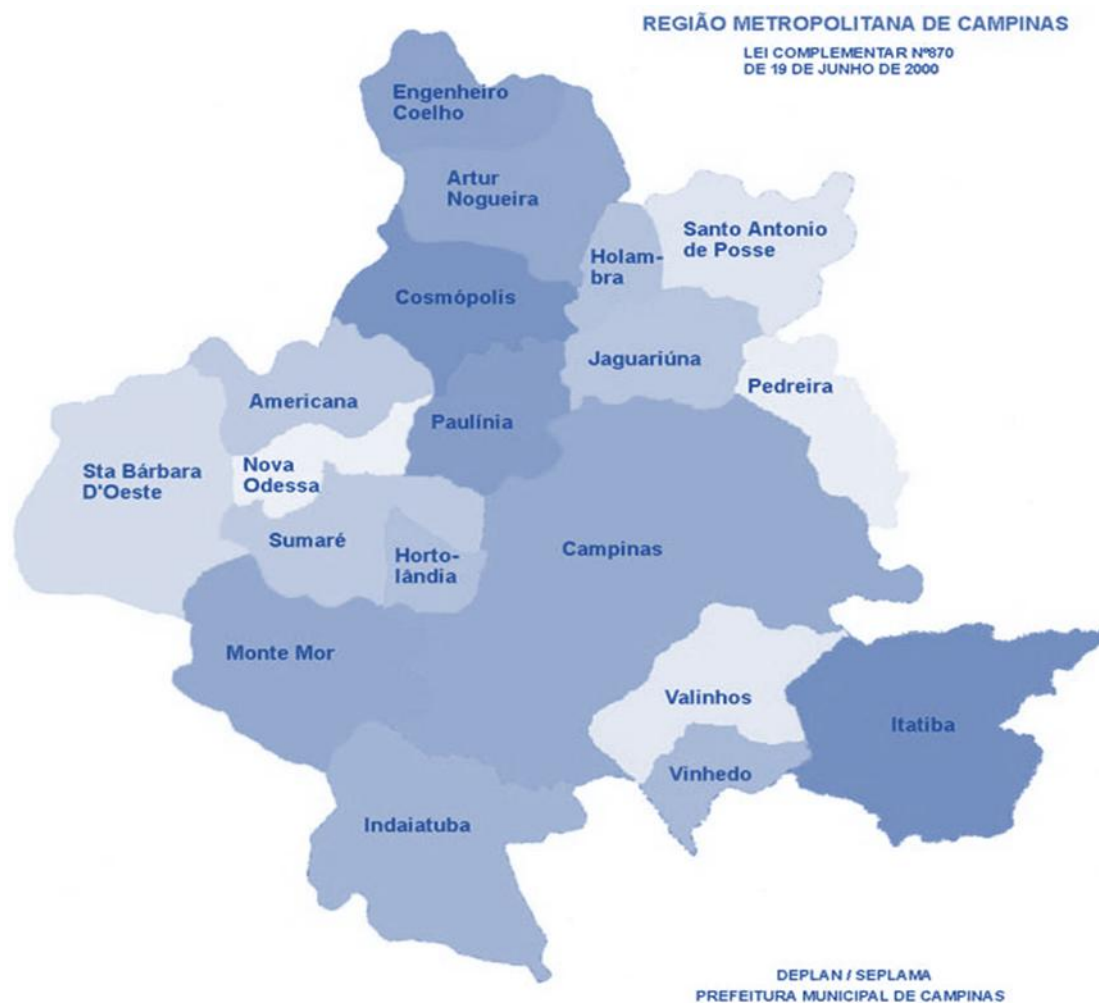
**Tabela 20 - Desenvolvimento Econômico da Região Metropolitana de Campinas (2010)**

Município	População Total (SEADE 2014)	Área Km <sup>2</sup>	Estabel. Industriais 2010	Estabel. Comerciais 2010	Estabel. Serviços 2010	Outros 2010	Total de Estabelecimentos
<b>Americana</b>	220.545	134	2.445	5.798	5.212	54	13.509
Artur Nogueira	47.893	178	223	1095	741	699	2.758
Campinas	1.123.241	795	6.049	27.573	32.184	701	66.867
Cosmópolis	63.942	155	314	1.304	1.011	180	2.809
Eng. Coelho	17.772	110	59	239	247	146	691
Holambra	12.678	65	63	421	319	262	1.065
Hortolândia	207.665	62	753	2.967	2.615	36	6.371
Indaiatuba	220.762	312	1489	4.407	4.052	417	10.365
Itatiba	108.484	322	874	2.273	2.196	286	5.629
Jaguariúna	49.074	141	314	1.043	1.151	127	2.635
Monte Mor	53.151	240	249	684	612	168	1.713
Morungaba	12.374	146	58	256	325	246	845
Nova Odessa	54.139	74	480	1.046	725	47	2.298
<b>Paulínia</b>	92.231	139	498	1.727	1.804	96	4.125
Pedreira	43.693	109	523	1.048	607	77	2.255
<b>S. Barb. D'Oeste</b>	183.720	271	1.347	3.046	2.103	88	6.944
Sto. Ant. da Posse	21.561	154	120	669	593	126	1.508
Sumaré	258.801	153	1.062	3.579	2.767	120	7.518
Valinhos	115.258	149	968	2.569	2.846	148	6.531
Vinhedo	69.449	82	584	1.743	1.829	61	4.197
<b>Totais RMC</b>	<b>2.976.433</b>	<b>3.791</b>	<b>18.812</b>	<b>63.847</b>	<b>63.929</b>	<b>4.085</b>	<b>150.673</b>

*Fonte: RAIS/ACI22C/ 2010/Fundação SEADE 2014/RMC - Informações Regionais 2010.*

*Tabela elaborada pela autora.*

Figura 11 - Mapa da Região Metropolitana de Campinas



#### 4.4.3. Região da Alta Paulista

A Região Administrativa de Presidente Prudente é composta por 53 Municípios (8,22% do Estado de São Paulo), com uma população de 833.120 habitantes (2,02%). O PIB per capita (médio) nos três municípios pesquisados é de R\$16.603,20. O PIB do Estado de São Paulo é de R\$30.264,06. O IPRS, dimensão riqueza, é de 34; o do Estado de São Paulo, 45; e o IPRS, dimensão escolaridade, é de 52; o do Estado de São Paulo, 69 (SEADE, 2010, Informações dos Municípios Paulistas).

Os municípios da região da Alta Paulista estão inseridos na Microrregião de Dracena, constituída por 23 municípios, com população aproximada de 270.000 habitantes (0,66% do Estado de SP), mantendo um ritmo de crescimento inferior de 2%, e alguns de seus municípios, como Tupi Paulista, apresentaram taxas negativas. A região possui uma área de 6.584,96 Km<sup>2</sup>, correspondendo a 2,62% do território do Estado de São Paulo. Sua economia é baseada nos setores secundário e terciário. A riqueza produzida ali atingiu apenas 0,29% da produção estadual. Integra-se às demais regiões por um sistema viário satisfatório.

A Nova Alta Paulista foi colonizada em maior escala na primeira metade do século XX, numa faixa de terra situada a noroeste do Estado de São Paulo, entre o Rio Aguapeí (Rio Feio) e o Rio do Peixe, no entroncamento oeste da Companhia Paulista de Estrada de Ferro. O desenvolvimento da região baseou-se na monocultura cafeeira, decaindo na segunda metade do século XX. Está espalhada numa área de 8.484 Km<sup>2</sup>.

Historicamente, a área formou-se entre os anos 1920 e 1950 com a venda de glebas de terras desmembradas de grandes fazendas. Nos anos de 1950 atingiu o apogeu desenvolvimentista, sendo considerada na época, uma das áreas mais prósperas do Estado, tornando-se posteriormente uma das menos desenvolvidas. Os municípios da Região têm os menores Índices de Desenvolvimento Humano (IDHM) do Estado.

A região mantém sua unidade apenas na geografia: trata-se de uma área identificada pelo contorno de três rios. Nos últimos anos, houve uma migração significativa de sua população para grandes centros urbanos por motivos de natureza econômica. Os pequenos proprietários de terra mantêm uma policultura; a grande propriedade, uma cultura de cana-de-açúcar ou pastagem.

Num passado recente, houve um conjunto de tentativas de desenvolvimento regional. Depois de sua fase de desenvolvimento, a região firmou-se pelas ações cotidianas de seus habitantes. Entretanto, não apresentou nenhum traço característico, quer social, quer cultural ou de qualquer outra natureza que lhe desse algum destaque estadual.

Do ponto de vista interno, as forças políticas e sociais não foram suficientemente habilidosas para articular uma comunidade regional; externamente, os governos não se sensibilizaram pelas demandas da região de modo a garantir o empoderamento das lideranças e tirar a região da sua alta opacidade. As questões de desenvolvimento com respeito ao futuro da Alta Paulista até agora não se encontram “no radar das políticas públicas estaduais”, portanto a economia regional continua estagnada. Dos possíveis agentes catalisadores do desenvolvimento regional, destaca-se a AMNAP (Associação dos Municípios da Nova Alta Paulista).

A criação de um corredor carcerário ao longo da SP 294, na Alta Paulista, (CESCON: BAENINGER, PITTEI *et al.*, 2010) aparentemente serviu para compensar uma área que teve decréscimo populacional nos últimos anos. Com os nove presídios construídos entre 1997 e 2005, houve pequeno aumento no número de empregos. Entretanto, como essas vagas foram preenchidas por concursos públicos, não houve uma compensação significativa para os municípios onde estão localizados.

As ocorrências apontadas pela gestão municipal das três cidades pesquisadas revelam que, contrariamente às expectativas, ocorreu de fato uma perda significativa no orçamento municipal: as unidades de saúde ficaram saturadas com as demandas dos presídios, que têm prioridades sobre as demandas locais. A contrapartida prometida pelo Governo do Estado de São Paulo, segundo os prefeitos da região, não cobre os gastos com o atendimento da população carcerária, e a assistências às famílias (em trânsito) onerando os poucos orçamentos dos municípios (informações coletadas diretamente na Administração Municipal de Adamantina e Tupi Paulista, Jan. 2014).

Todavia, o que torna importante no estudo comparativo dessa região com a RMC e ABC Paulista é que, independente da obrigatoriedade da inclusão profissional, conforme determinado na Lei de Cotas, os municípios espontaneamente o fazem, e em número expressivo quando analisados a economia e o porte das empresas neles instaladas.

**Figura 12 - Mapa da Região Alta Paulista**



*Fonte: Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional do Estado de São Paulo.*

Nota: A Nova Alta Paulista inicia-se na primeira faixa do mapa, que vai do Município de Paulicéia ao Município de Salmourão.

#### 4.4.4. Vale do Ribeira e Região de Registro

É uma das regiões mais pobres do Estado. Tem como maior vocação a preservação ambiental. Participa com apenas, 0,27% da riqueza do Estado. 75% de seus habitantes habitam a zona urbana. A área territorial abrange 16.223,63 quilômetros quadrados: 6,64% do Estado. Várias unidades de preservação ambiental estão localizadas nessa região: APAs estaduais da Serra do Mar e da Ilha Comprida; APA Federal de Cananeia/Iguape/Peruibe; Estações Ecológicas Jureia/Itatins; Parques Estaduais do Alto Ribeira (Petar); parte da Serra do Mar; Área de Relevante Interesse Ecológico Estadual (ARIE) da Ilha do Ameixal; Área Natural Tombada do Maciço da Jureia.

O Vale do Ribeira é dividido em três regiões: Alto, Médio e Baixo Ribeira. Sua parte situada no Estado de São Paulo possui uma área de 1.711.533 hectares, abrangendo 23 municípios. Possui grande diversidade cultural, nela se encontrando povos indígenas guaranis e caiçaras, descendentes dos índios Carijós.

No Alto e no Médio Ribeira há numerosos núcleos quilombolas. Está entre as primeiras regiões colonizadas pelos povos ibéricos no início do século XVI. A história da colonização do Vale começou em 1531, com a presença de Martim Afonso de Sousa. É possível que colonizadores espanhóis tenham aportado na ilha do Cardoso, onde Martim Afonso deixou um marco, e teriam fundado Cananeia e Iguape, porém a documentação se perdeu.

A Região de Registro é composta por 14 Municípios (2,17% do Estado de SP), com uma população de 269.233 habitantes (0,65%). O PIB é de R\$ 3.403,90 (0,27 % do Estado). O PIB per capita é de R\$12.642,95 (Estado SP: R\$30.264,06). O IPRS, dimensão riqueza é 29, Estado SP: 45; e IPRS, dimensão escolaridade 44, Estado SP: 69. (SEADE, 2010, Informações dos Municípios Paulistas).

O primeiro ciclo econômico deu-se no Médio Vale do Ribeira, na cidade de Eldorado Paulista, com o ciclo econômico na garimpagem do ouro. Esgotado o ciclo, e com a descoberta das Minas Gerais, no século XVII, houve a primeira emigração dos moradores do litoral sul. Seguiu-se o ciclo da construção naval em Cananeia e Iguape, e a partir do século XVIII, a região especializou-se na produção agrícola e na pesca: farinha de mandioca, arroz, cana-de-açúcar, peixe seco. Em 1836, Cananeia e Iguape beneficiavam cerca de 80% do arroz da Província de São Paulo. Em 1925, essas beneficiadoras reduziram-se em Iguape, e desapareceram em Cananeia. A decadência da monocultura do arroz significou empobrecimento regional. A região hoje se destaca pela preservação de suas matas de grande

diversidade ecológica. Sua agricultura especializou-se na produção de banana (mais de 50%) do Estado de São Paulo. Tem a cultura do chá da Índia nos municípios de Registro e Pariqueira Açu, com exportações para o Reino Unido, Alemanha e Holanda.

**Figura 13 - Mapa da Região de Registro**



*Fonte: Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional do Estado de São Paulo.*

#### **4.5. Inclusão Profissional da Pessoa com Deficiência nos 12 Municípios Pesquisados**

Os municípios constituem-se num exemplo singular de formação político-administrativa; são politicamente formados e, com o tempo, assumem suas identidades. Têm sua importância, como realidade diferenciada, responsável pela direção na execução das políticas públicas em seu território. Para a execução dessas políticas, os municípios estabeleceram parcerias com outros sistemas de organizações, a exemplo do terceiro setor, que assume cada vez mais um importante papel público (DIAS, 2013, p. 277).

As incorporações de novos atores no cenário político estão substituindo a coerção política, a direção hierárquica centralizada e verticalizada. O controle dos processos políticos por nova regulação horizontalizada privilegia as redes articuladas de organizações e de pessoas em busca de recursos, públicos ou privados (*op. cit.*, p. 286).

Na inclusão social e profissional, as parcerias são mais evidenciadas, buscando essas unidades federativas apoio em instituições especializadas, uma vez que, nas regiões menos desenvolvidas, os recursos humanos e financeiros são mais escassos. Assim, este estudo, na abrangência do fato total, incluiu regiões de alto e baixo desenvolvimentos. As quatro regiões pesquisadas, pois, foram selecionadas segundo os critérios:

1. Alta Paulista e Registro (Vale do Ribeira): por serem duas regiões do Estado de São Paulo, que guardavam certa proporcionalidade entre número de habitantes e de baixo desenvolvimento econômico, assim como índices similares de inclusão profissional de Pessoas com Deficiência, muito embora as empresas de região, de pequeno porte, estarem isentas do Sistema de Cotas (conforme tabela síntese nº 33).
2. A Região Metropolitana de Campinas e a Região do ABC, pelo alto índice de desenvolvimento econômico e social, e a primeira, por ter uma atuação do Ministério do trabalho bastante intensa e, particularmente, no Município pesquisado, Americana, pelas ações dos Órgãos e Conselhos Locais favorecedores da inclusão.



## 4.5.1. Municípios da Região da Alta Paulista

**Adamantina****Tabela 21 - Nível de Emprego e Salário Médio  
Todos os Trabalhadores e os Trabalhadores com Deficiência no Município**

Ramos de Atividades	Total de Empregos	PcDs Empregados	%	Salário Médio \$	Salário Médio PcD \$
Agricultura, Pecuária, Prod. Florestal, Pesca	636	0	0,0	730	0
Indústrias Extrativas	0	0	0,0	0	0
Indústrias de Transformação	1.715	8	0,5	853	729
Eletricidade e Gás	15	0	0,0	1.816	0
Água, Esgoto, Atividades Gestão Resíduos/Descontam.	42	0	0,0	3.029	0
Construção	280	1	0,4	574	0
Comércio, Reparação Veículos Automot. e Motociclos	2.478	11	0,4	801	875
Transporte, Armazenagem, Correio	201	2	1,0	960	745
Alojamento e Alimentação	238	0	0,0	609	0
Informação e Comunicação	81	0	0,0	559	0
Ativid. Financeiras, Seguros e Serviços Relacionados	171	1	0,6	2.913	2.862
Atividades Imobiliárias	27	0	0,0	777	0
Atividades Profissionais, Científicas e Técnicas	181	0	0,0	810	0
Atividades Administrativas e Serviços Complementares	509	0	0,0	531	0
Administração Pública, Defesa e Seguridade Social	971	2	0,2	1.449	1.325
Educação	539	2	0,4	1.746	1.325
Saúde Humana e Serviço Social	623	1	0,2	928	720
Artes, Cultura, Esportes e Recreação	22	0	0,0	767	0
Outras Atividades de Serviços	316	0	0,0	769	0
Serviços Domésticos	0	0	0,0	0	0
Organismos Internac. e Outras Instit. Extraterritoriais	0	0	0,0	0	0
<b>Total</b>	<b>9.045</b>	<b>28</b>	<b>0,31</b>	<b>1.146</b>	<b>1.083</b>

Fonte: SEADE/2014/IBGE/2010/RAIS/2012/FIPE - MODEN: Monitoramento da Inserção da Pessoa com Deficiência no Mercado de Trabalho /2013.

## Dracena

**Tabela 22 - Nível de Emprego e Salário Médio  
Todos os Trabalhadores e os Trabalhadores com Deficiência no Município**

Ramos de Atividades	Total de Empregos	PcDs Empregados	%	Salário Médio \$	Salário Médio PcDs \$
Agricultura, Pecuária, Prod. Florestal, Pesca	642	8	1,2	957	1.227
Indústrias Extrativas	0	0	0,0	0	0
Indústrias de Transformação	1.458	5	0,3	812	548
Eletricidade e Gás	68	2	1,5	7.515	5.016
Água, Esgoto, Atividades Gestão de Resíduos/Descontam.	139	0	0,0	1.340	0
Construção	417	1	0,2	527	0
Comércio, Reparação Veículos Automotores e Motociclos	3.774	18	0,5	879	636
Transporte, Armazenagem, Correio	480	0	0,0	1.110	0
Alojamento e Alimentação	363	0	0,0	577	0
Informação e Comunicação	127	0	0,0	748	0
Atividades Financeiras, Seguros e Serviços Relacionados	205	2	1,0	2.792	2.084
Atividades Imobiliárias	50	0	0,0	554	0
Atividades Profissionais, Científicas e Técnicas	102	0	0,0	816	0
Atividades Administrativas e Serviços Complementares	112	0	0,0	679	0
Administração Pública, Defesa e Seguridade Social	1.020	7	0,7	1.503	1.059
Educação	473	1	0,2	1.145	748
Saúde Humana e Serviço Social	721	7	1,0	877	795
Artes, Cultura, Esportes e Recreação	43	1	2,3	723	921
Outras Atividades de Serviços	341	1	0,3	503	1.061
Serviços Domésticos	1	0	0,0	815	0
Organismos Internac. e Outras Instituiç.Extraterritoriais	0	0	0,0	0	0
<b>Total</b>	<b>10.536</b>	<b>52</b>	<b>0,49</b>	<b>1.309</b>	<b>1.409</b>

Fonte: SEADE/2014, IBGE/2010, RAIS/2012/FIPE – MODEN: Monitoramento da Inserção da Pessoa com Deficiência no Mercado de Trabalho/2013.

## Tupi Paulista

**Tabela 23 - Nível de Emprego e Salário Médio do Município  
Todos os Trabalhadores e os Trabalhadores com Deficiência**

Ramo de Atividades	Total de Empregos	PcDs Empregados	PcDs %	Salário Médio \$	Sal. PcDs \$
Agricultura, Pecuária, Prod. Florestal, Pesca	288	0	0,0	498	-
Indústrias Extrativas	0	0	0,0	0	0
Indústrias de Transformação	169	0	0,0	1.087	0
Eletricidade e Gás	0	0	0,0	0	0
Água, Esgoto, Ativ. Gestão Resíduos/Descontam.	3	0	0,0	288	0
Construção	5	0	0,0	703	0
Comércio, Reparação Veículos Autom.e Motociclos	798	5	0,6	698	703
Transporte, Armazenagem, Correio	104	1	1,0	875	915
Alojamento e Alimentação	55	1	1,8	576	945
Informação e Comunicação	18	0	0,0	955	0
Atividades Financeiras, Seguros e Serv. Relacionados	37	0	0,0	3.338	0
Atividades Imobiliárias	1	0	0,0	686	0
Atividades Profissionais, Científicas e Técnicas	31	0	0,0	717	0
Ativ. Administrativas e Serviços Complementares	68	0	0,0	723	0
Administração Pública, Defesa e Seguridade Social	415	0	0,0	1.673	0
Educação	107	0	0,0	800	0
Saúde Humana e Serviço Social	173	2	1,2	1.192	373
Artes, Cultura, Esportes e Recreação	13	0	0,0	752	0
Outras Atividades de Serviços	113	1	0,9	569	1.200
Serviços Domésticos	0	0	0,0	0	0
Organismos Internac. e Instituições Extraterritoriais	0	0	0,0	0	0
<b>Total</b>	<b>2.398</b>	<b>10</b>	<b>0,42</b>	<b>949</b>	<b>827</b>

Fonte: SEADE/2014/IBGE/2010/RAIS/2012/FIPE - MODEN: Monitoramento da Inserção da Pessoa com Deficiência no Mercado de Trabalho /2013.

## 4.5.2. Municípios da Região de Registro (Vale do Ribeira)

**Cananeaia****Tabela 24 - Nível de Emprego e Salário Médio  
Todos os Trabalhadores e os Trabalhadores com Deficiência no Município de Cananeaia**

Ramos de Atividades	Total Empregos	PcDs Empregados	PcDs Salários \$	Média Salarial \$\$	Média Sal. PcDs \$
Agricultura, Pecuária, Prod. Florestal, Pesca	193	0	0,0	682	0
Indústrias Extrativas	0	0	0,0	0	0
Indústrias de Transformação	57	0	0,0	682	0
Eletricidade e Gás	5	0	0,0	4.444	0
Água, Esgoto, Atividades Gestão de Resíduos/Descontam.	8	0	0,0	3.036	0
Construção	2	0	0,0	708	0
Comércio, Reparação de Veículos Automot. e Motociclos		0	0,0	817	0
Transporte, Armazenagem, Correio	22	0	0,0	1.703	0
Alojamento e Alimentação	105	0	0,0	664	0
Informação e Comunicação	3	0	0,0	721	0
Atividades Financeiras, Seguros e Serviços Relacionados	14	0	0,0	3.089	0
Atividades Imobiliárias	0	0	0,0	0	0
Atividades Profissionais, Científicas e Técnicas	6	0	0,0	709	0
Atividades Administrativas e Serviços Complementares	8	0	0,0	664	0
Administração Pública, Defesa e Seguridade Social	569	1	0,2	1.419	2.500
Educação	11	0	0,0	3.721	0
Saúde Humana e Serviço Social	5	0	0,0	448	0
Artes, Cultura, Esportes e Recreação	10	0	0,0	1.047	0
Outras Atividades de Serviços	7	0	0,0	394	0
Serviços Domésticos	3	0	0,0	414	0
Organismos Internac. e Outras Instituições Extraterritoriais	0	0	0,0	0	0
<b>Total</b>	<b>1.362</b>	<b>1</b>	<b>0,07</b>	<b>1.409</b>	<b>2.500</b>

Fonte: SEADE 2014; RAIS/2012; FIPE – MODEN: Monitoramento da Inserção da Pessoa com Deficiência no Mercado de Trabalho /2013.

## Iguape

**Tabela 25 - Nível de Emprego e Salário Médio  
Todos os Trabalhadores e os Trabalhadores com Deficiência no Município Iguape**

Ramos de Atividade	Total De Empregos	PcDs Empregados -	PcDs %	Média Salarial \$	Média Sal. PcDs \$
Agricultura, Pecuária, Prod. Florestal, Pesca.	188	0	0,0	657	9
Indústrias Extrativas	24	0	0,0	1.022	0
Indústrias de Transformação	152	0	0,0	945	0
Eletricidade e Gás	37	0	0,0	4.658	0
Água, Esgoto, Atividades Gestão Resíduos/Descontam.	21	0	0,0	2.864	0
Construção	42	0	0,0	520	0
Comércio, Reparação de Veículos Autom. e Motociclos	688	1	0,1	751	891
Transporte, Armazenagem, Correio	56	0	0,0	1.382	0
Alojamento e Alimentação	100	0	0,0	650	0
Informação e Comunicação	0	0	0,0	0	0
Atividades Financeiras, Seguros e Serviços Relacionados	82	0	0,0	2.312	0
Atividades Imobiliárias	2	0	0,0	782	0
Atividades Profissionais, Científicas e Técnicas	49	6	0,0	1082	1.082
Atividades Administrativas e Serviços Complementares	11	0	0,0	444	0
Administração Pública, Defesa e Seguridade Social	827	2	0,2	1.376	340
Educação	91	0	0,0	840	0
Saúde Humana e Serviço Social	18	0	0,0	653	0
Artes, Cultura, Esportes e Recreação	2	0	0,0	641	0
Outras Atividades de Serviços	59	0	0,0	613	0
Serviços Domésticos	0	0	0,0	0	0
Organismos Internac. e Outras Instituições Extraterritoriais	0	0	0,0	0	0
<b>Total</b>	<b>2.449</b>	<b>9</b>	<b>0,36</b>	<b>1.233</b>	<b>616</b>

Fonte: SEADE/2014; RAIS/2012; FIPE – MODEN: Monitoramento da Inserção da Pessoa com Deficiência no Mercado de Trabalho/2013.

## Registro

**Tabela 26 - Nível de Emprego e Salário Médio  
Todos Trabalhadores e os Trabalhadores com Deficiência no Município Registro**

Ramos de Atividades	Total de Empregos	PcDs Empregados	PcDs %	Média Sal. \$	Média Sal. PcDs \$
Agricultura, Pecuária, Produtos Florestais, Pesca	1.133	1	0,1	546	550
Indústrias Extrativas	201	0	0,0	1.825	0
Indústrias de Transformação	1.091	2	0,2	484	1.136
Eletricidade e Gás	104	0	0,0	6.752	0
Água, Esgoto, Atividades Gestão de Resíduos/Descontam.	151	2	1,3	4.020	13.769
Construção	749	3	0,4	609	917
Comércio, Reparação de Veículos Automotores e Motociclos	3.849	23	0,6	979	1.922
Transporte, Armazenagem, Correio	1.292	12	0,9	1.215	598
Alojamento e Alimentação	683	1	0,1	624	441
Informação e Comunicação	31	0	0,0	663	0
Atividades Financeiras, Seguros e Serviços Relacionados	209	3	1,4	2.526	2.012
Atividades Imobiliárias	9	0	0,0	826	0
Atividades Profissionais, Científicas e Técnicas	237	1	0,4	934	715
Atividades Administrativas e Serviços Complementares	221	1	0,5	682	808
Administração Pública, Defesa e Seguridade Social	1.426	0	0,0	1.607	0
Educação	404	1	0,2	1.099	1.869
Saúde Humana e Serviço Social	1.044	17	1,6	1.868	1.230
Artes, Cultura, Esportes e Recreação	47	0	0,0	844	0
Outras Atividades de Serviços	276	2	0,7	730	801
Serviços Domésticos	0	0	0,0	0	0
Organismos Internac. e Outras Instituições Extraterritoriais	0	0	0,0	0	0
<b>Total</b>	<b>13.157</b>	<b>69</b>	<b>0,52</b>	<b>1.518</b>	<b>2.059</b>

Fonte: SEADE/2012; RAIS/2012; FIPE -MODEN: Monitoramento da Inserção da Pessoa com Deficiência no Mercado de Trabalho/2013.

## 4.5.3. Municípios da Região Metropolitana de Campinas

**Americana****Tabela 27 - Nível de Emprego e Salário Médio  
Todos os Trabalhadores e os Trabalhadores com Deficiência no Município**

Ramos de Atividades	Total de Empregos	PcDs Empregados	PcDs %	Média Salarial \$	Média Sal PcDs \$
Agricultura, Pecuária, Prod. Florestal, Pesca	54	1	1,9	1.109	768
Indústrias Extrativas	38	1	2,6	2.118	1.037
Indústrias de Transformação	26.272	564	2,1	1.547	2.804
Eletricidade e Gás	47	1	2,1	3.191	1.352
Água, Esgoto, Ativ. Gestão Resíduos/Descontam.	828	15	1,8	1.433	890
Construção	2.992	27	0,9	918	1.738
Comércio, Reparação de Veículos Auto. e Motociclos	16.812	110	0,7	972	719
Transporte, Armazenagem, Correio	3.634	28	0,8	1.185	964
Alojamento e Alimentação	3.201	12	0,4	672	691
Informação e Comunicação	3.500	82	2,3	1.255	854
Atividades Financeiras, Seguros e Serv. Relacionados	1.275	24	1,9	2.924	2.595
Atividades Profissionais, Científicas e Técnicas	2.012	3	0,1	1.185	765
Atividades Imobiliárias	421	2	0,5	1.344	854
Atividades Administrativas e Serv. Complementares	5.336	18	0,3	520	976
Administração Pública, Defesa e Seguridade Social	6.054	148	2,4	2.384	1.829
Educação	2.078	17	0,8	1.211	578
Saúde Humana e Serviço Social	3.125	39	1,2	1.306	1.361
Artes, Cultura, Esportes e Recreação	342	2	0,6	867	728
Outras Atividades de Serviços	1.905	15	0,8	1.493	1.260
Serviços Domésticos	2	0	0,0	0	0
Organismos Internac. e Outras Instit. Extraterritoriais	0	0	0,0	0	0
<b>Total</b>	<b>79.928</b>	<b>1.109</b>	<b>1,39</b>	<b>1.390</b>	<b>1.198</b>

Fonte: SEADE/2014; RAIS/2012; FIPE – MODEN: Monitoramento da Inserção da Pessoa com Deficiência no Mercado de Trabalho/2013.

**Paulínia****Tabela 28 - Nível de Emprego e Salário Médio  
Todos os Trabalhadores e os Trabalhadores com Deficiência no Município**

Ramos de Atividades	Total Empregos	PcDs Empregados	PcDs %	Média Salarial \$	Media Salarial PcDs
Agricultura, Pecuária, Prod. Florestal, Pesca	214	0	0,0	806	0
Indústrias Extrativas	111	0	0,0	2.499	0
Indústrias de Transformação	9.996	206	2,1	3.657	1.725
Eletricidade e Gás	14	0	0,0	4.678	0
Água, Esgoto, Ativid. Gestão Res./Descontam.	949	17	1,8	2.100	749
Construção	7.573	26	0,3	1.894	1.635
Comérc, Reparação Veículos Autom. e Motociclos	7.159	44	0,6	1.359	1.469
Transporte, Armazenagem, Correio	6.472	39	0,6	1.357	1.440
Alojamento e Alimentação	2.343	6	0,3	652	810
Informação e Comunicação	100	1	1,0	2.990	0
Ativid. Financeiras, Seguros e Serv.Relacionados	287	5	1,7	3.049	1640
Atividades Imobiliárias	75	0	0,0	696	0
Atividades Profissionais, Científicas e Técnicas	1.206	6	0,4	1.985	3.149
Atividades Administ. e Servi. Complementares	4.532	20	0,4	914	2.411
Administ. Pública, Defesa e Seguridade Social	5.041	40	0,8	5.071	3.563
Educação	761	4	0,5	1.073	367
Saúde Humana e Serviço Social	1.168	8	0,7	1.323	766
Artes, Cultura, Esportes e Recreação	125	1	0,8	840	1.914
Outras Atividades de Serviços	331	3	0,9	906	884
Serviços Domésticos	0	0	0,0	0	0
Org. Internacionais, Outras Instit. Extra Territoriais	0	0	0,0	0	0
<b>Total</b>	<b>48.457</b>	<b>425</b>	<b>0,89</b>	<b>1.939</b>	<b>1.556</b>

Fonte: SEADE/2014/ RAIS/2012/FIPE – MODEN: Monitoramento da Inserção da Pessoa com Deficiência no Mercado de Trabalho/2013.



## Santa Bárbara D'Oeste

**Tabela 29 - Nível de Emprego e Salário Médio  
Todos os Trabalhadores e Trabalhadores com Deficiência no Município**

Ramos de Atividades	Total de Empregos	PcDs Empregados	PcDs %	Média Salarial \$	Média Sal.PcDs
Agricultura, Pecuária, Prod. Florestal, Pesca	210	0	0,0	948	0
Indústrias Extrativas	87	0	0,0	1.542	0
Indústrias de Transformação	20.451	246	1,2	1.464	2.090
Eletricidade e Gás	0	0	0,0	0	0
Água, Esgoto, Atividades Gestão de Resíduos/Descontam.	565	3	0,5	1.893	1.427
Construção	764	3	0,4	703	900
Comércio, Reparação de Veículos Automotores e Motociclos	8.765	55	0,6	960	833
Transporte, Armazenagem, Correio	1.193	6	0,5	1.018	667
Alojamento e Alimentação	1.367	12	0,9	622	734
Informação e Comunicação	265	0	0,0	739	0
Atividades Financeiras, Seguros e Serviços Relacionados	345	9	2,6	2.774	2.054
Atividades Imobiliárias	137	0	0,0	1.872	0
Atividades Profissionais, Científicas e Técnicas	435	0	0,0	1.206	0
Atividades Administrativas e Serviços Complementares	3.474	9	0,3	450	410
Administração Pública, Defesa e Seguridade Social	4.048	22	0,5	2.044	1.916
Educação	1.092	8	0,7	1.880	3.881
Saúde Humana e Serviço Social	1.126	9	0,8	1.059	677
Artes, Cultura, Esportes e Recreação	136	0	0,0	848	0
Outras Atividades de Serviços	472	2	0,4	1.009	1.889
Serviços Domésticos	4	0	0,0	480	0
Organismos Internac. e Outras Instituições Extraterritoriais	0	0	0,0	0	0
<b>Total</b>	<b>44.936</b>	<b>384</b>	<b>0,86</b>	<b>1.237</b>	<b>1.457</b>

Fonte: SEADE/2014; RAIS/2012; FIPE –MODEN: Monitoramento da Inserção da Pessoa com Deficiência no Mercado de Trabalho/2013.

## 4.5.4: Municípios da Região do Grande ABC

**Santo André****Tabela 30 - Nível de Emprego e Salário Médio  
Todos os Trabalhadores e os Trabalhadores com Deficiência no Município**

Ramos de Atividades	Total de Empregos	PcDs Empregados	PcDs %	Média Sal. \$	Média Sal. PcDs \$
Agricultura, Pecuária, Prod. Florestal, Pesca	9	0	0,0	749	0
Indústrias Extrativas	4	0	0,0	0	0
Indústrias de Transformação	30.654	538	1,8	2.372	3.355
Eletricidade e Gás	25	0	0,0	9.139	0
Água, Esgoto, Atividades Gestão de Resíduos/Descontam.	1.555	25	1,6	2.122	1.787
Construção	8.892	24	0,3	928	1.708
Comércio, Reparação de Veículos Automotores e Motociclos	41.402	281	0,7	981	803
Transporte, Armazenagem, Correio	8.506	50	0,6	1.190	1.513
Alojamento e Alimentação	8.727	50	0,6	681	602
Informação e Comunicação	5.297	41	0,8	1.357	1.162
Atividades Financeiras, Seguros e Serviços Relacionados	3.037	81	2,7	2.951	1.635
Atividades Imobiliárias	435	0	0,0	966	0
Atividades Profissionais, Científicas e Técnicas	4.470	10	0,2	1.106	1.269
Atividades Administrativas e Serviços Complementares	45.708	287	0,6	587	736
Administração Pública, Defesa e Seguridade Social	11.242	71	0,6	2.886	1.826
Educação	10.055	48	0,5	1.848	1.176
Saúde Humana e Serviço Social	18.969	169	0,9	1.801	1.157
Artes, Cultura, Esportes e Recreação	1.174	7	0,6	890	781
Outras Atividades de Serviços	5.189	212	4,1	1.142	1.084
Serviços Domésticos	1	0	0,0	970	0
Organismos Internac. e Outras Instituições Extraterritoriais	0	0	0,0	0	0
<b>Total</b>	<b>205.351</b>	<b>1.894</b>	<b>0,92</b>	<b>1.817</b>	<b>1.380</b>

Fonte: SEADE/2014; RAIS/2012; FIPE –MODEN: Monitoramento da Inserção da Pessoa com Deficiência no Mercado de Trabalho/ 2013.

## São Bernardo do Campo

**Tabela 31 - Nível de Emprego e Salário Médio  
Todos os Trabalhadores e os Trabalhadores com Deficiência no Município**

Ramos de Atividades	Total de Empregos	PcDs Empregados	%	Salário Médio \$	Salário Médio PcDs \$
Agricultura, Pecuária, Prod. Florestal, Pesca	34	0	0,0	774	0
Indústrias Extrativas	0	0	0,0	0	0
Indústrias de Transformação	87.109	2.404	2,8	3.459	3.823
Eletricidade e Gás	0	0	0,0	0	0
Água, Esgoto, Atividades Gestão Resíduos/Descontam.	1.733	22	1,3	1.002	839
Construção	11.041	39	0,4	996	1.421
Comércio, Reparação de Veículos Automot. e Motociclos	44.296	347	0,8	1.097	870
Transporte, Armazenagem, Correio	23.886	236	1,0	1.273	1.019
Alojamento e Alimentação	9.231	48	0,5	728	514
Informação e Comunicação	7.407	22	0,3	3.978	4.555
Atividades Financeiras, Seguros e Serviços Relacionados	3.673	97	2,6	3.318	2.267
Atividades Imobiliárias	389	0	0,0	910	0
Atividades Profissionais, Científicas e Técnicas	5.726	40	0,7	1.875	2.833
Atividades Administrativas e Serviços Complementares	39.166	184	0,5	616	732
Administração Pública, Defesa e Seguridade Social	15.365	209	1,4	2.785	3.001
Educação	11.625	148	1,3	2.374	1.913
Saúde Humana e Serviço Social	7.625	84	1,1	1.267	1.006
Artes, Cultura, Esportes e Recreação	1.050	4	0,4	965	2.276
Outras Atividades de Serviços	8.179	153	1,9	1.982	1.013
Serviços Domésticos	1	0	0,0	0	0
Organismos Internac. e Outras Instit. Extra Territoriais	38	0	0,0	1.603	0
<b>Total</b>	<b>277.574</b>	<b>4.037</b>	<b>1,45</b>	<b>1.542</b>	<b>1.872</b>

Fonte: SEADE/2014; RAIS/2012; FIPE – MODEN: Monitoramento da Inserção da Pessoa com Deficiência no Mercado de Trabalho/2013.

## São Caetano do Sul

**Tabela 32 - Nível de Emprego e Salário Médio  
Todos os Trabalhadores e os Trabalhadores com Deficiência no Município**

Ramos de Atividades	Total de Empregos	PcDs Empregados	%	Média Salarial \$	Média Salarial PcDs \$
Agricultura, Pecuária, Prod. Florestal, Pesca	8	0	0,0	1.834	0
Indústrias Extrativas	0	0	0,0	0	0
Indústrias de Transformação	25.266	480	1,9	3.123	3.451
Eletricidade e Gás	0	0	0,0	0	0
Água, Esgoto, Atividades Gestão Resíduos/Descontam.	29	0	0,0	2.188	0
Construção	10.784	15	0,1	1.287	1.475
Comércio, Reparação de Veículos Automot. e Motociclos	18.250	128	0,7	1.345	854
Transporte, Armazenagem, Correio	10.042	17	0,2	996	2.370
Alojamento e Alimentação	5.364	19	0,4	694	515
Informação e Comunicação	2.502	23	0,9	2.434	2.123
Atividades Financeiras, Seguros e Serviços Relacionados	1.694	40	2,4	2.717	1.522
Atividades Imobiliárias	362	0	0,0	1.186	0
Atividades Profissionais, Científicas e Técnicas	2.431	14	0,6	2.010	5.908
Atividades Administrativas e Serviços Complementares	28.497	143	0,5	646	617
Administração Pública, Defesa e Seguridade Social	5.609	9	0,2	2.699	2.034
Educação	3.135	31	1,0	2.277	3.078
Saúde Humana e Serviço Social	3.056	19	0,6	1.540	865
Artes, Cultura, Esportes e Recreação	545	1	0,2	958	357
Outras Atividades de Serviços	1.940	7	0,4	1.221	2.178
Serviços Domésticos	0	0	0,0	0	0
Organismos Internac. e Outras Instit. Extra Territoriais	0	0	0,0	0	0
<b>Totais</b>	<b>119.514</b>	<b>946</b>	<b>0,79</b>	<b>1.715</b>	<b>1.953</b>

Fonte: SEADE/2014; RAIS/2012; FIPE - MODEN Monitoramento da Inserção da Pessoa com Deficiência no Mercado de Trabalho/2013.

Municípios	Região da Alta Paulista						Região do Vale do Ribeira						Região Metropolitana de Campinas						Região do ABC Paulista					
	Adamantina		Dracena		Tupi Paulista		Cananéia		Iguape		Registro		Americana		Paulínia		S. B.D'Oeste		Santo André		S. B. do Campo		S. Caetano Sul	
População SEADE 2013	33.845		43.839		14.557		12.217		28.980		54.107		217.960		89.511		182.764		681.819		780.735		159.035	
PIB per capita SEADE 2011	R\$ 17.705,70		R\$ 16,584,29		R\$ 15.519,61		R\$ 10.897,25		R\$ 11,956,01		R\$ 20.038,07		R\$ 32,210,66		R\$ 97.128,95		R\$ 21.942,60		R\$ 26.052,16		R\$ 47.181,73		R\$ 78.698,41	
Órgão de Dir. Humanos Inclusão Profissional ou Vinculada à Assistência Social	Não. Vínculo Assistência Social		Não. Vínculo Assistência Social		Não. Vínculo Assistência Social		Não Vínculo Assistência Social		Não. Vínculo Assistência Social		Não. Vínculo Assistência Social		Sim. Lei Mun. e Emprego Assistido		Projeto Apres. Atual/Vinculado à Prom. Social		Não. Casa do Trabalhador		Sim. Dir. Humanos Secret Inclusão Social		Atividades pontuais CTR e SDSC		Sim. Inclusão Social PcD e Mobil. Reduzida	
Nº Empregos por Setor Atividade	Total Empregados	PcD	Total Empregados	PcD	Total Empregados	PcD	Total Empregados	PcD	Total Empregados	PcD	Total Empregados	PcD	Total Empregados	PcD	Total Empregados	PcD	Total Empregados	PcD	Total Empregados	PcD	Total Empregados	PcD	Total Empregados	PcD
Agric./Pecuária/Pesca	636	0	642	8	288	0	193	0	188	0	1133	1	54	1	214	0	210	0	09	0	84	0	8	0
Ind. Extrativas	0	0	0	0	0	0	0	0	24	0	201	0	38	1	111	0	87	0	4	0	0	0	0	0
Ind. Transformação	1715	8	1458	5	169	0	57	0	152	0	1091	2	26272	564	9996	206	20451	246	30654	538	87109	2404	25266	480
Eletricidade e Gás	15	0	68	2	00	0	5	0	37	0	104	0	47	1	14	0	00	0	25	0	0	0	0	0
Água/ Esgoto/Descont.	42	0	139	0	03	0	8	0	21	0	151	2	828	15	949	17	565	3	1555	25	1733	22	29	0
Construção	280	1	417	1	05	0	2	0	42	0	749	3	2992	27	7573	6	764	3	8892	24	11041	39	10784	15
Com.Rep.de Veículos	2478	11	3774	18	798	5	223	0	688	1	3849	23	16812	110	7159	44	8765	65	41402	281	44296	347	18250	128
Transp/ Armaz/Correios	201	2	480	0	104	1	22	0	56	0	1292	12	3634	28	6472	39	1193	6	8506	50	23886	236	1042	17
Alojamento/Aliment.	238	0	363	0	55	1	105	0	100	0	683	1	3210	12	2343	6	1367	12	8727	50	9231	48	5367	19
Inform. e Comunicação	81	0	127	0	18	0	03	0	0	0	31	0	3500	82	100	1	265	0	5297	41	7407	22	2505	23
Ativ.Financeiras/Seguros	171	1	205	2	37	0	14	0	82	0	209	3	1275	24	287	5	345	9	3037	81	3673	97	1694	40
Ativid. Imobiliárias	27	0	50	0	01	0	00	0	2	0	9	0	421	2	75	0	137	0	435	0	389	0	362	0
Ativ. Científicas/Técnica.	181	0	102	0	31	0	06	0	49	6	237	1	2012	3	1206	6	435	0	4470	10	5726	40	2431	14
Ativ. Adm. Serv.Compl.	509	0	112	0	68	0	8	0	11	0	221	1	5336	18	4532	20	3474	9	45708	287	39166	184	28497	143
Adm.Públ./ Defesa/Seg.	971	2	1020	7	415	0	569	1	827	2	1426	0	6054	148	5042	40	4048	22	11242	71	15365	209	5609	9
Educação	539	2	473	1	107	0	11	0	91	0	404	1	2078	17	761	4	1092	8	10055	48	11625	148	3135	31
Saúde Humana/Social	623	1	721	7	173	2	5	0	18	1	1044	17	3125	39	1168	8	1126	9	18969	169	7625	84	3056	19
Artes/Cultura/Esp./Rec.	22	0	43	1	13	0	10	0	2	0	47	0	342	02	125	1	136	0	1174	7	1050	4	545	1
Outras Ativ. Serviços	316	0	431	1	113	1	07	0	59	0	276	2	1905	15	331	3	472	2	5189	212	8179	153	1940	7
Serviços Domésticos	0	0	1	0	0	0	3	0	0	0	0	0	2	0	0	0	4	0	1	0	1	0	0	0
Org. Int./Outras Inst.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	38	0	0	0
<b>TOTAIS</b>	<b>9045</b>	<b>28</b>	<b>10536</b>	<b>52</b>	<b>2398</b>	<b>10</b>	<b>1362</b>	<b>01</b>	<b>2449</b>	<b>0 9</b>	<b>13157</b>	<b>69</b>	<b>79928</b>	<b>1109</b>	<b>48457</b>	<b>425</b>	<b>44936</b>	<b>384</b>	<b>205352</b>	<b>1894</b>	<b>277574</b>	<b>4037</b>	<b>119514</b>	<b>946</b>
(%)	0,31%		0,49%		0,42%		0,07%		0,36%		0,52%		1,38%		0,89%		0,86%		0,92%		1,45%		0,79 %	

Fontes: RAIS/2012/FIPE-MODEN: Monitoramento da Inserção da Pessoa com Deficiência no mercado de Trabalho. Tabela elaborada pela Autora.

A Tabela acima traz um Agrupamento por Região e por Município conforme Tabelas: 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31 e 32, onde se faz uma síntese do emprego por ramo de atividade por município paulista pesquisado, agrupados por regiões: Alta Paulista, Vale do Ribeira, Região Metropolitana de Campinas (RMC) e Região do ABC, com percentuais de cada município, verificando que apresentam índices de inclusão profissional de Pessoas com Deficiência bastante desiguais.

Nas regiões de baixo desenvolvimento econômico e limitada oferta de empregos (Alta Paulista e Registro), quando comparadas com a RMC, apresentam índices de inclusão bastante expressivos: Adamantina 0,31%; Dracena 0,49% e Tupi Paulista, 0,42%, Registro 0,52%. Os municípios de Santa Barbara D'Oeste e Paulínia (o mais alto PIB do Brasil, R\$97.128,95) apresentam resultados de 0,86 e 0,89% respectivamente, ou seja, o município de Adamantina, Dracena e Tupi Paulista, com um PIB substancialmente menor (média de R\$16.600,00) atingem quase 50% (proporcionalmente ao percentual de vínculos formais) do índice de empregos de Pessoas com Deficiência do apresentado pelo Município mais rico do País.

Quando comparada a Região de Registro com a do ABC Paulista, verifica-se que o município de Registro emprega 0,52% Profissionais com Deficiência dentre seu contingente de empregos efetivos, e Iguape, 0,36%. Os municípios de Santo André (0,92%) e São Caetano do Sul (0,79%) guardam as mesmas proporcionalidades relativas, comparativamente às das duas primeiras regiões. São Caetano do Sul, o mais alto PIB per capita dos três municípios pesquisados, R\$78.698,41, apresenta um resultado aquém (0,79%) do município mais inclusivo, São Bernardo do Campo, R\$47.181,73 e um percentual de empregos de Pessoas com deficiência de 1,45%.

Assim, o Município de Americana, quando analisado seu PIB per capita, R\$32.210,66, comparativamente ao percentual relativo de profissionais com deficiência incluídos (1,38%), é o que apresenta o melhor resultado dentre os estudados.

#### **4.6. Pesquisas de Campo**

Dentro da caracterização do objeto de estudo, e da sua centralidade – a inclusão ou não da Pessoa com Deficiência no mercado de trabalho – são apresentadas as análises das ações e adequações para a inclusão no Brasil, por Grandes Regiões, no Estado de São Paulo e nas

quatro regiões pesquisadas, totalizando doze municípios. O objetivo da extensão da análise foi possibilitar parâmetros comparativos, analisar suas modalidades, categorias e implementação.

### **Pesquisas Exploratórias**

As pesquisas nacionais, estaduais e regionais foram extraídas dos Banco de Dados do Ministério do Trabalho, RAIS, CAGED; Secretaria Estadual; Fundação SEADE e complementadas em entrevistas com o Setor Executivo e Órgãos, Instituições locais, no caso do recorte de estudo. As pesquisas quantitativas secundárias objetivaram estabelecer análises das variáveis socioeconômicas versus inclusão profissional da Pessoa com Deficiência.

Buscou-se conhecer se os direitos constitucionais foram incorporados e quais as ações foram desenvolvidas nas duas últimas décadas; as constituições e intervenções dos Conselhos Municipais e alinhamentos com a Lei de Cotas, se as Ações Afirmativas tiveram impacto na geração de empregos para esse público, medidas operacionais e legais adotadas pelas municipalidades.

O primeiro achado foi o número de pequenos municípios (com até 50.000 habitantes) que tem programas de geração de Trabalho e Renda, segundo IBGE/MUNIC, 2012:

82,7%: Região Centro-Oeste;

81,5%: Região Sul;

80,0%: Região Nordeste;

77,7%: Região Norte;

63,74%: Região Sudeste.

Em relação à Legislação Municipal, Reserva de Cotas para Pessoas com Deficiência, de um total de 5.565 municípios brasileiros, apenas 864 tinham no ano de 2011 tinham Legislação aprovada e a maioria, também em cidades com até 50.000 habitantes: 608, ou seja 70,37% (IBGE/MUNIC/2011).

Os municípios brasileiros com estrutura e defesa dos direitos humanos e inclusão profissional da Pessoa com Deficiência totalizam 1.349, sendo que desse total, 1016 estão em cidades com até 50.000 habitantes. Proporcionalmente ao número de municípios por região, a

ordem de instalação anterior fica mantida: Centro Oeste: 82,73%; Sul, 81,54% e Nordeste, 80%. Esse é um aspecto que fica em aberto para futuras investigações.

A distribuição geográfica da população com deficiência guarda uma certa proporcionalidade, sendo que os Estados do Nordeste do País possuem a maior concentração: 26,63%. As Pessoas com Deficiência em idade produtiva estão em sua maioria nas faixas etárias de 55 a 59 anos; 50 a 54, e 45 a 49, respectivamente.

Dos 47.458.712 empregos formais em 2012 apenas 330.296 postos foram preenchidos por Pessoas com Deficiência (0,695%) e a maioria empregada possuía o ensino médio incompleto. Os estoques de emprego das Pessoas com Deficiência do ano 2007 a 2011, apresentaram uma redução de 0,93%, sendo que a maior queda ocorreu no ano de 2009, 8,27% (288.593 empregos). Também não se encontrou justificativa para esse decréscimo.

No Estado de São Paulo, as Gerências Regionais do Trabalho e Emprego em 2010 constam, segundo o Boletim de Análise da Superintendência Regional do Trabalho, **73.310**, revelando um aumento nas contratações em relação a 2010 de 6,22%. Esse resultado está muito abaixo do potencial de inclusão prevista pelo Órgão de **192.048** postos de trabalho (261,96%). Esses números referem-se somente aos empregos com vínculos na iniciativa privada.

Do total do estoque de empregos no país no ano de 2012, 46,21% dos empregados estavam registrados em empresas com até 99 funcionários. Esse também é um aspecto de pesquisa que fica em aberto para futuras investigações, pois embora essas empresas que não sejam atingidas pela obrigatoriedade da contratação, fazem-no espontaneamente.

Uma dificuldade enfrentada no levantamento de dados nos empregos é o atraso das divulgações dos dados oficiais, tendo o pesquisador que recorrer às divulgações com datas mais próximas aos comparativos que se buscou estabelecer. Vinicius Gaspar, economista, faz menção à dificuldade de se obter os dados estatísticos sobre o trabalho, mesmo entrando em contato com os órgãos responsáveis por diversas vezes não obteve resposta (GASPAR, 2010).

Observou-se que nos municípios com Conselhos ou Órgãos de Representação dos Direitos Humanos, a inclusão é mais efetiva, não se restringindo apenas ao trabalho. O Executivo e o Legislativo são sensíveis às demandas e mais ágeis na busca de soluções. No Município de Americana, observou-se uma proximidade bastante produtiva entre o Ministério Público e o Legislativo local. O Conselho de Direitos Humanos e Inclusão também está articulado com a Assistência Social e a APAE. Muito embora se encontrem defensores de que a Inclusão profissional deveria estar sob responsabilidade da Secretaria de Desenvolvimento Social, argumenta-se na Secretaria de Assistência Social do município que os índices de



inserções melhoraram quando as ações de emprego estão conjugadas com a Assistência e essa, por sua vez, com a Educação, através do Instituto local, *Mãos que Acolhem*, destinados a acompanhar os alunos com baixo rendimento escolar, *déficit cognitivo* ou outra modalidade de deficiência que limita o aprendizado. Nesse espaço são feitos uma média de 1.100 atendimentos por mês.

Nos estudos regionais, nos municípios pesquisados da Alta Paulista, Vale do Ribeira, mesmo com baixa oferta de emprego e empresas de pequeno porte, apresentam um percentual médio de empregos expresso de Pessoas com Deficiência, comparativamente às duas outras regiões: 0,42% e 0,32% respectivamente. A Região do ABC Paulista e Região Metropolitana de Campinas, 1,05% e 1,04%. Os municípios que mais incluem são: Americana, 1,38%, e São Bernardo do Campo, 1,455%.

Na Gerência Regional de Campinas, segundo a Secretaria Regional, Sra. Guirlanda Castro Benevides, responsável pelo Programa de Inclusão de Pessoas com Deficiência, 48 empresas foram orientadas pelo órgão, representando um acréscimo de 3.669 Profissionais com Deficiência contratados, ou seja, 48,30% do total de contratações (7.604); 8% do total das empresas fiscalizadas, 638. A média de contratações a partir de 2004 passou para 320. Nos anos anteriores, de 2000 a 2003, registravam-se apenas 72 contratações.

#### **4.7. Recorte Municipal: Instituições, Conselhos Municipais, Conselhos de Direitos Humanos, Defesa, Assistência Social, Educação e Trabalho**

Os gestores desses Conselhos foram entrevistados pela sua interlocução com a Pessoa com Deficiência e sua família, analisando as ações municipais desenvolvidas. A Defensoria Pública foi ouvida no sentido de verificar a demanda social. As opiniões dos legisladores foram acrescentadas a este estudo, com o intuito de analisar suas propostas e ações empreendidas em prol da inclusão profissional da Pessoa com Deficiência.

As entrevistas com os vários atores pesquisados atuantes na defesa dos direitos da Pessoa com Deficiência objetivaram conhecer a dimensão estratégica, ao estabelecer dados comparativos dos discursos e a realidade local através dos números de pessoas assistidas e incluídas no mercado de trabalho. Nas primeiras entrevistas com empresas contratantes, os discursos foram semelhantes, na dimensão tática, e nos pressupostos de implantação das políticas, delineadas pela alta gestão. As empresas pesquisadas não autorizaram entrevistas com as Pessoas com Deficiência, sem a presença de um coordenador ou supervisor de área.

Assim para evitar contaminação do discurso, optou-se por uma dimensão mais próxima que foi o trabalho apoiado, uma vez que os trabalhadores mediados pela intervenção da APAE comparecem a suas com certa regularidade. As entrevistas de campo foram realizadas entre outubro e novembro de 2014.

As categorias de análise, em consonância com os objetivos da pesquisa, estão detalhadas no capítulo da metodologia. O pré-campo realizado no segundo semestre de 2013, forneceu inúmeros subsídios para retrabalhar os instrumentos de pesquisa de forma que pudessem ser mais assertivos e permitir cruzamento de dados entre as pesquisas exploratórias e qualitativas. Primeiramente, concluiu-se a coleta exploratória dos dados nacionais e regionais, e, logo após, foram agendadas as pesquisas de campo. Nestas últimas, a associação dos resultados com o referencial teórico consultado, permitiu trazer para os estudos das análises semânticas lexicais, corroborando a leitura do fato social e interpretação dos resultados. Procurou-se focalizar nas peculiaridades e nas relações entre os elementos quanto às práticas dos gestores municipais, dos legisladores, dos órgãos e conselhos de defesa, fiscalização e representação, dos contratantes e dos contratados.

#### **4.8. Profissionais com Deficiência Contratados ou em Busca de Emprego**

As entrevistas com os Profissionais com Deficiência tiveram por critérios de seleção:

1. Diversidade na faixa etária;
2. Escolaridade e formação diversificadas;
3. Deficiência diversificada;
4. Renda familiar diversificada;
5. Ingressantes no mercado de trabalho;
6. Profissionais com experiência anterior;
7. Profissionais reabilitados.

Para resguardar a privacidade dos entrevistados, atendendo a seus pedidos, não foram nominados as empresas e os Profissionais com Deficiência no corpo da tese.

#### **4.9. Empresas Contratantes**

Os discursos são semelhantes assim como as práticas. Pelo fato das empresas entrevistadas terem assinado Termo de Ajuste de Conduta e sido autuadas pelo do Ministério do Trabalho, as mesmas implantaram programas de inclusão, em parceria com Organizações não Governamentais e Assistenciais, conforme trechos das entrevistas:

[...] A implantação do programa de inclusão profissional foi derivada de umas experiências bem sucedidas da APAE e programas internos de outras empresas como a Caterpillar [...] A visão social da empresa tornou possível essa realização, pois já dispõe em seus valores a preocupação com o humano e com o social. [...] A diversidade enriquece os relacionamentos. (...) temos dificuldades de encontrar mão de obra especializada [...] a escolaridade é muito baixa [...].

Questionados sobre o início do programa de inclusão na empresa, via de regra os entrevistados informaram que foram realizados após 2004, quando da intensificação da fiscalização do Ministério do Trabalho, quando a maioria dos entrevistados assinou Termo de Ajuste de Conduta (TAC).

Com referência à pergunta (contratação impositiva e avaliação da Lei de Cotas), se o programa de inclusão seria mantido, foi assinalado que continuaria, mas em número mais reduzido, em função da pressão por resultados, e para poder ter mais liberdade de seleção e contratação em função do perfil da empresa e do profissional.

A crise e a competição (outubro, 2014) que as empresas atravessam, segundo depoimentos, torna difícil ampliar os programas voltados especificadamente às Pessoas com Deficiência. “No momento, a prioridade é sobreviver” (trecho de entrevista).

Quanto aos Órgãos Públicos, o município tem uma Lei que destina 10% das vagas oferecidas às Pessoas com Deficiência. Foi firmado um Convênio com a APAE, no Programa Emprego Apoiado, que inclui pessoas ingressantes no mercado de trabalho e, no caso, o município contrata esses profissionais por tempo determinado para terem a experiência de primeiro emprego.

### **Processos de Recrutamento e Seleção**

O recrutamento e seleção dos Funcionários com Deficiência é mais difícil, segundo os profissionais de Recursos Humanos, em relação aos demais funcionários sem deficiência da empresa.

O processo tem início quando o consultor de RH da organização, cujo cargo destinado a ser ocupado por uma Pessoa com Deficiência encontra-se vago. Dois procedimentos são efetuados: busca em canais especializados ou terceirizados (Consultorias, APAE) ou nos

bancos de dados internos da empresa. Os melhores resultados são da APAE e das empresas especializadas em recrutamento e seleção. Os candidatos são submetidos a testes funcionais para verificar a adequação ao perfil do cargo e, na fase seguinte, encaminhados ao gestor ou ao supervisor da área. Quando acionada, a consultoria já encaminha os funcionários com laudos médicos (CID).

A análise da experiência profissional e das competências e habilidades são bastante simplificadas, uma vez que a maioria dos cargos ofertados se referem a vagas operacionais. Assim as teorias recomendadas (SCHWARZ e HABER, 2009) para os processos de verificação das competências são, de certa forma foram preteridas, pois ao lado das posições a serem preenchidas, ocorre a pressão para o cumprimento das Cotas. Os procedimentos algumas vezes são suplantados pela necessidade de contratação.

Um aspecto observado para as contratações é a avaliação da compatibilidade do cargo e o tipo de deficiência; se não houver compatibilidade são consideradas quais adaptações físicas a ser providenciadas, tempo e custo de tais adaptações. Esse procedimento deve-se à segurança do trabalho, pois nem sempre o local onde o trabalho será realizado oferece condições às pessoas com mobilidade reduzida.

### **Treinamento e Desenvolvimento**

A questão de “empresabilidade” do Profissional com Deficiência, quando a Empresa adere ao Emprego Apoiado, ocorre primeiramente na APAE, conforme depoimento da Gestora do Programa. Depois dessa etapa vem a orientação em serviço. Não foram identificados programas específicos para Pessoas com Deficiência nas empresas entrevistadas, as quais simplesmente participam do treinamento oferecido ao setor em que se encontram alocadas.

Contudo, ocorrem certos limites nas contratações. Existem programas de sensibilização e treinamento para gestores, como por exemplo, à pessoa surda ou cega, uma vez que nem sempre é disponibilizada tecnologia assistiva ou interprete de Libras. Nesse aspecto, as limitações funcionais restringem a capacitação da PcD, em prejuízo da aquisição de habilidades e experiências para a progressão na carreira (OIT, 2006 e Instrução Normativa 98/2012). Quanto a essa matéria, decisões de ações transitadas em julgado, atribuem à empresa a responsabilidade pela qualificação e complementaridade da educação básica.

## **Plano de Carreira e Promoção**

Os gestores de pessoas declararam que os funcionários com deficiência têm aspiração à promoção, e alcançar posições mais altas e consideram essas aspirações legítimas. Observa-se, porém, que o perfil profissional necessário aos futuros ocupantes das vagas, que aspiram ascender profissionalmente, via de regra requerem certa autonomia. A decisão é tomada desde que não venha exigir mais investimentos em adaptações funcionais. Todavia, embora aquiescendo essa às aspirações das PcDs, as mudanças de função ou promoção se dão nas funções de auxiliar para cargo operacional, ou de auxiliar de assistente.

A avaliação de desempenho é proporcional às limitações funcionais dos profissionais contratados, e é realizada pelo supervisor ou coordenador imediato. Muitas vezes recorre-se à Consultoria ou à APAE para mediar a avaliação, principalmente quando ela não é muito satisfatória. A avaliação de desempenho também envolve o controle de qualidade do trabalho executado.

É de consenso geral a necessidade de um controle mais rigoroso quando o trabalho é realizado por pessoas com determinada tipologia de deficiências, como a intelectual. Isso, é apresentado por alguns analistas de RH como fator contraprodutivo, pelo tempo que se gasta em conferir o que foi feito acarretando “constrangimentos”, e com isso apontam a perda de produtividade.

No plano de carreira específico para PcD ainda não implantado em nenhuma das empresas entrevistadas –somente declaração de intenção futura) os elementos elencados foram: estabilidade na função, comprometimento com o trabalho, interesse e conhecimentos. O plano de carreira seria então, segundo depoimentos, um elemento minimizador da rotatividade.

## **Tempo de Permanência no Emprego**

Este é um aspecto que requer atenção do setor de Recursos Humanos. No cenário atual, de baixa oferta de mão-de-obra qualificada e da necessidade ditada pela legislação, reter esses profissionais no emprego requer muita flexibilidade.

Algumas Pessoas com Deficiência, cientes das disputas por contratação entre as empresas, usam dessa dificuldade, segundo Patrícia Arakaki (especialista em R. H, consultora e palestrante) para dispor de algumas facilidades e fazer “um certo jogo” (como, por exemplo, “não quer? Outros contratam”).

Pesam na rotatividade as diferenças salariais nos diversos tipos de indústrias e serviços na região. As pesquisas salariais feitas pelas empresas indicam uma variação muito grande. Partem do salário base até três vezes esse valor (para a mesma função). As empresas apontadas como as que tem os melhores salários são as indústrias petroquímicas, químicas e o setor automobilístico da região.

Outro aspecto que contribui para a rotatividade foi apontado como a “monotonia do emprego”. Para profissionais de R H entrevistados, “eles se cansam facilmente do trabalho”. Passado o estímulo de ser empregado, de ser incluído socialmente – fatores de extrema mobilização psicológica com esse novo mundo – o Profissional com Deficiência começa a faltar no serviço sem justificativas. Como consequência, ocorre ruptura do processo produtivo na medida em que a empresa abriu mão de contratar outros profissionais que já têm uma cultura de empregabilidade e empresabilidade, para assegurar vaga para profissionais não comprometidos.

Em virtude dos fatos acima apontados e para mudar certos comportamentos, as empresas contratam assessoria externa especializada para intervenções pontuais. Observou-se que no Programa Emprego Apoiado, a permanência das Pessoas com Deficiência no trabalho é mais longa, pois estabelece dois tipos de relação: empresa e assistência. Como a assistência (reabilitatória) muitas vezes é contínua, os profissionais podem cessar o vínculo com a empresa, mas não cessam com a Instituição. Assim, detectado a propensão do funcionário para desligar-se da empresa, acionam-se os canais apropriados para buscar uma solução de consenso.

Dentre as práticas para a retenção dos Profissionais com Deficiência, busca-se a integração, algumas sistematizadas, outras não, tais como o desenvolvimento das habilidades do profissional, ajuda técnica, análise dos fatores que podem gerar a não adaptabilidade: ergonomia, avaliação da qualidade de vida, entre outros.

Os contratantes admitem a necessidade de mais recursos, físicos e financeiros para os programas de desenvolvimento da inclusão. Quanto aos manuais e recomendações das associações de classes por si mesmos são suficientes. Os gestores declaram que no dia-a-dia estão sozinhos na tarefa de treinar e reter esses funcionários. Em síntese, eles admitem que estão muito longe da situação ideal para ambas as partes.

Questionado sobre a terceirização onde muitas empresas têm um número de contratados expressivos, um gestor informou que essa “cota” era de responsabilidade da empresa prestadora. Procuradas, algumas das empresas prestadoras de serviços, não quiseram

atender a pesquisa, outras concordaram em falar “informalmente”. Somente uma empresa da região se dispôs a ser entrevistada.

Uma empresa de prestação de serviços com 5000 funcionários terceirizados, deveria, por lei assegurar 250 vagas para Pessoas com Deficiência, e muitas vezes a empresa tem cerca de 50 pessoas no seu quadro efetivo. Como, pois, tratar a questão? A solução que encontraram foi: mais de uma empresa vão alocando as contratações até atingirem um percentual aceitável (máximo 999 pessoas contratadas). Na opinião das contratadas, segundo depoimento da Consultoria entrevistada, essa obrigação deveria ser da contratante, uma vez que, é nas suas instalações que os funcionários prestam serviços, e essas contratações no cumprimento da lei oneram sobremaneira seus custos.

#### **4.10. Empresas de Consultoria em RH e Intermediação Profissional de Mão de Obra**

A APAE, no município de Americana, tem sua sede operacional ao lado do SENAI, próxima à sede da OAB, do Fórum e do Ministério Público. Quando surge uma questão fica fácil o deslocamento e atendimento. Para a qualificação, desenvolveram um canal direto com o SENAI (no limite das ofertas de cursos disponibilizados e gratuitos). Conforme a necessidade de qualificação as empresas que aderiram ao Apoiado, a APAE pode indicar um dos cursos oferecidos internamente, de acordo com as aptidões.

Tendo sido evidenciado a compatibilidade entre o perfil do candidato com a vaga a ser preenchida, a Instituição encaminha o candidato e acompanha o desempenho e evolução dos ingressantes no trabalho. Dá palestras orientativas aos demais funcionários do setor, procurando facilitar a inclusão. Procedimento similar, porém mais estruturado, têm as empresas especializadas em intermediar a colocação dessa mão de obra.

#### **Características e Práticas dos Programas de Inclusão**

A acessibilidade é um dos componentes que limita a inclusão, pois nem todas as dependências da organização estão preparadas para receber Pessoas com Deficiência. Assim em áreas específicas, postos de trabalho foram adaptados para receber os funcionários com determinado tipo de deficiência, compatíveis com as atividades da empregadora.

As empresas pesquisadas seguem parcialmente a orientação do Ministério do Trabalho e Emprego, Normativa do Trabalho nº 98 de 2012, na garantia da adaptação de vários ambientes para evitar contratação em uma só área. Parcialmente, porque alegam os altos

custos para modificar ou adaptar todas as instalações físicas. Isso deve acontecer, segundo depoimentos, aos poucos. Assim, os Pessoas com Deficiência são recrutadas de acordo com a acessibilidade no local de trabalho, e conforme a tipologia da deficiência que a empresa pode contratar.

Se uma empresa necessita de operadores de telemarketing e assistência ao cliente, procura por profissionais com uma tipologia de deficiência que se coaduna com a função e prepara o setor para o acolhimento. As adaptações, em termos de acessibilidade, procuram manter o perfil das funções inalterados. Isso significa que, se um profissional com deficiência se demite ou é demitido, a recolocação se dá na mesma área e na mesma função.

Os cargos destinados à Pessoa com Deficiência são em sua maioria operacionais (auxiliares de produção, ajudante geral). Existem algumas exceções, conforme apontam as entrevistas, mas essas são raras. Nas funções administrativas, os cargos oferecidos são de serviços de apoio atendimento, auxiliar administrativo, telemarketing.

O profissional a ser contratado precisa ter no mínimo o ensino fundamental completo. Quando se observa que certos Profissionais com Deficiência realizam certos tipos de trabalhos com destreza, desde que a acessibilidade é condizente, ele pode mudar de função, observando os condicionantes acima.

### **Assédio Moral no Trabalho**

Todas as empresas pesquisadas são unânimes em afirmar que os funcionários muitas vezes se sentem sobrecarregados por serem cobrados por produtividade, e ao mesmo tempo, prestar assistência ao Profissional com Deficiência e ajustar a produção, levando em conta sua menor produtividade. Esse ponto pode gerar tensões no dia-a-dia. Fala-se em sensibilização, mas observa-se um limiar tênue entre algumas “brincadeiras de colegas” e assédio moral. A forma de expor o caso reveste-se da maior importância, uma vez que delas podem gerar problemas legais para as empresas. A sensibilização pode ser analisada sob várias vertentes: uma, por parte dos colegas de trabalho, quando pressionados por mais produtividade, ou produtividade compensatória, tendem a responder de forma não apropriada.

Um exemplo dessa situação, narrada por uma profissional entrevistada (com ensino superior), atendia na recepção, fazia serviços auxiliares de administração, deslocando-se de um departamento para outro.

Trabalhando na recepção, num dia de muita pressão no trabalho, a entrevistada informou à diretoria que havia recebido através de um portador externo, um documento e deu



a certificação de recebimento. O portador orientou o urgente encaminhamento. O diretor para quem a correspondência estava destinada, aos gritos dirigiu-se a ela dizendo que não devia ter acusado o recebimento, pois ao fazê-lo estava prejudicando a empresa. “Deveria ter dado uma desculpa, como “não posso receber”; a pessoa responsável “não se encontra”. Tal fato transformou-se numa comoção geral na empresa, com posições pró e contra a direção. Pouco tempo depois a funcionária foi demitida.

Pelos relatos, observa-se que funcionários e gestores, ao longo da rotina do trabalho, e pelo estresse, adotam certas atitudes, distantes do que pode se enquadrar como “trabalho decente”.

Nas entrevistas com Pessoas com Deficiência, esse tratamento foi declarado por quatro dos entrevistados como rotineiro (4 de 10), e percebe-se que pelos comportamentos poderia ser passível de enquadramento como “assédio moral”.

Os profissionais de Recursos Humanos destacam que existe uma dificuldade natural de socialização e comunicação, principalmente com certos tipos de “brincadeiras”, indicando a necessidade de um maior cuidado na convivência.

Essa atestação parte tanto das Pessoas com Deficiência, quanto dos gestores entrevistados. As barreiras atitudinais muitas vezes impedem a integração, e a cultura organizacional muitas vezes potencializa práticas discriminatórias.

### **Ações do Ministério do Trabalho para favorecer a inclusão da Pessoa com Deficiência**

Em função da queda nas contratações o MTE emitiu várias Ações Afirmativas, dentre elas a Instrução Normativa 98/2012.

No quadro a seguir, buscou-se verificar a aderência às especificações da Instrução Normativa do Ministério do Trabalho, MTE 98/2012, em depoimentos de empresas e da Gestora do Programa de Inclusão da Região Metropolitana de Campinas.

#### **Quadro 05 – Aderência à Instrução Normativa MTE-98/2012.**

N.98/12	Determinação da Instrução	Entrevistas: Empresas	Entrevistas: Ministério do Trabalho: (RMC)	Entrevistas: Profissionais com Deficiência
Art. 5º	§2º Para as empresas que apresentem variações sazonais no quantitativo de empregados, a fiscalização poderá utilizar, para a composição da base de cálculo da cota a ser cumprida, a média aritmética da totalidade de empregados existentes ao final de cada um dos doze últimos meses.	As Empresas foram autuadas, em função do não cumprimento desse Inciso. Antes de 2004 as contratações eram baixas por falta de informações e interesse das Pessoas com Deficiência. Nesse ano e nos anos seguintes, muitas multas e TACs foram assinados	A partir de 2004, as ações do Ministério do Trabalho foram intensificadas. Foi criado um núcleo de combate à discriminação com acompanhamento das entidades efetuadas reuniões mensais para sedimentar o trabalho do núcleo. As autuações foram mais frequentes até o ano de 2010. As empresas sabem que serão autuadas se não cumprirem essa determinação. Temos acompanhamento mensal da evolução de cada uma delas. (TACs assinados)	Nas pesquisas de campo não se perguntou aos profissionais sobre essa instrução.
Art. 6º	Nas ações fiscais para aferição do cumprimento da reserva legal de cargos, o AFT deve verificar se as dispensas dos empregados reabilitados ou com deficiência, ao final de contrato por prazo determinado superior a noventa dias, ou as dispensas imotivadas, nos contratos a prazo indeterminado, ocorreram mediante contratação prévia de substituto de condição semelhante, salvo quando a empresa mantiver atendido o cumprimento da reserva de cargos.	Todas as empresas obedecem a essa determinação, não dispensando funcionário que retorna após o período de afastamento por 90 dias. O que ocorre é a não adaptação do mesmo em outras áreas e funções. Quando o afastamento é por um motivo sério, gerador de sequelas, via de regra o funcionário opta por aposentadoria.	Hoje efetuamos um tipo de fiscalização direta em todas as empresas cruzando informações. Qualquer movimentação aparecerá nos relatórios.	Nem sempre isso ocorre. Em depoimentos dois profissionais informaram as dispensas, um após o período de afastamento para reabilitação, em que a empresa cumpriu o prazo legal e dispensou. Na dispensa já era um profissional com deficiência (AVC). Um segundo caso, a profissional foi dispensada e no seu lugar contrataram dois aprendizes, porém sem deficiência.
Seção II Art. 11.  (Continua)	No intuito de coibir práticas discriminatórias, o AFT deve verificar se está sendo garantido o direito ao trabalho das pessoas com deficiência ou reabilitadas, em condições de <b>igualdade de oportunidades</b> com as demais pessoas, com respeito a todas as questões relacionadas ao emprego, observando, dentre outros aspectos: I. <b>garantia de acesso às etapas de recrutamento, seleção, contratação e admissão, capacitação e ascensão profissional</b> , (grifo nosso) sem ocorrência de exclusões de pessoas com base, a priori, na deficiência ou na condição de reabilitado;  <b>Distribuição, pela empresa</b> , dos empregados com deficiência ou reabilitados nos diversos cargos,	Recrutamento difícil, se dá para funções específicas, pré-determinadas, em que a empresa possui acessibilidade e pode proporcionar condições de trabalho adequadas às Pessoas com Deficiência. Os cargos mais ofertados são de auxiliares e assistentes.  Os funcionários são contratados em função das vagas disponibilizadas em sua maioria,	Tem coisas que não dão para captar. Todavia registramos os históricos de contratação, salários e categorias salariais. Já aconteceu que uma determinada empresa criou uma função “auxiliar”, em que se mantinha um salário mais baixo, categoria que englobava todas as Pessoas com Deficiência. O recrutamento e seleção, às vezes, barra profissionais mais qualificados e com maior formação educacional. Estamos atentos a isso e, quando aparece um caso específico, já chegamos a ligar para a empresa. Os “filtros” são fortes, mas estamos num processo de mudança de paradigmas culturais. Fizemos muito, mas tem trabalho a fazer. Algumas empresas têm bons projetos de acessibilidade, mas, via de regra, há uma	Nem sempre isso ocorre. Os relatos são de profissionais (com mobilidade) fazerem um pouco de tudo, salvo os que tem restrições físicas específicas.  Nas grandes empresas (+ de 1000 funcionários) as funções são fixas e não foram observados desvios de função.  Na maioria dos casos pesquisados, eles são contratados para os setores

(Continuação)	funções, postos de trabalho, setores e estabelecimentos, preferencialmente de forma proporcional, tendo como <b>parâmetro as reais</b> potencialidades individuais e as habilidades requeridas para a atividade;	operacionais, auxiliares, assistentes até adquirir alguma formação no trabalho. Esse é um ainda trabalho em construção, social e funcional.	adaptação de projetos, modificando os ambientes de acordo com as necessidades. Estamos atentos à aglomeração de Pessoas com Deficiência num único espaço. Isso ocorrendo, alertamos, chamamos as empresas aqui para conversar.	que tem acessibilidade física e com ambientes adaptados. Como relatado, as posições oferecidas são de sub-emprego, e não condizentes com o que o profissional tem a oferecer, principalmente os que possuem educação superior.
V.	Remuneração equitativa;	Todas as entrevistadas atendem a essa determinação. Não existem diferenças salariais. As pessoas contratadas, sem exceção entram na classificação salarial de iniciantes na carreira.	Sim, as remunerações são equivalentes, ressaltando o caso acima citado da criação de uma função “auxiliar”. Já autuamos empresa, depois de orientá-las a observar o piso da categoria.	Sim são iguais, mas condicionadas às horas de trabalho, e nesse caso os benefícios (férias) são proporcionais à jornada, e na faixa salarial dos iniciantes.
VI.	Acessibilidade ampla;	A acessibilidade é, via de regra, parcial.	Não posso afirmar com segurança, pois teria de visitar todas as empresas. O que fazemos é, quando um auditor vai à empresa por qualquer motivo, pedimos a ele verificar esse item, entre outros.	Nos espaços de trabalho.
VII.	Condições de saúde e segurança adaptadas às necessidades dos empregados.	Na medida do possível, procuram congregam todos os profissionais com deficiência em setores acessíveis, que proporcionam conforto e segurança, principalmente visando à condição de saúde e segurança no trabalho.	Essa é uma área direcionada a nossa médica e auditora, que faz palestras para auditores de como tratar essa questão, assim como os procedimentos a serem adotados.	Sim. As grandes empresas observam esse item.
Art. 13.	Caberá ao AFT verificar se no processo de inclusão da pessoa com deficiência ou reabilitada a empresa promoveu as modificações dos postos de trabalho, da organização do trabalho e as condições ambientais, em conformidade com as necessidades do trabalhador, com garantia desde a acessibilidade arquitetônica até adaptações específicas de mobiliários, máquinas e equipamentos, dispositivos de segurança, utilização de tecnologias assistivas, ajudas técnicas, facilitação de comunicação, apoios e capacitação específica, dentre outros, de modo a eliminar as barreiras porventura existentes.	As modificações ocorreram nos espaços que tem Pessoas com Deficiência contratadas. Itens como “sanitários” sempre são adaptados.	Esse é um item delicado. É necessário estar in loco para analisar cargos ou funções ocupadas por Pessoas com Deficiência e analisar se as condições, equipamentos e material de apoio são adequados.	Não colocada essa questão
§ único	O AFT deve verificar a adaptação das condições de trabalho às características psicofisiológicas dos trabalhadores, de modo a proporcionar o máximo de conforto, segurança e desempenho eficiente, conforme estabelece a Norma Regulamentadora 17 - Ergonomia.	Foram relatados casos de <i>mobbing</i> . Os funcionários contratados, iniciantes no emprego, são sensíveis às brincadeiras saudáveis dos colegas, pois ainda são novos nesse mundo empresarial.	Casos de assédio moral, o que inclui questões psicológicas, fisiológicas, segurança, normalmente são direcionados ao Ministério Público.	Alguns relatos foram de <i>mobbing</i> , discriminação profissional e social e com alguns “apelidos” ou brincadeiras que desagradam.
(Continua)				

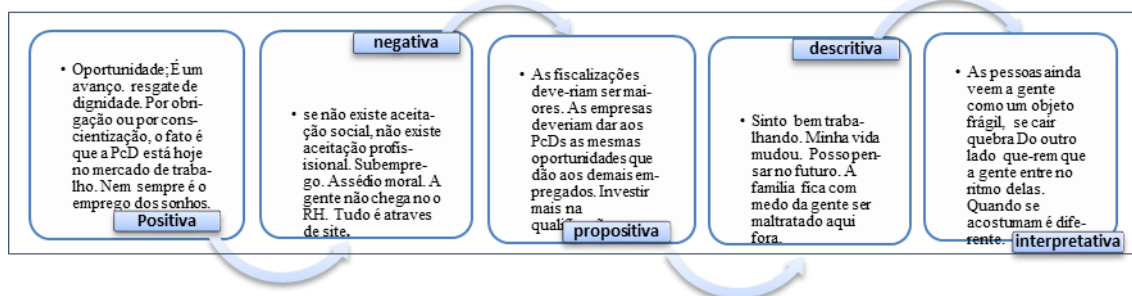
<p>(Continuação)</p> <p><b>Seção III</b></p> <p><b>Art. 15: I</b></p>	<p>As instituições públicas e privadas, <b>que ministram educação profissional devem disponibilizar cursos profissionais de nível básico para as pessoas</b> com deficiência, conforme prevê o §2º do art. 28 do Decreto n.º 3.298, de 1999; II. Os programas de aprendizagem profissional, em suas atividades teóricas e práticas, devem promover as adaptações e as medidas de apoio individualizadas, de forma a atender às necessidades de inclusão de todos os aprendizes.</p>	<p>Atendimento parcial. Existe o treinamento na função. Se a função para a qual a pessoa selecionada não possui todos os requisitos qualificatórios, orienta-se para fazê-lo. Todavia esses cursos são pagos e nem todos têm condições econômicas de fazê-lo. Existe (hoje) uma oferta, mas limitada de cursos gratuitos no Sistema S. Houve caso de funcionárias da APAE fazerem coleta para pagar o curso para o profissional com deficiência que, por ocasião do recebimento do primeiro salário devolveu a quantia emprestada.</p>	<p>O Sistema S deveria disponibilizar um número de vagas para atender às Pessoas com Deficiência. Todavia, independentemente do sistema S, há empresa na região com projetos de qualificação profissional dignos de nota, como é o caso da CPQD, que qualifica profissionais com Deficiência TI, independentemente de contratarem ou não. Assim, eles preparam para o mercado pessoas qualificadas.</p>	<p>As empresas orientam (grandes empresas) e sugerem cursos de qualificação na companhia ou fora. Exemplo é parceria com o SENAI, alguns dos cursos custeados pela empresa, outros não. Um entrevistado, com formação superior (design gráfico) informa não ter tido sucesso nas vagas que se candidatou na sua área, por problemas com a língua portuguesa. Está fazendo um curso (pago) nesse aspecto.</p>
<p><b>III.</b></p>	<p>Para o aprendiz com deficiência devem ser consideradas, sobretudo, as habilidades e <b>as competências relacionadas com a profissionalização e não a sua escolaridade;</b></p>	<p>Essa interpretação e entendimento por parte das empresas é controversa. Muitos procuram vagas conforme sua formação profissional e não aceitam outras posições oferecidas. Outros, que dependem do trabalho aceitam as posições oferecidas independentemente de sua qualificação.</p>	<p>Nesse aspecto não pode confundir aprendiz com deficiência e cumprimento de profissional com deficiência. Esse é um tema que tem gerado algumas indagações e creio que em breve teremos maiores esclarecimentos.</p>	<p>Nos casos de estudo, somente dois foram contratados que atenderam a essa especificidade.</p>
<p><b>Art. 17. §1º</b></p>	<p>Nas reuniões concernentes ao processo de discussão e elaboração do termo de compromisso é permitida a participação de entidades e instituições atuantes na inclusão das Pessoas com Deficiência, bem como <b>entidades representativas</b> das categorias dos segmentos econômicos e profissionais.</p>	<p>Cumprido totalmente. Os Conselhos são bastante atuantes e muito demandados.</p>	<p>Sempre fazemos reuniões conjuntas e abertas: associações, órgãos de defesa, empresas e orientamos acerca da questão.</p>	<p>Não se aplica.</p>
<p><b>Art. 17 §2º</b></p> <p>(Continua)</p>	<p>O termo de compromisso deve conter, no mínimo, as seguintes obrigações por parte dos compromissados:</p> <p>I. proibição de discriminação baseada na deficiência, com respeito às questões relacionadas com as formas de emprego, de acordo com o especificado no art. 11;</p> <p>II. identificação das barreiras porventura existentes e promoção da acessibilidade em suas diversas formas, respeitadas as necessidades de cada pessoa;</p>	<p>Procura-se conciliar as aspirações de carreira e promoção que o funcionário tem, com seu perfil, principalmente sua autonomia no trabalho. Muitas vezes recorre-se a mediação de terceiros nas avaliações (Consultorias, Instituições). Estabilidade, comprometimento, são avaliados.</p>	<p>Esse é um tema que tratamos aqui com muita frequência. Já vimos casos de anúncios de empresas, buscando contratar várias categorias de profissionais, aparecendo, no meio do anúncio: profissionais com deficiência, como se isso fosse uma categoria de trabalho. A questão da promoção no emprego, nós vamos perceber nos próximos anos, quando cruzarmos a contratação com as oportunidades reais que a empresa ofereceu ao profissional com Deficiência.</p>	

<b>Conclusão III.</b>	Promoção de campanhas internas de valorização da diversidade humana e de combate à discriminação e ao assédio;	Quando isso acontece é por meio de consultorias e palestras externas.	Quanto ao assédio, encaminhamos ao Ministério Público. O que orientamos é eliminar tantos filtros. Não é só contratar.	As grandes empresas fixam cartazes e treinam os gestores de áreas.
<b>IV.</b>	Promoção de qualificação profissional da pessoa com deficiência ou reabilitada, preferencialmente na modalidade de aprendizagem;	Sim. Muitas empresas iniciaram programas específicos.	As empresas, e, nesse caso, recrutamento e seleção, precisam ter um olhar para as aptidões. Um trabalho também destacado é o do CEPAT, que não tem tantas barreiras de entrada.	Sim.
<b>V.</b>	Impossibilidade de dispensa de trabalhador reabilitado ou com deficiência, sem a prévia contratação de substituto de condição semelhante, na hipótese de término de contrato por prazo determinado de mais de noventa dias, ou dispensa imotivada em contrato por prazo.	A dificuldade de contratação impede demissões imotivadas. A atuação do Ministério Público do Trabalho é bastante intensa.	Também monitoramos isso via banco de dados interno.	Difícil saber. Um caso entrevistado, foi efetuada a dispensa sem substituição por profissional com deficiência. A amostra nesse caso foi limitante.
<b>Seção V – Art. 18</b>	Nas ações fiscais realizadas nos entes Administração Pública que contratem sob o regime celetista, o AFT deve verificar o cumprimento da reserva de cargos prevista no art. 93 da Lei 8213, de 1991, e o disposto no §1º do art. 37 do Decreto 3298, de 1999.	Sim. A municipalidade, através de Lei, ampliou o percentual destinado nos concursos públicos para Pessoas com Deficiência.	Isso sempre é feito. Trata-se um trabalho de rotina.	Os profissionais com deficiência com nível superior optam por concursos, mas nem todos passam.
<b>§ 3º</b>	A avaliação da compatibilidade entre as atribuições do cargo e a deficiência do candidato será realizada por equipe multiprofissional, composta de três profissionais capacitados e atuantes nas áreas das deficiências em questão, sendo um deles médico, e três profissionais integrantes da carreira almejada pelo candidato, durante o estágio probatório, considerando as ajudas técnicas e demais adaptações necessárias ao posto de trabalho, de acordo com o art. 43 do Decreto 3298, de 1999.	Não foi analisado nas pesquisas esse tipo de investigação.	No Nordeste (Fortaleza), o acesso da Pessoa com Deficiência ao médico do INSS é mais fácil e ele já sai de lá com um laudo incontestável. Na região, observamos práticas de RH que recusam o profissional com Deficiência com base em laudos médicos, chegando a contestar seu conteúdo. Aqui temos uma auditora médica, que facilita nosso trabalho.	Nas pesquisas nenhum Profissional com Deficiência relatou esse procedimento.

*Quadro elaborado pela autora.*

## 4.11 ENTREVISTAS

### 1. Profissionais com Deficiência Empregados ou em Procura de Emprego



Pontuações dos profissionais entrevistados:

#### Escolaridade:

##### Educação básica

- Quero estudar. Quero voltar a estudar. Tinha muitas dificuldades na escola.
- Estou feliz por ter trabalho.
- Agora está mais fácil arrumar emprego.
- Meu sonho era trabalhar numa empresa grande, bonita. Hoje trabalho numa assim. Faço de tudo um pouco (serviços operacionais)

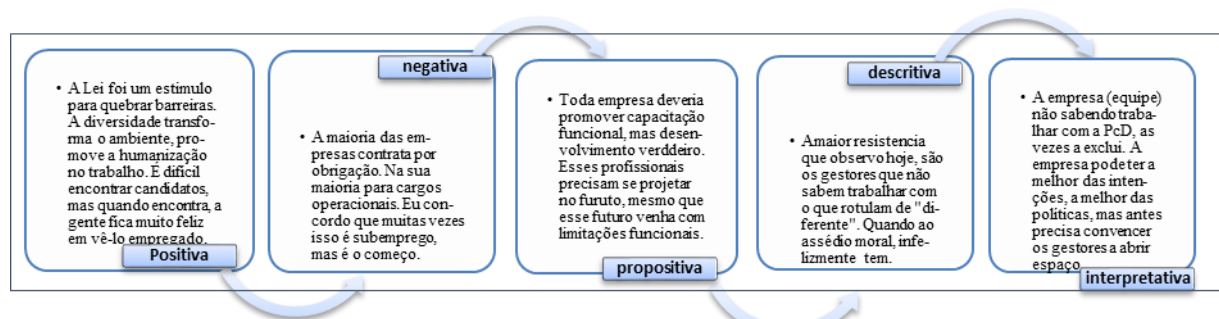
##### Educação Superior:

- É difícil encontrar uma vaga condizente com a sua formação e capacitação profissional.
- O que aparece é sempre serviços auxiliares e operacionais.
- Se a gente conseguisse chegar até o Departamento de Seleção, acho que seria diferente. Poderia fazer um teste na minha área. Mas tudo é por site e as chances da empresa contratar um “engenheiro deficiente” é muito pequena. Só acontece, quando alguém vai na frente, como no caso da APAE para abrir as portas.
- A primeira pergunta: qual é a sua deficiência? Tenho vontade de dizer, nenhuma, mas acho que a sua é da alma.
- Você pode ir ao banheiro sozinho? Cara, isso é o máximo!
- Me pagam para não aparecer na empresa. Tudo bem que é pouco, mas é um desrespeito. Quero trabalhar, interagir, não quero esmolas. Nunca vou ganhar o que ganhava antes do AVC, mas com 900 paus por mês, não dá para pagar o aluguel.

- Montei um stand de vendas numa grande feira de negócios. Projetei tudo. No dia da inauguração, me vesti bonito e cheguei cedo na empresa. Um dos sócios me olhou, e com constrangimento disse: Desculpa, R, mas não dá para você ir. Não dá para apresentar você aos clientes com todos esses ferros na perna [...]

- O governo ganha empurrando a gente para as empresas. Dá alta no INSS sem a gente estar totalmente reabilitado. Param de pagar, e a gente vai para o mercado, e para ir ao mercado a gente também paga, (referindo-se a uma consultoria que cobra dos candidatos para mantê-los no seu Banco de Dados), e ganha muito menos.

## 2. Empresas de Consultoria, Assessoria, Organizações Não Governamentais de Apoio ao Recrutamento, Treinamento e Programa Emprego Apoiado



### Pontuações dos dois entrevistados:

- Você encontra de tudo nesse mercado. Pessoas que querem trabalhar, outras que não se adaptam e vivem trocando de emprego, pois sabem que a demanda é alta. Há Pessoas com Deficiência que querem trabalhar, precisam do trabalho para melhorar a sua autoestima e pessoas que fazem disso um negócio. Aproveitam da necessidade que a empresa tem de contratá-los e usam esse fato a seu favor.

- Famílias resistentes que cercam de cuidado e proteção a PcD e não querem expô-las nas empresas, pois acreditam que o ambiente social, hoje é favorável, mas o ambiente das empresas ainda não é.

- Um ponto que acho que as empresas precisam melhorar e no trato e na contratação das PcD. Esses profissionais, (sua maioria) continuam tratamentos reabilitatórios. Então a primeira coisa, é estipular um horário flexível para eles. Muitas já adotam essa prática para seus quadros administrativos. Na produção, é mais difícil estender essa prerrogativa, mas os trabalhadores operacionais com deficiência deveriam ter esse direito.

## Instituição Filantrópica

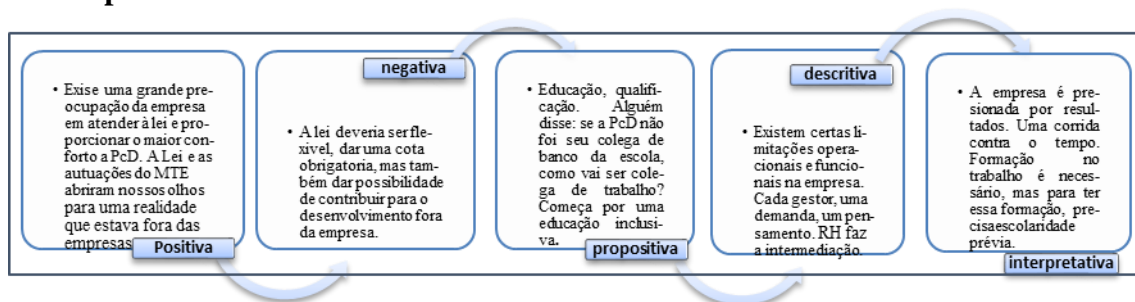
- Temos o orgulho de trabalhar num Programa, que abriu as portas do mercado de trabalho para muita gente. Hoje, as empresas quando precisam contratar, ligam para a gente. Como aqui já temos um centro de atendimento e reabilitação, conhecemos essas pessoas desde sua infância, pois acompanhamos o seu desenvolvimento.

- É muito comum uma empresa nos ligar e dizer: Olha o fulano tem faltado muito e não tem trazido atestado médico. Será que dá para vocês verificarem o que aconteceu? É possível vocês terem uma conversa com ele?

- Em muitos casos, nós temos um contrato com as empresas que variam em função do que exigem de nós. Podemos cobrar de R\$20,00 a R\$50,00 por mês por funcionário colocado, dependendo do número. Isso significa, apoiá-lo no trabalho, dar palestras para os gestores, esclarecer dúvidas quanto ao trato específico de cada deficiência. Depois de um determinado período, quando o funcionário já está plenamente integrado, nossas atividades diminuem.

- Certas limitações existem, e o que devemos fazer é ensinar o profissional a conviver com elas, e estimular o que ele tem de melhor nas suas habilidades. Quanto a empresa, não olhar e não contratar a deficiência, mas contratar o profissional.

### 3. Empresas Contratantes



#### Depoimentos:

- Falávamos muito em gestão da diversidade, das relações e responsabilidades sociais da empresa, balanço social, mas quando isso veio para valer, a gente não sabia muito bem o que fazer, para começar não sabíamos nem onde encontrar esses profissionais.

- O que observamos é que quando se tem a vaga, os poucos candidatos que aparecem têm baixa escolaridade, muitas vezes não conseguem entender/ler manuais operacionais



básicos. Quando aparecem candidatas com escolaridade, nível superior, não temos vagas. Fica então uma espécie de círculo vicioso.

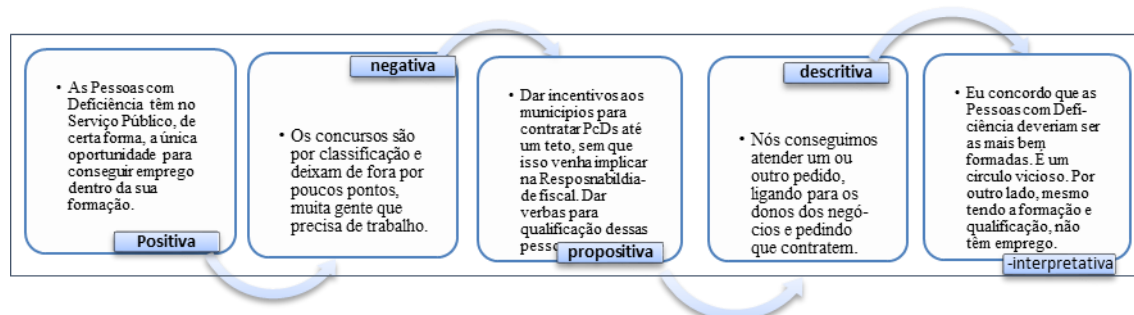
- A empresa nem sempre é o sonho de consumo de todos os Profissionais com Deficiência. Poderia se investir em qualificação para aqueles que querem trabalhar como autônomos, ter sua própria oficina, que pode ser de artes, de consertos, enfim, aquilo que eles sabem fazer de melhor. A APAE tem um curso de panificação, que é muito procurado. Tem outros cursos semelhantes. Na região tem uma empresa de TI que qualifica Profissionais com Deficiência gratuitamente, mesmo não tendo vagas em aberto. Quando tem, ela recorre aos seus próprios bancos de dados. Está aí uma coisa que as empresas podiam fazer: Começar a capacitar para criar um banco de dados próprio.

- Minha empresa é pequena. Eu não preciso contratar PcD, mas contratei um com profissional surdo-mudo. Ele era sempre o primeiro a chegar, e esse era o seu primeiro emprego. Pessoa muito dedicada. Um dia, no horário de sempre trabalhar, abro a porta do escritório e vejo um boneco de neve na minha frente, somente aparecendo dois olhinhos e murmurando algo ininteligível. Era nosso funcionário, que viu um extintor de incêndio e curioso para saber o que era, esgotou o conteúdo em cima de si próprio. Naquele dia ninguém na fábrica trabalhou. Sabe, é algo emocionante você criar uma empresa, dar empregos, mas quando se trata de alguém tão especial, vira um sentimento que aquece o coração. Esse funcionário seguiu em frente, continuou a trabalhar, mas ele nunca não esquece de nós. Há numerosos casos, pois sempre na história da empresa contratamos PcDs.

- A questão da promoção é ainda complicada. Temos de vencer tantas etapas, passando primeiro pelo controle de qualidade daquilo que é hoje executado. Porém tenho certeza de que em dois ou três anos esse assunto vai bater fortemente na nossa porta.

- Rotatividade. Ela existe sim, mas temos de trabalhar esse ponto. A monotonia do emprego, e a falta de costume de ter horários fixos, a rotina da função acaba por desestimular o profissional.

## Entrevistas com Gestores do Poder Executivo



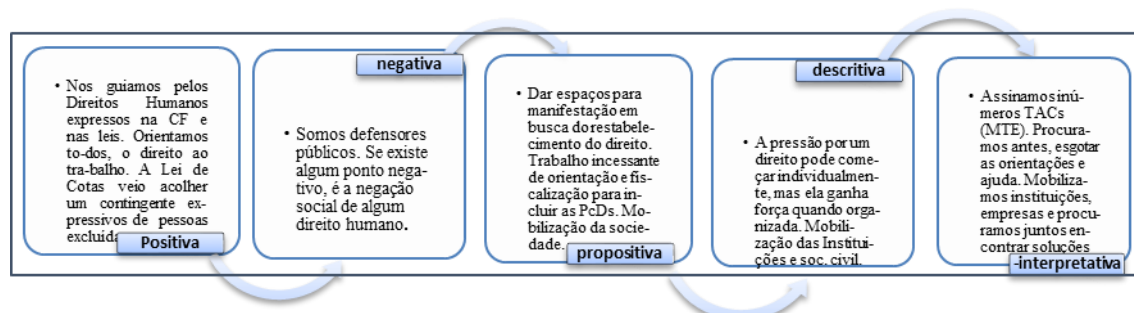
Em alguns casos, nas cidades de pequeno porte, as entrevistas foram feitas com o Prefeito, ou seu Chefe de Gabinete, que encaminhava para a Secretaria de Promoção Social. As transcrições estão nos gráficos de desenvolvimento social e econômico (pesquisas exploratórias) dos municípios pesquisados (tabela 35). O gráfico acima traz alguns depoimentos espontâneos, depois da exposição do estudo em questão.

Observou-se que as ações inclusivas são mais de natureza cultural e recreativa. As ações de inclusão profissional nas cidades com menos de 50.000 habitantes se fazem através de atos pontuais da Secretaria de Assistência e Promoção Social, que pela proximidade com os munícipes proprietários de estabelecimentos comerciais, acabam contratando mesmo sem a obrigação legal.

A inclusão profissional mais efetiva é da Secretaria de Promoção e Desenvolvimento Social. Não existe articulação entre Desenvolvimento Econômico e inclusão profissional.

A criação de Secretarias Municipais de Promoção à Inclusão Profissional são recentes e começam agora a desenhar seu esquema operacional, a exemplo da cidade de Paulínia.

## Entrevistas com Promotoria do Ministério Público e Gerência Regional do Ministério do Trabalho (RMC)



## **1.Ministério Público**

Primeiro ponto, esclarecendo: O município de Americana não tem Defensoria Pública. O Estado fez um convênio com a OAB para o ingresso de ações, que tem a sua sede aqui ao lado. Conforme a demanda aparece aqui, nós encaminhamos direto para eles, depois de orientá-los dentro do que é possível.

Abrimos consulta ao público todas as quintas-feiras. Recebemos demandas de Idosos e Pessoas de todas as idades com Deficiência. Temos tido muitas conquistas no campo dos Direitos Humanos e Sociais. Firmamos um TAC com a Prefeitura sobre a necessidade de ter um professor assistente em salas de aula com alunos com Deficiência, assim quando veio a instrução do Estado, o município já adotava essa prática.

Aqui temos de tudo, busca pelos Direitos, alguns casos de reclamação que resultaram em condenação da Prefeitura, não saldado, por alegação de falta de recursos. As pessoas chegam aqui e dizem: “Olha eu acho que é assim. É assim mesmo?” Fazemos as orientações e aconselhamento. A sociedade civil é muito organizada e demandante. A pressão junto ao Executivo é muito mais forte quando se tem uma representação atuante. Existe um grande respeito pelo MP na cidade e a sociedade não hesita em acioná-lo.

## **2.Ministério do Trabalho, Gerência do Trabalho: Programa de Inclusão da PcD na Região Metropolitana de Campinas (RMC)**

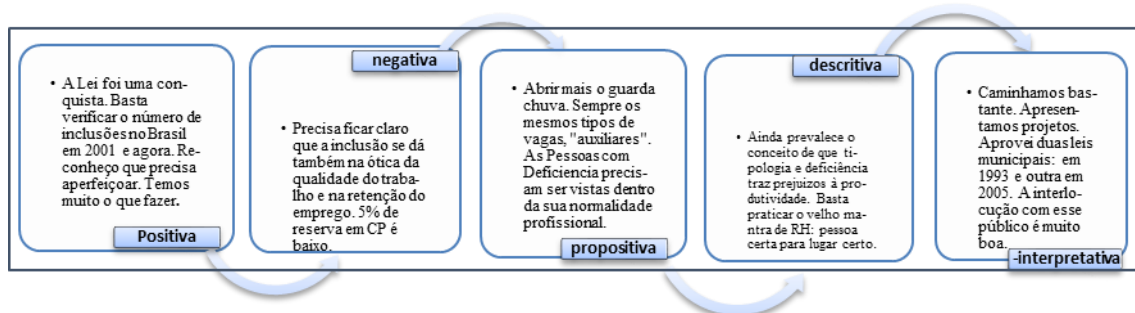
Até 2003 não existia força tarefa para auditar as empresas quanto ao cumprimento das Cotas. O MTE convidava as empresas e instituições para explicar sobre os procedimentos e orientá-los. Tínhamos pessoas prontas para o trabalho (PcDs), mas sem demanda. Em Abril de 2004, houve uma intensificação nas ações de fiscalização. Antes disso, fizemos muitas palestras, convocações de empresas, orientações. A resposta era sempre a mesma: não tem Pessoas com Deficiência para as vagas [...] temos muita dificuldade de recrutamento [...] As funções são muito específicas, não podemos contratar PcDs [...] as pessoas não têm qualificação [...].

A partir de então intensificamos as convocações, notificações e acompanhamentos sistemáticos. Todo esse processo é para fundamentar muito bem a multa, pois se assim não for, as empresas recorrem e perdemos o nosso tempo. Firmamos um TAC (Termo de Ajustamento de Conduta) com a empresa. Envolvemos outros atores e instituições, como por

exemplo, Ministério Público, Empresa, Instituições. Somos poucas pessoas nesse setor para dar conta de atender toda a Região. Então pedimos aos nossos colegas que fazem as auditorias regulares nas empresas, fazer um primeiro filtro para nós.

O Município de Americana teve muitas autuações. Tínhamos aqui (infelizmente não está mais no setor) oficiais muito bons, muito atuantes. Os problemas sempre alegados pelas empresas quanto à saúde ocupacional, aos laudos, etc. respondíamos na hora, pois temos uma profissional nesse setor, que é auditora e médica do trabalho. Então, passamos a não aceitar mais desculpas. Dialogamos, orientamos, mas se a empresa não reage, aí entra um auto de infração. Outro ponto: os cargos e salários. Uma empresa (exemplificando) criou uma nova categoria de “auxiliares” na sua estrutura de cargos e salários, e enquadrando nessa categoria todas as Pessoas com Deficiência entrantes, mas que recebiam menos que os demais auxiliares. Orientamos para a retificação e impomos a isonomia, pois ficou comprovado que eles faziam a mesma coisa que os demais “auxiliares”.

### Entrevistas com Representantes Eleitos pelo Voto Direito (Câmara dos Deputados e Câmara dos Vereadores)



#### 1. Câmara Federal (Deputada)

Muitas empresas não cumprem a Lei, mas está ocorrendo uma mudança na cultura organizacional e na sociedade de forma geral. Defendemos a contratação de Pessoas com Deficiência também nas empresas com até 100 funcionários, pela facilidade de acesso que essas pessoas têm diretamente com o dono do empreendimento, que muitas vezes é mais sensível a essa questão.

Essas empresas deveriam receber algum incentivo, e nós somos partidários de que esse incentivo deve ser para modificação da acessibilidade física da estrutura e em tecnologia assistiva por parte do Governo Federal. Um outro caso que precisa ser visto com cuidado é a terceirização: quem é responsável pela contratação, e a quem cabe a responsabilidade pelo atendimento das cotas: A contratante ou a contratada?

Existem muitos olhares quando o assunto é a contratação de Pessoas com Deficiência. Temos uma equipe que viaja pelo Estado todo procurando orientar a contratação. Isso é feito por meio de palestras. Implantamos vários projetos voltados à Pessoa com Deficiência, não somente na área do emprego, mas também nos esportes e saúde ocupacional e atletismo paraolímpico. Nossa atuação em Brasília volta-se para esse tema, em relatorias, representações, defesa dessa população. Temos vários projetos de lei apresentados.

## **2. Câmara dos Vereadores**

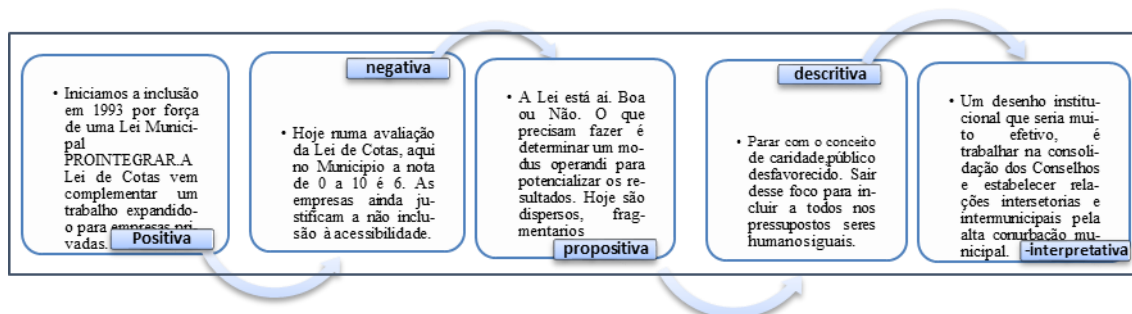
Já em 1993, propus uma Lei, 2.723, que foi aprovada, que dispõe da criação de um Programa Municipal “PROINTEGRAR”, onde a Pessoa com Deficiência tem assegurado seus direitos básicos, como saúde, educação, trabalho, cabendo ao Executivo a tarefa de implementá-los por meio da criação de um Conselho Consultivo que, junto com as bases, faz um levantamento das demandas e necessidades da população. Em linhas gerais, o PROINTEGRAR envolve: Educação, Saúde e Formação Profissional.

Em 2005 foi aprovado uma Lei Municipal de minha autoria, Lei 4.233 de 8/11/2005, que estabelece normas para o acesso de Pessoas com Deficiência aos cargos e empregos públicos, desde que a deficiência seja compatível com as funções, e especificando normas para os concursos públicos, dando tratamento diferenciado à Pessoa com Deficiência no dia da prova, tempo adicional para a sua realização, entre outras considerações. Também aumentamos o percentual de reserva nos cargos públicos para Pessoas com Deficiências (10%). Essa Lei integra o que foi aprovado no PROINTEGRAR.

Procuo estabelecer uma boa interlocução com Ministério Público, Conselhos Municipais, Órgãos Estaduais e Federais, e acompanho pessoalmente todas as pessoas que trabalham em prol de uma causa inclusiva, aonde elas precisam ir; São Paulo ou Brasília.

O município tem 39.742 Pessoas com Deficiência. Temos na Prefeitura 156 Pessoas com Deficiência concursadas, de um total de 5.974 postos de trabalho. Além desses concursados temos 25 no Programa Emprego Apoiado. Para chegar aos 10% (do estoque de empregos), precisamos aguardar que as pessoas com mais tempo no serviço público vão se aposentando.

## Entrevistas com Conselhos Municipais: Educação, Assistência Social, Direitos Humanos e de Direito ao Trabalho



### 1. Conselho Municipal da Educação

Com a Lei Prointegrar, foram criadas várias estruturas no ensino municipal para o acolhimento das Crianças com Deficiência: No Núcleo “Tempo de Viver”, educamos crianças autistas (normalmente autismo severo), que hoje não são mais crianças são jovens adultos, mas que não tem como deixar de prestar serviços socioeducativos. Também foi criado um espaço chamado “Mãos que acolhem”, para crianças com distúrbios de aprendizagem. Elas frequentam esse espaço nos contraturnos escolares. O Município foi administrado pelo PDT por 16 anos e foram introduzidos aqui os CIEPS. Foram instalados em locais de alta vulnerabilidade social, e considerados pela população como “escola para pobres”. Nesse período, a ênfase maior foi na abertura de escolas de tempo integral: os CIEPS (Brizola) e os CAICS (modelo de escola integral do Governo Collor). Então, temos vários sistemas dentro de um sistema. O que os CIEPS oferecem de bom, na minha opinião, uma vez que o ensino é em tempo integral, são as atividades que as crianças desenvolvem, e que podem ser futuramente úteis, como hortifruticultura, música, teatro, dança. Temos uma boa interlocução coma Secretaria da Cultura, já fizemos projetos em conjunto. O que podemos oferecer agora à sociedade são jovens mais bem preparados, capazes de escolher uma carreira ou profissão. Quanto às demandas da população, elas são muitas, e também tem as demandas trazidas pelos Conselheiros em suas reuniões regulares.

### 3. Secretaria de Assistência Social e Conselho

No Município, temos 665 pessoas que recebem o BPC. No Cadastro Único do Município, Pessoas com Deficiência temos somente 495. O número de Pessoas com Deficiência no Município é de 39.743, representando 18,87% da população. A verba repassada pela Secretaria de Ação Social às entidades que atendem as Pessoas com Deficiência é de R\$622.800,00/ano. As Pessoas com Deficiência incluídas no mercado de

Trabalho, via Emprego Apoiado pela APAE, são 234 profissionais, e encaminhados pelo Programa de Apoio ao Trabalhador (PAT), 40.

Ainda não observamos movimentos de entrada e saída do BPC para o mercado de trabalho e vice-versa.

#### **4. Desenvolvimento Humano e Promoção do Emprego**

Temos 18 membros no Conselho, que englobam varias entidades. É um Conselho Deliberativo, que tem por missão o desenvolvimento pleno, autonomia, participação efetiva da comunidade, na perspectiva garantidora dos direitos humanos.

Estamos lotados na Secretaria de Assistência Social para ficar mais próximos do atendimento da população e da ação operacional. Uma proposta que já existe na Administração, é de juntar todos os Conselhos num mesmo espaço ou nas proximidades. O que se observa é uma falta de integração com os demais Conselhos. Falta um plano de ação integrador. A participação social é boa, mas o grau de empoderamento é muito baixa. Não se pode falar em inclusão profissional, se não falar de capacitação formal (educacional) e funcional. As políticas públicas de inclusão, embora Americana seja bastante ativa nessa área, ainda precisam de muita lapidação.

#### **Conclusões do Capítulo IV**

Com a Revolução Industrial do século XIX e conquistas sindicais que a seguiram, vieram os direitos fundamentais denominados de segunda geração. Esses direitos não podem ser entendidos como direitos que são acionados contra o Estado, mas que, através do Estado, pode-se exigir dos poderes públicos sua observação e cumprimento. Dentre esses direitos está o do trabalho, ou seja, a obtenção de um emprego. Todavia convém destacar que a regra não acompanhada da imposição aos empregadores da obrigação de contratar, salvo nas especificidades da Lei (exemplo da Lei de Cotas, mas cabe à Empresa o ato de selecionar), nem do Estado de suprir tal carência (uma vez que tem regras pré-determinadas para ingresso no serviço público), de forma que o desempregado não tem a quem recorrer para exigir tal cumprimento (LIMA, 2001), sendo considerados simples declarações políticas. No caso, seus pressupostos físicos devem ser criados pelo Estado como agente público para que se concretizem” (KRELL, 2013, p. 19).

A ausência de escolaridade e qualificação para o trabalho, editada em 1991, ficasse socialmente submergida até o ano de 2004. Apontado também como ausência de empresabilidade, ou seja, falta de cultura para a empregabilidade, as Pessoas com Deficiência encontram-se num limbo quanto à concretização materialidade de seus direitos. A dimensão da proteção e aferição dos resultados (portas de entradas e de saídas) precisa acontecer no presente, pois a geração entrante no mundo do trabalho, foi vitimada pelo sistema de exclusão educacional que é de responsabilidade do Estado. Destaca-se que, os direitos fundamentais se realizam através do Estado, e como agente público, ele deve observar para que se concretizem, primordialmente o acesso à educação, favorecedora das condições materiais a realização da dignidade humana.

Especificamente quanto ao direito ao trabalho, esse resultou de uma norma impositiva, tanto para o Estado quanto para o setor privado. O Estado, de certa forma, foi resguardado, pela isonomia imposta nas regras classificatórias dos concursos públicos. O setor privado está sob imposição direta. Observa-se que é difícil exigir do Estado o cumprimento da contratação, e no setor privado, suas regras na oferta de cargos são livres, desde que se cumpram os percentuais determinados em Lei. Nesse último aspecto, as Pessoas com Deficiência qualificadas esbarram no tipo de emprego ofertado. Quanto às políticas de emprego, as ações públicas ainda estão mais voltadas ao atendimento na Saúde, Assistência Social e Cultural. Quando se trata de mercado de trabalho, as ações não se concentram nas Secretarias de Desenvolvimento Econômico e Emprego, mas na Promoção e Assistência Social. Quando se observa em perspectiva nacional (Tabela 4, Prefeituras com Legislação e Ações Inclusivas com Reserva de Cotas – para Pessoas com Deficiência, por Classe e Tamanho do Município – observa-se que no ano de 2011 (IBGE/MUNIC) dentre os 864 Municípios Brasileiros que possuíam Legislação, 668 eram de 0-50.000 habitantes, situados em sua maioria na região Sudeste (275), seguidos da Região Nordeste (241).

Quanto ao recorte deste estudo, o Estado de São Paulo não conseguiu imprimir um ritmo crescente de contratações de Profissionais com Deficiência, segundo o Mirante da Inserção (MTE/SSP, 2011, Boletim de Análise nº 6), com resultados considerados “pífios”. Os municípios com potencialidades de contratações, segundo os dados coletados, ainda não realizaram nem 50% do potencial de inserção. A surpresa, do Ministério do Trabalho e também nas pesquisas aqui realizadas, refere-se no número de pequenas empresas (até 100 vínculos) que contratam Pessoas com Deficiência, fora da obrigatoriedade da Lei de Cotas, fato constatado pelo número de contratações nos municípios com até 50.000 habitantes, com baixo nível de desenvolvimento econômico e baixa oferta de empregos. Dentre os municípios



estudados no Estado de São Paulo, os mesmos chegaram ter quase a metade do percentual dos vínculos efetivos (RAIS/2012) dos municípios com alto PIB, e alta oferta de trabalho, conforme síntese dos dados na Tabela 33.

### **Barreiras de Entrada no Mercado de trabalho**

**Cultural:** Detectou-se que ainda são culturais e com resquícios discriminantes. A família demonstra ter receio da exposição contínua da Pessoa com Deficiência, muitas vezes por seu ritmo de socialização (mais lento) e também na execução de certas tarefas.

**Educacional:** Observou-se que o Ensino Fundamental começa a inclusão nas salas regulares de ensino, não como pessoa simplesmente presente para fins de socialização, mas também como sujeito que está presente para a aquisição de novos conhecimentos. O *Bullying* é mais presente com alguns tipos deficiência (surdo-mudo; *déficit* intelectual, deficiência física).

**Laboral:** Qualificada pelos Profissionais com Deficiência com Ensino Superior completo, como oferta de subempregos. Declaram que as Empresas apontam como dificuldade para contratação “falta de qualificação profissional” – ao mesmo tempo que os profissionais com ensino superior, e qualificados, não encontram mercados receptíveis (ofertas de postos condizentes com as suas formações).

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com a Revolução Industrial do Século XIX e conquistas sindicais que a seguiram, vieram os direitos denominados de segunda geração. Esses direitos não podem ser entendidos como direitos que são acionados contra o Estado, mas que, através do Estado, pode-se exigir dos poderes públicos sua observação e cumprimento. Dentre esses direitos está o do trabalho, ou seja, a obtenção de um emprego para uma vida digna.

O estudo partiu do levantamento das dimensões históricas e sociais da exclusão, e o reconhecimento desse fato pelos Organismos Internacionais (ONU, OIT) que mediante a adesão das suas Declarações pelos seus países membros, internalizaram-nas em macropolíticas sociais.

Na história, e mesmo nos dias atuais, observa-se o alijamento dos direitos humanos para certos estratos da população. A exclusão se mantém na rigidez da estrutura social da história antiga – nobilitária, masculina e hierarquizada, perdurando até o século final do XIX em muitas das sociedades europeias e, no Brasil, até as décadas finais do século XX. As estruturas do pensamento apresentadas a partir da epopeia homérica, até a concepção kantiana, colocam a racionalidade como princípio, sendo essa racionalidade vista como atributo masculino. Exceções à essa regra aparecem, mas são raras, pontuais e focais e de um determinado período histórico, que por si sós já foram objeto de estudo de diversos historiadores.

A segregação e a exclusão da Pessoa com Deficiência estão presentes desde a Antiguidade até a contemporaneidade, e são evidenciadas nas bases das relações sociais. São fundamentadas numa noção de negação do direito de igualdade, pela alegação da incapacidade, portanto, direcionadas aos cuidados assistencialistas.

Os preconceitos permaneceram através dos séculos, às vezes de forma aberta, às vezes de forma sutil. A segregação que estava às claras até o século XIX, não aparece com tanta evidência nos discursos dos dias atuais, mas se faz presente no pragmatismo de algumas relações e condutas, conforme depoimentos nas entrevistas que compõem este estudo.

As Pessoas com Deficiência encontram-se num limbo quanto à concretização da materialidade de seus direitos. As normas legais, editadas em 1989 e 1991, ficaram socialmente submergidas até o ano de 2004. A dimensão da proteção (portas de entradas e de saídas) fecharam-se para toda uma geração que deveria ser entrante no mundo do trabalho na década de 1990, nas premissas de uma sociedade inclusiva.

O direito ao trabalho, resultante de uma Lei impositiva, e não de ato espontâneo da sociedade, guarda resquícios históricos discriminatórios observados nas práticas sociais. Tal fato foi observado pela Nova Zelândia que tendo estudado a legislação de todos os países do planeta, optou por não ter uma Lei, pois ela por si só traria discriminação.

No Brasil, o que é denominado de Lei de Cotas, (8.213/1991) é uma Lei da Previdência Social, que **Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências**. Na Subseção II, Da Habilitação e da Reabilitação Profissional o Art. 93 determina a obrigatoriedade do preenchimento dos cargos com beneficiários reabilitados ou Pessoas com Deficiência.

O direito muitas vezes se materializa através da Representação Social no Estado Democrático e de Direito. A Constituição Federal de 1988 possui uma natureza mista: é neoliberal, mas sustenta-se num ideário social. Grupos de representação social, como entidades aglutinadoras e defensoras dos direitos sociais, são reconhecidas no princípio de uma ordem igualitária. Nesse sentido, na Reforma do Estado, no Governo de Fernando Henrique Cardoso, e nos Governos subsequentes, trouxe para a arena social os setores excluídos, estimulando-os a partilhar, de alguma forma, nas decisões do bem comum. Todavia o processo presidiu de uma base formativa desses novos atores sociais: educação e cultura.

Democracia e representatividade distinguem-se. A primeira fundamenta-se na igualdade; a segunda refere-se à necessidade de preparar o indivíduo para trazê-lo para a arena política. A democracia pode-se dizer consolidada, porém a representatividade está por ser construída, principalmente nas cidades acima de 100.000 habitantes, conforme indicado nos Censos IBGE/ MUNIC 2011 e 2012. Neles, os pequenos municípios aparecem com maior receptividade à observação dos direitos humanos e criação de instituições para a sua sustentação do que as grandes cidades, em que pese desfavoravelmente para os primeiros, o baixo orçamento municipal, desenvolvimento econômico e oferta de trabalho.

Quanto à representatividade, para mudar os paradigmas sociais e promover os direitos da Pessoa com Deficiência, resultou na criação de uma Secretaria de Estado, com suas ramificações funcionais, criando uma categoria de funções administrativas que parecem esgotar-se nelas mesmas, salvo meritórios exemplos dos pequenos municípios apontados no corpo deste trabalho.

Vários foram os elementos encontrados para a perda de eficácia na inclusão profissional: as ações públicas tratam mais da inclusão cultural e esportiva; a família tem propensões de proteção e de não exposição da Pessoa com Deficiência ao mundo competitivo do trabalho. Os gestores não conviveram com indivíduos com deficiência nos bancos da

escola. O Estado não cumpriu nesse meio tempo o papel que deveria ser o primeiro na inclusão: oferta de educação e de qualidade.

Para os critérios seletivos, nos setores público (concursos) e privados, a ausência de escolaridade básica, e qualificações mínimas para o trabalho, são os fatores mais alegados para a não contratação das Pessoas com Deficiência nas pesquisas realizadas: uma situação paradoxal, pois o número de profissionais com formação superior completa é maior do que o estoque de empregos.

Verificou-se que as vagas hoje ofertadas são operacionais e serviços gerais que, mesmo exigindo baixa qualificação, demandam ensino fundamental ou médio completos. Num diálogo com Verdugo Alonso (*in SALA, 2007*), o autor afirma que os indivíduos com deficiência deveriam ser os mais bem formados, preparados e capacitados.

Todavia por si só esses pressupostos não se sustentam: nesta fase inclusão, transitória, as ações afirmativas pró-inclusão profissional, as políticas públicas deveriam vir acompanhadas de uma nova teoria na economia do trabalho, especificamente para o emprego das Pessoas com Deficiência, buscando soluções individualizadas e localizadas, o que reduziria os prazos de ajustamentos sociais e organizacionais. A literatura traz as Curvas de Beveridge, que representam as fricções nos processos de ajustes das políticas do trabalho. Uma adaptação desse modelo poderia ser desenvolvida e para aplicação nesse momento de inclusão.

O que indica a necessidade de adoção de um modelo distinto na economia do trabalho são os seus baixos números (estoque de empregos de Pessoas com Deficiência), comparativamente ao estoque total de empregos. Tais números demandam a adoção de políticas de formação, reciclagem e intermediação particularizadas.

Como exemplo, um cadastro municipal de Pessoas com Deficiência por categorias, funções, aptidões, limitações funcionais e escolaridade. A complementação educacional e formativa iniciar-se-ia por essa base de dados, conforme as demandas de trabalho da localidade. Na abertura de uma vaga, em qualquer empresa, esse banco de dados seria acionado e, o primeiro da lista, contratado, segundo as especificações da função. O cumprimento ou não da totalidade das cotas teria como ponto de referência essa fonte e, a partir dela, as ações públicas e privadas guiar-se-iam na observação da inserção profissional. O sistema sairia da simples uma condição numérica de contratações, para uma condição real, particularizada de possibilidades e valorização do trabalho, uma vez que atenderia várias premissas inclusivas: a proximidade do local de trabalho e das estruturas de reabilitação;

qualificação em consonância às demandas do mercado; registro da movimentação dos empregos, tanto por parte do contratante como do contratado.

Hoje as principais barreiras para as inclusões profissionais na opinião da Pessoa com Deficiência estão na faculdade de o empregador exigir na seleção os melhores capacitados, mesmo para as funções mais básicas. Isso gera uma recusa dos profissionais para submeterem-se ao que eles denominam de “subempregos”. Tampouco pode-se exigir do Estado as contratações, uma vez que existem regras pré-determinadas para ingresso no serviço público, sendo esses direitos considerados declarações de intenções políticas (LIMA, 2001). No caso, seus pressupostos físicos devem ser criados pelo Estado como agente público para que se concretizem” (KRELL, 2013, p. 19).

### **Os Resultados dos Estudos da Inclusão da Pessoa com Deficiência no Mercado de Trabalho.**

Esta tese partiu da fundamentação teórica seguido de levantamento de dados empíricos nas análises dos processos de adesão à Lei de Cotas, verificando se são suportados “por ações de inclusão local, e se estimula a prática sistemática de contratações no setor público e privado à luz do trabalho decente”. A questão central de estudo subdividiu-se em seis questões subsidiárias, que por sua vez foram detalhadas em questões-guias para as pesquisas de campo, assim como estudo dos processos, conforme detalhado na Figura 5 (Processos de Análises), nas premissas heurísticas do fato social total. As análises foram decompostas em três níveis:

1. Análise do processo de Adesão Local à Lei de Cotas, mediante a verificação da prática sistemática de ações de inclusão profissional, à luz do trabalho decente;
2. Análise da instalação de Conselhos ou Órgão de Defesa e Representação dos interesses das Pessoas com Deficiência com vistas à inclusão profissional;
3. Análise do processo de inserção, divulgação e Apoio do Poder Público e da Sociedade Local à Inclusão Profissional.

Cada uma das etapas de análises teve subníveis de investigação o que trouxe uma certa complexidade para os estudos; porém, entendeu-se que, somente com várias lentes de abordagem e distintas métricas, poder-se-ia compor esse quadro social.

As observações de campo refletiram diferentes de percepções da sociedade e do mercado trabalho: o que é imanente das estruturas de pensamento e cultura local; o imanente

na formação cultural e educacional dos indivíduos entrantes e os que já fazem parte dele; os dogmas locais e regionais.

### **Pesquisas exploratórias e pesquisas de campo**

Um achado de pesquisa importante nos estudos exploratórios foi o número de Conselhos e Órgãos de Defesa dos Direitos Humanos nas municipalidades com até 50.000 habitantes – conforme apontado pelo IBGE MUNIC 2011 e 2012, que vieram a confirmar os pressupostos teóricos da coexistência entre a representação e a realização da inclusão profissional. Tal assertiva advém dos estudos realizados na região da Alta Paulista, onde empresas, mesmo sem necessidade de cumprir a Lei de Cotas, contrataram Pessoas com Deficiência. Essa informação pode ser comprovada no cruzamento de dados da RAIS, IBGE e números divulgados pela Superintendência Regional do Trabalho de São Paulo.

Quanto aos órgãos de fiscalização do direito posto, destaca-se a ação do Ministério Público, Ministério do Trabalho, mídia e movimentos populares. Os mecanismos de controle e representação, dentro do recorte deste estudo, obrigaram o executivo vir a público e anunciar suas ações, e argumentar sobre os resultados. As empresas foram fiscalizadas e orientadas numa forma sem precedentes anteriores.

Quanto à defesa (*Advocacy*), o Ministério Público local atua de forma ativa intermediador de interesses, direcionando as demandas para os canais competentes e fiscalizando os resultados. A instalação de conselhos, fiscalização, defesa, educação, assistência social, saúde, não garantem a uma participação de qualidade. Destaca-se, entretanto, a favor dos conselhos, seu processo de aprendizado no trato dessas questões, revestindo-se ainda de caráter educativo para seus participantes.

No mapeamento da instalação de Conselhos Municipais, observou-se uma falta de articulação entre eles, assim como atuações fragmentárias. Nos resultados das pesquisas exploratórias, os resultados da confirmaram os pressupostos teóricos da importância da representação social no cumprimento da Lei de Cotas e inclusão educacional.

Nas pesquisas efetuadas nas quatro regiões e nos 12 municípios, a fim de confirmar ou refutar as proposições do objeto de estudo – *observar se o processo de adesão à Lei de Cotas é suportado por ações de inclusão local e se estimulam a prática sistemática de contratações* – houve confirmação parcial.

As Ações Afirmativas para a inclusão profissional aparecem como um elemento restaurador de um desequilíbrio social originário no passado. Todavia, no Brasil é expressivo

o contingente de Pessoas com Deficiência fora do mercado, conforme demonstrou a *Análise do Desempenho do Emprego por Recorte Geográfico*, cuja causa raiz, além de cultural, está no baixo desempenho educacional ou abandono nas séries iniciais. Os Censos Educacionais que acompanham a evolução série/aprendizado, começaram em 2007, mas a inclusão das crianças com deficiência em salas regulares de ensino ocorreu 5 anos depois.

O mapeamento da situação brasileira, por Grandes Regiões e Categorias Populacionais, ofereceu um retrato bastante útil para as análises comparativas ao permitir estudo de regiões economicamente distintas – num achado de pesquisa – demonstrando que pequenas localidades e pequenas empresas são as mais inclusivas.

No recorte regional, Região Metropolitana de Campinas, a indústria de transformação emprega o maior número de Profissionais com Deficiência, segundo o Ministério do Trabalho. Chama-se a atenção ao fato de que os vínculos de emprego não conseguiram ultrapassar 40% da potencialidade de inserção que projetava o Legislador (RMC, entrevista na Gerência do Trabalho, Programa de Inclusão Profissional. Entrevista com a economista responsável pelo Programa de Inclusão da PcD).

No município de Americana, o número de Profissionais com Deficiência contratados foi 1.109 (vínculos efetivos), correspondendo 1,38%, conforme dos empregos totais, conforme RAIS/2012. Destaca-se que o município tem um PIB per capita de R\$32.210,66, inferior ao do município de Paulínia (R\$97.128,95), cujo percentual de inclusão é 0,88%. Na Região do ABC, destaca-se o município de São Bernardo do Campo, com um PIB per capita de R\$47.181,73, e um percentual de inclusão 1,45%. Na escolha para recorte de estudo, optou-se por Americana, devido o mesmo ter um PIB per Capita inferior ao Município de São Bernardo do Campo, com um índice de inclusão superior dos demais municípios da RMC, que são equiparados entre si.

Nas pesquisas foram observados que, a falta de coesão social se constitui num empecilho para o acatamento de ordenações legais. A coexistência da obrigatoriedade da contratação e as modalidades estáveis de pensamento e cultura impactam negativamente na adesão espontânea da inclusão. Soma-se a essa observação o fato de que a inclusão no ensino está com uma geração em atraso. Enquanto for de caráter obrigatório, a cultura de inclusão tende a distanciar-se de seus objetivos básicos trazendo o *mobbing* dentro da organização, numa tênue linha entre “brincadeiras” e assédio moral.

Partindo do pressuposto da inserção em igualdade de condições com os demais trabalhadores, essa premissa não se confirmou neste estudo. As contratações estão condicionadas às estruturas físicas do empregador, e esse adota parcialmente as modificações

conforme a concentração dos postos de trabalho. As ações de adequações são realizadas por etapas e nos setores que mais têm condições de receber Profissionais com Deficiência.

Na avaliação dos Profissionais com Deficiência em relação do mercado de trabalho, os resultados mostraram-se relevantes, pois apontam que as condições de trabalho, percepção sobre carreira, qualificação pessoal, integração social na organização, garantia e respeito aos direitos estão distantes de atingir um estado ideal. As pessoas qualificadas com ensino superior mostraram-se as mais insatisfeitas, qualificando as ofertas de trabalho como subempregos.

A inclusão profissional começou a fazer parte do universo organizacional e a literatura sobre a inclusão no trabalho, sobretudo a internacional, traz um novo olhar para as deficiências, saindo dos paradigmas das enfermidades e do assistencialismo que prevaleceram nos séculos anteriores, e mesmo há poucos anos. Quando solicitado avaliação da Lei de Cotas por profissionais com deficiência, gestores públicos e contratantes em uma escala de 0 a 10, a pontuação mínima foi de 0, e a máxima 7.

O trabalho, neste estudo, revelou-se um gerador de autoestima e realização, ou, no sentido oposto, na sua ausência, pela exclusão, contribui para a desestabilização do indivíduo. Sua centralidade manifesta-se mesmo na sua ausência, traduzindo-se em carências materiais e enfermidades psicológicas do indivíduo desempregado. O trabalho aparece, em todas as entrevistas, como um elemento que traz sentido e realização à vida, revelando-lhe algum propósito.

A hipótese levantada na proposição deste estudo foi respondida pelos depoimentos dos Profissionais com Deficiência; nas dos Órgãos Públicos, Conselhos, Consultorias de Recursos Humanos, Empresas e Legisladores, permitindo uma leitura da realidade social e organizacional. Os instrumentos de pesquisa mostraram-se adequados e passíveis de serem reproduzidos em futuros estudos.

### **Contribuições deste estudo**

Como contribuição pode-se citar: a organização e inserção da literatura do ponto de vista histórico-social, das ciências humanas e jurídicas, da administração do trabalho; resultados das pesquisas de campo, que dando vozes a diversos atores sociais, revelaram dimensões que apontam para a necessidade de ajustes nas políticas de inclusão à realidade vivida pela localidade; Demarcação dos pontos frágeis e lacunas nos procedimentos e normas inclusivas; Identificação dos potenciais bloqueadores da inclusão profissional, entre eles a



proteção oferecida pela família, pelo temor de um possível assédio moral no trabalho faz com que ela “esconda” a Pessoa com Deficiência; A relutância das camadas mais desfavorecidas da população em deixar a segurança da entrada regular de recursos do BPC para expor o indivíduo às incertezas do mercado de trabalho; As contratações do setor público, quando não apoiado por legislação municipal específica, perdem-se nos meandros das especificações dos concursos nos percentuais de reserva de vagas; Resquícios de exclusão no tecido social, nos municípios pesquisados; Oscilação nos resultados de inclusão profissional entre os municípios; Nos Conselhos ou Órgãos de Representação e Defesa, observou-se que há operacionalidade funcional, mas não são articulados entre si.

Observou-se que a divulgação dos direitos da Pessoa com Deficiência ocorre no alinhamento das ações do Estado, dos movimentos populares e ações dos Ministérios Públicos, que foram os primeiros a capilarizar as divulgações. Quanto às ações de divulgação da inclusão, especificadamente no Município recorte deste estudo, os municípios vizinhos por terem alta conurbação repetem o modelo.

Um fato evidenciado nos estudos foi a diferença de percepção das ações que o Executivo tem dos seus atos, e a percepção que a população têm em relação aos mesmos. Muitas vezes as divulgações dos direitos e propostas de inclusão esgotam-se em si mesmas. Outra observação de campo foi quanto às ações de inclusão do Município de Paulínia, que começaram a ser efetivadas partir do final de 2013, quando superado o impasse das eleições municipais com a posse do candidato eleito em 16 de Julho do mesmo ano, por impugnação do Ministério Público. Teve-se então início a uma série de medidas pró-inclusão. Até a conclusão deste trabalho, não foi possível observar seus resultados diretos. Pela dimensão da riqueza do município, se implementadas, esse tenderá a ser no futuro, um dos municípios mais inclusivos do país. Paulínia destina bolsas de estudos para estudantes da graduação, nas proporções de 100% e 30%. Nas bolsas integrais, apenas 3 Pessoas com Deficiência foram contempladas, numa relação de 300 (ano de 2014).

A política educacional de inclusão nos municípios estudados ainda deixa fora do mercado de trabalho um grande contingente, pela baixa qualidade do ensino público. São mais afetadas as Pessoas com Deficiência, principalmente as cegas e surdas, uma vez que a maioria das escolas não tem tradutor. Crianças com transtorno de aprendizagem começaram a ser cuidadas recentemente, com núcleos de atendimento especializados. Observou-se em todos os municípios a importância das ações da APAE, não somente no atendimento reabilitatório, mas nas ações de inclusão laboral como o Programa Emprego Apoiado. A inclusão em classes regulares de ensino teve muita resistência por parte dos professores devido a falta de professor

auxiliar. A observação mais comum era: “incluo 1 e excluo 30”. Somente após 2010, com a formação continuada específica para inclusão efetuada pela Secretaria de Educação, decisão do Ministério Público, e posterior edição de norma legal pelo Estado de São Paulo, professores assistentes ou cuidadores foram contratados. Esses aspectos são observados devido a intensificação das auditorias do MTE em 2004 e a Portaria Normativa 98/2012, trazidas para o corpo deste estudo, decomposta em campos de análises específicas.

Outra evidência de pesquisa é a relevância dos Conselhos e Instituições Municipais (Representação/Defesa/Fiscalização) para a inclusão e como meio de transitar entre representantes e representados, firmando-se como entidades mediadoras dos direitos.

As ações, orientações ou as autuações do Ministério do Trabalho, são elementos, embora coercitivos, mas que trazem resultados. O Ministério Público veio atuar como instituição fiscalizadora das ações públicas, e se firmou como órgão de defesa e promoção dos direitos humanos perante a sociedade que não teme acessá-lo.

A seguir estão relacionadas algumas ações consideradas necessárias para a inclusão profissional a curto e médios prazos:

- Identificação desses sujeitos sociais: cadastro único de emprego municipal;
- Estabelecimento de situações individualizadas e particularizadas de contratações;
- Identificação das possíveis barreiras de inclusão profissional no município;
- Identificação das oportunidades formativas locais e regionais mais próximas;
- Proposição de políticas intersetoriais e intermunicipais de inclusão profissional;
- Apoio à formação de Cooperativas de Trabalho para as Pessoas com Deficiência em locais de baixa oferta de emprego;
- Sistema de Orientação e Fiscalização do Ministério do Trabalho voltado à modalidade de contratação; isonomia salarial e oportunidades de desenvolvimento, nos limites das capacidades, habilidades e disponibilidades individuais;
- Ações para incentivar as empresas de pequeno e médio portes a contratarem PcDs.
- Sistema de Cotas-Contribuição para apoiar a qualificação e desenvolvimento profissional, assim como a formação de Cooperativas de Trabalho, durante a vigência da Ação Afirmativa, observando o pressuposto da sua transitoriedade.

### **Recomendações para futuras pesquisas**

Os campos de estudo que ficaram em aberto, e com sugestões de futuras pesquisas são: conhecer as ações dos municípios de pequeno porte (até 50.000 habitantes) e as motivações para uma adesão em maior escala dos direitos humanos e inclusão profissional; estudos sobre a situação de trabalho da Pessoa com Deficiência nas empresas que terceirizam e nas que prestam serviços. Como se trata de um modelo de administração com tendências cada vez mais dominantes pelo enxugamento das atividades meio, hoje ainda se tem uma situação nebulosa e que necessita de regulamentações e especificações mais objetivas; Maior divulgação das informações dos estudos acadêmicos já publicados em seminários regionais, conduzidos pelo Poder Público; Pesquisas visando acompanhar a evolução da inclusão do mercado de trabalho no que se refere a oportunidades iguais; Pesquisas sobre o processo de socialização e profissionalização da Pessoa com Deficiência na organização. Pesquisas sobre a qualidade de vida no trabalho das Pessoas com Deficiência, na ótica desses indivíduos;

Por fim os resultados das pesquisas exploratórias e pesquisas de campo, numa interação de vozes sócias, **apontam para a necessidade de ajustes nas políticas de inclusão profissional**, adequando-as à sua temporalidade. Se os direitos se realizam através do Estado, pode-se exigir dos poderes públicos no que concerne às condições de cumprimento e à atualização da Lei segundo o princípio das obrigações de reparo, *nachbesserungspflichten*.

## REFERÊNCIAS

- ABBERLEY, Paul. **The Concept of Oppression and the Development of a Social Theory of Disability**. Disability, Handicap and Society, v. 2, n. 1, 1995.
- ACEMOGLU, Daron; ANGRIST, Joshua. **Consequences of Employment Protection: the case of the American with Disabilities Act**. NBER Working Paper, n. 6670, 1998. Disponível em: <http://jourdan.ens.fr/piketty/fichiers/enseig/econeg/articl/Acemoglu/Angrist2001.pdf>. (acesso em 10/04/2014).
- AGENCIA EUROPEA PARA LA SEGURIDAD Y LA SALUD EM EL TRABAJO. **Investigación sobre el Estrés Relacionado con el Trabajo**. Maio de 2000.
- AGUIAR, Silvana P. **A Dinâmica entre Raízes e Asas: um estudo sobre organizações inovadoras**. São Paulo: FGV, Tese de Doutorado, 2004.
- AMORIM, Wilson A. C. de *et al.* Trabalho Decente, Ética e Liberdade. Florianópolis: **Revista de Ciências Humanas**, vol. 44, nº 2, 2010.
- ANDRADE, Vander F. **A Dignidade da Pessoa Humana; Valor-fonte da ordem jurídica**. São Paulo: Cautela, 2007.
- ANGROSINO, Michael V.; PEREZ, Kimberly A.M. Rethinking observation: from method to content. In DENZIN, Norman; LINCOLN, Yvonna. **Handbook of Qualitative Research**, 2 ed. London: Sage Publications, 2000, p. 673-696.
- ARANHA, Maria Salete F. Integração Social do Deficiente: Análise Conceitual e Metodológica. **Temas em Psicologia** nº 02, p.63-70, 1995, 2001.
- ARAUJO, Tânia M. (*et. al*) Estresse Ocupacional e Saúde: Contribuições do Modelo Demanda-Controle. **Rev. Ciência e Saúde Coletiva**, 2003.
- ARENDT, Hannah. **A Condição Humana**. 11a. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011.
- \_\_\_\_\_. **Crise da República**. 2ª ed. São Paulo: Perspectiva, 2008.
- \_\_\_\_\_. **Entre o Passado e o Futuro**. 7a. ed. São Paulo: Perspectiva, 2011.
- \_\_\_\_\_. **Origens do Totalitarismo – Antissemitismo, Imperialismo, Totalitarismo**. São Paulo: Cia. das Letras, 2013.
- ARIÈS, Philippe *et al.* (orgs). **História da Vida Privada**. 3o. vol. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- ARISTÓTELES. **A Política**. Brasília: ed. Universidade de Brasília, 1985.
- \_\_\_\_\_. **Ética a Nicômaco**. São Paulo: Abril Cultural, 1973.

- ATHAYDE, Austregésilo; IKEDA, Daisaku. **Direitos Humanos no Século XXI**. Rio de Janeiro: Editora Record, 2000.
- AUER, Peter.; EFENDIOGLU, Ümit; LESCHKE, Janine. **Active Labour Market Policies around the World. Coping with the Consequences of Globalization**. Geneva: International Labour Office, 2005.
- AUERBACH, Erich. **Introdução aos Estudos Literários**. São Paulo: Cultrix, 1972.
- AVRITZER, Leonardo (org.). **Experiências Nacionais de Participação Social**. São Paulo, Cortez, 2003.
- AZAMBUJA, Darcy. **Teoria do Estado**. 32ª ed. São Paulo: Globo, 1994.
- BARBOSA, ALEXANDRE DE F. **A Formação do Mercado de Trabalho no Brasil**. São Paulo: Alameda, 2008.
- BARDACH, E. **Los ocho pasos para el analisis de políticas publicas**. Mexico: Centro de Documentación y Docencia Económica, 1998.
- BARNES, Colin. **Exploring disability**. A sociological introduction. Cambridge: Polity Press, 1997.
- BARROS, Douglas F. **Julgar a República**. São Paulo: Discurso Editorial, Fapesp, Loyola, 2012.
- BAYLY, Susan. **Introduction to Castle, Society and Politics in India from the Eighteen Century to the Modern Age**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- BECKER, Gary S. **Competition among Pressure Groups for Political Influence**. Chicago: George Stigler Center for Economy and State, 1982.
- \_\_\_\_\_. Are We Hurting or Helping the Disabled? **Business Week**, 2.8.99, p.9.
- BENVENISTE, Émile. **Le vocabulaire des institutions indo-européennes**. 2 vols. Paris: Minuit, 1966-74.
- BERGMANN, Barbara. **In Defense of Affirmative Action**. New York: Basic Books, 1996.
- BESTER, Gisela Maria. A constitucionalidade da alma como bem jurídico a proteger e o direito à saúde psíquica nas relações laborais. **IV Colóquio de Psicopatologia**, USP, 2009.
- BIHR, Alain. **Du grand soir à l'alternative: le mouvement ouvrier européen en crise**. Paris: Les Éditions Ouvrières, 1991.
- BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e Democracia**. 6ª ed. São Paulo: Brasiliense, 2011.
- BODGAN, Robert; BIRKLEN. San K. **Investigação Qualitativa em Educação**. Uma introdução à teoria e aos métodos. Porto: Porto Editora, 1994.
- BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 12ª ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

- BOSI, Alfredo. *Por uma Política transversal de Cultura*. Revista **Carta Capital** n.730 de 9 de janeiro de 2013.
- BOURDIEU, Pierre. **O Poder Simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2012.
- BRAVO, Alfredo B. S. Modernização na Administração Pública: Modelos de Gestão e sua Aplicação à Gestão Local. In: **FÓRUM 2000 Renovar a Administração**, 2000. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Técnica de Lisboa, 2000, p. 115-125.
- BRAVO, Maria Inês S. *Gestão Democrática na Saúde: o potencial dos conselhos*. In: **Política Social e Democracia**, 3ª ed. São Paulo. Cortes, 2007.
- BRESSER PEREIRA, L. C. **Construindo o Estado Republicano**. Rio de Janeiro: FGV, 2012.
- BRYMAN, Alan. **Research methods and organizational studies**. London: Unwin Hyman, 1989.
- BUCCI, Daniela; SALA, José .B.; CAMPOS. José R.(orgs) **Direitos Humanos: Proteção e Promoção**. São Paulo: Saraiva, 2012.
- BUCCI, Maria P. D, (org.) **Políticas Públicas – Reflexões sobre o Conceito Jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.
- \_\_\_\_\_. **Direito Administrativo e Políticas Públicas**. São Paulo: Saraiva, 2006.
- BURGOA, Ignacio. **El Estado**. México: Porrúa, 1970.
- BURRELL, Gibson; MORGAN, Gareth. **Sociological Paradigms and Organization Analysis**. Aldershot: Ashgate, 2003.
- CAMPOS, Edval B.; MACIEL, Carlos A.B. Conselhos Paritários: o enigma da participação e da gestão democrática. In: **Revista Serviço Social e Sociedade**, n.55, São Paulo: Cortez, 1977.
- CARDOSO, Fernando Henrique. **Pensadores que Inventaram o Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.
- CARNEIRO, C.B.L.; COSTA, B.L.D. Inovação Institucional e Accountability. In: Congresso Internacional del CLAD acerca de la Reforma del Estado y de la administración publica. 6. Buenos Aires: **Anais CLAD**, 2001. Disponível em: [www.clad.org](http://www.clad.org).
- CARVALHO-FREITAS, M. N. *et. al.* Socialização Organizacional das Pessoas com Deficiência. São Paulo: **RAE**, v.50 n.3, jul-set.2010, p. 264-275.
- CASSIRER, Ernst. **Ensaio sobre o Homem – Introdução a uma Filosofia da Cultura Humana**. São Paulo: Martins Fontes, 2012.
- CASSITO, M.G. *et. alli.* **Raising Awareness of Psychological Harassment at work: advice**

to health professional, decision makers, managers, human resources directors, legal community, unions and workers. Geneva: World Health Organization, 2003 (Protecting Workers' Health Series, n.4

CESCON, F. R. P; BAENINGER, Rosana. Cidades Carcerárias: Migração e Presídios em Regiões de São Paulo. **XVII Encontro Nacional de Estudos Populacionais**. Caxambu, MG, Set. 2010.

CHAHAD, José Paulo Zeetano. **Políticas Ativas e Passivas no mercado de trabalho**: aspectos conceituais. A experiência internacional e a avaliação do caso brasileiro. CEPAL/IPEA, 2002

CHANLAT, Jean F. (org.) **O indivíduo na organização**: dimensões esquecidas. São Paulo: Atlas, 1996.

CHIZZOTTI, Antonio. A pesquisa qualitativa em Ciências Humanas e Sociais: Evolução e Desafios. **Revista Portuguesa de Educação**. Universidade do Minho (Portugal), 2003.

CIDADE, R. E. A.; FREITAS, P. S. **Noções sobre Educação Física e Esporte para Pessoas Portadoras de Deficiência**: Uma abordagem para professores de 1º e 2º graus. Uberlândia, M. G.: Gráfica Breda, 1997.

COHEN, Jean; ARATO, Andrew. Sociedade civil e Teoria política. In: AVRITZER Leonardo (coord.). **Sociedade Civil de Democratização**. Belo Horizonte: Del, 1994.

COHEN, Joshua. Democracy and Liberty. In: **Deliberative Democracy**. ed. Jon Esalter. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

CORDE: **Normas e Recomendações Internacionais sobre Deficiência**. Brasília: Coordenadoria Nacional para a Integração da Pessoa portadora de Deficiência, Ministério da Justiça, 1997.

CORREA, Juliana B. Lima de Carvalho. Conselhos gestores de Políticas Públicas: institucionalização ou espaços de burocratização do “mundo da vida”. **Revista Democracia Digital e Governo Eletrônico**. n. 6, 2012..

CORTINA, Adela. **La Etica de La Sociedad Civil**. Madrid: Grupo Anaya, 1995.

COULANGES, Fustel. **A Cidade Antiga**. Lisboa: Clássica, 1911.

CUNILL Grau, Nuria. (org.) **Lo publico no-estatal en la Reforma del Estado**. Buenos Aires: Paidós, 1998, p. 293-334.

DAHL, Robert A. **Sobre a Democracia**. Brasília: Ed.UnB, 1956.

\_\_\_\_\_. The concept of power. **Behavioral Sciences**, n. 2, 1957.

DAL BOSCO, Maria G. **Discrecionalidade em Políticas Públicas**: um Olhar Garantirista da Aplicação da Lei Improbidade Administrativa. Curitiba, Juruá, 2007.

- DALLARI, D. Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 32ª ed. São Paulo: Saraiva, 2013.
- DDA. **The Disability Discrimination Act**. London: Disability Net, 1996.
- DEBRÉ, Michel; DEBRÉ Jean Louis. **Le pouvoir politique**. Paris: Segher, 1976.
- DEGENSZAJN, Raquel Raichelis. Organização e Gestão das Políticas Sociais no Brasil. Desafios da gestão democrática das políticas sociais. In: **Programa de Capacitação Continuada para Assistentes Sociais: Capacitação em Serviço Social e política social**. Módulo 3. Brasília: UnB, Centro de educação Aberta, Continuada a Distância, 2000, pp. 58-70.
- DEJOURS, Cristophe. **Da Psicopatologia à Psicodinâmica do Trabalho**. LANCMAN, Selma & SZNELWAR, Laerte I.(org). trad: Franck Soudant, 3ªed. R. J: Paralelo 15, 2011.
- \_\_\_\_\_. **A Banalização da Injustiça Social**. Rio de Janeiro, FGV, 1999.
- DESHPANDE, Ashwini. **Affirmative Action in India**. N. Delhi:, Oxford University Press,2013.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Participação Popular na Administração Pública. **Revista de Direito Administrativo**, RDA, vol. 191, jan.-mar. 2004.
- DRAIBE, Sônia. **A Nova Institucionalidade do Sistema Brasileiro de Políticas Sociais: os Conselhos Nacionais e Políticas Setoriais**. Campinas, NEPP/Unicamp, 1998.
- DROR, Yehezkel. **Public Policy Making Reexamined**. USA: Transaction Business, 1983.
- DYE, Thomaz. **Understanding Public Policy**. 14 ed. Boston: Pearson, 2013.
- EASTERBY-SMITH, M *et. al.* **Management Research: an introduction**. London: Sage, 1991.
- EASTON, David. **A System Analysis of Political Life**. New York: Wiley, 1965.
- ECCO, Humberto. **Como se Faz uma Tese**. 22ª ed. São Paulo: Perspectiva, 2009.
- EDF. **Disabled People and Employment in the European Union**. Brussels: European Disability Forum, 1998.
- \_\_\_\_\_. **Equal Opportunities: Recruitment handbook**. Brussels, European Disability Forum, 1997.
- \_\_\_\_\_. **National Actions Plans for Disabled People in the European Union**. Brussels: European Disability Forum, 1999.
- EISENHARDT, Katheeb M. Building Theories from Case Study Research. **The Academy of Management Review**, v. 1, n. 4. P.532-550, Oct. 1989 (Acesso: Proquest ABIqINFORM ® Global).
- ENGELS, Friederich. **O Papel do Trabalho na Transformação do Macaco em Homem**. Disponível em: <http://www.marxists.org/portugues/marx/1876/mes/macaco.htm>



- ESPINOSA, Baruch de. **Tratado Político**. São Paulo: Abril Cultural, 1973.
- ETZIONI, Amitai. A mixed-scanning: a third approach to decision-making. **Public Administration Review**, nº 27, 1967.
- FAORO, Raymundo. **A República Inacabada**. Rio de Janeiro: Globo, 2008.
- FARIA, José Henrique. **Relações de Poder e Formas de Gestão**, 2ª ed. Curitiba, Criar: 1987.
- \_\_\_\_\_. **Economia Política do Poder**. Curitiba: Juruá Editora, 2005,
- \_\_\_\_\_. **Relações de poder nas organizações e nas instituições da sociedade**. Curitiba: UFPR/CEPPAD, 1999.
- FEITOSA, Saulo, F; TARDIVO, Carla R; CARVALHO, Samuel, J. **Bioética, Cultura e Infanticídio em Comunidades Indígenas Brasileiras: o caso Suruahá**. UNB, 2006.
- FERNANDES, Florestan. **Que Tipo de República?** 2a. ed. Rio de Janeiro: Globo, 2007.
- FIESP. **Promovendo a Inclusão Profissional: cenário do emprego da pessoa com deficiência no Estado de São Paulo**. 2011.
- FIPE/MODEN: **Monitoramento da Inserção da Pessoa com Deficiência no Mercado de Trabalho**. Disponível em: [http://projeto.fipe.org.br/moden/Rais\\_Emprego.aspx](http://projeto.fipe.org.br/moden/Rais_Emprego.aspx). Acesso em: 01.03.2014.
- FLICK, Uwe. **Introdução à Pesquisa Qualitativa**. 3ed. Porto Alegre: Artmed, 2009.
- FONTANA A.; FREY J.H., 2000. Interviewing the art of Science. In: DENZIN et LINCOLN (org.) **Handbook of Qualitative Research**, p. 361-376, London: Sage Publications, 2000.
- FOUCAULT, Michel. **História da Loucura**. São Paulo: Perspectiva, 2008.
- FREDERICO JR. José L. A Reserva de Vagas para Deficientes em Concursos: a lei e a jurisprudência. Teresina: **Jus Navigandi**, ano 11, n.1160, 4 set. 2006.
- FREITAS, Maria Ester de. **Cultura Organizacional: formação, tipologias e impactos**. São Paulo: Makron Books, 1991.
- FREUD, Sigmund. **Totem e Tabu e Outros Trabalhos**. São Paulo: Cia das Letras, 2013.
- FRISCHEISEN. C. O. Ministério Público como Garantia da Efetividade dos Conselhos. In: CARVALHO, M. C. A. A; TEIREIRA, A. C. C. (orgs) **Conselhos Gestores de Políticas Públicas**. São Paulo: Polis, 2000.
- FURTADO, Odair. **Trabalho e Solidariedade**. São Paulo: Cortez, 2011.
- GIDDENS, Antony. **As Consequências da Modernidade**. São Paulo: Unesp. 1991.
- \_\_\_\_\_. (et. al.) **Modernização Reflexiva: política, tradição e estética na ordem social moderna**. São Paulo: Unesp, 1997.
- GIL, Antonio Carlos. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. 4ª.ed. São Paulo: Atlas, 2002.

- \_\_\_\_\_. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. São Paulo: Atlas, 1987.
- GLASER, Barney; STRAUSS, Anselm. **The Discovery of Grounded Theory: Strategies for qualitative research**. New York: Aldine Gruyter, 1967.
- GOFFMAN, Erving. **Estigma: notas sobre a manipulação da identidade deteriorada**. 4ª ed. São Paulo: Zahar, 1982.
- GOHN, Maria G. **Conselhos Gestores e Participação Política**. 4a. ed. São Paulo: Cortez, 2003.
- GOMES, Eduardo G. M. **Conselhos Gestores de Políticas Públicas: Democracia, Controle Social e Instituições**. São Paulo: EAESP-FGV, 2003.
- GOMES, Joaquim Barbosa. **Ação Afirmativa & Princípio Constitucional da Igualdade: o direito como instrumento de transformação social**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.
- GOMES, Maria Helena S. C. **Políticas Sociais: Educação e Desenvolvimento no Contexto de uma Municipalidade**. Americana, SP: Adonis, 2010.
- GOODIN, Robert. Democratic Deliberation Within. **Philosophy and Public Affairs**, vol. 29, nº 1, pp. 81-109, 2000.
- GUGEL, Maria Aparecida. **Pessoas com Deficiência e o Direito ao Trabalho**. Florianópolis: Obra Jurídica, 2007.
- GUIMARAES, J. R. Soares. **Perfil do Trabalho Decente no Brasil: um olhar sobre as unidades da Federação**. OIT, 2012.
- GURZA LAVALLE, Adrian; HOUTZAGER, Peter; CASTELLO, Graziela. Representações Políticas e Organizações Cívicas: Novas Instâncias de Mediação e os Desafios da Legitimidade. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, nº 60, pp. 43-66, 2006.
- HABERMAS, Jürgen. **Mudança Estrutural da Esfera Pública**. São Paulo: Ed. UNESP, 2014.
- \_\_\_\_\_. **Três Modelos Normativos de Democracia**. São Paulo: Lua Nova, v. 36, p. 40-53, 1997.
- HAM, Christopher; HILL, Michael. **The Policy Process in the Modern Capitalist State**. London: Prentice Hall, 1997.
- HAMON, Francis; TROPPER, Michel; BURDEAU, Georges. **Direito Constitucional**. 27ª ed. Barueri, SP: Manole, 2005.
- HARTMAN, Robert S. Introdução, *in* HEGEL, Georg W. F. **A Razão na História**. 4.ª e. São Paulo: Centauro, 2012.
- HEFLINGER, Jr. José E. **Ibicaba, o Berço da Imigração Europeia de Cunho Particular**. Sociologia, Limeira, SP: Unigráfica, 2007.

- HEGEL, Georg W. F. **A Razão na História**: uma introdução a filosofia da história. 4ª ed. São Paulo: Centauro, 2012.
- HEIDEGGER, Martin. **Ser e Tempo**. São Paulo; Rio de Janeiro: editoras Unicamp e Vozes, 2012.
- HENRIQUES, M. Castro. **Introdução à Política de Aristóteles**. Edição Bilíngue, Lisboa: Vega, 1998.
- HERKENHOFF, J. Batista. **Curso de Direitos Humanos**. vol.1: Gênese dos Direitos Humanos. Guarulhos, SP: Editora Acadêmica, 1994.
- HIRSCHFELD, Eugene. in <http://marxist-theory-of-art.blogspot.com.br/2012/08/thersites.html>.
- HOGWOOD Brien; GUNN Lewis. **Policy Analysis for the Real World**. Oxford: University Press, 1984.
- HOMERO. **Ilíada**. São Paulo: Difel, 1961.
- HOTCHKISS, Julie L. **The labor Market Experience of Workers with Disabilities: the ADA beyond**. W. E. Upjohn Institute for Employment Research, 2003. Disponível em: [http://research.upjohn.org/up\\_press/35/](http://research.upjohn.org/up_press/35/)
- HUIZINGA, Johan. **O Declínio da Idade Média**. Coimbra: Ulisseia, /1985/.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA e ESTATÍSTICA. **MUNIC/2010/2011 e 2012**.
- SRAUSS, L. Introdução a obra de Marcel Mauss. In: MAUSS, M. **Sociologia e Antropologia**. São Paulo: EPU/EDUSP, 1974 [1950]. p. 1-36.
- JONES JR, James E. **The Rise and Fall of Affirmative Action**. Wisconsin: Wisconsin University Press, 1993.
- KANAANE, Roberto. **Comportamento Humano nas Organizações: o homem rumo ao século XXI**, São Paulo: Atlas, 1994.
- KANT, Immanuel. **Fundamentação da Metafísica dos Costumes**. S.P.: Abril Cultural, 1974.
- KATEB, Georg. **The Inner Ocean: Individualism and Democratic Culture**. Ithaca, NY: Cornell University Press, 1992.
- KNUDSEN, Christian. TSOUKAS, Haridimus. **The Oxford Handbook of Organization theory: meta-theoretical perspectives**. New York: Oxford University Press, 2003, pp.61-87.
- KRAMARAE, Cheri; SPENDER, Dale. **Routledge International Encyclopedia of Women's Issue and Knowledge**. New York: Routledge, 2000.
- KRELL, Andreas. **Discricioniedade Administrativa e Conceitos Legais Indeterminados**. 2ª ed. São Paulo: Livraria do Advogado, 2013.
- LASSELL, Harold. **The policy Sciences**. Stanford: University Press, 1951.

- LAVILLE Christian; DIONNE Jean. **A construção do saber**: Manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas. Belo Horizonte, UFMG, 1999.
- LIBARDONI, Marlene. **Fundamentos Teóricos e Visão Estratégica da Advocacy**. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/ref/article/view/11936>.
- LIMA Júnior, J. B. Elementos Constitutivos da Ideia dos Direitos Humanos. In: **Os Direitos Humanos Econômicos, Sociais e Culturais**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.
- LINDBLOM, Charles. **O Processo de Decisão Política**. Brasília: Editora UnB, 1981.
- LUBAMBO, Cátia W. Conselhos Gestores e Desempenho da Gestão nos Municípios: Potencialidades e Limites. nº 149/2002 setembro.
- LÜCHMAN, Lígia H. H. **Possibilidades e Limites da Democracia Deliberativa**: a Experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre. Tese doutorado em Ciência Política – Universidade Estadual de Campinas, 2002.
- LUHNANN, Niklas. **A Sociedade como Sistema**. In: RODRIGUES, P. L.; NEVES, F.M. Porto Alegre, Ed. EdIPUCRS, 2012.
- LUNÉ, Antonio J. Baptista; FONSECA, Paulo Delfino. **Almanak da Província de São Paulo**. Ano da Edição: 1873. Reimpresso pela IMESP, 1985.
- MACHADO DE ASSIS, Joaquim M. Pai contra Mãe. In **Relíquias da Casa Velha**. <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/bn000107.pdf>
- MACIEL, Carlos Alberto Batista. Políticas Públicas e Controle Social: encontros e desencontros da experiência brasileira. **Revista Intercâmbio dos Congressos Internacionais de Humanidades** (UnB), v. 01, p. 118-136, 2010.
- MAINGUENEAU, Dominique. **Tendências em Análises do Discurso**. Campinas: Unicamp, 1997.
- MAQUIAVEL, Nicolau, **O Príncipe**. São Paulo: Abril Cultural, 1973.
- MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. Neo-institucionalismo: Fatores organizacionais na vida política. **Revista de Sociologia e Política**. Curitiba: Editorial, RSP, 1989.
- MARCH, James G. **The Pursuit of Organizational Intelligence**. Malden, MA: Blackwell Business, 1999.
- MARKS, Deborah. **Disability**: Controversial debates and psychosocial perspectives. London: Routledge, 1999.
- MATURANA, Humberto; VARELA, J. Francisco. **A Árvore do Conhecimento**. As bases biológicas do conhecimento humano. São Paulo: Palas Atena, 2004.
- MAUSS, Marcel. Ensaio sobre a Dádiva: Forma e Razão da Troca nas Sociedades Arcaicas. In: **Sociologia e Antropologia**. São Paulo: Cosac Naify, 2003.

- \_\_\_\_\_. **Sociologia e Antropologia**. Introdução à obra de Marcel Mauss. In Claude Lévi Strauss, v. 2. São Paulo: EPU/EDUSP, 197. LÉVI-STRAUSS, C.
- MAXIMIANO, Antonio Cesar A. **Teoria Geral da Administração**: da revolução urbana à revolução digital. 6ª ed. São Paulo, Ed. Atlas, 2011.
- MAZZOTTA, Marcos J. S. **Educação Especial no Brasil**. História e Políticas Públicas. São Paulo, Cortez, 1995.
- MELLO, C. A. Bandeira. **O Conteúdo Jurídico do Princípio da Igualdade**. S.P: Malheiros, 2000.
- MESLIN, Michel. Saint Augustin. Paris: **Encyclopaedia Universalis**, 1990.
- MIGUEL, Luiz Felipe. Impasses da Accountability: dilemas e Alternativas da Representação Política. **Revista de Sociologia Política**, nº 25, pp. 165-178.
- \_\_\_\_\_. Representação e Interesses: uma Crítica a Young e Urbinati. **Sétimo Encontro da ABCP – Teoria Política**. Instituto da Ciência Política da UNB, 2010.
- MILL, Stuart J. **An Essay on Government**. Cambridge: University Press, 1937.
- MILLS C. Wright. **The Elite Power**. New York. Oxford: University Press, 1956.
- MIRANDA, A. A. B. **História, Deficiência e Educação Especial**: a prática Pedagógica do Professor de Alunos com Deficiência Mental. Londrina: Unimep, 2003.
- MITHEN, Steven A **Pré-história da Mente**: uma busca das origens da arte, da religião e da ciência, São Paulo, UNESP, 2003.
- MOEHLECKE, Sabrina. Ação Afirmativa: história e debates no Brasil. **Cad. de Pesquisa** 117, nov. 2001.
- MORAES, Alexandre. **Direitos Humanos Fundamentais**. São Paulo: Atlas, 1997.
- MORAIS, José Luiz Bolzan. **As crises do estado e da constituição e a transformação espacial dos direitos humanos**. Porto Alegre, Livraria do Advogado, 2002.
- MOREIRA, Daniel Augusto. **O Método Fenomenológico na Pesquisa**. São Paulo: Thompson, 2002.
- MORGAN Gareth. **Images of organization**. London: Sage, 2006.
- MORGAN Gareth; SMIRCICH, Linda. The case for qualitative research. **The Academy of Management Review**. Pennsylvania, v. 5, n.º4, pp.491-500, Oct. 1980. Acesso Proquest ABI-INFORM (R) Global 1986.
- MORIN, Estelle. Os Sentidos do Trabalho. **RAE**, v.41, nº 3. Jul-Set. 2001.
- MOW. International Research: **The Meaning of Work**. London: Academic Press, 1987.
- NAKAGAWA, Masayuki. **Introdução à Controladoria**. São Paulo: Atlas, 1993.

- O'LEARY, Paul; DEAN, David. **International Research Project on Jobs Retention and Return to Work Strategies for Disabled Workers: Key Issues**, 1998. Disponível em: [www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed\\_emp/@ifp\\_skills/documents](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_emp/@ifp_skills/documents)
- OLIVEIRA, V. A. R. de; CANÇADO, A.C.; PEREIRA, J.R. Gestão Social e Esfera Pública: aproximações teórico-conceituais. **Cad. EBAPE**. BR, v. 8, b. 4, pp.613-626, 2010.
- OLIVER, Michael. **The Politics of Disablement**. London: Macmillan, 1990.
- PAGLIARO, Heloisa. A Recuperação Demográfica dos Povos Indígenas do Brasil. A Experiência dos Kauabís. Parque Indígena do Xingu, Mato Grosso. **XIII Encontro da Associação Brasileira de Estudos Populacionais**. Ouro Preto, M. G.: Nov. 2002..
- PASTORE, José. **Oportunidades de Trabalho para Portadores de Deficiência**. São Paulo: LTr., 2001.
- PATEMAN, Carole. **Participação e Teoria Democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.
- PEREGRINO, Giselly dos Santos. **Cadernos do CNLF**, vol. XIV, nº2, t.2.
- PERNICE, Regina; LUNT Neil. **Study Report: New Zeland**, Geneva: International Labour Office (OIT), 1999.
- PIKTIN, Hannah H. O Conceito de Representação. In: CARDOSO, F.H. e MARTINS, C. **Política e Sociedade**. São Paulo: Cia Editora Nacional [1982].
- PINTO FERREIRA, L. **Princípios Gerais do Direito Constitucional Moderno**. 6ª ed. rev. e ampl. São Paulo: Saraiva, 1986
- PIOVESAN, Flávia. Ações Afirmativas e Direitos Humanos. In **REVISTA USP**. São Paulo, n. 69, pp. 36-43, março/maio 2006. Disponível em: <http://www.usp.br/revistausp/69/04-flavia.pdf>
- PLATÃO. **A República**. 5ª ed. Lisboa: F. Calouste Gulbenkian, /1987/.
- RABAT, Márcio Nuno. **Representação, Participação Política e Controle Social: Instituições, Atores e História**. Câmara dos Deputados, Assembleia Legislativa. Brasília, Biblioteca digital da Câmara dos Deputados, 2010.
- RAMOS, Alberto Guerreiro. **A Nova Ciência das Organizações: uma reconceitualização da riqueza das nações**. Rio de Janeiro: FGV, 1981.
- RAWLS, John. **Uma Teoria da Justiça**. São Paulo: Martins Fontes, 2008.
- RIVERO, Jean; MOUTOUH, Hugues. **Liberdades públicas**. São Paulo: Martins Fontes, 2006
- ROCHA, Décio; DEUSDARÁ, Bruno. Análise de Conteúdo e Análise do Discurso: aproximações e afastamentos na (re)construção de uma trajetória. Scielo, Alea: **Estudos**

**Neolatinos.** v. 7, n. 2, Rio de Janeiro, Jan. Jul. 2005.

RODRIGUES, P. Leo; NEVES, Fabrício M. **Niklas Luhmann: A sociedade como sistema.** Porto Alegre, Ed. EdiPUCRS, 2012.

ROSENFELD, Denis, L. **Filosofia Política e Natureza Humana: uma introdução à filosofia política.** Porto Alegre: L&PM Editores, 1990.

ROUSSEAU, Jean J. **Cartas Escritas da Montanha.** Tradução de Maria C. P. Pissarra, Maria das Graças de Souza. São Paulo: EDUC; UNESP, 2006.

\_\_\_\_\_. **Discurso sobre a Origem e os Fundamentos da Desigualdade entre os Homens.** São Paulo: Nova Cultural, 1999.

SALA, J. B. Os direitos do Deficiente Físico e a Tecnologia Assistiva na Norma Internacional e na Norma Nacional. In: **Direitos Humanos** (BUCCI; SALA; CAMPOS, orgs). São Paulo: Saraiva, 2012.

SALLES, Helena da Motta. **Gestão Democrática e Participativa.** Florianópolis: Departamento de Ciências de Administração. /UFSC: TESE/ CAPES: UAB, 2010.

SANTANA, Jair E. **Democracia e Cidadania: O referendo como Instrumento de Participação Política.** Belo Horizonte: Del Rey, 1995.

SANTOS JUNIOR, Orlando. A. **Democracia e Governo Local: dilemas da reforma municipal no Brasil.** Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ-FASE, 2001.

SANTOS JUNIOR, Orlando; AZEVEDO, S. RIBEIRO, L.C. **Democracia e Gestão Local.** a experiência dos conselhos municipais no Brasil. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2004.

SANTOS, Boaventura S.; AVRITZER, L. **Democratizar a Democracia.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005

SANTOS, BOAVENTURA de Souza. **Renovar a Teoria Crítica e Reinventar a Emancipação Social.** São Paulo: Boitempo, 2007.

SANTOS, Marília Lourindo dos. **Interpretação Constitucional no Controles Judicial das Políticas Públicas.** Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2006.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais.** 6ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

\_\_\_\_\_. **Eficácia dos Direitos Fundamentais.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998.

SCHEDLER, Andreas. Conceptualizing accpountability. In: Schedler A. *et al.* **The Self-Restraing State.** Power and accountability in new democracies. Boulder and London: Lyenne Rinner Publichers, 1999.

- SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalism, Socialism and Democracy**. 3<sup>a</sup>. ed. New York: Harper, Torchbooks, 1950. Ed. Brasileira: **Capitalismo, Socialismo e Democracia**, Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.
- SCHWARTZMAN, Simon. **As causas da Pobreza**. Rio de Janeiro: FVG. 2004.
- SCHWARTZMAN, Simon; COX, Cristián. **Políticas Educacionais e Coesão Social** – uma Agenda Latino-americana. São Paulo: Elsevier, iFHC e Campus, 2010.
- SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: Conceitos, esquemas de análises, casos práticos**. 2<sup>a</sup> ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.
- SEN, Amartya K. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Cia. das Letras, 2000.
- SEVCENKO, Nicolau. **Literatura como Missão** – Tensões sociais e criação cultural na Primeira República. 2<sup>a</sup>. Ed. São Paulo: Brasiliense, 1985.
- SILVA, Antônio O. **Notas sobre a Liberdade e a Tirania da Maioria**. In Stuart Mill. Disponível em: <http://www.periodicos.uem.br/ojs/index.php/EspacoAcademico/article/view/8426/4721> (2009). Acesso em 13/02/2013.
- SOARES, Fabiana de Menezes. **Direito Administrativo de Participação: cidadania, Direito, estado e Município**. Belo Horizonte: Del Rey, 1997.
- SOARES, José Ribeiro Guimarães. **Perfil do Trabalho Decente no Brasil: um olhar sobre as Unidades da Federação**. Brasília: OIT, 2012.
- SORJ, Bernardo. **Civil Societies North-South: NGOS and dependency**. Rio de Janeiro: The Eldestein Center for Social Research, 2005.
- SOUSA, L. F.; VIEIRA, M. de L. O Surdo e a Educação Superior: um breve manifesto. **Boletim da UFMG, nº 1689, ano 36**, 2010. Disponível em <<http://www.ufmg.br/boletim/bol1689/2.shtml>>
- STANISCI, S.A. **Os Conselhos Deliberativos e Paritários e a Questão Participativa de Políticas Sociais**. São Paulo: FUNDAP, 1999.
- STRAUSS, Anselm; CORBIN, Luliet. **Basics of Qualitative Research: techniques and procedures for developing grounded theory**. London: Sage Publications, 1998.
- STUART MILL, J. **O Governo Representativo**. 3.ed. São Paulo: Ibrasa, 1995.
- SUNDFELD, Carlos A. **Fundamentos dos Direitos Públicos**. São Paulo: Malheiros Editores, 1992.
- TEIXEIRA, Elenaldo C. Sistematização – Efetividade e Eficácia dos Conselhos. In: CARVALHO, Maria do Carmo A. A.; TEIXEIRA, Ana Cláudia C. (org.). **Conselhos Gestores de Políticas Públicas**. São Paulo: Polis, 1999.



- TELLES, V. **Poder Local, Participação Popular, Construção da Cidadania**. São Paulo: Instituto Cajamar/ Instituto Polis/Fase/Ibase, 1994.
- TERRY, Andersom (2004). **The Pursuit of Fairness**. 198 Madison Avenue, New York, New York: Oxford University Press, 2004.
- THORNTON, Patricia. **Employment Quotas**. Livies and National rehabilitation Funds for Persons with Disabilities. Geneva: International Labour Organization (OIT), 1999.
- TOCQUEVILLE, Alexis. **Democracia na América**. São Paulo: Martins Fontes, 1998.
- TOLFO S.R.; PICCININI, V. Sentidos e significados do trabalho: explorando conceitos, variáveis e estudos empíricos brasileiros. **Psicologia & Sociedade**: Ed. Especial, 1: 38-46, 2007.
- TOURAINÉ, Alan. **O Que é Democracia?** Petrópolis: Vozes, 1996.
- TUCÍDIDES. **História da Guerra do Peloponeso**. 2a. ed. Brasília: Huitec e Ed. Universidade de Brasília 1982.
- URBINATI, Nadia. **Representation as Advocacy: a Study of Democratic Deliberation**. Sage Publications, Political Theory, vol. 28, no. 6, PP 758-86, 2010.
- VEYNE, Paul (org.). **História da Vida Privada**. 1º. vol. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- \_\_\_\_\_. **Como se Escreve a História**. 4ª ed. Brasília: UNB, 2008.
- VYGOTSKY, Lev. **A Formação Social da Mente: o desenvolvimento dos processos psicológicos superiores**. 7ª ed. SP: Martins Fontes, 2007.
- \_\_\_\_\_. Enfoque Psicológico da Educação pelo Trabalho: In: **Psicologia Pedagógica**, 2ª. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2004.
- WALZER, Michael. **Esferas da Justiça: uma defesa do pluralismo e da igualdade**. Trad. J Simões. São Paulo: Martins Fontes, 2003.
- WÉBER, Édouard-Henri. *Thomisme*. Paris: **Encyclopaedia Universalis**, 1990
- WHETTEN, David A. O que constitui uma contribuição teórica. **RAE: Revista de Administração de Empresas**. São Paulo: v. 43, n. 3, pp. 69-73, jul. set 2003.
- WILDAVSKY, Aaron. **Speaking Truth to Power: the art and craft of policy analysis**. Boston, Brown, 1979.
- WOLFF, Jonathan. **Platão contra a Democracia**. London: University College, 2004.
- YANOW, Dvora. **Interpretation and Method: Empirical research methods and the interpretative turn**. 2 ed. Peregrine Schwartz- SHEA, 2003.
- YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

**APÊNDICES**  
**Instrumentos de Pesquisas de Campo**









1. \_\_\_\_\_ 2. \_\_\_\_\_ 3. \_\_\_\_\_  
4. \_\_\_\_\_

**1.26 O Município faz ampla divulgação dos Direitos das Pessoas com Deficiência?**

Não  Sim. De quais formas?

---

**1.27 Houve mobilização/envolvimento do Legislativo Municipal?**

Não  Sim. Como?

---

**1.28 Houve mobilização do Executivo?**

Não  Sim. Como?

---

**1.29 Houve mobilização da Sociedade Civil?**

Não  Sim. Como?

---

**1.30 Houve mobilização do Setor Público?**

Não  Sim. Como?

---

**1.31 Houve mobilização do Setor Privado?**

Não  Sim. Como?

---

**1.32 Houve retorno /avaliação da Sociedade Civil sobre o assunto?  Não.  Sim.  Especificar**

---

**1.33 A avaliação gerou alguma mudança/rumo do(s) programa(s)  Não.  Sim.  Especificar**

---

## Bloco 2

### 2.1 Desenvolvimento Econômico e Social do Município

	Nº de estabelecimentos	Nº de empregados	Nº estab. que emprega PCDs	Nº de PCDs empregados
Serviços	_ _ _ _	_ _ _ _	_ _ _ _	_ _ _
Setor público	_ _ _ _	_ _ _ _	_ _ _ _	_ _ _
Indústria	_ _ _ _	_ _ _ _	_ _ _ _	_ _ _
Comércio	_ _ _ _	_ _ _ _	_ _ _ _	_ _ _

**2.2 O Município destina recursos específicos para a Promoção dos Direitos das Pessoas com Deficiência?**

Não.  Sim

Como é estabelecido o valor a ser repassado? \_\_\_\_\_

### 2.3 Esses recursos estão inseridos no PPA e Leis Orçamentárias?

Não  Sim

Especificar \_\_\_\_\_

### 2.4 Articulações Institucionais e Interinstitucionais no Município para Inclusão da Pessoa com Deficiência no Mercado de Trabalho.

#### 2.4.1 Existem iniciativas políticas ou programas articulados regionalmente?

Não  Sim

Modalidade: \_\_\_\_\_

#### 2.4.2. Existem iniciativas políticas ou programas articulados com Municípios vizinhos?

Não  Sim

Modalidade: \_\_\_\_\_

### 2.5 Na sua percepção, quais são as dificuldades das Pessoas Com Deficiência ocuparem cargos nas Instituições Públicas ou Privadas? (Indicar assinalando o item. Pode haver respostas múltiplas)

- Dificuldade de adaptação da pessoa com deficiência
- Dificuldade dos demais funcionários em lidar com os aspectos da deficiência;
- Características peculiares do trabalho oferecido;
- Falta de acessibilidade nos locais de trabalho que facilitem a inclusão
- Características protetoras da família que impedem a exposição social do indivíduo com deficiência

### 2.6 Na sua percepção quais são as dificuldades das Pessoas com Deficiência ocuparem cargos mais elevados no trabalho de forma geral? (Indicar assinalando o item correspondente. Pode haver respostas múltiplas):

- Acesso aos níveis superiores de ensino
- Falta de capacitação de profissionais
- Cuidados que a deficiência quer
- Ausências no trabalho desses profissionais
- Barreiras sociais ainda não transponíveis

### 2.7 O Município celebrou Convênio/Programa para inclusão social ou profissional das Pessoas Com Deficiência em âmbito FEDERAL?

Educação	Não <input type="checkbox"/>	Sim <input type="checkbox"/>	Qual? _____
Saúde	Não <input type="checkbox"/>	Sim <input type="checkbox"/>	Qual? _____
Cultura	Não <input type="checkbox"/>	Sim <input type="checkbox"/>	Qual? _____
Esporte/Lazer	Não <input type="checkbox"/>	Sim <input type="checkbox"/>	Qual? _____
Trabalho	Não <input type="checkbox"/>	Sim <input type="checkbox"/>	Qual? _____
Assist. Social	Não <input type="checkbox"/>	Sim <input type="checkbox"/>	Qual? _____

### 2.8 O Município celebrou Convênio/Programa para inclusão social das Pessoas com Deficiência em âmbito ESTADUAL?

Educação	Não <input type="checkbox"/>	Sim <input type="checkbox"/>	Qual? _____
Saúde	Não <input type="checkbox"/>	Sim <input type="checkbox"/>	Qual? _____
Cultura	Não <input type="checkbox"/>	Sim <input type="checkbox"/>	Qual? _____
Esporte/Lazer	Não <input type="checkbox"/>	Sim <input type="checkbox"/>	Qual? _____
Trabalho	Não <input type="checkbox"/>	Sim <input type="checkbox"/>	Qual? _____
Assist. Social	Não <input type="checkbox"/>	Sim <input type="checkbox"/>	Qual? _____

### 2.9 Qual o número de pessoas com deficiência cadastradas na Secretaria de Assistência Social que recebem BPC



**(Benefício Prestação Continuada)?**

|\_\_\_\_\_|

**2.10 Houve situações de saída do BPC para ingresso no mercado de Trabalho?**

Não  Sim  Quantos e em qual situação? |\_\_\_\_\_| \_\_\_\_\_

**2.11 Houve situações de saída do mercado de Trabalho e entrada no BPC?**

Não  Sim  Quantos e em qual situação? |\_\_\_\_\_| \_\_\_\_\_

**2.12 Existem no Município Programas de Reinserção no Mercado de Trabalho ou Reabilitação Profissional?**

Não  Sim  Como é realizado?

---

**Informações Complementares:**

---

**Obrigada pela participação.**



## ROTEIRO DA ENTREVISTA

### 1. Política da empresa para a contratação de Pessoas com Deficiência.

- 1.1. Qual é a cota da empresa determinada pela Lei? \_\_\_\_\_ funcionários.
- 1.2. A cota está totalmente preenchida?  Sim  Não
- 1.3. Qual o número atual de Pessoas com Deficiência Contratadas? \_\_\_\_\_
- 1.4. Existem eventuais resistências ou restrições à contratação de PcD?  Sim  Não
- 1.5. Caso a resposta tenha sido positiva, ela se dá por:
- 1.5.1. Cultura  1.5.2. Produtividade  1.5.3. Dificuldade de trabalhar com Prof. c/ Deficiência
- 1.5.4. Peculiaridades da função.  1.5.5. Peculiaridades do ramo de atividade

### 2. Recrutamento e Seleção.

- 2.1. No momento existem vagas em aberto para PcDs?  Sim  Não
- 2.2. Quais são as vagas em aberto (funções)?
- 
- 

- 2.3. Existem restrições para essas vagas quanto ao tipo de deficiência?  Sim  Não

Motivo:

---

---

- 2.4. Quais são as áreas solicitantes?
- 
- 

- 2.5. Quais as tipologias da deficiência mais **recorrentes** nas contratações?

- 2.5.1 Visual  2.5.2 Auditiva  2.5.3 Motora  2.5.4 Cognitiva  2.5.5. Outras
- 2.5.  Especificar se é motivada por funcionalidade operacional ou outras razões.
- 
- 

- 2.6. Qual a tipologia da deficiência menos **demandada** pelas áreas contratantes?

- 2.6.1 Visual  2.6.2 Auditiva  2.6.3 Motora  2.6.4 Cognitiva  2.6.5. Outras

2.6.6. Alguma justificativa funcional?

---

---

2.7. Qual é a fonte de recrutamento mais recorrente?

---

2.8. A empresa tem dificuldade de atração desses profissionais?  Sim  Não

Caso positivo, relate identificando as maiores dificuldades de recrutamento e seleção:

---

---

---

2.9. Quais os *casos* de sucesso nas contratações?

---

---

---

2.8. A Empresa recorre ou recorreu ao Trabalho Assistido?  Sim  Não

2.10.1. Intermediários: ONG: \_\_\_\_\_

2.10.2. Assessorias Privadas: \_\_\_\_\_

2.9. A Empresa disponibiliza tecnologia assistiva?  Sim  Não

2.10. Os espaços físicos estão adaptados para receber profissionais com deficiência?  
 Sim  Não  Parcialmente

2.10.1 Se, parcialmente, informar como os espaços físicos afetam a contratação de profissionais com alguma deficiência específica?

---

---

### 3. Política de Emprego de Pessoas com Deficiência na Empresa.

3.1 A rotatividade dos PcDs é diferente dos demais?  Sim  Não

3.2 Qual o tempo médio de permanência dos PcDs na Empresa?  Meses  Anos

3.3 A empresa já foi autuada pela Fiscalização do Trabalho?  Sim  Não

3.4 Houve multa?  Sim  Não Valor R\$ \_\_\_\_\_

3.5 A empresa recorreu da decisão?  Sim  Não

3.5.1. Já tem o resultado? Se positivo, informe qual.  Sim  Não

---

3.6 A Empresa assinou algum TAC (Termo de Ajuste de Conduta)?  Sim  Não

3.7 Teve reincidência?  Sim  Não

3.8 Como tem atuado para atender ao TAC?

---

---

3.9 Alguma empresa externa assessora nesse tema?  Sim  Não  
3.9.1. Caso positivo, qual?

---

3.10 Existe política interna na empresa para reter esses funcionários?

---

#### 4. **Treinamento e Desenvolvimento**

4.1 Existe plano de integração da PcD?  Sim  Não

4.2 A integração dos profissionais com deficiência é monitorada?  Sim  Não

4.2.1 Quem monitora a integração?

---

---

4.2.2. Quem supervisiona e orienta?

---

4.3 A empresa oferece educação básica complementar?  Sim  Não

4.4 A empresa oferece qualificação profissional complementar?  Sim  Não

4.4.1. Caso positivo, especificar:

---

4.5 Os critérios de avaliação de desempenho para PcDs e não PcDs são similares?  Sim  Não

4.6 As exigências de produtividade são similares?  Sim  Não

4.7. Os gestores foram preparados para trabalhar com Prof. c/ Deficiência?  Sim  Não

4.8. Os gestores dão retorno e orientam os PcDs quando encontram uma não conformidade na conduta ou desempenho?  Sim  Não

4.8.1. Especificar:

---

---

4.9. A empresa ajuda a traçar metas de carreira e de futuro profissional?  Sim  Não

4.10 Existe plano de carreira para os Profissionais c/ Deficiência na Empresa?  Sim  Não

4.11 Quais foram os casos de **sucesso de desenvolvimento profissional** (PcD) na empresa?

---

---

4.12 Pode relatar um caso de **promoção (carreira)**?

---

---

## 5. Salários e Benefícios

5.1. O salário pago à Pessoa com Deficiência é igual com demais funcionários na mesma função?  Sim  Não

5.1.1. Caso negativo, especificar:

---

5.2. O salário pago está relacionado à jornada de trabalho?  Sim  Não

5.2.1. Qual é a média salarial das Pessoas com Deficiência na Empresa? \_\_\_\_\_

5.3. Quais os benefícios oferecidos?

---

5.4. Os benefícios são os mesmos oferecidos aos demais funcionários?  Sim  Não

5.4.1. Caso negativo, especificar.

---

## 6. Avaliação da aplicabilidade da Lei de Cotas

6.1. Em sua opinião, quais são as dificuldades encontradas para cumprir as determinações da Lei de Cotas?

---

---

6.2. Como avalia a Lei de Cotas?

6.2.1. Avaliação Positiva:

---

6.2.2. Avaliação Negativa:

---

6.3. Se fosse possível, mudaria algum aspecto da Lei de Cotas?

**Comentários adicionais**

---

**Obrigada pela participação.**



## ROTEIRO DA ENTREVISTA.

### 1. Recrutamento e Seleção:

- 1.1 Cadastro direto da Pessoa com Deficiência no Banco de Dados da Consultoria  Sim  Não
- 1.2 O Banco de Dados foi programado p/ incluir especificidades da deficiência?  Sim  Não
- 1.3 No caso de uma empresa solicitar os serviços da sua empresa para recrutamento e seleção, especifica as limitações (tipo da deficiência) em virtude (ou não) da função?  Sim  Não
- 1.4 Quais são os Profissionais com Deficiência mais requisitados (por tipo da deficiência)?
- 1.4.1 Visuais  1.4.2 Auditiva  1.4.3 Motora  1.4.4 Cognitiva  1.4.5.Outras
- 1.5.  No momento existem vagas em aberto para PcDs?  Sim  Não
- 1.6. Qual o total de vagas em aberto? \_\_\_\_\_
- 1.7. Quais são as vagas em aberto (função) cujas exigências qualificatórias tem restrições para as PcD em virtude das tipologia da deficiência e o ramo de atividade da empresa contratante?

Nº Vagas	Função	Requisitos	Limitações
----------	--------	------------	------------

---

---

---

---

---

---

- 1.8. Quais são as vagas em aberto em que podem ser contratadas Pessoas com Deficiência?

---

---

---

Total de vagas em aberto: \_\_\_\_\_ Total de vagas que aceitam PcD: \_\_\_\_\_

- 1.8.1. Especificar se as limitações são motivadas por características operacionais ou outras razões.

---

---

---



1.9. Quais profissionais com deficiência mais **solicitados** pelas empresas contratantes?

- 1.9.1. Com Def. Visual       1.9.2. Com Def. Auditiva       1.9.3. Com Def. Motora  
 1.9.4. Com Def. Cognitivo       1.9.5. Outras

1.9.6. Existe alguma justificativa funcional?

---

---

---

1.10. A Consultoria tem dificuldade de atração desses profissionais para cadastro em seu banco de dados?

- Sim     Não

1.11. Qual o meio de chamada/divulgação das vagas que utiliza com mais frequência?

---

---

---

---

1.12. Busca recrutar profissionais na região onde a empresa se localiza?       Sim     Não

Caso negativo, especificar o motivo:

- 1.12.1. Os profissionais da região são de baixa qualificação.  
 1.12.2. As Pcds da região não tem cultura de empresabilidade.  
 1.12.3. Quando efetuado chamada para contratação não há interesse da comunidade regional.

1.13. Quais os casos de sucesso de recrutamento e seleção?

---

---

---

## 2. Trabalho Assistido ou Apoiado

2.1. Já realizou assessoria para essa modalidade de serviço?       Sim     Não

2.2. Qual foi a duração do trabalho?

---

2.3. Especificidades da assessoria:

---

---

---

---

---

---

### 3. Emprego de Pessoas com Deficiência na Empresa

- 3.1 A Rotatividade das PcDs nas empresas assessoradas é alto?  Sim  Não
- 3.2 Qual o número de candidatos encaminhados por vaga em aberto?  01  02  03
- 3.3 Qual o tempo médio de permanência dos candidatos no emprego?  06 m.  1ano  2anos  
 3 anos  Mais

### 4. Assessoria em Treinamento e Desenvolvimento na Empresa Contratante.

- 4.1. A Consultoria presta serviços de integração funcional à PcDs?  Sim  Não
- 4.2. A Consultoria oferece qualificação profissional complementar?  Sim  Não
- 4.2.1. Com qual frequência esse serviço é solicitado? \_\_\_\_\_
- 4.3. Em sua **opinião** os gestores são preparados para trabalhar com PcDs?  Sim  Não
- 4.4. Em sua **opinião** os gestores dão retornos frequentes e orientam os PcDs quando encontram uma não conformidade nos ajustes de conduta ou desempenho  Sim  Não
- 4.5. Em sua **opinião** quais os motivos de desligamentos mais frequentes no mercado de trabalho?
- 4.5.1. Cultura da empresa  4.5.2. Baixa Produtividade  4.5.3. Dificuldades de trabalhar com Pessoas com Deficiência
- 4.5.4. Tendo cumprido a exigência da Fiscalização, a empresa demite.
- 4.6. Pode relatar casos de **sucesso** no recrutamento e seleção?
- 
- 
- 

### 5. Salários e Benefícios

- 5.1 O salário pago à Pessoa com Deficiência guarda proporcionalidade com demais funcionários na mesma função da empresa contratante?  Sim  Não
- 5.1.1. Caso negativo, especificar:
- 
-

5.1.2. Qual a carga horária mais solicitada?

Jornada parcial. Nº de horas: \_\_\_\_\_ Jornada integral: Nº horas: \_\_\_\_\_

5.1.3. O salário oferecido está relacionado à jornada de trabalho?

Sim  Não

Qual é a **média** salarial das Pessoas com Deficiência?

---

Quais os benefícios oferecidos?

---

1.2 Os benefícios são os mesmos oferecidos aos demais funcionários?

Sim  Não

5.4.1. Caso negativo, especificar.

---

## 6 . Avaliação da aplicabilidade da Lei de Cotas.

6.1 Em sua opinião, quais são as barreiras e os estímulos encontrados para cumprir as determinações da Lei de Cotas?

---

---

---

---

6.2. Como avalia a Lei de Cotas?

6.2.1. Avaliação Positiva:

---

---

6.2.2. Avaliação Negativa:

---

---

6.3. Se fosse possível, mudaria algum aspecto da Lei de Cotas?

**Espaço reservado para comentários adicionais do entrevistado.**

---

**Obrigada pela participação.**

## APÊNDICE 4

### PROFISSIONAIS COM DEFICIÊNCIA

Data: \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_

Tempo da Entrevista: \_\_\_\_\_

Entrevistado: \_\_\_\_\_

Idade: \_\_\_\_\_ Escolaridade:  E.F  E.M  E.S: \_\_\_\_\_

Tipo de Deficiência: \_\_\_\_\_

CID: \_\_\_\_\_

Profissional Reabilitado: \_\_\_\_\_

Informações Complementares:

Observações:

Modalidade de Contratação: Celetista; Autônomo; Contrato por Prazo Determinado; Outros.

\_\_\_\_\_

Ramo de Atividade da Empresa; Número de funcionários

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

## ROTEIRO DA ENTREVISTA

### 1. Canais utilizados para procurar emprego:

- 1.1  Cadastro direto no Site da Empresa.  
1.2  Entrega pessoal do Currículo na Empresa de seu interesse.  
1.3  SINE / CAT / CPTR.  
1.4  Agências intermediadoras de emprego em geral.  
1.5  Consultorias especializadas em recrutamento e seleção de PcD/Instituições de Apoio  
1.6  Indicações de amigos ou profissionais da área de Recrutamento e Seleção.

1.7. Quais dos canais de recrutamento, que na sua opinião, são os mais eficientes?

---

1.8. Qual é a fonte de recrutamento você mais recorre? \_\_\_\_\_

### 2. Recrutamento e Seleção.

2.1. Existe facilidade de acesso às empresas de intermediação?  Sim  Não

Caso negativo, porque \_\_\_\_\_

2.2. Quais os obstáculos encontrados na procura de emprego? Relacionar por ordem de relevância:

1. \_\_\_\_\_  
2. \_\_\_\_\_  
3. \_\_\_\_\_

2.3. Em sua opinião, quais são as tipologias de deficiência que têm mais restrições no mercado de trabalho?

2.3.1 Visual  2.3.2 Auditiva  2.3.3 Motora  2.3.4 Cognitiva  2.3.5. Outras  2.3.6. Prof.  
Restrito

2.3.  Especificar se, em sua opinião, essa restrição é motivada por característica operacional ou outras razões.

---

2.4 Você procura (ou) emprego em locais próximos a sua residência?  Sim  Não

2.4.1. Caso positivo, especificar

2.4.2. Caso negativo, especificar:

- A região tem baixa oferta de emprego.  Os salários da região são baixos.  
 Empresas da região não contratam PcD.  Empresas da região são de pequeno porte.  
 Falta cultura de empregabilidade de PcD na região.

Faltam órgãos de intermediação de mão de obra (recrutamento na região).

Outros. Especificar

---

---

### 3. Trabalho:

3.1. Qual o tempo médio que você fica desempregado?

---

3.2. Encontra restrições de trabalho em razão de sua deficiência?  Sim  Não

Se positivo, detalhar:

---

---

3.3. A Empresa recorre ou recorreu ao Trabalho Assistido/Apoiado?  Sim  Não

3.3.1. Intermediários:

ONGs.

---

Assessorias

Privadas

---

3.4. A Empresa disponibiliza tecnologia assistiva?  Sim  Não

3.5. Os espaços físicos das empresas e consultorias estão são adaptados para receber profissionais com deficiência?  Sim  Não  Parcialmente

4.5.1. Se, parcialmente, informar quais e como os espaços físicos podem afetar o conforto e desempenho profissional.

---

---

3.6. Qual a distância da sua residência ao local de emprego? \_\_\_\_\_

3.7. Quanto tempo para locomover-se da residência ao local de trabalho? \_\_\_\_\_

3.8. Meio de transporte utilizado \_\_\_\_\_

### 4. Emprego.

4.1. A rescisão de seu último contrato de trabalho foi por:

Pedido próprio de desligamento.  Dispensa do empregador.

4.1.1. Sabe qual foi o motivo da dispensa do empregador?  Sim  Não

4.1.2. Se positivo, informe:

---

---

4.1.3. Motivo do seu pedido de desligamento:

---

---

4.2. Você identificou políticas/programas de apoio à contratação de PcD?  Sim  Não

4.3. Recebeu qualificação funcional para o trabalho?  Sim  Não

4.4. A integração dos Profissionais c/Deficiência na empresa é monitorada?  Sim  Não

5.3.1. Quem monitora (ou) a integração?

---

4.5. Recebe retorno de seu desempenho?  Sim  Não

4.6. Já recebeu alguma promoção no trabalho?  Sim  Não

Caso positivo, detalhar:

---

---

4.7. Em sua opinião, os critérios de avaliação de desempenho para PcDs e não PcDs são similares?

Sim  Não

4.8. As exigências de produtividade são similares?

Sim  Não

4.9. Em sua opinião, os gestores foram preparados para trabalhar com Profissionais com Deficiência?

Sim  Não

4.10. Em sua opinião, os colegas de trabalho estão preparados para trabalhar com Profissionais com Deficiência?

Sim  Não

4.11. Os gestores dão retorno frequentes e orientam quando encontram uma não conformidade nos ajustes de conduta ou desempenho?

Sim  Não

4.11.1. Especificar como.

---

---

4.12. A Empresa ajuda a traçar metas de carreira e de futuro profissional?  Sim  Não

4.13. Existe na Empresa plano de carreira para Profissionais c/ Deficiência?  Sim  Não

4.14. Você conhece algum caso de promoção e/ou sucesso de PcD na carreira profissional?

---

---

## 5. Salários e Benefícios.

5.1. O salário pago à Pessoa com Deficiência guarda proporcionalidade com demais funcionários na mesma função?  Sim  Não

5.1.1. Caso negativo, especificar:

---

---

5.2 O salário pago está relacionado à jornada de trabalho?  Sim  Não

5.3 Quais os benefícios oferecidos?

---

---

5.4 Os benefícios são os mesmos oferecidos aos demais funcionários?

Sim  Não

5.4.1. Caso negativo, especificar.

---

---

---

## **6. Avaliação da aplicabilidade da Lei de Cotas**

6.1. Em sua opinião, quais são as dificuldades encontradas para cumprir as determinações da Lei de Cotas?

---

6.2. Como avalia a Lei de Cotas?

6.2.1. Avaliação Positiva:

---

---

6.2.2. Avaliação Negativa:

---

---

6.3. Se fosse possível, mudaria algum aspecto ou faria alguma proposição para a Lei de Cotas se tornar mais efetiva?

---

---

---

---

---

## **Comentários Adicionais**

---

**Obrigada pela participação.**