

As empresas e as cotas para pessoas com deficiência

Marcelo Neri
Chefe do Centro de Políticas Sociais do IBRE/FGV e da EPGE/FGV
mcneri@fgv.br

Uma forma de conciliar justiça social e eficiência econômica seria permitir que as empresas que não cumprissem as cotas contribuíssem para um fundo de financiamento de ações às PPDs

Existe um seleto grupo de pessoas portadoras de deficiência (PPDs) bem-sucedidas em termos empregatícios, aquelas que conseguem um posto no mercado formal de trabalho. Por isso, aqui o foco de análise é a política de cotas, implementada em 1999, principal mecanismo de inserção trabalhista disponível às PPDs. A lei estipula pisos percentuais diferenciados de contratação de empregados, dependendo do tamanho da empresa. As empresas entre 500 e 1.000 funcionários, por exemplo, têm de contratar pelo menos 4% de PPDs, enquanto as que estiverem acima deste número precisam dispor de 5% ou mais de vagas para PPDs em seu quadro funcional. Como o Brasil é um país onde algumas leis "não pegam", é importante avaliar qual é o impacto da nova legislação, assim como os resultados se a mesma fosse atendida. As lições desta análise geram subsídios para avaliação do desenho de cotas empregatícias em outros aspectos, em particular nas ações afirmativas voltadas para afro-descendentes, hoje em pauta no debate brasileiro.

A análise é feita com base nos dados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) para 2000, que, pela primeira vez, incorporou a questão da deficiência em seu questionário. Registros administrativos, como a RAIS, permitem monitorar a efetividade de cláusulas sociais da legislação. Eles informam a posição oficial de agentes em relação às suas obrigações legais. A avaliação do cumprimento e da efetividade da política de cotas traçada exige que os dados sejam fornecidos pelas empresas. Neste caso, pesquisas domiciliares não propiciam este tipo de apreciação, pois deixam de fornecer o mapa de ligação entre os atributos dos empregados e as suas respectivas empresas, a unidade de observação legal neste caso.

A adequação às cotas legais já fixadas, deveria, em tese, dobrar o emprego formal de pessoas com deficiência, gerando 518 mil novos postos de trabalho

Desagregação — Outra necessidade é a da desagregação dos dados. Exemplo: se metade das empresas de determinado porte contrata o dobro exigido pelas cotas, enquanto outras não empregam nenhuma PPD, a lei de cotas estaria sendo exatamente atendida no agregado dessas empresas, apesar de serem, por construção, totalmente desrespeitadas por umas e irrelevantes para as demais. Em ambos os casos, as cotas não seriam efetivas, no sentido de não impactarem comportamentos empresariais. Assim, os microdados da RAIS representam a melhor oportunidade disponível para testar a relação entre intenções dos legisladores e os resultados práticos da política traçada na visão das empresas, responsáveis últimas pelo cumprimento da lei de cotas.

Num universo de 26 milhões de trabalhadores formais ativos, 537 mil são pessoas com deficiência, representando 2,05% do total de empregados, segundo as próprias firmas. Na ótica regional, 5 dos 27 estados apresentam proporções de PPDs superiores à média nacional: Rio Grande do Sul (3,10%), São Paulo (2,73%), Distrito Federal (2,19%), Espírito Santo (2,19%) e Paraná (2,13%). Rondônia (0,57%), Tocantins (0,55%) e Piauí (0,63%) são os que apresentam as menores percentagens de contratações de PPDs, muito abaixo da cota mínima exigida por lei. A fim de analisar a efetividade da lei de cotas dos PPDs, é fundamental separar as empresas por faixas de porte de acordo com as exigências legais fixadas (2%, 3% e 5% de PPDs entre o total de empregados). Isto é imprescindível, uma vez que 45% do emprego formal estão em empresas de menor porte, não sujeitas à legislação.

Estabelecimentos com menos de 100 funcionários, que por lei não têm obrigação de contratar pessoas com deficiência, apresentam uma taxa de empregabilidade média de PPDs de 1,05%, inferior ao conjunto de empresas. Isto pode ser percebido como um sinal da pressão que a lei exerce sobre as de maior porte. Essas, por sua vez, estão longe de se adequar à lei. As que empregam de 100 a 200 funcionários são responsáveis por 8,5% do emprego formal e são obrigadas a reservar 2% de seus postos para pessoas com deficiência, apresentam uma taxa de empregabilidade média de 2,7%. Nas empresas com 201 a 500 servidores, responsáveis por 12% do emprego formal, verifica-se uma taxa de empregabilidade de PPDs de 2,9% contra a cota exigida por lei, de 3%. Quando são examinadas empresas com 501 a 1.000 empregados, responsáveis por 8,6% dos postos de trabalho formais, observa-se uma taxa de empregabilidade de PPDs de 2,8%, quando a cota exigida é de 4%. Descumprimento similar à lei é observado nas empresas com mais de 1.000 funcionários, pois a legislação determina que elas ofereçam, pelo menos, 5% de seus postos de trabalho às pessoas com deficiência, contra 3,6% da taxa de empregabilidade média observada na prática.

Médias — Agora, como dizia um professor de estatística, se a cabeça está no congelador e os pés estão no forno, a temperatura média pouco indica o que acontece. A taxa média de empregabilidade de PPDs por tamanho de empresa pode ser um mal indicador de aderência legal, escondendo tanto quanto revela. Algumas empresas que superam as exigências da lei vão estar puxando para cima a média do segmento, escondendo a real extensão do descumprimento. Em função disto, termina-se com uma simulação contrafactual do potencial impacto da lei, agregando empresa por empresa do universo analisado. Neste exercício supomos que a lei seria perfeitamente cumprida, ao nível inicial de emprego dos não-deficientes

observado e que as empresas que estão acima dos requisitos legais continuariam onde estavam.

Neste contexto, a adequação aos termos fixados em lei imporia a criação de 518.012 novos postos de trabalho para PPDs, praticamente dobrando o contingente hoje registrado. Seriam as empresas com 1.000 ou mais empregados as maiores geradoras de emprego, cerca de 310.081 de novas vagas para trabalhadores com algum tipo de deficiência. As com 201 e 500 funcionários poderiam gerar 85.407 novos postos de emprego, enquanto as demais, com 501 a 1.000 e 100 a 200 empregados, ofertariam mais 82.290 e 40.234 vagas, respectivamente. Estes dados devem ser vistos como limite superior do impacto das cotas, pois foram afastadas por hipótese a substituição de pessoas sem deficiência por pessoas com deficiência para as empresas que estão fora da lei, ao mesmo tempo em que se manteve as empresas que estavam cumprindo a lei. De toda forma, os dados apontam considerável descumprimento, cerca de um ano após a promulgação da lei.

A lei de cotas obriga qualquer tipo de empresa com mais de 100 funcionários a admitir um percentual de PPDs, mesmo que cada uma delas tenha custos e vantagens diferenciados, ignorando heterogeneidades entre firmas. Uma forma de conciliar justiça social e eficiência econômica seria permitir que as empresas que não cumprissem as cotas contribuíssem para um fundo destinado a financiar ações voltadas às pessoas com deficiência. Neste caso, aquelas que contratassem um número acima da cota legal receberiam um subsídio como incentivo para inclusão trabalhista adicional gerada.

As políticas existentes para inclusão da pessoa com deficiência atacam tipicamente conseqüências e não as causas da sua exclusão social, como a baixa escolaridade observada. São necessárias políticas que causem impacto também para oferta de trabalho qualificado de PPDs. É importante desenvolver ações complementares que dêem as motivações para este grupo avançar de maneira mais autônoma e independente. Uma idéia nesta linha é fornecer um adicional de renda às pessoas com deficiência, além do piso constitucional condicionado ao investimento em sua educação. A iniciativa atenderia uma reclamação freqüente das empresas: a carência de um contingente de pessoas com deficiência com as qualificações necessárias.

Retratos sem retoques



O Projeto "Retratos da Deficiência no Brasil" é fruto da parceria entre a Fundação Banco do Brasil e o Centro de Políticas Sociais da Fundação Getulio Vargas, tendo como objetivo elaborar um mapa de conhecimento sobre o universo das pessoas com deficiência. O resultado está em um livro e um banco de dados de dois CDs acoplado de *softwares* de busca. Este material com mais de 1 *gigabyte* de tamanho está disponível em meio físico e no *site* www.fgv.br/cps.

O livro fornece um retrato do universo de pessoas com deficiência, de forma a subsidiar políticas governamentais e ações dos setores público, privado e da sociedade civil. Foi traçado o perfil socioeconômico-demográfico deste segmento e descritas as políticas que visam proporcionar a inserção social das pessoas com deficiência nas áreas de saúde, educação, transferência de renda, acessibilidade e trabalhista, avaliando as práticas correntes e possíveis ações complementares.

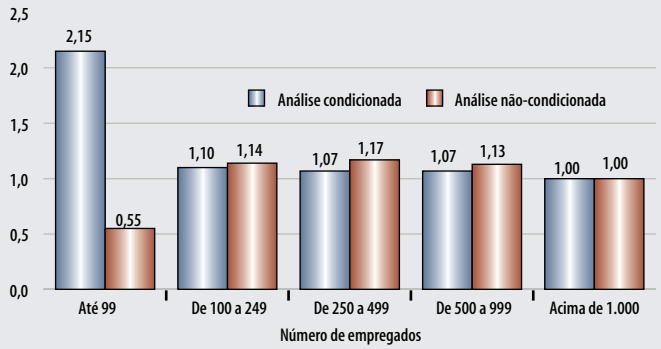
O banco de dados é baseado na aplicação de técnicas empíricas a dados estatísticos, em particular, através do processamento de uma formidável coleção de microdados, disponibilizado por meio de tabelas, e um *software* interativo que permite traçar mapas sob medida. Há ainda um banco de referências bibliográficas e legais em diversas áreas do conhecimento, voltadas às pessoas com deficiência.

Tamanho não é documento

A fim de estimar as chances das pessoas ocupadas no setor formal possuírem deficiência, aplicou-se uma regressão logística aos dados da RAIS. Não se analisou com o lado da oferta de trabalho, pois foram comparados no exercício indivíduos com os mesmos atributos individuais, como escolaridade, renda, idade, gênero, raça, unidade da federação, tamanho de cidade. A atenção foi concentrada na demanda de trabalho, verificando as chances condicionais de contratação de PPDs, isto é, como os empregadores de diferentes tamanhos estão se comportando perante a lei de cotas diante de trabalhadores com características iguais.

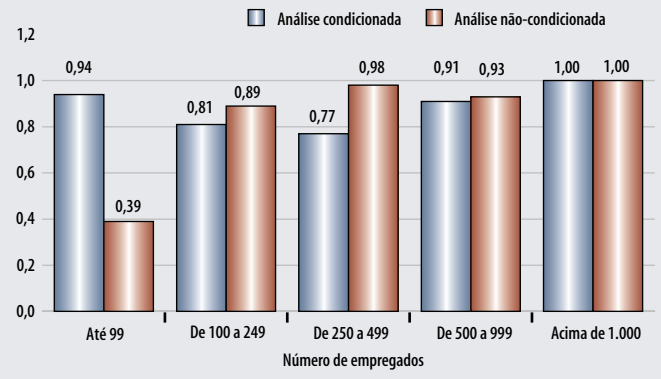
A chance condicional de encontrar PPDs empregadas no setor formal, em empresas com menos de 100 funcionários, é duas vezes maior do que naquelas com mais de 1.000 funcionários. Essa chance é 17% maior em estabelecimentos com 100 a 249 empregados e é 5% menor quando a empresa possui de 500 a 999 empregados. Os dados indicam que há chances maiores de achar PPDs em pequenas empresas do que naquelas com mais de 1.000 funcionários, quando as características de oferta de trabalho são levadas em conta. Entretanto, quando essas características individuais (chances não-condicionais) escapam do controle, as empresas com menos de 100 funcionários são as que menos contratam PPDs, uma vez que se observa chance reduzida em 45% na comparação com as empresas acima de 1.000 funcionários. Essa diferença nas chances condicionadas e não-condicionadas sugerem que as contratações em empresas subordinadas à lei de cotas são favoravelmente influenciadas pelas características de oferta de trabalho, como, por exemplo, um alto nível de escolaridade. Em suma, as características de oferta são demasiadamente importantes para contratação de PPDs, seja essa por imposição legal ou não.

Gráf. 1 – Razão de chances condicional e não-condicional de obter trabalho formal segundo o tamanho da empresa



Fonte: CPS/FGV a partir dos microdados da RAIS/MTE.

Gráf. 2 – Razão de chances para tempo de trabalho de até um ano, segundo o tamanho da empresa



Fonte: CPS/FGV a partir dos microdados da RAIS/MTE.

Outra dimensão é o tempo de contratação, quando observados os vínculos empregatícios com menos de um ano, forma indireta de verificar adequação à lei. Nesses casos o percentual de contratações sobe de 2,05% no total para 2,97% nos vínculos estabelecidos após a efetivação da lei.[1] Uma análise desse tipo pode ser feita com a variável de interação entre o tempo de emprego e o tamanho do estabelecimento, mantendo constantes todos os outros atributos. Aqui, constata-se que as chances de encontrar trabalhadores com deficiência com tempo de trabalho inferior a um ano são em geral menores à medida que se diminui o número de funcionários, o que aponta para uma adequação das empresas maiores ao novo sistema de cotas. As chances condicionais de encontrarmos trabalhadores com menos de um ano são 20% menores nas empresas com 100 a 250 funcionários, quando comparadas às empresas com mais de 1.000 ocupados, ao passo que as chances desses indivíduos estarem ocupados em empresa com 500 a 999 são 9% menores quando confrontadas com as chances desse mesmo grupo de referência.

[1] A Lei 8.213, que estabelece cotas nas empresas para empregar pessoas portadoras de deficiência, é de 24 de julho de 1991, mas somente passou a ter eficácia quando o presidente da República, através do Decreto n.º 3.298, de 20 de dezembro de 1999, regulamentou a Lei 7.853, de 24 de outubro de 1989, que dispõe sobre a política nacional para integração da pessoa com deficiência, em consonância com o programa nacional de direitos humanos. Nesse caso, vamos avaliar se no ano de 2000 as empresas de modo geral procuraram se adaptar à lei de cotas, e o instrumento indireto de avaliação são os vínculos com menos de 1 ano, ou seja, as contrações a partir da data de vigor (1999).