

**FACULDADE DE DIREITO DE VITÓRIA
CURSO DE MESTRADO EM DIREITOS E GARANTIAS
FUNDAMENTAIS**

LIDIANE DA PENHA SEGAL

**O DIREITO FUNDAMENTAL SOCIAL AO TRABALHO DO
SEGURADO SUBMETIDO AO PROGRAMA DE
REABILITAÇÃO PROFISSIONAL DO INSS**

**VITÓRIA
2013**

LIDIANE DA PENHA SEGAL

**O DIREITO FUNDAMENTAL SOCIAL AO TRABALHO DO
SEGURADO SUBMETIDO AO PROGRAMA DE
REABILITAÇÃO PROFISSIONAL DO INSS**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Direitos e Garantias Fundamentais da Faculdade de Direito de Vitória, como requisito para a obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Henrique Bezerra Leite

**VITÓRIA
2013**

LIDIANE DA PENHA SEGAL

**O DIREITO FUNDAMENTAL SOCIAL AO TRABALHO DO
SEGURADO SUBMETIDO AO PROGRAMA DE
REABILITAÇÃO PROFISSIONAL DO INSS**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Direitos e Garantias Fundamentais da Faculdade de Direito de Vitória, como requisito para a obtenção do título de Mestre em Direito.

Aprovada em ___ de _____ de _____

COMISSÃO EXAMINADORA

Prof. Doutor Carlos Henrique Bezerra Leite
Orientador

Prof. (a) Dr. (a)
Faculdade de Direito de Vitória

Prof. (a) Dr. (a)
Convidado externo

Ao meu amor Márcio Maia.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus pelo dom da vida e por me presentear com pessoas especiais em minha caminhada terrena.

Aos meus pais e irmãs, por estarem sempre ao meu lado.

Ao professor Carlos Henrique Bezerra Leite, fonte de inspiração na luta pelos direitos humanos nas instituições jurídicas, pelas lições ao longo dos dois últimos anos de fraternal convivência.

À professora Gilsilene Passon Picoretti Francischetto, exemplo de educadora, pela generosidade e atenção na fase de conclusão deste trabalho.

Ao professor Aloísio Krohling, referência em conhecimento e simplicidade, por me ensinar que a filosofia é um caminho possível e acessível enquanto fundamentação teórica para os direitos humanos.

À professora Yumi Maria Helena Miyamoto, pelo carinho nos momentos de angústia e pelas valorosas contribuições para o aprimoramento deste texto.

À professora Elda Coelho de Azevedo Bussinguer, meu especial agradecimento pelos ensinamentos, pelas palavras de incentivo e por acreditar em mim e no meu trabalho.

Ao colega Julio Pinheiro Faro, por todas as sugestões para o desenvolvimento desta pesquisa.

Aos servidores do INSS Pedro Márcio Brandão e Maria Augusta Torezani, pela prontidão no esclarecimento das inúmeras dúvidas que tive desde o despertar para o tema.

À Defensoria Pública da União, carreira que abracei por acreditar que, por meio dela, posso servir a sociedade prestando um serviço público com qualidade e comprometimento com o próximo.

“A vida ganha sentido quando compartilhamos com o próximo e nos importamos com o seu sucesso e com a sua felicidade”.

Carlos Henrique Bezerra Leite

RESUMO

O objetivo deste trabalho, inserido na linha de pesquisa “Jurisdição constitucional e concretização dos direitos fundamentais” do Programa de Mestrado em Direitos e Garantias Fundamentais, é fazer uma análise do programa de reabilitação profissional brasileiro, destinado aos segurados que, acometidos por doença ou acidente, perdem parcialmente a capacidade laborativa. Enfrenta-se nesta pesquisa o seguinte problema: a atual política pública brasileira de reabilitação profissional adotada pelo Instituto Nacional do Seguro Social garante ao segurado um efetivo retorno à atividade laborativa e concretiza o seu direito fundamental social ao trabalho? Para tanto, busca-se estabelecer as premissas teóricas que sustentam a importância do trabalho para a afirmação da dignidade da pessoa humana, voltando-se para o direito ao trabalho das pessoas com deficiência – às quais os segurados reabilitados se equiparam para efeito de tratamento no mercado laboral. À luz da perspectiva teórica de Amartya Sen, analisa-se a questão da igualdade no mercado de trabalho em relação à pessoa com deficiência, a partir da compreensão de que eventuais diferenças em características físicas e sociais fazem parte da diversidade humana, sendo algo benéfico para a sociedade e não fator que inferioriza a pessoa e a torna desmerecedora de igual respeito e consideração. Em seguida, são analisados dados empíricos que evidenciam as barreiras existentes para o retorno ao mercado após a conclusão do programa. Procura-se, também, demonstrar de que forma o atual contexto de desemprego e exclusão social interfere negativamente no incremento do conjunto capacitário destes trabalhadores. Por fim, procura-se apontar algumas medidas possíveis para o redirecionamento da política pública de reabilitação profissional brasileira, para que a igualdade de oportunidades no mercado de trabalho seja alcançada.

Palavras-chave: Trabalho digno. Pessoa com Deficiência. Reabilitação Profissional. Igualdade de Oportunidades.

ABSTRACT

Considering the research issue “Constitutional Jurisdiction and Fundamental Rights Effectiveness” of the Master in Fundamental Rights and Guarantees Programme, this work aims analysing the Brazilian professional rehabilitation programme for insured people with diseases or accident who lost partially the labour capability. This research deals with the following problem: the current Brazilian public policy for professional rehabilitation adopted by the Brazilian Social Security assures to the insured an effective return to the labour activity and gives effectiveness to his/her fundamental social right to work? For answering such question, this research establishes some theoretical premises, assuming the importance of working for the human dignity affirmation, especially concerning people with disabilities’ right to work (rehabilitees insured people are in the same situation of people with disabilities). Adopting the Amartya Sen theoretical perspective, it is analysed the equality issue on labour market mark concerning people with disability, since the comprehension that eventual differences about physical and social features are part of the human diversity, being a benefit to the society, and not a negative factor, having the person no right for equal respect and consideration. After, there are analysed some empirical data evidencing the barriers for such people to return to labour market when the programme is concluded. It demonstrates too how the current unemployment and exclusion context are a negative factor for implanting the capabilities of those workers. Finally, this research offers some measures for redirecting the Brazilian public policy for professional rehabilitation, for reaching the equality of opportunities in the labour market.

Keywords: Dignified work. People with disability. Professional rehabilitation. Equality of opportunities.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade

ADC – Ação Declaratória de Constitucionalidade

ADPF – Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental

CIF – Classificação Internacional de Funcionalidade

RFB – Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

CDPD – Convenção Internacional sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência

DIDH – Direito Internacional dos Direitos Humanos

EC – Emenda Constitucional

INSS – Instituto Nacional do Seguro Social

LER – Lesão por Esforço Repetitivo

LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social

OIT – Organização Internacional do Trabalho

ONU – Organização das Nações Unidas

RGPS – Regime Geral da Previdência Social

SENAI – Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial

SINE – Sistema Nacional de Emprego

TRF – Tribunal Regional Federal

STF – Supremo Tribunal Federal

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
1 O TRABALHO NO PARADIGMA DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO BRASILEIRO	17
1.1 A IMPORTÂNCIA DO TRABALHO PARA A AFIRMAÇÃO DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA À LUZ DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988	17
1.2 O TRABALHO E A PESSOA COM DEFICIÊNCIA.....	42
1.3 DIREITO À IGUALDADE DE OPORTUNIDADES NO TRABALHO: A HIPÓTESE DAS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA REABILITADAS PELO INSS...	54
2 REABILITAÇÃO PROFISSIONAL NO PROJETO CONSTITUCIONAL BRASILEIRO	64
2.1 A REABILITAÇÃO PROFISSIONAL NO PROJETO CONSTITUCIONAL BRASILEIRO	64
2.2 O ARCABOUÇO NORMATIVO DA REABILITAÇÃO PROFISSIONAL NO BRASIL NO NOVO PARADIGMA DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO BRASILEIRO	67
2.3 A INCOMPATIBILIDADE DO ARTIGO 140, §1º, DO DECRETO Nº 3.048/99 COM OS TRATADOS DE DIREITOS HUMANOS RATIFICADOS PELO BRASIL	77
2.3.1 Construção hermenêutica do constitucionalismo internacional: a aplicação dos tratados internacionais de direitos humanos no direito brasileiro	83
2.3.2 A necessária interpretação à luz do fundamento dignidade da pessoa humana	87
3 OS DESAFIOS PARA A CONSTRUÇÃO DE UMA POLÍTICA PÚBLICA DE REABILITAÇÃO PROFISSIONAL NO BRASIL	92
3.1 O DESEMPREGO E A EXCLUSÃO SOCIAL COMO ELEMENTOS	

DIFICULTADORES DA IMPLANTAÇÃO DE UMA POLÍTICA PÚBLICA DE REABILITAÇÃO PROFISSIONAL.....	92
3.2 A INEFICÁCIA DA POLÍTICA PÚBLICA DE REABILITAÇÃO PROFISSIONAL BRASILEIRA FRENTE ÀS BARREIRAS EXISTENTES PARA O RETORNO AO TRABALHO DO SEGURADO REABILITADO PELO INSS.....	106
3.3 A REABILITAÇÃO PROFISSIONAL E A IGUALDADE DE OPORTUNIDADES NO MERCADO DE TRABALHO	125
CONCLUSÃO	136
REFERÊNCIAS	138

INTRODUÇÃO

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 estabelece expressamente o trabalho e a previdência como direitos fundamentais sociais. A proteção previdenciária tem como objetivo salvaguardar o cidadão na ocorrência de um sinistro como, por exemplo, doença, invalidez, morte ou idade avançada e garante condições mínimas de subsistência à pessoa sem capacidade laborativa ou desprovida de recursos financeiros.

A reabilitação profissional, enquanto serviço prestado pelo INSS, consiste em mecanismo de reinserção social do segurado por meio do trabalho e instrumento para a concretização deste direito fundamental para aqueles que, acometidos por doença ou acidente, perdem parcialmente a capacidade laborativa. De acordo com a Convenção n.º. 159 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), ratificada pelo Brasil, ela deve se voltar não apenas para a capacitação, mas também para a obtenção, permanência e progresso do trabalhador no mesmo emprego para sua reintegração na sociedade.

A Convenção Internacional sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência, por sua vez, também ratificada pelo Brasil e recebida com *status* de emenda constitucional (art.5.º, §3.º da CRFB/88), estabelece o direito da pessoa com deficiência - a qual o segurado reabilitado pelo INSS se equipara para efeito de tratamento no mercado laboral - tanto ao trabalho em igualdade de oportunidades com as demais pessoas quanto à manutenção de programas de retorno à atividade laborativa.

Ocorre que o Estado brasileiro, por meio do decreto n.º. 3.048 de 06.05.1999, dispõe que não é obrigação da Previdência Social manter o segurado no mesmo emprego ou recolocá-lo em outro compatível com suas limitações físicas. O processo de reabilitação profissional, assim, se esgota com a conclusão da capacitação profissional que é disponibilizada por meio de cursos de curta ou média duração, independentemente do exercício ou não da nova atividade.

Referida medida, assim como outras falhas atualmente existentes no programa de

reabilitação profissional brasileiro, têm ocasionado a ausência do efetivo retorno dos segurados ao mercado de trabalho. Tal verificação se deu a partir de nossa experiência profissional enquanto membro da Defensoria Pública da União e titular de um ofício especializado em Direito Previdenciário, ao nos depararmos com situações de segurados que, mesmo após a conclusão do programa, não lograram êxito no retorno ao mercado na função para a qual foram considerados reabilitados.

De acordo com dados extraídos do Anuário Estatístico da Previdência Social, disponível no *site* do Ministério da Previdência, no Brasil no ano de 2011 (os dados de 2012 ainda não foram consolidados) 52.107 trabalhadores foram encaminhados ao setor de Reabilitação Profissional (BRASIL, 2011, p. 518). Tal registro demonstra a grande quantidade de segurados que dependem deste serviço prestado pelo INSS para que alcancem o retorno ao mercado de trabalho.

Frente ao exposto, eis o problema a ser enfrentado nesta pesquisa: a atual política pública brasileira de reabilitação profissional adotada pelo Instituto Nacional do Seguro Social garante ao segurado um efetivo retorno à atividade laborativa e concretiza o seu direito fundamental social ao trabalho?

O fio condutor para esta análise é método hermenêutico-dialético. A escolha por esse método viabiliza que a própria realidade social, com todas as suas contradições, seja o pano de fundo para uma análise teórica e crítica do arcabouço normativo referente à reabilitação profissional e seu reflexo na vida dos segurados. Permite que se estabeleça uma relação dinâmica entre o pesquisador e a realidade concreta a ser estudada, que trará a experiência a ser confrontada com os referenciais teóricos que fundamentarão as respostas às indagações da pesquisa.

A dinâmica social consiste em uma realidade em constante mudança. A contraposição de forças rege as relações que formam uma totalidade em constante movimento. A dialética enquanto chave de leitura considera o dinamismo e a multiplicidade da realidade e estuda as contradições que constituem a essência desse fenômeno. Tem a realidade concreta, enquanto manifestação histórica em contínua transformação, como foco de compreensão e superação dialética de suas contradições.

A análise da realidade social à luz da hermenêutica-dialética pressupõe um processo compreensivo e crítico a seu respeito. O momento histórico condiciona o movimento contraditório das pessoas e a compreensão dos textos normativos depende da apreensão do contexto social nos quais foram produzidos. Neste processo dialético, o intérprete sai de sua postura de observador externo para se colocar como parte da história em análise.

Desse modo, para analisar a atual política pública de reabilitação e suas contradições internas que levam à ineficácia do programa, a imparcialidade frente ao fenômeno a ser estudado dá lugar à imersão na realidade com todas as suas contradições. A metodologia adotada esteia o caminho para esse pensamento, na medida em que preconiza o afastamento da postura de objetivação do fenômeno a ser estudado, para que este seja visto como um processo de relações intersubjetivas inseridas em um contexto histórico ao qual pertence o pesquisador.

Para o estudo, o trabalho foi dividido em três capítulos, delimitados a partir dos objetivos traçados para a investigação. Assim, na primeira parte serão identificadas as premissas teóricas que sustentam a importância do trabalho para a afirmação da dignidade da pessoa humana. Analisa-se a questão do trabalho da pessoa com deficiência e a responsabilidade de Estado e sociedade para o alcance da inclusão social da pessoa com deficiência enquanto sujeito de direitos cujas especificidades e escolhas devem ser respeitadas. Centraliza-se o debate nas pessoas com deficiência reabilitadas pelo INSS e no programa de reabilitação profissional como meio de incremento do conjunto capacitário destes trabalhadores para o alcance de funcionamentos que lhe são valiosos, neste caso, o trabalho digno.

No capítulo seguinte, analisa-se o arcabouço normativo que disciplina o programa de reabilitação profissional brasileiro e as limitações existentes na legislação pátria que impedem o alcance de sua eficácia. Propõe-se a interpretação da legislação interna à luz do fundamento dignidade da pessoa humana a partir do novo paradigma do Estado Democrático de Direito da CRFB/88, para que sejam afastadas do ordenamento jurídico pátrio normas que comprometem a eficácia do programa.

Por fim, no terceiro capítulo são analisadas as dificuldades de reinserção social por meio do trabalho dos segurados reabilitados pelo INSS à vista do atual modelo de reabilitação profissional brasileiro, do contexto brasileiro de desemprego e desigualdade social, bem como das barreiras existentes no contexto socioeconômico dos segurados que impedem a plena e efetiva participação no mercado de trabalho.

Na busca de indicadores para aferir a eficácia do programa de reabilitação profissional, em levantamentos preliminares verificou-se que o INSS ainda não mantém dados sistematizados para acompanhamento. No Espírito Santo, por exemplo, conforme verificado em visita ao setor de reabilitação profissional do INSS da Agência da Previdência Social de Vitória/ES, a pesquisa de fixação no mercado de trabalho prevista no art.137, IV e art.140§3º, do decreto nº 3.048/99, é realizada de maneira precária, e mais em virtude do interesse de determinados servidores ainda comprometidos com o programa do que pela existência de condições estruturais que permitam uma adequada consolidação dos dados. Ademais, mesmo quando a pesquisa é realizada, ela não tem como escopo identificar eventuais falhas na qualificação oferecida para viabilizar o retorno de determinado segurado ao programa para o aprendizado de uma profissão. Tal coleta de dados, assim, tem como objetivo apenas a obtenção dados estatísticos, o que também não ocorre de maneira satisfatória.

Desse modo, para uma avaliação mais ampla do programa de reabilitação profissional brasileiro, ante a ausência de dados consolidados referentes às pesquisas de fixação no mercado de trabalho, optou-se pela apresentação e análise de casos emblemáticos já apreciados pelo Poder Judiciário e/ou publicados nos meios de comunicação. Analisou-se, ainda, pesquisa qualitativa realizada no âmbito do Programa de Mestrado em Saúde Pública da Universidade Federal de Minas Gerais, que aferiu a percepção de segurados submetidos ao programa de reabilitação profissional do INSS, bem como pesquisa de campo desenvolvida para o Núcleo de Pesquisa da Faculdade de Direito de Vitória-FDV, que avaliou o cumprimento da lei de cotas por empresas do município de Vitória/ES na reinserção das pessoas com deficiência no mercado de trabalho, a satisfação dos segurados e dos empregados com deficiência e as dificuldades encontradas nos locais de

trabalho.

Por fim, com o objetivo de contribuir para o aprimoramento da política pública de reabilitação profissional brasileira, são analisadas as possíveis soluções para garantir ao segurado reabilitado a igualdade de oportunidades em relação aos demais trabalhadores com o incremento do seu conjunto capacitário, para que ele logre êxito em sua efetiva reinserção social por meio do trabalho digno após a conclusão do programa de reabilitação do INSS.

1 O TRABALHO NO PARADIGMA DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO BRASILEIRO

Neste capítulo inicial, expõe-se de que forma o novo paradigma do Estado Democrático de Direito impõe um novo olhar sobre os direitos sociais no Brasil. Centraliza-se o debate na questão da pessoa com deficiência e na maneira como o Estado deve atuar para garantir a estas pessoas a efetivação do direito fundamental ao trabalho, haja vista sua essencialidade para a afirmação da dignidade da pessoa humana.

A apresentação dos fundamentos teóricos que subsidiam a necessária intervenção estatal na questão do trabalhador com deficiência – ao qual o segurado reabilitado pelo INSS se equipara para efeito de tratamento no mercado de trabalho - é relevante para que se analise se o atual programa de reabilitação profissional adotado pelo INSS tem potencial para assegurar o direito fundamental ao trabalho digno a estes trabalhadores, o que será feito nos capítulos seguintes a partir do exame dos aspectos normativos da reabilitação profissional e das dificuldades existentes para a efetivação de uma política pública de reabilitação no Brasil.

1.1 A IMPORTÂNCIA DO TRABALHO PARA A AFIRMAÇÃO DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA À LUZ DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988

Na história do país, quando se retroage aos anos anteriores à elaboração da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, verifica-se um intenso movimento popular que atuou para que houvesse na nova Constituição brasileira a inserção de um rol de direitos voltados à proteção social dos cidadãos. O contexto histórico-político vigente à época era de transição de um regime autoritário-militar para o regime democrático, processo que decorreu de uma crise econômica mundial e local e da ausência de recursos para manutenção do projeto desenvolvimentista que até prosperava com a utilização de capital externo.

O crescimento desses movimentos populares e de classe média, “marcados pela autonomia organizatória e pela orientação oposicionista” (SALLUN JÚNIOR, 1996, p. 90), contribuiu para a consolidação de um modelo de Estado contrário ao individualismo e autoritarismo, com profundas bases sociais. Esse avanço significou a reorganização de políticas já existentes, sob novas bases e princípios e com a ampliação e introdução de novos direitos. Assim, formou-se uma ampla, consistente e coerente rede de proteção social (BOSCHETTI, 2003, p. 71-73).

A prevalência topográfica dos direitos fundamentais na Constituição da República Federativa do Brasil, antes mesmo da disciplina normativa que rege a organização estatal, evidencia a ligação destes direitos com os anseios de uma sociedade egressa de um regime autoritário, cujas múltiplas aspirações foram consubstanciadas em um extenso rol de direitos tidos como prioritários e indispensáveis para o bem-estar da pessoa humana em seu contexto familiar e social.

Contudo, na definição do novo modelo de Estado estabelecido na CRFB/88 não houve hegemonia de movimentos sociais ou partidos políticos de esquerda ou direita, ou de qualquer setor ou classe, na tentativa de imprimir à Carta Política uma feição conforme seus interesses (BARROSO, 2009, p. 164-165). Assim ocorrendo, “a Constituição espelhou o que realmente era o Brasil à época, com pontos que configuram um verdadeiro pluralismo jurídico, assim também com outros que denotam o empenho da representação das oligarquias em barrar aqueles primeiros” (BARROSO, 2009, p. 165).

Quando se verifica na CRFB/88, por exemplo, o dispositivo que enumera a livre iniciativa como princípio geral da ordem econômica (art.170), ao mesmo tempo em que invoca como um de seus objetivos a existência digna de todos, conforme ditames da justiça social, percebe-se a compatibilização de interesses divergentes à luz dos fundamentos que nortearam a elaboração de suas normas. A adesão ao regime capitalista sem que se confira prevalência aos interesses da classe empresária em detrimento da classe trabalhadora é vislumbrada no momento em que a dignidade da pessoa humana e valorização do trabalho estão expressamente previstas como parâmetros para o desenvolvimento econômico do país.

Como registra Carlos Henrique Bezerra Leite (2011, p. 73), o enfrentamento da ideologia dos detentores do poder normalmente ocorre quando se trata da luta pela efetivação de direitos humanos, seja no âmbito internacional ou local. O filósofo Aloísio Krohling, (2009, p. 44) por sua vez, pondera que estes direitos resultam de um longo processo histórico de agregação de valores percebidos e conquistados na luta como fundamento à condição humana e à convivência coletiva.

Fez parte da história esse movimento contínuo e contraditório de construção e reconstrução de direitos. Aloísio Krohling (2009, p. 50-52), ao acentuar o protagonismo da Europa e das Américas nessa conquista, ressalta a multiplicidade de locais em que o desenvolvimento histórico-dialético desses direitos ocorreu, a partir das contradições socioeconômicas e políticas existentes em cada época. Nesse ponto, a criação da Organização das Nações Unidas significou um marco para a reformulação dos direitos humanos após os horrores da Segunda Guerra Mundial, permeado por muitos debates que evidenciaram as contradições existentes em torno da positivação destes direitos em documentos oficiais.

Pode-se perceber, quando se analisa o contexto de elaboração da nova Constituição, a existência de um ambiente histórico-político de confluência de forças, muitas das quais contrárias ao estabelecimento de direitos sociais. E, nesse contexto, foi firmado, por meio da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, o marco para um novo paradigma¹ no país, de um Estado Democrático de Direito pautado na democracia e dignidade da pessoa humana.

Cláudia Maria da Costa Gonçalves (2013, p. 153), no exame dos antecedentes históricos da CRFB/1988 explica que

[...] os direitos sociais pela vontade dos movimentos populares, expressa democraticamente no interior do processo constituinte, representavam a garantia de que a Constituição não seria apenas o instrumento de liberdade, mas, acima de tudo, a garantia de que as condições materiais deveriam ser também privilegiadas, para que o exercício da liberdade não fosse possibilidade de poucos, mas conquista de muitos. Ser livre, por

¹ Na perspectiva de Thomas Kuhn, paradigma significa concepções compartilhadas pelos membros de uma comunidade em um determinado momento histórico e, inversamente, uma comunidade consiste em homens que compartilham desse paradigma. (1998, p. 219).

consequente, seria a possibilidade de construir as múltiplas dimensões da própria liberdade.

O que se verifica, portanto, é a garantia a todos, ainda que no plano formal, da liberdade sobre as decisões sobre o modo de ser e viver, viabilizada por direitos básicos e essenciais que, quando efetivados, constituirão os meios para que a pessoa tenha acesso aos bens que considera valiosos para sua vida.

À medida que a pessoa humana é privada de direitos fundamentais, sua liberdade encontra-se cerceada por não mais dispor de meios que viabilizem seu bem-estar. A partir daí, a dependência de outros e do próprio Estado para a manutenção da sua sobrevivência retira do indivíduo a autonomia sobre as próprias escolhas. A liberdade de adotar decisões adequadas ao seu bem-estar, enquanto consequência da efetivação de direitos essenciais à dignidade humana, tais como saúde, trabalho, educação e lazer, viabiliza a integração da pessoa em um espaço público de construção e aquisição de direitos, onde poderá intervir de forma positiva também para a melhoria do contexto social em que vive.

Sob o novo paradigma do Estado Democrático de Direito, os direitos sociais deixam, então, de ser vistos como favores do Estado (GONÇAVES, 2013, p. 191), tal como configurados nos paradigmas do Estado Liberal e do Estado Social que o antecederam no Brasil, sob a influência direta do constitucionalismo de diversos países cuja realidade sequer se aproximava da heterogeneidade social brasileira (GONÇAVES, 2013, p.86). Passam a configurar conquistas sociais, resultados da luta pela redemocratização e estabelecimento de novos parâmetros para o desenvolvimento do país, onde a pessoa humana é figura central enquanto sujeito de direitos e destinatário das prestações materiais indispensáveis à sua sobrevivência com dignidade.

Na nova Constituição há, assim, uma relação direta entre direitos sociais e cidadania plena. Antes da CRFB/88, o conceito de cidadania era restrito à detenção de nacionalidade brasileira, ao passo que, a partir das políticas estabelecidas pela nova Constituição, “o cidadão passa a ser também aquele membro da comunidade

investido de um conjunto de direitos comuns e universais, no qual os direitos sociais são centrais” (LOBATO, 2009, p. 192).

A concepção de cidadania foi, portanto, ampliada com a adoção deste novo parâmetro, de modo que não há mais espaço para uma visão restrita de cidadania ao aspecto político, ou de sua equivalência ao direito de votar e ser votado.

Com a sua previsão como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil (artigo 1º, II, CRFB/88), a cidadania passa a harmonizar valores de liberdade, justiça e segurança, assim como os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa (TORRES, 2001, p.330), bem como passa a implicar na participação efetiva do indivíduo no Estado democrático (MIRANDA, 2011, p. 96), sob a perspectiva do seu reconhecimento “como pessoa integrada na sociedade estatal” (SILVA, 1998, p. 157).

A concepção de cidadania, enquanto meio de acesso a um espaço público comum e pressuposto para os direitos humanos, é trazida por Hannah Arendt a partir da análise da experiência do totalitarismo como forma de organização da sociedade que privou milhões de pessoas de um lugar no mundo em que suas opiniões fossem significativas e suas ações eficazes. Até então, os direitos humanos eram vistos como uma característica geral da condição humana, que não poderiam ser retirados por qualquer tirania, algo que o totalitarismo demonstrou ser possível por meio da privação do direito do ser humano de pertencer a uma comunidade, ou seja, de agir e de opinar, e não apenas do direito de liberdade e de pensamento (ARENDR, 2009, p. 330).

Suas reflexões evidenciaram que o primeiro direito humano é o direito a ter direitos, “pois a igualdade em dignidade e direito dos seres humanos não é um dado. É um construído da convivência coletiva, que requer acesso ao espaço público” (ARENDR, 2000, p. 58). Assim, é o “direito de pertencer a uma comunidade política” (LAFER, 1997, p. 58) que viabiliza, por meio do processo de afirmação dos direitos humanos, a construção de um mundo comum (ARENDR, 2000, p. 58).

Nessa perspectiva, a cidadania é

fundamentalmente o processo de construção de um espaço público que propicie os espaços necessários de vivência e de realização de cada ser humano, em efetiva igualdade de condições, mas respeitada as diferenças próprias de cada um (CORRÊA, 2012, p. 221).

É claro que, ao se analisar o caminho percorrido no Brasil nos últimos duzentos anos, verifica-se não se ter chegado a um ponto final e ideal para a cidadania, sobretudo no âmbito da efetivação dos direitos que lhe são correlatos, afinal, “chegamos ao final da jornada com a sensação desconfortável de incompletude. Os progressos feitos são inegáveis, mas foram lentos e não escondem o longo caminho que ainda falta percorrer” (CARVALHO, 2005, p. 219). Tudo isto porque a história do Brasil revela o modo anacrônico como o país evoluiu na conquista de direitos, tanto no aspecto civil, quanto nos aspectos político e social, quando comparado a alguns países nos quais nos espelhamos. Destaca José Murilo de Carvalho (2005, p. 219-220) que

Uma das razões para nossas dificuldades pode ter a ver com a natureza do percurso que descrevemos. A cronologia e a lógica da sequência descrita por Marshall foram invertidas no Brasil. Aqui, primeiro vieram os direitos sociais, implantados em período de supressão dos direitos políticos e de redução dos direitos civis por um ditador que se tornou popular. Depois vieram os direitos políticos, de maneira também bizarra. A maior expansão do direito do voto deu-se em outro período ditatorial, em que os órgãos de repressão política foram transformados em peça decorativa do regime. Finalmente, ainda hoje muitos direitos civis, a base da sequência de Marshall, continuam inacessíveis à maioria da população. A pirâmide dos direitos foi colocada de cabeça para baixo.

Apesar dessas dificuldades, não se pode olvidar o inegável avanço em se pensar a cidadania como integração do indivíduo à sociedade, o que está vinculado à efetivação de direitos necessários à promoção da sua dignidade. Desse modo, necessário que os cidadãos, independentemente da concordância ou não com os ideais políticos do governante, tenham as “oportunidades mínimas, financiadas pela sociedade e oferecidas pelo Estado, viabilizadoras do correto desenvolvimento do autoconceito e do exercício dos direitos à livre autonomia privada e à propriedade” (FARO, 2012, p. 62), assim como um espaço para a reivindicação e alcance de novos direitos, para que a pessoa possa ser sujeito autônomo de suas próprias escolhas e não um refém de necessidades elementares que contingenciam seus atos volitivos (BUSSINGUER, 2013, p. 27).

A efetivação do direito de participar de uma comunidade política e de usufruir da convivência coletiva depende do acesso às oportunidades sociais adequadas. Privar a pessoa humana de direitos essenciais à promoção de sua dignidade implica em reduzi-la de sujeito a objeto de decisões político-governamentais, haja vista que as privações terão o peso de impedir quaisquer ações ou resoluções voltadas para o seu bem-estar.

Promovendo-se, por outro lado, a inclusão da pessoa na sociedade com a efetivação de seus direitos fundamentais, proporciona-se “uma verdadeira experiência do significado de ser membro de um Estado no qual os direitos humanos possuem relevância, afastando a infeliz ocorrência, por vezes comum, de mero simulacro de cidadania” (BUSSINGUER, 2013, p. 27).

Assim, o novo paradigma do Estado Democrático de Direito determina o distanciamento dos direitos sociais da proposta política de manutenção no poder de um ou outro governante, como outrora verificado na história brasileira, especialmente no governo de Getúlio Vargas, marcado pelo paternalismo e por uma concepção corporativista de Estado (COHN, 1980, p.18). Estão agora associados ao cidadão enquanto detentor do direito de ser inserido em políticas públicas² que buscam a integração e o respeito aos seus direitos fundamentais.

Com esse enfoque, direitos e garantias fundamentais e democracia alcançam estreita relação. A legitimação da democracia depende de como as pessoas que vivem em seu território são tratadas por ela, sejam cidadãs ou não (MÜLLER, 2005). Conforme Marcela de Azevedo Bussinguer (2013, p. 30), “será democrático o Estado que permita a participação irrestrita, vista não apenas na perspectiva política, mas também na perspectiva social e cultural”, o que depende da compreensão de que “todos são dotados de dignidade e por isso mesmo merecem

² O conceito de políticas públicas será detalhado no curso desta pesquisa, todavia, como forma de explicitar desde já sua estreita relação com a efetivação dos direitos e garantias fundamentais, expõe-se o posicionamento de Marcela de Azevedo Bussinguer (2013, p. 33), com o qual se compartilha, no sentido de que políticas públicas não são meros planos e programas de governo, mas sim implicam em “algo transformador, capaz de interferir na vida de cada cidadão, algo de importância singular e estreitamente relacionado com os direitos fundamentais e sua efetivação”.

ser tratados igualmente, podendo participar da sociedade e de seus frutos benéficos da mesma maneira”.

Portanto, se a democracia constitui um dos pilares deste Estado, o acesso da pessoa humana ao espaço público de construção e aquisição de direitos depende das oportunidades sociais que lhe forem ofertadas e que repercutirão no incremento de sua liberdade nas decisões afetas ao seu bem-estar. Dessa maneira, a inclusão social e cultural não apenas faz parte, como também é pressuposto para que haja a efetiva interação política na vida comunitária, com a conseqüente democratização do acesso a esse espaço público.

Em vista disso, exsurge a centralidade da pessoa humana no paradigma do Estado Democrático de Direito, como apontam Maurício Godinho Delgado e Gabriela Neves Delgado (2012, p. 27), ao asseverarem que

No Estado Democrático de Direito os valores jurídicos revelar-se-ão em torno da pessoa humana, o que significa, em outra medida, que o homem é tido como centro convergente de direitos. Dessa forma, todos os direitos fundamentais deverão orientar-se pelo *valor-fonte da dignidade*. É o caso, por exemplo, do trabalho, que no Estado Democrático de Direito deve ser promovido pelo direito fundamental e universal ao trabalho digno. (grifo dos autores)

Assim, a dignidade da pessoa humana, enquanto ponto de convergência dos demais direitos fundamentais, determina a forma com que os objetivos traçados nesse novo paradigma serão perseguidos. Não basta a garantia do trabalho se por meio dele não há dignidade para o trabalhador. Não há a construção de uma sociedade livre, justa e solidária tal como preconizado no art. 3º da CRFB/88, se nas atividades econômicas não se adotam posturas que asseguram a integridade física e a saúde de seus executores.

Enfatiza Flávia Piovesan (2010, p. 26) que “o valor dignidade da pessoa humana, como fundamento do Estado Democrático de Direito (artigo 1º, III, da Constituição), impõe-se como núcleo básico e informador de todo ordenamento jurídico, como critério e parâmetro de valoração a orientar a interpretação do sistema constitucional”. Portanto, todo o arcabouço jurídico-normativo deve ter como

referência a dignidade da pessoa humana enquanto alicerce direcionador das atividades de elaboração e interpretação das normas.

Contudo, a positivação jurídica de valores sociais na CRFB/88 direciona não apenas a interpretação de toda a Constituição, mas a criação, direção e regulação de situações concretas para a efetivação dos direitos fundamentais de natureza social nele elencados (DUARTE, 2007, p. 694). Logo, não basta a previsão normativa de direitos fundamentais se não há medidas voltadas para o acesso amplo e igualitário aos mesmos.

Concordamos, pois, com Marcela de Azevedo Bussinguer (2013, p.33) quando ela expõe que “o Estado Democrático de Direito é aquele que não apenas age em conformidade com a lei, mas é aquele que consegue efetivamente cumprir os propósitos constitucionalmente fixados em 1988”. A afirmação da dignidade do ser humano não significa apenas um objetivo potencialmente alcançável, mas a necessidade de utilização de todas as frentes de atuação do Estado para sua promoção.

Com esse escopo é que a CRFB/1988 trouxe consigo um novo olhar sobre os direitos sociais, que foram transferidos para o rol de direitos e garantias fundamentais. De acordo com Carlos Henrique Bezerra Leite (2011a, p. 96-97), rompeu-se com a ideologia observada nas Cartas anteriores, tradicionalmente individualistas, fazendo-se a devida adequação ao Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais³, que estabeleceu os direitos sociais, culturais e econômicos como inerentes à dignidade da pessoa humana. Consequentemente, a concretização do ideal do ser humano livre, liberto do temor e da miséria passa a estar estreitamente vinculada à criação de condições viabilizadoras do exercício de referidos direitos.

O Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais é fruto de um processo cultural emancipador da internacionalização dos direitos humanos que teve como marco a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948

³ Aprovado na XXI Sessão da Assembleia-Geral das Nações Unidas em 19.12.1966, em vigor no Brasil desde 24.04.1992 (aprovação pelo DL n° 226, de 12.12.91 e promulgação pelo Decreto n° 591, de 6.7.1992).

(KROHLING, 2009, p. 53). O mestre Aloísio Krohling (2009, p.55) destaca que a possibilidade de se ter direitos assegurados, diferentemente do que se verificou em seu contexto histórico precedente, implicou em um grande avanço para a proteção dos grupos sociais vulneráveis, tais como mulheres, crianças e pessoas com deficiência. Estes documentos oficiais consolidaram em seu interior princípios e valores que refletem os fundamentos ético-filosóficos da dignidade da pessoa humana (KROLING, 2009, p. 57), e direcionaram a elaboração de outras cartas constitucionais, como se deu com a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Nesse processo, a efetivação do direito ao trabalho, estabelecido na CRFB/88 como um direito fundamental social, tem importância central para a afirmação da dignidade da pessoa humana, eis que o trabalho lhe confere os meios para prover a própria subsistência, assim como para que haja a sua inclusão social. O trabalho, enquanto meio de aquisição de bens para o sujeito e de inter-relação com as demais pessoas, influencia em sua emancipação na busca do que acredita ser valioso para a sua vida e repercute no seu contexto social enquanto totalidade em constante movimento.

Ao refletir sobre as dimensões da dignidade, Maurício Godinho Delgado (2007, p. 26) destaca que a ausência de trabalho reflete não apenas na dimensão particular do sujeito, eis que repercute em sua afirmação social, com prejuízo à sua dignidade. Segundo expõe,

[...] a ideia de dignidade não se reduz, hoje, a uma dimensão estreitamente particular, atada a valores imanentes à personalidade e que não se projetam socialmente. Ao contrário, o que se concebe inerente à dignidade da pessoa humana é também, ao lado dessa dimensão estritamente privada de valores, a afirmação social do ser humano. A dignidade da pessoa fica, pois, lesada, caso ela se encontre em uma situação de completa privação de instrumentos de mínima afirmação social. Na medida dessa afirmação social é que desponta o trabalho, notadamente o trabalho regulado, em sua modalidade mais bem elaborada, o emprego.

Jacques Christophe Dejours (2011, p.90), médico francês que desenvolve pesquisas nas áreas de psicodinâmica e psicopatologia do trabalho, elucida que a identidade do sujeito é essencialmente inacabada, ocupando o trabalho uma posição central na

sua construção. Por não ser uma atividade individual, e sim sempre voltada para o outro – patrão, chefe, subordinados ou colegas - o trabalho, ao ser reconhecido - viabiliza não apenas a transformação do próprio sujeito, mas também a realização no campo social, motivo por que pode ser esse grande mediador da construção da identidade. Na mesma linha, Edith Seligmann Bernardo *et al.* (2010, p.187) destacam que tanto o valor econômico quanto o valor cultural do trabalho interferem na constituição da subjetividade de todas as pessoas.

A inter-relação que se estabelece entre o sujeito e o seu contexto social tem o trabalho como um dos elementos que firma este vínculo. Ao deixar sua casa, sua família, o trabalhador interage com outras pessoas em seu ambiente de trabalho e os reflexos destas relações atingirão tanto ele quanto seus familiares. Um trabalho no qual haja satisfação no seu exercício e contraprestação financeira adequada às necessidades econômicas do seu executor influencia em atitudes positivas do mesmo diante de sua família.

O trabalho, também, viabiliza o exercício de diversos outros direitos quando dota a pessoa de recursos indispensáveis à sua manutenção. Leciona Carlos Henrique Bezerra Leite (2011, p. 95) que

[...] não se pode ignorar que o “valor social do trabalho”, na acepção mais ampla do termo, constitui postulado básico da dignidade da pessoa humana e corolário da própria cidadania (CF, art. 1º, II, III e IV), na medida em que é exatamente o trabalho produtivo que irá evitar, em última análise, que a pessoa humana venha a necessitar daquelas prestações estatais positivas.

O exercício do trabalho digno, em vista disso, tanto do ponto de vista da saúde e integridade física quanto da contraprestação financeira, consiste em meio de integração social e possibilidade de alcance de outros bens essenciais ao bem-estar. Portanto, não se pode olvidar de sua importância para a vida pessoal, familiar e comunitária de seus executores.

Segundo Amartya Sen (2009, p.26), as pessoas têm condições de moldar seu próprio destino e auxiliar as demais caso tenham as oportunidades sociais adequadas. Essas oportunidades, por sua vez, perpassam pelo acesso ao mercado

de trabalho livre, que lhes concederá a possibilidade de não serem vistos como meros beneficiários de programas de desenvolvimento para o qual não contribuem.

O fato de não se ter acesso ao trabalho traz consigo não apenas a ausência de renda, o que por si só já implica em prejuízo a aquisição de bens indispensáveis à sobrevivência das pessoas. Um trabalho em que não haja reconhecimento atinge tanto o obreiro quanto seus familiares, haja vista a desestabilização de suas relações frente a problemas relacionados à ausência de renda ou sofrimento do trabalhador.

Amartya Sen (2009, p. 117) pondera que a perda de renda causada pela ausência de emprego pode, inclusive, ser até compensada por benefícios governamentais que o substituem. Contudo, outros efeitos ainda mais prejudiciais à subjetividade das pessoas estarão presentes, visto que

Há provas abundantes de que o desemprego tem efeitos abrangentes além da perda de renda, como dano psicológico, perda de motivação para o trabalho, perda de habilidade e autoconfiança, aumento de doenças e morbidez (e até mesmo das taxas de mortalidade), perturbação das relações familiares e da vida social, intensificação da exclusão social e acentuação de tensões raciais e das assimetrias entre os sexos (SEN, 2009, p. 117).

Portanto, o cerceamento do direito ao trabalho livre e, conseqüentemente, das escolhas que podem decorrer dessa liberdade comprometem o exercício de diversos outros direitos fundamentais essenciais à sobrevivência digna das pessoas. Como pondera Amartya Sen (2009, p. 137) “a perda de liberdade pela ausência de escolha de emprego e pela forma de trabalho tirânica pode ser, em si, uma privação fundamental”, decorrendo desta privação outras igualmente relevantes.

A liberdade na ação de disponibilizar a força de trabalho, no sentido de permitir que a pessoa seja autora das próprias escolhas, é também destacada por José Cláudio Monteiro de Brito Filho (2004, p.18) como, inclusive, a premissa para que outros preceitos mínimos sejam observados para que se alcance o exercício do trabalho com dignidade. Segundo expõe, “negar o trabalho livre, então, é negar o próprio direito ao trabalho”.

O trabalho, então, consiste em um elemento central para o incremento do conjunto capacitário da pessoa, o que refletirá diretamente em sua liberdade para tomar suas próprias decisões e alcançar o que acredita ser valioso.

De acordo com a perspectiva teórica de Sen (2001, p.69), essa capacidade⁴ seria “um conjunto de vetores de funcionamentos, refletindo a liberdade da pessoa para levar um tipo de vida ou outro”, o que se afigura relevante para o bem-estar do indivíduo. À vista disso, se o bem-estar de uma pessoa é composto pelos funcionamentos realizados, “então a capacidade para realizar funcionamentos (quer dizer, todas as combinações alternativas de funcionamentos que uma pessoa pode escolher ter) constituirá a liberdade da pessoa – as oportunidades reais – para ter bem-estar” (SEN, 2001, p. 80).

A teoria de Amartya Sen (2001, p. 69) é voltada, assim, para dois enfoques: realizações e liberdades. A realização do indivíduo está relacionada ao que se consegue fazer e a liberdade à oportunidade real que há para se alcançar aquilo que se valoriza. Assim, tão importante quanto as realizações é a efetiva possibilidade de realizá-las, ou seja, a liberdade de se adotar as medidas que se julga necessárias para o próprio bem-estar.

Se à pessoa não são assegurados direitos essenciais à sua dignidade, como saúde, educação e trabalho livre, cerceia-se a sua possibilidade de tomar decisões sobre sua própria vida e de adquirir funcionamentos que julga valiosos, o que implica em perda da liberdade do sujeito de fazer as próprias escolhas.

E é aí que a liberdade é apontada por Amartya Sen (2001, p. 13) como relevante para uma boa estrutura social, na medida em que uma boa sociedade pressupõe a liberdade de seus membros de viverem da forma que se quer viver, a partir de suas escolhas genuínas. Desse modo,

a perspectiva da capacidade é uma concepção da igualdade de oportunidades que destaca a liberdade substantiva que as pessoas têm para levar suas vidas. Ela focaliza o que as pessoas podem fazer ou realizar, quer dizer, a liberdade para buscar seus objetivos. As

⁴ O termo em inglês capability pode ser traduzido como ‘capacidade’, ‘aptidão’, ‘competência’ (NAY, 2007, p. 504).

‘oportunidades reais’ (ou ‘substantivas’) de que uma pessoa dispõe para realizar, entre outras coisas, ‘objetivos ligados ao bem-estar’ [wellbeing objectives] são representadas por sua ‘capacidade’ [capability].

Ademais, o exercício de um trabalho e o oferecimento de condições mínimas para uma vida decente influenciarão diretamente na possibilidade de se fazer as próprias escolhas e de interferir no contexto social em que vivem, afinal, “ter mais liberdade melhora o potencial das pessoas para cuidar de si mesmas e para influenciar o mundo, questões centrais para o processo de desenvolvimento” (SEN, 2009, p.33).

A centralidade do trabalho como meio para assegurar ao indivíduo o exercício de suas liberdades políticas e econômicas fundamentais é consagrada no artigo 6º do PIDESC, tido como a “juridicização”⁵ da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948. Assim, este novo Pacto consubstanciou o dever dos Estados de assegurar o pleno exercício do direito a um trabalho livremente escolhido para que as pessoas possam promover as realizações que lhe são valiosas.

É preciso deixar claro que não concordamos com o entendimento de que somente com essa juridicização a Declaração Universal dos Direitos Humanos passou a ter observância obrigatória. Nesse ponto, aderimos ao posicionamento de Carlos Henrique Bezerra Leite (2011, p.17) no sentido de que admitir a força vinculante da Declaração Universal dos Direitos Humanos apenas com o advento dos pactos internacionais implica em um entendimento formalista e que desconsidera a força desta Declaração decorre de sua conversão gradativa em norma consuetudinária, como exigências básicas de respeito à dignidade humana.

Outro ponto de necessária observação é que não nos filiamos ao entendimento de que direitos humanos são “criados” por pactos internacionais, por declarações de direitos ou pela legislação interna, e que consistem apenas nos que estão positivados por meio de instrumentos internacionais ou nas legislações internas. O que se adota como pressuposto nesta pesquisa é que a positivação de alguns

⁵ Expressão utilizada por Flávia Piovesan (2010, p. 14) para destacar a forma encontrada para se assegurar a observância dos direitos previstos na Declaração Universal, com a elaboração de dois distintos tratados internacionais – Pacto Internacional dos Direitos Cívicos e Políticos e Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais -, que incorporaram os direitos nela estabelecidos como preceitos juridicamente obrigatórios e vinculantes.

direitos humanos em pactos internacionais é fruto do esforço de reconstrução destes direitos após a 2ª Guerra Mundial (KROHLING; MIYAMOTO, 2011, p. 191-205), e que o Brasil, como signatário destes instrumentos que versam sobre direitos humanos, assumiu o compromisso de sua efetivação no âmbito interno⁶.

Voltando-se, portanto, ao artigo 6º do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, ao qual o Brasil se vincula pela adesão a referido tratado, tem-se o estabelecimento do direito ao trabalho como um dos pilares para a afirmação da dignidade da pessoa humana, ao se prever que

ARTIGO 6º

1. Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito ao trabalho, que compreende o direito de toda pessoa de ter a possibilidade de ganhar a vida mediante um trabalho livremente escolhido ou aceito, e tomarão medidas apropriadas para salvaguardar esse direito.

2. As medidas que cada Estado Parte do presente Pacto tomará a fim de assegurar o pleno exercício desse direito deverão incluir a orientação e a formação técnica e profissional, a elaboração de programas, normas e técnicas apropriadas para assegurar um desenvolvimento econômico, social e cultural constante e o pleno emprego produtivo em condições que salvaguardem aos indivíduos o gozo das liberdades políticas e econômicas fundamentais (BRASIL, 1992).

Desse modo, a afirmação da dignidade humana ultrapassa a preservação da liberdade e intangibilidade física e psíquica do indivíduo para abranger a conquista e afirmação de sua individualidade no meio econômico e social, com repercussões positivas conexas no plano cultural, especialmente por meio do trabalho (DELGADO, 2009, p. 78).

No mesmo sentido Gabriela Neves Delgado (2006, p. 223) expõe que não se pode pensar a dignidade humana como restrita ao plano particular. Isso porque essa nova concepção de dignidade humana “envolve, sem dúvida, a dimensão social do indivíduo, vez que é inviável supor-se a presença do respeito à dignidade em um ser humano radicalmente excluído de qualquer inserção socioeconômica na sociedade”.

⁶ Destaca-se que esta pesquisa não adentrará na discussão se os direitos previstos na Declaração Universal de 1948, em virtude do movimento de internacionalização dos direitos humanos, possuem ou não o caráter universal, já que não foram estabelecidos de maneira conjunta por todas as tradições culturais então existentes. Sobre a temática, remete-se o leitor ao texto citado (KROHLING, MIYAMOTO, 2011, p. 191-205).

As pessoas não vivem isoladas e a sociedade não se resume a uma reunião de indivíduos cada um na busca de seus próprios interesses. A vida em comunidade pressupõe uma interação permanente, e o trabalho, enquanto instrumento que assegura a autonomia do sujeito no tocante às próprias decisões, viabiliza que a pessoa interfira positivamente no contexto social do qual faz parte. Assim, a inclusão social por meio do trabalho torna-se condição inafastável para a afirmação da dignidade da pessoa humana, ao passo que somente por meio de um trabalho digno tal escopo pode ser alcançado.

Identifica-se, pois, um duplo aspecto para a dignidade relacionada ao trabalho. Em um primeiro plano, a inclusão social por meio do trabalho é a medida eficaz e necessária para a afirmação da dignidade, visto que ele conferirá a autonomia necessária para a tomada de decisões e para a construção da identidade social.

Nesse sentido, como explica Gabriela Neves Delgado (2006, p. 21),

Especificamente quanto à identidade social desenvolvida por meio do trabalho, importa destacar que ela possibilita ao homem identificar-se intensamente como ser humano consciente e capaz de participar da dinâmica da vida em sociedade. Possibilita-lhe, também, desenvolver a consciência de que deve cuidar de si mesmo, ou seja, preservando-se e exigindo que a dinâmica tutelada pelo direito positivo seja cumprida para que esteja materialmente protegido.

Por outro lado, tal afirmação da dignidade está condicionada à existência de um trabalho digno, com respeito a direitos trabalhistas de indisponibilidade absoluta e que assegurem ao trabalhador um patamar civilizatório mínimo⁷, sendo função estatal a regulamentação jurídica necessária para a sua proteção e preservação (DELGADO, 2006, p. 214).

⁷ Segundo Maurício Godinho Delgado (2013, p. 1360), constituem esse patamar civilizatório mínimo os direitos que a sociedade democrática elegeu não serem passíveis de quaisquer espécies de transação ou negociação coletiva, sob pena de desrespeito à dignidade humana e ao valor trabalho como fundamento da ordem econômica, e que se situam, no caso brasileiro, em três grupos fundamentais: direitos trabalhistas estabelecidos em tratados e convenções internacionais ratificados pelo Brasil; Constituição Federal e normas legais infraconstitucionais que conferem cidadania ao obreiro, tais como os preceitos indisponíveis referentes à segurança e saúde do trabalhador.

Sem a presença do Estado, a balança entre o livre movimento dos mercados e a busca do lucro, por um lado, e a valorização do trabalho e dignidade da pessoa humana, por outro, tende a se desequilibrar, eis que a flexibilização e a desregulamentação das relações de trabalho, por reduzirem os custos da atividade produtiva, frequentemente são apontadas como meios para o desenvolvimento econômico.

José Cláudio Monteiro de Brito Filho (2004, p. 55-61), por sua vez, elenca alguns direitos mínimos do trabalhador que devem ser observados para que o exercício do trabalho ocorra em condições decentes, sem as quais não é possível preservar a dignidade do trabalhador, destacando que

Não há trabalho decente sem condições adequadas à preservação da vida e da saúde do trabalhador. Não há trabalho decente sem justas condições para o trabalho, principalmente no que toca às horas de trabalho e aos períodos de repouso. Não há trabalho decente sem justa remuneração pelo esforço despendido. Não há trabalho decente se o Estado não toma todas as medidas necessárias para a criação e para a manutenção dos postos de trabalho. Não há, por fim, trabalho decente se o trabalhador não está protegido dos riscos sociais, parte deles originada do próprio trabalho humano (BRITO FILHO, 2004, p. 61).

O autor argumenta que a ideia global de trabalho decente pressupõe a concepção de que existem direitos cuja observância é obrigatória por todos os povos, em todos os lugares (BRITO FILHO, 2004, p. 38), o que está associado à concepção de universalidade dos direitos humanos. Contudo, ainda que a ideia de universalidade não seja defendida nessa pesquisa, e nem a questão abordada com maior profundidade, tem-se que a vinculação do Estado brasileiro à exigência do trabalho decente decorre de sua adesão aos instrumentos internacionais que preservam o trabalho como elemento central para a afirmação da dignidade da pessoa humana.

Dessa forma, filia-se ao conceito de trabalho decente para afirmar que somente por meio da garantia dos direitos mínimos que lhe são correlatos é possível viabilizar que o trabalhador tenha sua dignidade assegurada. Logo, afirmar que a inclusão social pode ser obtida por meio do trabalho depende da compreensão de que não se trata de todo e qualquer trabalho, mas sim do que assegure condições para o seu exercício com dignidade.

Segundo José Cláudio Monteiro de Brito Filho (2004, p.61), trabalho decente seria, então,

[...] um conjunto mínimo de direitos do trabalhador que corresponde: à existência de trabalho; à liberdade de trabalho; à igualdade no trabalho; ao trabalho com condições justas, incluindo a remuneração, e que preserve, sua saúde e segurança; à proibição do trabalho infantil; à liberdade sindical; e à proteção contra os riscos sociais.

Portanto, o exercício de um trabalho em condições que viabilizem a integridade e a dignidade do trabalhador é um pressuposto para o alcance da liberdade que irá permitir a aquisição de funcionamentos valiosos.

Sobre a forma de alcance da dignidade no trabalho, apesar do papel central do Estado, não se pode olvidar que a busca dos bens necessários para a obtenção de uma vida digna implica em deveres também para a sociedade e para a própria pessoa credora destes bens (MOREIRA, 2010, p. 187).

A complexidade da sociedade moderna faz com que a realização efetiva da dignidade humana não se resuma às ações estatais, fazendo-se necessário o comprometimento de toda a sociedade na consecução deste objetivo.

O vasto rol de direitos fundamentais trazidos pela Constituição Federal de 1988, cuja aplicabilidade é imediata por força do artigo 5º, § 1º, da CRFB/88, bem como a própria previsão constitucional que atribui deveres à sociedade na promoção de direitos sociais à assistência, educação, proteção à criança e ao idoso (arts. 194, 205, 227 e 230), evidenciam que a promoção de direitos sociais não cabe exclusivamente ao Estado (LIMA, 2012, p. 110-111).

Com a superação do paradigma liberal, onde os direitos fundamentais tratavam apenas de proteger o indivíduo perante o Estado, reconhece-se uma nova dimensão para estes direitos (objetiva), no sentido de que os mesmos, além de protegerem a pessoa humana contra violações perpetradas pelo poder público, permeiam as relações que se estabelecem entre os particulares, vinculando-os, assim como também o Estado, à proteção dos direitos humanos (SARMENTO, 2004, p. 133-135).

Sob o novo paradigma do Estado Democrático de Direito, a pessoa humana, além de titular de direitos essenciais à promoção do seu bem-estar, também responsável por eventual violação dos direitos que o outro igualmente possui.

Tal dimensão para os direitos fundamentais encontra fundamento no constitucionalismo alemão que, a partir da Lei Fundamental de Bonn de 1949, passou a tratar do alcance dos direitos fundamentais para além da relação verticalizada estabelecida com o Estado (SARMENTO, 2004, p. 238). Atualmente, as duas principais teorias que buscam prescrever de que forma a relação entre os particulares se estabelecerá consistem na teoria da eficácia direta ou imediata dos direitos fundamentais nas relações privadas e na teoria da eficácia indireta ou mediata. De acordo com a teoria da eficácia indireta e mediata dos direitos fundamentais nas relações privadas, desenvolvida originariamente na Alemanha por Günter Dürig em 1956 e ainda adotada pela Corte Constitucional daquele país (SARMENTO, 2004, p. 238), para que ocorra esta incidência é necessária a intermediação do legislador infraconstitucional estabelecendo o tipo de relação e firmando os parâmetros aos quais o particular estará vinculado, com a ponderação entre os valores constitucionais a proteger e a autonomia privada dos particulares envolvidos.

A teoria da eficácia imediata dos direitos fundamentais, defendida inicialmente na Alemanha por Hans Carl Nipperdey, na década de 50 e difundida para países como Espanha, Portugal, Itália e Argentina (SARMENTO, 2004, p. 245 e 258), por sua vez estabelece não depender essa vinculação de uma lei específica que determine a condutas dos particulares, tendo em vista que violações podem ser praticadas tanto por estes quanto pelo Estado, de modo que os valores constitucionais deverão ser observados e ponderados nestas relações, o que não afasta que se considere a autonomia privada das pessoas envolvidas. Trata-se da teoria que mais se coaduna com os preceitos constitucionais vigentes, na medida em que a CRFB/88 rege não apenas as relações entre pessoa e Estado, como também as relações privadas, que não se encontram imunes aos valores por ela estabelecidos.

O Supremo Tribunal Federal reconhece a vinculação dos particulares aos direitos fundamentais, como se verifica na seguinte decisão:

As violações a direitos fundamentais não ocorrem somente no âmbito das relações entre o cidadão e o Estado, mas igualmente nas relações travadas entre pessoas físicas e jurídicas de direito privado. Assim, os direitos fundamentais assegurados pela Constituição vinculam diretamente não apenas os poderes públicos, estando direcionados também à proteção dos particulares em face dos poderes privados [...] (RE 201819, Relator(a): Min. ELLEN GRACIE, Relator(a) p/ Acórdão: Min. GILMAR MENDES, Segunda Turma, julgado em 11/10/2005, DJ 27-10-2006 PP-00064 EMENT VOL-02253-04 PP-00577 RTJ VOL-00209-02 PP-00821) (STF, 2005)

No contexto brasileiro, Daniel Sarmiento (2004, p. 303-304 e 344) aponta a necessidade de estabelecimento de alguns parâmetros para que a aplicação de referidos direitos não implique em cerceamento da autonomia privada dos particulares, que também consiste em uma garantia constitucional. Dessa forma, deve-se considerar a existência de conexão entre a relação jurídica entre as partes e o direito fundamental que a envolve, assim como o grau de desigualdade fática entre os particulares envolvidos, que em maior grau justifica a ampliação da proteção dos direitos fundamentais na esfera privada em favor dos particulares mais vulneráveis, como ocorre geralmente nas relações de trabalho.

Nesse sentido expõe Carlos Henrique Bezerra Leite, ao destacar que, “no campo das relações de trabalho subordinado, nomeadamente nas relações empregatícias, há amplo espaço para a adoção da teoria da eficácia horizontal dos direitos fundamentais, tanto no plano individual quanto no plano metaindividual” (LEITE, 2011b, p. 27). Isso porque, nestes casos, a desigualdade fática entre o empregador e empregado, decorrente da relação de subordinação entre ambos, pode ocasionar a violação de determinados direitos fundamentais tanto por ação quanto por omissão dos empregadores quando não proporcionam um ambiente adequado para o exercício do trabalho digno por seus empregados.

O envolvimento da sociedade na proteção dos que se encontram em condição vulnerável encontra fundamento nos próprios objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil que, ao fixar como meta comum “construir uma sociedade justa, livre e solidária”, firma a solidariedade como um dever de todos, eis que “a sociedade não deve ser o *locus* da concorrência entre indivíduos isolados, perseguindo projetos pessoais antagônicos, mas sim um espaço de diálogo,

cooperação e colaboração entre pessoas livres e iguais, que se reconheçam como tais” (SARMENTO, 2004, p. 338). Assim, quando se trata de promoção da inclusão social por meio do trabalho digno, não há como desvincular a sociedade da consecução deste propósito.

A ausência de uma responsabilidade exclusiva do Estado na concretização dos objetivos traçados pela Constituição que, por sua vez, consubstanciou os ideais de eliminação das desigualdades sociais e regionais de todo o povo, significa reconhecer que, da mesma forma que os males sociais são originados de ações e omissões de muitos, “também podem ser corrigidos por esforços cooperativos de todos” (SEN, 2008, p. XXVI). O que Amartya Sen diz, portanto, é que não apenas os que se encontram no poder contribuem para o agravamento destes males sociais, visto que eles podem ser agravados por um sentimento de tolerância e ausência de indignação frente ao sofrimento das pessoas privadas de suas capacidades.

Quando se trata de políticas de inclusão social por meio do trabalho, o fomento do pleno emprego pelo Estado por meio de medidas fiscais ou de qualificação para o mercado de trabalho não se revela capaz de viabilizar o exercício do trabalho digno pelas pessoas se não estiver associada à mudança de postura do setor privado responsável pela criação das vagas de emprego. Em uma economia globalizada, onde a busca desenfreada pelo lucro implica em flexibilização ou até mesmo eliminação de direitos da classe trabalhadora na busca desenfreada por competitividade no mercado, a mudança das práticas empresariais pode ser motivada pelo próprio comportamento dos consumidores com a rejeição de produtos oriundos de empresas que reduzem suas despesas à custa da exploração do trabalho.

Nesse ponto, Estado e sociedade devem atuar conjuntamente, eis que, como registra Duncan Green (2009, p. 173-174), as empresas por si só não se dispõem a perder sua vantagem competitiva decorrente da violação de direitos sem que haja uma regulação efetiva e devidamente respeitada, mesmo que tal postura comprometa o desenvolvimento sustentado de longo prazo. Essa disposição das empresas em respeitar direitos é comprometida frente um ambiente global de desregulação e flexibilização que induzem à permissividade de tais práticas.

Firmar a solidariedade como um compromisso social pressupõe, portanto, o reconhecimento de que todos não têm apenas direitos, mas também a responsabilidade por suas próprias escolhas, que podem refletir não apenas na vida do próprio indivíduo, como também em toda coletividade. E é esse compromisso com a solidariedade que viabiliza a criação de oportunidades, por meio do empoderamento de pessoas que passam a ter a liberdade de definir como utilizar suas capacidades, transformando-as em bem-estar (FARO, 2012).

Desse modo, a perspectiva da solidariedade social, necessária para o alcance do bem-estar de todos, deve ser firmada como um dever, o que não significa imposição sem reconhecimento por parte daqueles que tiveram melhor possibilidade de transformar suas oportunidades em bem-estar de que devem cooperar socialmente no empoderamento de outros para que alcancem o exercício de seus direitos (FARO, 2012).

A cooperação social deve estar desvinculada da ideia de contraprestação. Não se pode pensar em solidariedade social condicionada a algum benefício a ser dado a quem coopera. Por outro lado, a solidariedade não se confunde com caridade (LEITE, 2011, p. 54), e sim se traduz na preocupação com o outro e na ação voltada para que todos tenham as mesmas e oportunidades.

A solidariedade implica, então, em posturas que contribuam para que as pessoas tenham chances de fazer as próprias escolhas para o alcance de sua felicidade, por meio do desenvolvimento de suas próprias competências e habilidades voltadas para a aquisição de bens e funcionamentos importantes para a sua vida.

Não se pode pensar, porém, na substituição do Estado pelos particulares na efetivação dos direitos sociais, reduzindo-se o seu papel a um mero fiscal da execução de obrigações que são primariamente suas, consoante estabelece a CRFB/88.

Portanto, firma-se, a despeito da oponibilidade *erga omnes* dos direitos fundamentais, a posição central no poder público na promoção dos meios necessários à afirmação da dignidade humana, pois, “para garantir essa efetivação

se necessita de instituições, e essas instituições, por sua vez, devem se revestir de garantias, que lhes permita cumprir com seus objetivos, sem o que fica extremamente fragilizado o Estado Democrático de Direito” (GUERRA FILHO, 2011, p. 964).

A adoção de medidas consistentes para a promoção da inclusão social por meio do trabalho faz-se necessária, assim, em um país que estabeleceu a dignidade da pessoa humana como um dos seus pilares. Afinal, “falar em direitos humanos, em direitos sociais e essencialmente em dignidade, implica logicamente ações positivas do Estado”, o que se dá por meio da execução de políticas públicas (BUSSINGUER, 2013, p. 31-32).

Contudo, como já apontado, as condições atuais da economia mundial e do mercado interferem negativamente na execução de qualquer política pública que se volte para a garantia de direitos sociais, especialmente as relacionadas ao direito ao trabalho.

A situação se agrava especialmente em países onde se verifica uma má gestão de recursos associada a uma opção por programas governamentais de cunho assistencialista em detrimento de políticas voltadas para a qualificação e inserção de trabalhadores no mercado. Aliado a este fato, a modernização da economia tem afastado um grande número de trabalhadores do mercado formal de trabalho, onde a população possui baixo grau de qualificação profissional. Conseqüentemente, a afirmação da dignidade destas pessoas por meio do trabalho resta comprometida, sobretudo frente à precarização de suas relações em um contexto mundial onde as relações econômicas se chocam com os princípios de prevalência e centralidade da pessoa humana.

Não se propõe neste trabalho, assim, fechar os olhos para um contexto econômico mundial de desemprego e exclusão social que dificulta a efetivação de direitos e garantias constitucionais pelos Estados. Tanto que serão examinados os obstáculos existentes para a reinserção social dos trabalhadores com deficiência no mercado de trabalho após a submissão ao programa de reabilitação do INSS, o que se delimitou como um dos objetivos desta pesquisa.

Considera-se, todavia, que os problemas práticos enfrentados com a não efetivação de direitos fundamentais não podem implicar em resignação frente aos desafios existentes, eis que “[...] a despeito das contradições vivenciadas em nosso tempo, elegemos enquanto grupo social um direcionamento que deve ser seguido até que o modifiquemos organizadamente” (BUSSINGUER, 2013, p. 32).

Portanto, no presente caso, se o que está sendo analisada é a existência ou não de uma política pública hábil para assegurar vida digna aos trabalhadores reabilitados pelo INSS, “não há que falar apenas em sua inexistência, lacuna ou omissão, ante seu caráter de imperativa realização e sua incorporação em nossas práticas administrativas”. O que se impõe, assim, é a discussão acerca da “capacidade para atingir as finalidades para as quais foram gestadas e seus modos de concretização” (BUSSINGUER, 2013, p. 34), ou seja, uma análise crítica acerca do que está posto e das dificuldades enfrentadas, e dos possíveis redirecionamentos das ações existentes para que se alcance a efetivação dos propósitos estabelecidos na CRFB/88.

Concordamos, pois, que se deve enfrentar a “rejeição à doutrina dos Direitos Humanos, bem como aos seus fundamentos, normalmente ligados a fatores como a ineficácia desses direitos, quando defrontados com a realidade” (LEITE, 2011a, p.75). Da mesma forma, deve-se enfrentar a alegada dificuldade de execução de políticas públicas sob o fundamento de que há escassez de recursos (LEITE, 2011a, p. 75-76), embora grandes sejam os desafios frente o atual contexto de exclusão social que implica na “marginalização e discriminação maciça de consideráveis grupos do povo que, em sua vida diária, não conseguem nada mais do que se preocupar com a própria sobrevivência” (MÜLLER, 2002, p.568). Como destaca Nelson Camatta Moreira (2010, p.157):

O cenário de abismo social que se agravou no decorrer do século XX chega à última década deste e no início do século XXI com alguns indicadores de diminuição dessa diferença. Todavia, o precipício que surgiu entre a minoria detentora de riqueza e uma maioria assolada pela pobreza é tão profundo que, esmo com alguns indicadores favoráveis à boa distribuição de renda e à melhoria das condições de vida dos (sub) cidadãos brasileiros, ainda assim o quadro social brasileiro hodierno no quesito distribuição de renda (desigualdade social) é desolador.

Todavia, é nesse ponto que se sobrepõe a importância do Estado, cuja principal desafio é justamente o “paradoxal diálogo com o então avassalador, e ora decadente, neoliberalismo. Nesse contexto é que se convoca novamente a discussão sobre a possibilidade ainda de efetivação do texto constitucional” (MOREIRA, 2010, p.184).

Nessa conjuntura, em relação ao trabalhador doente ou acidentado que perde parcialmente a capacidade laborativa, e que por esse motivo é encaminhado ao programa de reabilitação profissional para o aprendizado de uma profissão compatível com suas novas condições clínicas, a ausência de uma política pública eficaz e voltada para a sua reinserção no mercado tem como consequência o prejuízo à sua própria subjetividade. Isso porque, se antes esse trabalhador estava inserido no mercado de trabalho, e por meio do labor garantia a obtenção dos bens necessários à sua subsistência, a ocorrência do sinistro – doença ou acidente - pode lhe levar à condição de dependência de outrem ou de políticas governamentais assistenciais, caso não seja devidamente assistido no seu retorno ao mercado em função diferente da anteriormente exercida.

Conforme Ricardo Tadeu Marques da Fonseca (2008, p. 268), a reabilitação profissional é o processo de preparação para o retorno ao convívio social e profissional, e inclui educação, fisioterapia, treinamento profissional e técnico para utilização de órteses, próteses, linguagens especiais e outros, “para que se suplante o paradigma do isolamento caritativo, assistencialista”.

Enquanto direito fundamental social vinculado à previdência, a reabilitação profissional tem como objetivo devolver ao trabalhador as condições necessárias para que o mesmo permaneça como sujeito de suas próprias escolhas e capaz de transformar suas oportunidades em bem-estar por meio do exercício de um trabalho digno.

À vista disso, se as medidas adotadas para a inclusão/reinserção do trabalhador no mercado de trabalho não atingem os efeitos desejados e previstos para a reabilitação profissional, esta falha vai de encontro aos objetivos estabelecidos pelo novo paradigma estatal que privilegia a afirmação da dignidade humana, eis que o

trabalho, conforme exposto alhures, é condição fundamental para a obtenção desta dignidade.

O foco desta pesquisa, portanto, é analisar se o atual programa de reabilitação profissional oferecido pelo Estado brasileiro, por meio do INSS, tem potencial para assegurar um efetivo retorno ao trabalho, viabilizando a concretização deste direito fundamental social, haja vista sua essencialidade para a afirmação da dignidade da pessoa humana.

Antes, porém, de examinar os aspectos normativos da reabilitação profissional e identificar os obstáculos para a efetivação de uma política pública de reabilitação no Brasil, analisa-se a relação entre Estado e efetivação do direito ao trabalho da pessoa com deficiência, a qual o segurado reabilitado pelo INSS se equipara para efeito de tratamento no mercado de trabalho.

1.2 O TRABALHO E A PESSOA COM DEFICIÊNCIA

Consolidar o entendimento de que todos têm direito ao trabalho diante de sua essencialidade para a afirmação da dignidade da pessoa humana pressupõe a compreensão de que a natureza humana é um ponto comum a todos as pessoas e como tal impõe igual respeito e consideração em todos os aspectos da vida em sociedade. A heterogeneidade faz parte da vida humana, e eventuais diferenças decorrentes de escolhas feitas pela própria pessoa ou de características peculiares no aspecto físico ou psicológico não descaracterizam ou minimizam um ser humano em detrimento de outro, sendo de ambos o direito de acesso a direitos caracterizadores de sua cidadania.

De acordo com Amartya Sen (2009, p. 144), a incapacidade, assim como a doença ou até mesmo a idade avançada ou qualquer outro tipo de desvantagem podem ocasionar tanto a dificuldade na obtenção de renda apropriada ou, ainda mais, para conversão de renda em capacidades e em uma vida satisfatória. Assim, fatores que podem impossibilitar as pessoas de alcançar um bom emprego e/ou uma renda

satisfatória como estes podem gerar uma situação de desvantagem de uma pessoa com relação às outras para a obtenção de uma boa qualidade de vida.

Contudo, o fato de características físicas ou psicológicas interferirem no conjunto capacitário das pessoas, de modo a tornar necessárias medidas que eliminem eventuais desvantagens para a obtenção de funcionamentos, não faz com que a pessoa seja considerada inferior e, como tal, impossibilitada de levar uma vida digna em igualdade de condições com os demais.

O reconhecimento e o respeito pelas especificidades de cada pessoa e por suas escolhas é o primeiro passo para o alcance igualitário de direitos fundamentais, sendo que “pensar em igualdade à luz da diversidade humana exige (re)conhecer a existência de indivíduos, de coletivos e suas interrelações, tendo em vista as especificidades de cada um” (REICHER, 2011, p. 173).

Boaventura de Sousa Santos (2006, p. 97) teoriza que o reconhecimento das especificidades de cada pessoa ou grupo social passa pelo enfrentamento da razão que ele denomina metonímica, que impõe uma única forma de racionalidade, ou seja, “apenas uma única lógica que governa tanto o comportamento do todo como o de cada uma das suas partes”. Essa visão ocidental incapaz de aceitar que a compreensão do mundo abrange a coexistência de diversas totalidades, e que qualquer totalidade é feita de heterogeneidades, faz com que seja necessário, para o seu enfrentamento, enxergar o mundo por meio de um procedimento por ele denominado sociologia das ausências, cujo objetivo é demonstrar que “o que não existe é, na verdade, activamente produzido como não existente, isto é, como uma alternativa não-credível ao que não existe” (SANTOS, 2006, p.102). Com base na sociologia das ausências, assim, busca-se transformar “objetos impossíveis em possíveis, e com base neles transformar ausências em presenças” (SANTOS, 2006, p.102).

A invisibilização daqueles que fogem ao padrão estabelecido pela razão metonímica prejudica o reconhecimento das múltiplas potencialidades dos seres humanos que, caracterizados pela heterogeneidade que é peculiar à sua espécie, possuem diferentes formas de ser e agir. Relativamente à pessoa com deficiência, essa

invisibilização provoca o alijamento do espaço público, a ausência de integração social e o fortalecimento de práticas discriminatórias, impossibilitando a criação de um ambiente de convivência plural.

Segundo Boaventura de Sousa Santos (2006, p.102-103) existem cinco modos de produção dessa não existência. A primeira delas resulta da monocultura do saber e do rigor do saber, que transforma em critérios únicos de verdade e de qualidade estética a ciência moderna e a alta cultura. Assim, tudo que não é legitimado por elas é considerado não existente, ou seja, inculto ou ignorante. A monocultura do tempo linear (SANTOS, 2006, p. 103), por sua vez, impõe um único sentido e direção conhecidos para a história, sendo considerados atrasados os que não acompanham os conhecimentos, instituições e as formas de sociabilidade dominantes nos países centrais.

No campo do trabalho, o entendimento de que há um saber único e dominante obsta o reconhecimento de múltiplas potencialidades igualmente relevantes para o processo produtivo e perpetua o abismo entre aqueles que poderiam de diferentes formas contribuir para este processo. Para a pessoa com deficiência, a centralização do saber em torno de determinados grupos e a imposição de barreiras físicas e sociais que obstem o acesso ao conhecimento perpetua a ausência de integração e, no mercado laboral, a dificuldade de acesso ao trabalho em condições de igualdade com as demais pessoas.

Quando se trata da monocultura da naturalização das diferenças, a não existência é fruto de uma categorização que relega à categoria inferior determinados grupos tidos como naturalmente nessa condição, à vista de critérios raciais, de classificação social ou de condição física. Desse modo, “a não-existência é produzida sob a forma de inferioridade insuperável porque natural. Quem é inferior, porque é insuperavelmente inferior, não pode ser uma alternativa credível a quem é superior” (SANTOS, 2006, p. 103).

A naturalização da diferença fomenta a categorização de pessoas a partir de critérios determinados pelos detentores do pensamento dominante consubstanciado na razão metonímica. As diferentes experiências são desperdiçadas, tornando-se

determinados grupos invisíveis ou descartáveis em virtude de diferenças físicas e psicológicas que, por serem naturais, são consideradas insuperáveis.

A lógica da escala dominante (SANTOS, 2006, p. 104), por sua vez, privilegia as realidades globais, ou seja, independentemente de contextos específicos, em detrimento de realidades particulares ou locais, que deixam de ter credibilidade para sustentar algo diverso do que existe de modo universal ou global.

Sob essa ótica, a comunicação, a integração e o respeito pelas realidades locais não encontram um caminho possível para se firmarem, impossibilitando o aprendizado mútuo entre os povos.

Por fim, a lógica produtivista, que coloca o crescimento econômico como um objetivo racional e inquestionável, torna não existente tudo o que não contribui para a maximização dos lucros em um determinado ciclo de produção. Assim, “a não existência é produzida sobre a forma do improdutivo, aplicada à natureza, é esterilidade e, aplicada ao trabalho, é preguiça ou desqualificação profissional” (SANTOS, 2006, p. 104).

Essa lógica produtivista impede que as pessoas com deficiência sejam reconhecidas como grupo que pode oferecer ao processo produtivo diferentes aptidões. Impõe que a adequação parta do sujeito para o ambiente de trabalho, ao invés de fomentar a inclusão a partir de modificações ambientais que viabilizem a permanência de todos no mesmo espaço em condições de igualdade.

Desse modo, referidas formas sociais de não-existência, quais sejam, o ignorante, o residual, o inferior, o local e o improdutivo, frutos da razão metonímica, são consideradas partes desqualificadas de totalidades homogêneas que, como tal, “são o que existe sob formas irreversivelmente desqualificadas de existir” (SANTOS, 2006, p. 104).

A descaracterização dessas formas sociais de não existência desperta nas pessoas o desejo de homogeneidade e a repulsa pelo que é diferente. Viabiliza práticas veladas de discriminação e adoção de posturas de distanciamento. Em relação às

peças com deficiência, pode se fazer presente um sentimento de piedade ao invés de respeito, o que obstaculiza o diálogo voltado para a troca de experiências e crescimento mútuo.

A partir dessa sociologia das ausências, Boaventura de Sousa Santos (2006, p. 105) propõe, a partir de cinco domínios denominados pelo conceito de ecologia (ecologia de saberes, ecologia de temporalidades, ecologia de reconhecimentos, ecologia de escalas de pensamento de ação e ecologia de produtividades)⁸, evidenciar que a realidade não consiste no que existe, mas sim é composta por realidades ausentes pelo silenciamento, pela supressão e pela marginalização, ou seja, realidades que são na verdade produzidas como não existentes.

Assim, com a eliminação de um saber único e valorização de diferentes formas de saber além do saber científico dominante (ecologia dos saberes), com o respeito a diferentes culturas que criam diferentes comunidades temporais (ecologia de temporalidades), com o reconhecimento da igualdade na diferença (ecologia de reconhecimentos), com a valorização dos sistemas alternativos de produção (ecologia de produtividades) e de pensamentos não universalistas (ecologia de escalas de pensamento e de ação) é possível confrontar o senso comum científico tradicional e imprimir uma dimensão reconstrutiva (SANTOS, 2006, p. 115) que torne grupos tidos como não existentes em existentes e capazes de superar a ideia de que há uma condição de inferioridade que não pode ser superada porque natural, ou seja, independente de qualquer atitude humana que os insira nessa condição.

O reconhecimento da pluralidade de identidades é apontado por Amartya Sen (2010, p. 43) como a principal esperança de harmonia no mundo. Estas identidades que “se cruzam umas com as outras e agem contra as divisões rígidas em torno de uma linha única e endurecida de divisão impenetrável” quando compreendidas em

⁸ Para maior aprofundamento sobre as cinco ecologias e sobre a forma com que estas contribuem para a superação das formas de produção da não existência vide Boaventura de Sousa Santos (2006, 105-115).

sua forma plural e enriquecedora, permitem muito mais unificação do que a fragmentação imposta pela existência de um único sistema dominante de classificação (SEN, 2010, p.53). Por meio dela, não há categorizações e o ambiente se adapta à convivência de todos.

No decorrer da história experiências como a escravidão e o nazismo demonstraram como a diversidade foi tida como elemento de aniquilação de direitos com fulcro na dicotomia “eu *versus* o outro”, onde critérios como raça, opção sexual ou características físicas faziam com que determinadas pessoas fossem vistas como seres menores ou até mesmo desprovidos de dignidade e direitos, descartáveis, supérfluos (PIOVESAN, 2013, p. 34).

No campo da deficiência, o reconhecimento de que eventuais diferenças físicas e psicológicas fazem parte do modo de ser e viver e como tal não traduzem uma situação de inferioridade ou anormalidade de determinados indivíduos é relativamente recente, eis que os primeiros estudos neste sentido remontam à década de 70 do século XX, tendo sido desenvolvidos especialmente no Reino Unido e nos Estados Unidos (DINIZ, 2012, p. 8-9). Até então, predominava o entendimento advindo do século XVIII no sentido de que a deficiência consistiria em uma patologia, uma variação do que se padronizava como normal, de modo que careceria de cura ou reabilitação voltada para o retorno do corpo físico a esse padrão de normalidade⁹ ou ao que fosse mais próximo disso. Assim, o bem-estar da pessoa com deficiência era responsabilidade da família, quando muito de entidades que acolhiam estas pessoas e lhes forneciam auxílio a título de caridade, como segregados de um mundo ao qual não poderiam pertencer em virtude de limitações físicas e psicológicas que impediam sua inclusão.

As consequências da 2ª Guerra Mundial, contudo, trouxeram ao mundo novas reflexões sobre esse entendimento acerca da deficiência, haja vista o retorno dos combatentes da guerra acometidos por limitações físicas que os afastaram do padrão de normalidade estabelecido para a existência humana. O isolamento

⁹ Essa normalidade pode ser entendida “ora como uma expectativa biomédica de padrão de funcionamento da espécie, ora como um preceito moral de produtividade e adequação às normas sociais” (DINIZ, BARBOSA e SANTOS, 2009, p. 65).

caritativo, fruto de uma visão da deficiência sob uma perspectiva médica, que a enxerga como um fato biológico passível apenas de cura ou benevolência, não mais se adequava a um momento histórico de necessário reconhecimento daquelas pessoas que, após vivenciarem a experiência da guerra, necessitavam ser reintegrados ao mundo dos não-deficientes apesar de não possuírem as condições físicas compatíveis com o padrão de normalidade estabelecido (KROHLING e MIYAMOTO, 2011, p. 201).

A introdução desse novo olhar para a deficiência denunciou a existência de uma ideologia opressora até então existente, que pressupunha uma superioridade entre os corpos não deficientes em comparação com os deficientes. Além disso, demonstrou a insuficiência de um modelo biomédico de compreensão da deficiência, que a relacionava apenas aos aspectos físicos dos indivíduos, sem considerar que na verdade ela passa pela opressão da pessoa com deficiência pela estrutura social na qual a mesma está inserida (DINIZ, 2012, p. 10). A partir de então, a complexidade do conceito de deficiência foi evidenciada na medida em que ela passou a ser vista não como consequência da lesão que restringe a participação na sociedade de uma pessoa, e sim imposta pelas barreiras existentes em um contexto social alheio ao entendimento da diversidade corporal apenas como um diferente estilo de vida (DINIZ, 2012, p. 8 e 10).

Com essa mudança de paradigma na compreensão da deficiência, verificou-se que ela não faz parte da pessoa que possui alguma limitação física ou psicológica, e sim está no ambiente no qual ela está inserida, sendo fruto da interação entre suas características físicas ou psicológicas e as barreiras impostas à sua plena e efetiva participação na vida em sociedade. Sendo assim, suas consequências prejudiciais podem ou não existir a depender do comportamento e das atitudes adotadas por todos aqueles que integram o mesmo ambiente social.

Pensar dessa forma significa reconhecer que toda a sociedade é corresponsável por evitar que eventuais impedimentos físicos ou psicológicos obstem ou dificultem a inclusão social das pessoas, seja por meio do trabalho, pelo compartilhamento de espaços públicos ou pela participação conjunta em atos da vida política. Significa pensar em um mundo construído por todos e para todos, “adaptável, ajustável, hábil

a acomodar e receber o diverso, o outro invisibilizado por décadas a fio” (MARTEL, 2011, p. 89), tão somente porque a diversidade faz parte da existência humana, de modo que, como integrantes da espécie humana, todos são merecedores de igual respeito e consideração.

Essa perspectiva de reconhecimento de identidades rompe com a concepção de que as diferenças em características físicas ou psíquicas são inferiorizadoras. Permite o desenvolvimento de políticas de igualdade que não ignorem estas diferenças não inferiorizadoras e que, assim, conduzam a uma plataforma emancipatória e igualitária (PIOVESAN, 2013, p. 37). Nas palavras de Boaventura de Souza Santos (2006, p. 313):

Temos o direito a ser iguais quando a nossa diferença nos inferioriza; e temos o direito a ser diferentes quando a nossa igualdade nos descaracteriza. Daí a necessidade de uma igualdade que reconheça as diferenças e de uma diferença que não produza, alimente ou reproduza as desigualdades.

A Convenção sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência, advinda já no século XXI, traz em seu bojo aspectos normativos que traduzem esse novo entendimento sobre a deficiência. Consubstancia o afastamento da opressão e da discriminação da qual essas pessoas foram vítimas, trazendo a inclusão, a participação paritária, o gozo de direitos e a dignidade das pessoas com deficiência como seus pilares (MARTEL, 2011, p. 91).

Firmou-se, nesse contexto, o direito à autonomia das pessoas com deficiência, traduzido no reconhecimento de que estas pessoas podem sim gerir a própria vida, o que não é incompatível com o apoio de que elas precisam nessa gestão, apoio este que pode se fazer necessário para o desenvolvimento de suas capacidades.

Assim, “ao reconhecer a autonomia com apoio, a CDPD deu voz às pessoas com deficiências, fez delas parte integrante da sociedade e assim concedeu espaço a um ponto de vista da deficiência sobre o mundo” (DHANDA, 2008, p. 48). Como destaca, ainda, Amita Dhanda (2008, p. 50), “esse modelo é emancipatório porque permite que uma pessoa admita déficits sem se sentir diminuída”.

No campo do trabalho, como direito fundamental para a afirmação da dignidade de toda e qualquer pessoa, a CDPD estabelece a igualdade de oportunidades no acesso e na manutenção de um trabalho que permita ao indivíduo sua inclusão social, ou seja, em um ambiente aberto, acessível e inclusivo. Para tanto, firma o dever de adaptação razoável do ambiente laboral, caracterizando como prática discriminatória a ausência de adoção de uma postura capaz de evitar a desigualdade entre trabalhadores com deficiência e sem deficiência.

Para tanto, Estado e sociedade tornam-se corresponsáveis na formação de uma rede de apoio, apta não apenas a superar as barreiras físicas de acesso, como também para eliminar a própria rejeição psicológica ainda existente e que impede a visualização dos benefícios de um ambiente de trabalhadores com diferentes aptidões e capacidades.

Como aponta Amita Dhanda (2008, p. 46-47), a CDPD ao mesmo tempo em que traz a igualdade no respeito e dignidade também viabiliza a inclusão e a participação com um ajustamento razoável nas diferenças. E essa diferença pela deficiência deve ser vista como algo positivo, um incremento “para a riqueza e a diversidade da condição humana e não um déficit a ser eliminado”.

A inclusão social da pessoa com deficiência por meio do trabalho ainda consiste em um desafio frente à rejeição de se aceitar a diversidade como algo benéfico à existência humana. No ambiente laboral em uma sociedade capitalista, cujas atividades se voltam à aferição de lucro pelos empregadores com o menor custo possível, grande ainda é a resistência à adoção de posturas que permitam a adaptação e a integração da pessoa com deficiência para o desenvolvimento de suas capacidades.

Essas iniciativas ainda são vistas pelos empregadores como geradoras de despesas sem a respectiva contrapartida dos empregados com deficiência, que não dariam o retorno esperado em termos de lucratividade. Estas pessoas com deficiência ainda são consideradas uma classe inferior, admitidas apenas para cumprimento de uma obrigação legal, as quais as empresas não se disponibilizam a qualificar por entender que essa seria uma responsabilidade do Estado, e não da sociedade civil.

A CDPD busca modificar esse entendimento no plano normativo ao estabelecer que a inclusão social da pessoa com deficiência por meio do trabalho é uma responsabilidade de todos, sendo incumbência tanto do setor público quanto do privado acolher trabalhadores com deficiência e promover as adaptações razoáveis no ambiente de trabalho (art.27). Traz, ainda, em seu bojo, a associação de aspectos biomédicos a um modelo social de compreensão da deficiência, que a evidencia como uma “experiência de desigualdade compartilhada por pessoas com diferentes tipos de impedimentos corporais ou psíquicos, cuja causalidade não está nos corpos, mas nas barreiras, obstáculos e opressões sociais” (MARTEL, 2011, p. 91). Com isso, traz à tona a necessidade de se romper com um tratamento desigual e discriminatório por meio de ações positivas voltadas à eliminação de barreiras ambientais agora vistas como causas evitáveis de desigualdade (MARTEL, 2011, p. 91).

O artigo 1º da Convenção Internacional sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência, ratificada pelo Brasil, aprovada pelo Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo nº. 186, de 9 de junho de 2008, e promulgada pelo Presidente da República por meio do Decreto nº. 6.949 de 25.08.2009, define as pessoas com deficiência como sendo “aquelas que têm impedimentos de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, os quais, em interação com diversas barreiras, podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdades de condições com as demais pessoas” (BRASIL, 2009).

A Convenção da ONU, sem desconsiderar a necessidade de adoção de cuidados biomédicos para o alcance do bem-estar do ser humano, localiza a deficiência no ambiente social no qual a pessoa está inserida. Assim, da interação entre seus impedimentos e as barreiras sociais existentes resulta a restrição da participação plena e efetiva dessas pessoas no meio social. Ou seja, o assistencialismo foi substituído por uma “perspectiva social e fundamentada nos direitos humanos” (FONSECA, 2008, p.265), onde se compreende que “a deficiência é parte da diversidade humana, que em si não limita a pessoa. O que descapacita é o meio em que o indivíduo está inserido” (LOPES, 2007, p. 56).

Esse modelo biossocial de deficiência consubstanciado na Convenção da ONU é resultado do avanço nos estudos que tiveram início na década de 1960 no Reino Unido, capitaneados por Paul Hunt e Michael Oliver, considerados uns dos principais precursores desse novo modelo (DINIZ, 2012, p. 13-14). Em contraposição ao modelo médico, que considera a deficiência como resultado natural da lesão em um corpo e, portanto, um problema individual cuja solução passa pelo tratamento médico que elimine ou diminua a inabilidade do corpo lesado para o trabalho produtivo (DINIZ, 2012, p. 24), o modelo social trazido por Oliver pressupõe que a deficiência ocorre em virtude da incapacidade social em se tratar a diversidade física, caracterizando-se como uma forma de exclusão social (DINIZ, 2012, p. 16-17). Portanto, a segregação do deficiente ocorre não pela sua limitação física, e sim pelas condições desfavoráveis criadas no ambiente em que a pessoa está inserida e que geram uma situação de desigualdade.

Ao superar a compreensão de que a deficiência está centrada no corpo físico, como uma consequência natural da lesão em um corpo, o modelo social considera que a deficiência está situada “na incapacidade social em prever e incorporar a diversidade” (DINIZ, 2012, p. 16) e que, portanto, a eliminação da desigualdade perpassa pela atuação do Estado na execução de políticas capazes de superar essa ideologia de opressão aos deficientes (DINIZ, 2012, p. 20).

Estabeleceu-se na CDPD, por sua vez, que a deficiência é um conceito em evolução, e que a deficiência “resulta interação entre as pessoas com deficiência e as barreiras devidas às atitudes e ao ambiente que impedem a plena e efetiva participação dessas pessoas na sociedade em igualdade de oportunidades com as demais pessoas” (BRASIL, 2009). Se as barreiras culturais, tecnológicas, físicas e atitudinais são eliminadas, as pessoas que apresentam esses impedimentos físicos, mentais, intelectuais ou sensoriais terão asseguradas a sua cidadania, ao passo que, se essas medidas não são adotadas, o que há é a incapacidade social de viabilizar o acesso dessas pessoas aos direitos humanos, tornando a sociedade responsável pelo oferecimento de instrumentos institucionais e tecnológicos que criem perspectivas de acolhimento e emancipação de todos (FONSECA, 2008, p. 265).

Observa-se que, como alertam Paola Marcarini Boldrini, Jackelline Fraga Pessanha e Gilsilene Passon Picoretti Francischetto (2013, p.7), ainda se faz necessária no Brasil a adaptação da legislação interna às normas protetivas da pessoa com deficiência estabelecidas pela CDPD, sobretudo com o objetivo primordial desta Convenção “que se pauta na vedação da discriminação contra pessoas com deficiência e proteção/promoção dos direitos inerentes e inalienáveis desses indivíduos”.

Considerando, por exemplo, que a educação inclusiva foi estabelecida como o novo parâmetro de acesso a esse direito fundamental, a disciplina normativa interna deve ser adaptada para que qualquer dispositivo que alije as pessoas com deficiência do mesmo ambiente de socialização do conhecimento seja eliminado.

A importância de adequação da legislação interna, sobretudo para que haja a inclusão em ambientes comuns do mercado de trabalho e de educação evidencia-se diante da essencialidade desses ambientes para o alcance da plena e efetiva participação social das pessoas com deficiência (BOLDRINI; PESSANHA, FRANCISCHESTO, 2013, p. 9). Ademais, a educação e a cultura são fonte e potencial de libertação dos sujeitos políticos e da coletividade (KROHLING, 2012, p.27), de modo que a centralização do saber e as práticas não inclusivas implicam na formação de grupos vulneráveis cuja liberdade e autonomia serão cerceadas.

Por outro lado, haja vista a importância do trabalho para a inclusão social, a eliminação de desigualdades tanto no acesso quanto na permanência no local de trabalho deve ser perseguida para a existência de um ambiente adequado e inclusivo para trabalhadores com ou sem deficiência desenvolverem suas diferentes potencialidades.

A efetivação do direito fundamental ao trabalho em relação às pessoas com deficiência pressupõe, portanto, o entendimento de que não é a deficiência que os coloca em uma situação desigual em relação aos demais trabalhadores existentes no mercado de trabalho, e sim a ausência de meios que viabilizem a igualdade de oportunidades diante da diversidade existente. Desse modo, Estado e sociedade devem promover a eliminação das barreiras que implicam na exclusão das pessoas

com deficiência da sociedade, o que precisa ser feito ao longo do tempo de acordo com as modificações e com a evolução da interação entre o indivíduo e a comunidade.

1.3 DIREITO À IGUALDADE DE OPORTUNIDADES NO TRABALHO: A HIPÓTESE DAS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA REABILITADAS PELO INSS

Na perspectiva igualitária de Amartya Sen (2001) a obtenção de uma igualdade real está condicionada à equiparação das capacidades dos indivíduos de realizar funcionamentos que lhes são valiosos, e essa equiparação depende da existência de políticas públicas capazes de viabilizar o aumento das capacidades humanas e das liberdades substantivas em geral (SEN, 2009, p.25).

Desse modo, políticas públicas de distribuição de recursos podem não configurar práticas igualitárias emancipadoras quando não viabilizam o incremento do conjunto capacitário do sujeito, o que pressupõe a liberdade de se levar um tipo de vida ou outro de acordo com as próprias escolhas, já que essa liberdade também faz parte do bem-estar.

Segundo Amartya Sen (2001), a compreensão do problema da desigualdade depende da verificação de que a diversidade humana impede que se parta de pressuposto de unidade, sendo diversas as variáveis por meio das quais é possível avaliar a igualdade. Sen (2001, p. 23) destaca que tanto nossas características internas (idade, sexo, habilidades gerais, talentos particulares, propensão à doença), quanto outras circunstâncias externas (riquezas, ambientes sociais) são diversas, diversidade esta que torna o reconhecimento do igualitarismo em um campo fator de rejeição do igualitarismo em outro.

Ao se avaliar, por exemplo, a qualificação profissional como critério ensejador da equiparação remuneratória em um ambiente de trabalho, a diferença de sexos pode existir como elemento que interfere no alcance desta igualdade. Assim, eventual discriminação de gênero deve ser considerada para se avaliar se há igualdade no

acesso a cargos com idêntica remuneração.

Se estas variações interpessoais fossem ignoradas, isso poderia significar um tratamento não igualitário, visto que o igual respeito e consideração podem exigir tratamentos diferenciados para uns em detrimento de outros. Portanto, “as exigências de igualdade substantiva podem ser especialmente rigorosas e complexas quando existe uma boa dose anterior de desigualdade a ser enfrentada” (SEN, 2001, p. 29-30).

Sendo assim, a repartição igualitária de recursos que não considere as diferentes possibilidades de convertê-los em funcionamentos mantém uma situação de desigualdade, haja vista que o potencial de conversão dos bens em funcionamentos demonstrará diferenças não superadas por essa forma de distribuição.

A avaliação da igualdade depende da variável escolhida, qual seja, uma “variável focal”. Esta variável difere das demais que podem ser eleitas, assim como é dotada de uma diversidade interna, sendo que as principais teorias éticas existentes selecionam uma ou outra variável para análise, estabelecendo igual consideração a todos ao menos em algum nível (SEN, 2001, p.30-33). Neste caso, a variável focal em análise refere-se à capacidade do indivíduo de realizar um tipo específico de funcionamento valioso, qual seja, o trabalho digno, afetada por características pessoais e sociais relacionadas à deficiência.

A importância da delimitação do espaço onde a desigualdade será avaliada se dá porque “as desigualdades em diferentes ‘espaços’ (p.ex. rendas, bens primários, liberdades, utilidade, outras realizações, outras liberdades) podem ser bastante diferentes umas das outras, dependendo das variações interpessoais nas relações entre variáveis distintas mas interconectadas” (SEN, 2001, p. 59). O espaço no qual se procura o atingimento da igualdade deve estar delimitado, o que não implica na inexistência de desigualdade em outro plano.

A diversidade entre os seres humanos, seja nos aspectos internos seja nos externos, pode fazer com que a igualdade sob determinada variável implique em desigualdade em um ou outro espaço. Portanto, uma pessoa incapacitada, mesmo

com renda igual à de outro indivíduo, pode ter diferente potencial para realizar funcionamentos, ou seja, realizações que lhe são valiosas (SEN, 2001, p. 51).

Essas variações nas possibilidades de bem-estar exigem, no campo das políticas públicas, um olhar diferenciado para os que, em virtude de características físicas ou sociais, encontram maior dificuldade na realização de funcionamentos valiosos para sua vida. No campo da deficiência, quando se verifica que ela se situa no ambiente que impõe barreiras à plena e efetiva integração social, as políticas públicas devem se voltar para a eliminação destes obstáculos que cerceiam a capacidade de determinadas pessoas de converter bens em funcionamentos.

A análise do potencial na conversão de bens em funcionamentos e a consequente realização das adequações necessárias para o seu incremento fazem parte, assim, de uma proposta igualitária que busque preservar a liberdade das pessoas em suas decisões e ações. E, para as pessoas com deficiência, o incremento desse potencial depende de onde ele se desenvolve, ambiente que deverá se adaptar de acordo com as diferentes características dos sujeitos que o integram, para que essas diferenças não impliquem em desigualdades.

A escolha pela teoria de Sen (2001) para delimitar a análise da igualdade de oportunidades em relação à pessoa com deficiência reabilitada pelo INSS não se deu, portanto, de maneira aleatória. Somente um enfoque que não seja voltado exclusivamente para a renda oferece a possibilidade de aferir a desigualdade real de oportunidades, visto que esta desigualdade “não pode ser prontamente deduzida da magnitude da desigualdade de rendas” (SEN, 2001, p. 60). Afinal, “o que podemos ou não fazer, podemos ou não realizar, não depende somente das nossas rendas, mas também da variedade de características físicas e sociais que afetam nossas vidas e fazem de nós o que somos” (SEN, 2001, p. 60).

Isso significa preocupar-se com o bem-estar social da pessoa humana considerando-se as características físicas e sociais que interferem na obtenção de uma igualdade de oportunidades na vida em sociedade e, no caso desta pesquisa, no mercado de trabalho.

Na avaliação de Aloísio Krohling (2011, p.117), o que a teoria de Sen permite, ao formular uma crítica ao individualismo liberal, é a defesa do desenvolvimento humano e da qualidade de vida para além da produção de riquezas, do lucro e do progresso, estabelecendo como fim ético o bem-estar social. Concordamos com sua avaliação, visto que ao preconizar o desenvolvimento de múltiplas liberdades (liberdades políticas, econômicas, e oportunidades sociais) enquanto meios principais do desenvolvimento, Amartya Sen (2009, p.25) eleva a pessoa humana a uma posição central neste processo.

À luz da teoria de Amartya Sen conclui-se que pessoas com rendas semelhantes poderão enfrentar dificuldades diferentes na recolocação no mercado de trabalho dependendo do tipo de limitação física, mental ou sensorial que possuem, do meio social em que se encontram e das oportunidades de adaptação ao trabalho que lhes são ofertadas. E, dentre os trabalhadores com deficiência, o nível de renda poderá influenciar nos efeitos decorrentes da perda parcial da capacidade laborativa, a depender do grau de qualificação que se possui, haja vista as barreiras que existirão na recolocação no mercado de trabalho e conseqüente redução de espaços disponíveis para o exercício de suas habilidades.

Desse modo, como ressalta Olivier Nay (2007, p. 504) ao discorrer sobre a teoria de Sen, os dados subjetivos dos indivíduos devem ser considerados, ou seja, “para avaliar as desigualdades, o mais importante não é estudar as propriedades objetivas dos bens, bem como sua repartição ‘equitativa’ na sociedade, mas ver como esses bens são ‘convertidos’ em realizações individuais”.

Olivier Nay (2007, p.504) registra que, na perspectiva de Amartya Sen, a capacidade consiste na “aptidão que os indivíduos têm de utilizar os bens para transformá-los em ação concreta. Ela depende da situação nas quais cada ser humano está situado, o que depende em grande parte do ambiente no qual ele vive”. Portanto, ao se voltar os olhos apenas para a distribuição de recursos, sem se considerar de que forma o contexto social em que vive o sujeito influencia na forma com que estes podem desenvolver suas aptidões, não soluciona o problema da desigualdade.

Quando se trata da pessoa com deficiência, é possível verificar que a efetividade de

uma política pública voltada para a sua inserção no mercado de trabalho depende da eliminação das barreiras referentes à integração à própria vida comunitária como uma das formas de eliminação da desigualdade por elas vivenciada. É necessário, assim, verificar as dificuldades existentes seja no ponto de vista de acessibilidade nos espaços públicos como também das oportunidades oferecidas pelo mercado de trabalho local.

Estudos de Fernando Donato Vasconcelos (2010, p.50) voltados para a análise das práticas de inclusão no mercado de trabalho mostram que a questão da acessibilidade constitui elemento essencial que fortalece a desigualdade de oportunidades. Relativamente à acessibilidade física, sua ausência já implica em restrições à pessoa com deficiência, de modo que a eliminação das barreiras referentes à acessibilidade permite o alcance da autonomia e a busca por novos direitos até então inalcançáveis.

A criação de espaços públicos inclusivos elimina a desigualdade determinada pelas diferenças. Viabiliza a coexistência de todos em um ambiente que respeita a diversidade. Entre o cidadão em sua casa e o ambiente laboral há um deslocamento físico que precisa ser considerado. Não basta fomentar a adaptação razoável dos espaços pelos empregadores e a qualificação profissional das pessoas com deficiência se entre um e outro há a omissão em se adaptar os espaços urbanos e eliminar as barreiras arquitetônicas existentes para esse deslocamento.

Importante ponderar que a acessibilidade física é apenas uma das vertentes necessárias para que a pessoa com deficiência não seja alijada do convívio social, devendo-se falar em um conceito mais amplo de acessibilidade que englobe

a adoção de um conjunto de medidas capazes de eliminar todas as barreiras sociais – não apenas físicas, mas também de informação, serviços, transporte, entre outras – de modo a assegurar às pessoas com deficiência o acesso em igualdade de oportunidades com as demais pessoas, às condições necessárias para a plena e independente fruição de suas potencialidades e do convívio social (BARCELLOS; CAMPANE, 2013, p.177).

Quando se verifica, de acordo com o último Censo Demográfico realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2010, p. 73) que o Brasil possui mais

de 45 milhões de pessoa com deficiência, é possível dimensionar que o país ainda está longe de alcançar essa acessibilidade plena. A pergunta que se faz é onde estão estas 45 606 048 milhões de pessoas, aproximadamente 23,9% da população, se elas não são vistas nos espaços públicos, no sistema de transporte ou nos ambientes de convivência coletiva como parques, shoppings, cinemas, praias ou, ainda, ocupando vagas de emprego que lhes são destinadas por lei.

O que se percebe, assim, é que o alijamento social começa com a ausência de condições de acessibilidade e se propaga com a inviabilização do acesso a diversos outros direitos essenciais ao bem-estar da pessoa humana. A acessibilidade consiste em uma pré-condição ao exercício dos demais direitos (BARCELLOS; CAMPANE, 2013, p. 177), o que demonstra a amplitude com a qual a questão deve ser enfrentada.

Amartya Sen (2001, p. 71) também registra que “igualar a propriedade de recursos ou parcelas de bens primários não necessariamente iguala as liberdades substantivas usufruídas por pessoas diferentes, já que pode haver variações significativas na conversão de recursos e bens primários em liberdades”. Assim sendo, não basta igualar recursos por meio da distribuição igualitária de bens se não se avalia as diferenças entre os indivíduos na possibilidade de converter esses bens para o seu bem-estar.

Desse modo, a adequação dessa teoria para subsidiar a necessidade de eliminação das desigualdades no acesso da pessoa com deficiência ao mercado de trabalho se dá porque ela considera as variações interpessoais na transformação em capacidades dos bens primários (recursos) para o alcance dos fins e objetivos (SEN, 2001, p. 143), variações estas que, ocasionadas pelas heterogeneidades pessoais e diversidades ambientais, por exemplo, devem ser consideradas na elaboração das políticas públicas (SEN, 2009, p. 133).

A Constituição Federal orienta, em seu artigo 7º, XXXI, não ser admissível qualquer tipo de discriminação contra os trabalhadores com deficiência, seja no tocante a salário ou nos critérios de admissão no trabalho, ao passo em que estabelece, em seu artigo 203, IV, o direito de habilitação e reabilitação e de integração das

peessoas com deficiência à vida comunitária.

Os objetivos estão postos dentro da perspectiva igualitária trazida pela CRFB/88, que estabeleceu a igualdade como um dos fundamentos da nova República Federativa (art.3º, II), preconizando-se que a pessoa com deficiência deve possuir iguais direitos de acesso ao mercado de trabalho. Desse modo, a habilitação e a reabilitação foram prescritas como instrumentos para a eliminação das barreiras existentes na interação entre a pessoa com deficiência e o mercado de trabalho, voltados, portanto, para assegurar a igualdade de oportunidades das pessoas com deficiência no trabalho com a criação de um ambiente favorável para o desenvolvimento de suas capacidades.

De acordo com o artigo 93 da Lei 8.213/91¹⁰, o segurado que tenha se submetido ao programa de reabilitação profissional do INSS por ter sido acometido por doença ou acidente que acarretou em perda parcial da capacidade para o trabalho poderá retornar ao mercado e concorrer a uma das vagas reservadas às pessoas com deficiência que devem ser disponibilizadas pelas empresas com cem ou mais empregados. O dispositivo enumerado demonstra que o tratamento conferido pelo ordenamento jurídico brasileiro aos segurados que se tornaram “deficientes ao longo da vida” (FONSECA, 2008, p. 268), e que por esse motivo são submetidos ao processo de reabilitação profissional do INSS, é o mesmo das demais pessoas com deficiência. Assim, há um tratamento normativo específico, voltado para o reconhecimento das diferenças e peculiaridades que circundam a vida destes trabalhadores, para que ao final a igualdade material seja alcançada com a inclusão dos mesmos no mercado de trabalho.

A existência de uma disciplina específica consubstanciada em diversos dispositivos

¹⁰ Lei 8.213/91, art. 93. A empresa com 100 (cem) ou mais empregados está obrigada a preencher de 2% (dois por cento) a 5% (cinco por cento) dos seus cargos com beneficiários reabilitados ou pessoas portadoras de deficiência, habilitadas, na seguinte proporção: I- até 200 empregados....2%; II - de 201 a 500...3%; III - de 501 a 1.000.....4%; IV - de 1.001 em diante.5%. § 1º A dispensa de trabalhador reabilitado ou de deficiente habilitado ao final de contrato por prazo determinado de mais de 90 (noventa) dias, e a imotivada, no contrato por prazo indeterminado, só poderá ocorrer após a contratação de substituto de condição semelhante § 2º O Ministério do Trabalho e da Previdência Social deverá gerar estatísticas sobre o total de empregados e as vagas preenchidas por reabilitados e deficientes habilitados, fornecendo-as, quando solicitadas, aos sindicatos ou entidades representativas dos empregados. (BRASIL, 2007, p.1218).

constitucionais e legais que estabelecem um tratamento diferenciado às pessoas com deficiência traduz um tratamento igualitário que tem como ponto de partida o reconhecimento de identidades e o direito à diferença como pressupostos para o alcance desta igualdade.

Como destaca Piovesan (2013, p. 37),

se para a concepção formal de igualdade, ela é tomada como pressuposto, como um dado e um ponto de partida abstrato, para a concepção material de igualdade esta é tomada como resultado ao qual se pretende chegar tendo com ponto de partida a visibilidade às diferenças.

A perda parcial da capacidade para o trabalho interfere negativamente no conjunto capacitário do indivíduo em maior ou menor intensidade a depender do contexto social e econômico em que a pessoa está inserida, na medida em que ocorre a redução das possibilidades de conversão dos bens primários em funcionamentos. A perspectiva de bem-estar por meio da obtenção de um trabalho digno é afetada por um conjunto de fatores (físicos e sociais) que minimizam a liberdade da pessoa de ingressar ou retornar ao mercado de trabalho em condições de levar uma vida digna e com os recursos necessários para a satisfação de suas necessidades mais elementares.

A redução da possibilidade de escolhas possíveis para o exercício de um trabalho digno, o que significa dizer redução da liberdade em buscar os elementos constitutivos do seu bem-estar, implica em diferença no conjunto capacitário que precisa ser superada se o que se pretende é a obtenção da igualdade real entre os trabalhadores.

No que concerne à reabilitação profissional, para que ela devolva ao trabalhador essa liberdade de buscar os elementos constitutivos do seu bem-estar, ela precisa ter potencial para incrementar o conjunto capacitário do indivíduo com possibilidades reais de desenvolvimento de suas habilidades, para que haja chances concretas de conversão dos recursos obtidos em funcionamentos.

Em referido processo, por sua vez, não pode ser desconsiderado que “a imposição

de condições socioambientais é um impeditivo para qualquer possibilidade de se escolher – e alcançar – circunstâncias que promovam o bem-estar” (BATISTA e SCHRAMM, 2005, p. 138). Portanto, características pessoais devem sempre ser avaliadas à luz do contexto social que envolve o segurado em reabilitação.

No campo da definição das políticas públicas aptas para ensejar o incremento do conjunto capacitário dos indivíduos, por sua vez, elas devem coincidir com as escolhas que os próprios indivíduos fariam caso detivessem o controle de sua execução. Segundo Amartya Sen (2001, p. 113-114), o fato de o controle ser exercido por outrem, ou seja, de não ser a própria pessoa a parte ativa na ação que produzirá a realização, o que é comum ante a complexidade da sociedade moderna, não há cerceamento da liberdade dos indivíduos se o exercício ocorre conforme as decisões contrafactuais - “counterfactual decisions – o que escolheríamos” -, ou seja, seguindo o que valorizamos ou queremos.

As políticas públicas voltadas para a efetivação do direito ao trabalho das pessoas com deficiência, portanto, não devem estar pautadas na distribuição equitativa de renda como único critério hábil para a garantia do bem-estar social. Se este bem-estar social depende do bem-estar dos indivíduos, “então as variações na conversão de rendas em bem-estar deve ser levada em consideração, prestando-se uma atenção adequada à relação variável entre rendas, por um lado, e funcionamentos e capacidades, por outro” (SEN, 2001, p. 158-159).

Na perspectiva trazida pela CDPD, deve-se suplantar o ideal de que as pessoas com deficiência são objeto de caridade pública ou privada e, portanto, beneficiárias de práticas assistencialistas com pouca ou nenhuma repercussão na melhoria de suas condições de vida (GATJENS, 2011, p. 79). Como sujeitas de direitos, as pessoas com deficiência devem ser destinatárias de políticas públicas e programas inclusivos executados de maneira transversal em todas as instituições públicas, incorporando-se as práticas inclusivas nas diversas ações governamentais (GATJENS, 2011, p. 81).

Essas são, assim, as desigualdades que precisam ser sobrepujadas pelo Estado enquanto responsável pela execução de políticas públicas voltadas à garantia do

direito fundamental ao trabalho digno das pessoas com deficiência, por meio da criação de ambientes onde se permita que essas pessoas com deficiência resgatem sua autonomia por meio do trabalho e tenham iguais oportunidades de enfrentamento de um mercado excludente e discriminatório.

Afinal, “a essência do modelo social é oportunizar o direito à vida no sentido pleno, independentemente da limitação funcional do indivíduo, eliminando as barreiras existentes e construindo as pontes necessárias” (LOPES, 2007, p. 67). A limitação funcional, assim, deve ser vista apenas como parte da diversidade, e não como elemento impeditivo de uma vida plena.

Diante de todo o exposto, na busca de respostas para os problemas existentes no modelo de reabilitação profissional adotado pelo Estado brasileiro, uma reflexão faz-se necessária: quais medidas garantem ao segurado reabilitado pelo INSS a igualdade de oportunidades em relação aos demais trabalhadores com o incremento do seu conjunto capacitário, para que ele logre êxito em sua efetiva reinserção social por meio do trabalho digno?

Como exposto alhures, um programa de reabilitação mal desenvolvido pode implicar na exclusão do mercado e na violação à dignidade do trabalhador, que não terá mais condições de prover por meio do trabalho suas necessidades mais elementares. Assim, necessário avaliar de que forma o indivíduo, agora na condição de pessoa com deficiência reabilitado pelo INSS, pode ter igualdade no acesso a este mercado em relação aos demais trabalhadores, para que se concretizem as chances do mesmo continuar a prover o próprio sustento por meio do trabalho apesar do sinistro que lhe acometeu.

Para a obtenção dessas respostas, parte-se para a análise dos aspectos normativos do programa de reabilitação profissional adotado atualmente no Brasil, para que em seguida se verifique se este programa, nos moldes atuais, assegura ou não a efetivação do direito fundamental ao trabalho digno para estes trabalhadores.

2 REABILITAÇÃO PROFISSIONAL NO PROJETO CONSTITUCIONAL BRASILEIRO

Neste segundo capítulo, faz-se uma exposição de todo o arcabouço normativo referente ao programa de reabilitação profissional, confrontando-o com CRFB/88 e com os tratados de direitos humanos ratificados pelo Brasil que tratam do tema.

O objetivo é traçar as dificuldades existentes para a execução de uma política pública de reabilitação profissional eficaz no Brasil, diante das limitações impostas pela própria legislação brasileira que obstaculiza o alcance do objetivo traçado pela CDPD de permitir que a pessoa com deficiência obtenha, conserve e progrida em um emprego.

Propõe-se, assim, uma interpretação à luz da hermenêutica filosófica, que se coadune com os valores e princípios constitucionais reconhecedores da dignidade da pessoa humana, e que estão estabelecidos tanto na CRFB/88 quanto nos tratados de direitos humanos que estabelecem a reabilitação profissional mecanismo para a inclusão social pelo trabalho da pessoa com deficiência.

2.1 A REABILITAÇÃO PROFISSIONAL NO CONTEXTO DA SEGURIDADE SOCIAL BRASILEIRA

A reinserção no mercado do trabalhador reabilitado em condições de igualdade de oportunidades que lhe permita a sobrevivência e o exercício profissional de maneira digna e justa passa pela necessária atuação estatal, ainda que temporária, direcionada para esta pessoa. Esta atuação, que se traduz no pagamento de benefícios e no oferecimento de um programa de reabilitação, integra um sistema de proteção social que foi amplamente reformulado a partir da CRFB/88.

Amartya Sen (2009, p. 170-171) alerta que a expansão da seguridade social e dos serviços de saúde e educação, contribui diretamente para a qualidade de vida e seu florescimento. Assim, a criação de oportunidades sociais por meio destas prestações influencia diretamente na expansão das capacidades humanas e,

consequentemente, traz notórios resultados positivos no tocante à melhora da qualidade de vida e habilidades produtivas das pessoas, refletindo, consequentemente, no crescimento econômico em uma base amplamente compartilhada.

Conforme destacam Ana Luiza D'Ávila Viana e Tatiana Wargas de Faria Baptista (2008, p. 97), “é apenas com a Constituição Federal de 1988 que se define legalmente uma política de proteção social de caráter universal e não excludente, possibilitando a expansão das políticas sociais em todo o território nacional”. Até então, não obstante a existência de algumas medidas de proteção, não havia a universalização da seguridade social.

Nesse contexto, o artigo 194 da CF/88 estabeleceu que a seguridade social consiste em um “conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social” (BRASIL, 1988). Esse modelo ampliado de proteção social estabeleceu como premissas a universalização do acesso, a integração entre saúde, previdência e assistência social e a criação de um orçamento próprio, exclusivo e com novas fontes de financiamento. Há a previsão da responsabilidade estatal, mas também se estabelece a participação e controle social no implemento das ações.

No que concerne à proteção previdenciária, que tem como objetivo salvaguardar o cidadão na ocorrência de um sinistro como, por exemplo, doença, invalidez, morte ou idade avançada, o benefício por incapacidade dentro deste sistema não consiste em um benefício assistencial, pago pelo Estado, sem contraprestação do indivíduo. Os trabalhadores, na qualidade de segurados, recolhem contribuições que financiam o sistema de seguro social, gerenciado pelo Poder Público, e que estabelece as prestações devidas em face da ocorrência do sinistro previsto em lei.

De acordo com Marina Vasques Duarte (2008, p. 30), o princípio da filiação obrigatória, insito à Previdência Social – que é apenas uma das atuações da Seguridade Social – estabelece a vinculação obrigatória ao Regime Geral da Previdência na hipótese de exercício de alguma das atividades elencadas no artigo

12 da Lei 8.212/91, ou no artigo 11 da Lei 8.213/91, se esta atividade não estiver amparada por outro regime próprio. Contudo, ante o princípio da universalidade de acesso, a Constituição de 1988 garantiu também a participação facultativa nesse sistema aos que não estão vinculados a nenhum tipo de regime previdenciário, e quiserem filiar-se ao Regime Geral, caso em que a inscrição é considerada ato necessário para a aquisição da condição de segurado.

A relação jurídica estabelecida entre o beneficiário – seja participante obrigatório seja o que aderiu facultativamente ao sistema - e o órgão gestor do regime geral da previdência (RGPS) ¹¹ – atualmente o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), pessoa jurídica de direito público (autarquia federal) especialmente criada para esse fim – é de filiação, ou seja, estabelecimento de um vínculo do qual resultam obrigações, direitos, efeitos materiais e jurídicos (MARTINEZ, 2011, p. 163).

Por parte do segurado há o recolhimento de contribuições e, por parte do Estado, a administração e concessão de benefícios e serviços nos casos expressamente previstos em lei, sem prejuízo de outras relações que se estabelecem como, por exemplo, entre as pessoas jurídicas e a previdência social para custeio do sistema.

Nessa sistemática, quando um trabalhador, em virtude da superveniência de uma enfermidade, não mais consegue prover o próprio sustento por meio do trabalho, o mesmo é afastado de suas funções e passa a perceber uma contraprestação financeira enquanto não consegue se restabelecer para o exercício de suas atividades. Assim, sua sobrevivência de forma digna é garantida pelo Estado até que possa ser reinserido no mercado de trabalho.

Por outro lado, nos casos em que, em virtude de um acidente de qualquer natureza ou de uma enfermidade não mais passível de cura por meio dos tratamentos médicos disponíveis, o trabalhador não mais tem chances de retornar às mesmas funções exercidas antes do afastamento do trabalho, se há alguma capacidade laborativa residual o Estado – por meio do INSS - assume a função de reabilitar o

¹¹ Neste estudo, a análise do programa de reabilitação profissional está sendo feita no âmbito do RGPS, excluindo-se, portanto, quaisquer referências aos regimes próprios de previdência (municipal, federal, estadual, militar e parlamentar).

indivíduo para o exercício de outra profissão compatível com as limitações decorrentes do acidente/enfermidade.

Como destaca Erwin Seyfried (2011), a verdadeira finalidade da reabilitação profissional só é alcançada quando as pessoas com deficiência são integradas na comunidade. Essa integração comunitária por meio do trabalho, que pode ser obtida por meio da existência de um programa de reabilitação profissional eficiente, devolve ao segurado a possibilidade de converter suas rendas em funcionamentos valiosos, ou seja, incrementa seu conjunto capacitário.

Contudo, para que tal escopo seja alcançado, um programa de reabilitação profissional devidamente estruturado deve abranger não apenas o oferecimento de cursos de qualificação profissional, mas também alcançar medidas adicionais para o atingimento da reintegração social plena, o que somente se dá quando há um ambiente social onde seja possível o desenvolvimento de suas capacidades.

O programa de reabilitação profissional está previsto tanto em dispositivos da legislação infraconstitucional brasileira quanto em pactos internacionais que privilegiam a inclusão/reinclusão da pessoa com deficiência no mercado de trabalho. Portanto, a análise do desenvolvimento deste programa passa pela interpretação sistemática de toda a legislação que compõe o sistema internacional de promoção e proteção dos direitos humanos, o que se faz no capítulo seguinte, visto que há tratados internacionais recepcionados pelo Brasil que tratam do tema.

2.2 O ARCABOUÇO NORMATIVO DA REABILITAÇÃO PROFISSIONAL NO BRASIL NO NOVO PARADIGMA DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO BRASILEIRO

A Organização Internacional do Trabalho, criada em 1919 a partir do Tratado de Versalhes, que pôs fim à Primeira Guerra Mundial, prevê no preâmbulo de uma de suas Convenções (159) a necessidade dos Estados Parte assegurarem “a igualdade de oportunidade e tratamento a todas as categorias de pessoas deficientes no que se refere a emprego e integração na comunidade” (BRASIL, 1991). Assim,

estabeleceu-se no plano internacional a obrigação dos Estados de desenvolverem políticas públicas voltadas para a reabilitação profissional do trabalhador que, acometido por doença e enfermidade, passa a apresentar uma limitação física que implica em perda parcial da capacidade para o trabalho.

Em referida Convenção (artigo 3º) consta que “todo o País Membro deverá considerar que a finalidade da reabilitação profissional é a de permitir que a pessoa deficiente obtenha e conserve um emprego e progrida no mesmo, e que se promova assim a integração ou a reintegração dessa pessoa na sociedade”. A reabilitação profissional, assim, não se esgota com a qualificação, devendo sua eficácia ser dimensionada a partir a efetiva inclusão do trabalhador no mercado de trabalho.

Ao prever que as medidas a serem adotadas no âmbito dos Estados serão adequadas às condições nacionais (artigo 1º), a Convenção estabelece a necessidade de revisão periódica da política nacional sobre reabilitação profissional e emprego (artigo 2º), de modo que ela assegure a existência de “medidas adequadas de reabilitação profissional ao alcance de todas as categorias de pessoas deficientes”, além de “promover oportunidades de emprego para as pessoas deficientes no mercado regular de trabalho”. A base principiológica desta política deverá ser a igualdade de oportunidades entre os trabalhadores com deficiência e os trabalhadores em geral (artigo 4º), que deverá abranger também as pessoas com deficiência da zona rural e comunidades distantes (artigo 8º).

A Convenção 159 da OIT foi ratificada pelo Brasil em 18.05.1990, estando em vigor desde 18.05.1991, após aprovação por meio do decreto legislativo nº. 51, de 25.8.89. A promulgação ocorreu por meio do decreto presidencial nº. 129 de 22.05.1991. Como se trata de regramento anterior à Emenda Constitucional 45/2004, foi recepcionado na forma dos §§1º e 2º do art. 5º da CRFB/88.

A Convenção Internacional sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência, por sua vez, ratificada pelo Brasil, aprovada pelo Congresso Nacional por meio do decreto legislativo nº. 186, de 9 de junho de 2008 e promulgada pelo Presidente da República no decreto nº. 6.949 de 25.08.2009, em decorrência da novel redação do art. 5º, §3º da CF/88 e da observância do procedimento nele estabelecido foi

recebida com *status* de emenda constitucional, inaugurando essa forma de recepção formal de tratados no Brasil.

Referida Convenção tem como princípios gerais (art. 3º), dentre outros, o da não discriminação, plena e efetiva participação e inclusão na sociedade, o respeito pela diferença e pela aceitação das pessoas com deficiência como parte da diversidade humana e da humanidade, igualdade de oportunidades e acessibilidade. Estabelece, em seu artigo 26, a necessidade dos Estados Partes adotarem medidas efetivas e apropriadas para viabilizar que as pessoas com deficiência “conquistem e conservem o máximo de autonomia e plena capacidade física, mental, social e profissional, bem como plena inclusão e participação em todos os aspectos da vida. Assim, os Estados Partes devem organizar, fortalecer e ampliar serviços e programas completos de habilitação e reabilitação (BRASIL, 2009).

O artigo 27 da Convenção, por sua vez, ao assentar o direito das pessoas com deficiência ao trabalho em igualdade de oportunidades com as demais pessoas, estabelece, dentre outras medidas apropriadas para salvaguardar e promover o direito ao trabalho a de “promover reabilitação profissional, manutenção do emprego e programas de retorno ao trabalho para pessoas com deficiência”.

A Convenção firma, portanto, que a igualdade em relação às pessoas com deficiência está condicionada à adoção de medidas adicionais de incremento ao seu conjunto capacitário devem ser adotadas, por meio do desenvolvimento de programas específicos voltados para a sua inclusão no mercado de trabalho.

Na CRFB/88, a reabilitação profissional está prevista no capítulo que trata da assistência social, por se tratar de um serviço que também pode ser prestado às pessoas que não recolhem contribuições ao INSS:

Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:
[...]
IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; (BRASIL, 1998)

Contudo, a submissão ao processo de reabilitação é tida como obrigatória para o segurado vinculado ao regime geral da previdência, consoante prevê o artigo 101 da lei 8.213/91:

Art. 101. O segurado em gozo de auxílio-doença, aposentadoria por invalidez e o pensionista inválido estão obrigados, sob pena de suspensão do benefício, a submeter-se a exame médico a cargo da Previdência Social, processo de reabilitação profissional por ela prescrito e custeado, e tratamento dispensado gratuitamente, exceto o cirúrgico e a transfusão de sangue, que são facultativos. (BRASIL, 2007, p. 1217)

A legislação infraconstitucional estabelece na lei 8.213/91 as seguintes diretrizes para a reabilitação profissional no Brasil:

Art. 89. A habilitação e a reabilitação profissional e social deverão proporcionar ao beneficiário incapacitado parcial ou totalmente para o trabalho, e às pessoas portadoras de deficiência, os meios para a (re)educação e de (re)adaptação profissional e social indicados para participar do mercado de trabalho e do contexto em que vive.

Parágrafo único. A reabilitação profissional compreende:

- a) o fornecimento de aparelho de prótese, órtese e instrumentos de auxílio para locomoção quando a perda ou redução da capacidade funcional puder ser atenuada por seu uso e dos equipamentos necessários à habilitação e reabilitação social e profissional;
- b) a reparação ou a substituição dos aparelhos mencionados no inciso anterior, desgastados pelo uso normal ou por ocorrência estranha à vontade do beneficiário;
- c) o transporte do acidentado do trabalho, quando necessário (BRASIL, 2007, p. 1217).

A redação do art. 89 da lei nº. 8.213/91, assim, é bem próxima ao que prevê a Convenção 159 da OIT, que em seu artigo 1.2 impõe aos Estados a obrigação de: “considerar que a finalidade da reabilitação profissional é a de permitir que a pessoa deficiente obtenha e conserve um emprego e progrida no mesmo, e que se promova assim a integração ou a reintegração dessa pessoa na sociedade” (BRASIL, 2009).

O objetivo do programa de reabilitação e as principais diretrizes para o seu desenvolvimento foram reproduzidos no decreto nº. 3.048 de 06.05.1999 (BRASIL, 2007, p. 1248), que aprovou o Regulamento da Previdência Social, mais precisamente nos artigos 136 a 141. Consta em referido decreto (artigo 137) que as funções básicas do processo de reabilitação profissional consistem na avaliação do potencial laborativo, orientação e acompanhamento do programa, articulação com a

comunidade para o seu desenvolvimento, e acompanhamento e pesquisa da fixação no mercado de trabalho. Tais funções, por sua vez, devem ser desempenhadas por uma equipe multiprofissional, especializada em medicina, serviço social, psicologia, sociologia, fisioterapia, terapia ocupacional e “outras afins ao processo” (§1º).

O segurado, assim, ao ser submetido a uma avaliação do potencial laborativo realizada pelo setor de perícia médica do INSS, se considerado apto para o encaminhamento ao programa é direcionado ao setor de reabilitação da agência da Previdência Social mais próxima do seu domicílio. Caso não haja agência com este serviço em seu município, o mesmo terá transporte e demais despesas custeados pelo INSS por meio de “diárias” para que possa participar do programa no município mais próximo que o disponibilize.

Ao se considerar, portanto, que o desenvolvimento do conjunto capacitário dessas pessoas depende do ambiente social nos quais elas estão inseridas, a avaliação acerca das novas aptidões e suas compatibilidades com o mercado de trabalho depende da atuação conjunta de profissionais com diferentes habilidades – assistentes sociais, psicólogos, terapeutas ocupacionais, etc. - para a eliminação das barreiras físicas e sociais existentes para a reinserção social do trabalhador.

Todavia, atualmente, o INSS não disponibiliza um profissional de nível superior de cada uma de referidas áreas para que, juntamente com um médico, componha a equipe de reabilitação profissional prevista no decreto em estudo. Na forma com que o decreto foi redigido, estabeleceu-se que as funções serão desempenhadas apenas “preferencialmente” por uma equipe multidisciplinar, o que foi suficiente para que, no plano fático, tal atuação não se concretizasse¹².

Conseqüentemente, cada equipe – que se responsabiliza pelo acompanhamento de uma determinada quantidade de segurados - é composta na verdade por uma dupla formada por um orientador profissional (servidor de nível superior) e um médico, sendo o primeiro o responsável por avaliar todos os elementos socioeconômicos

¹² Art. 137.[...]§1º A execução das funções de que trata o caput dar-se-á, **preferencialmente**, mediante o trabalho de equipe multiprofissional (grifo nosso). (BRASIL, 2007, p. 1248)

que influenciam na reinserção do segurado no mercado de trabalho, ainda que não se trate de competência relacionada à sua formação.

Tal modificação na forma de execução do programa de reabilitação profissional está associada ao desmantelamento deste serviço no Brasil a partir de 1980, e com mais intensidade depois de 1990, em virtude da carência de recursos humanos e da falta de investimentos governamentais nos antigos Centros de Reabilitação Profissional (CRPs) e Núcleos de Reabilitação Profissional (NRPs), que até então alcançavam os bons índices de resolutividade e cobertura (TAKAHASHI, 2008). O país nessa época, apesar dos ideários estabelecidos pela novel Constituição de 1988, foi logo depois afetado por medidas de transformação na política de seguridade social brasileira, o que implicou em uma reformulação no serviço de reabilitação profissional com a substituição de referidos centros pelo serviço prestado nas próprias agências do INSS por meio de equipes fixas ou volantes, “com a subutilização da capacidade técnica de assistentes sociais, psicólogos, sociólogos, fisioterapeutas e terapeutas ocupacionais, homogeneizados pela figura do orientador profissional” (TAKAHASHI, 2008).

A adoção de políticas econômicas de cunho neoliberal desde o primeiro governo eleito após a CRFB/88 implicou em grande restrição aos mecanismos previstos nesta Carta para a área social, com prejuízo direto à construção da cidadania social inicialmente prevista (LOBATO, 2009, p. 191). No campo da reabilitação profissional, as modificações significaram um entrave sob o ponto de vista estrutural para um adequado desenvolvimento do programa de reabilitação, visto que ao invés de uma equipe multidisciplinar que poderia desenvolver uma análise mais ampla das condições socioeconômicas que influenciam na reinserção do segurado no mercado de trabalho, apenas um profissional, muitas vezes em condições precárias no tocante à estrutura posta à sua disposição, terá que desenvolver funções diversas para as quais não está devidamente habilitado, já que o médico que lhe acompanha, por sua vez, tem sua avaliação restrita aos aspectos clínicos do segurado.

Como se não bastasse, verifica-se também que o decreto nº. 3.048 de 06.05.1999, que aprova o Regulamento da Previdência Social, traz um dispositivo que desonera

o Estado brasileiro de qualquer responsabilidade em relação à efetiva reinserção do segurado no mercado de trabalho. Nesse sentido, divergindo de tudo que está estabelecido no plano normativo, o art. 140, §1º, do decreto apresentou a seguinte redação: “Não constitui obrigação da previdência social a manutenção do segurado no mesmo emprego ou a sua colocação em outro para o qual foi reabilitado, cessando o processo de reabilitação profissional com a emissão do certificado a que se refere o caput” (BRASIL, 2007, p.1248).

Isto significa dizer que, independentemente dos efeitos práticos da qualificação ofertada por meio do programa, ou seja, da aferição de sua eficácia no tocante à efetiva reinserção no mercado após a formação profissional oferecida, o INSS se exime de qualquer responsabilidade e de acompanhar esse processo de retorno ao mercado, não se responsabilizando por eventuais falhas ou incompatibilidades entre a qualificação e as exigências do mercado de trabalho. Logo, o processo de reabilitação é tido como encerrado no instante da conclusão de cursos de capacitação profissional de curta ou média duração, com a consequente emissão de um certificado que autoriza o trabalhador a procurar uma nova vaga de emprego.

Para a efetiva recolocação efetiva desses profissionais no mercado há apenas a iniciativa legislativa de se obrigar determinadas empresas a manter em seus quadros determinada quantidade de trabalhadores deficientes ou reabilitados, contida no artigo 93 da lei nº 8.213/91.

A previsão legal de necessária reserva de vagas para pessoas com deficiência em empresas com cem ou mais empregados significa uma importante política afirmativa trazida para o ordenamento jurídico pátrio. Leciona Carlos Henrique Bezerra Leite (2011, p. 51-52) que as políticas afirmativas seguem uma tendência verificada inicialmente nos Estados Unidos a partir a década de 60 do século XX, de aplicar o princípio da igualdade jurídica por meio de ações que viabilizem a igualdade de oportunidades para determinados segmentos sociais, favorecendo-se uns em detrimento de outros, “para que todos concorram em grau de igualdade pelos bens da vida considerados essenciais, prezando pela redução das diferenças sociais”.

Avança-se, com isso, na proteção de grupos sociais vulneráveis, para além das medidas repressivas que apenas tornam ilícitos os atos discriminatórios, como pondera José Cláudio Monteiro de Brito Filho (2004, p. 97). Não obstante as ações afirmativas também possam englobar punições voltadas a evitar o descumprimento, a perspectiva é a de “buscar, por meio de medidas variadas, impulsionar a integração das pessoas e grupos discriminados” (BRITO FILHO, 2004, p.98).

Tal medida vai ao encontro do fato de diferentes tipos de contingências, que acarretam em variações sistemáticas na conversão de rendas nos funcionamentos distintos poderem afetar os estilos de vida que se pode ter, fazendo-se necessário, portanto, a elaboração de políticas públicas que considerem as heterogeneidades pessoais, diversidades ambientais e variações no clima social, por exemplo (SEN, 2009, p.133).

Todavia, se esse tratamento legal não é efetivo no plano fático, de modo que o segurado egresso do programa de reabilitação profissional não logra êxito na sua recolocação no mercado, dentro ou não de uma das vagas que devem ser obrigatoriamente disponibilizadas por algumas empresas, o insucesso não é atribuído à eventual ineficiência do programa brasileiro.

Tanto é assim que as pesquisas de empregabilidade, realizadas com os segurados que concluem o processo de reabilitação (art. 137, IV e art. 140 §3º, do decreto nº. 3048/99) têm como objetivo apenas aferir a sua efetividade para fins estatísticos, e não para identificar eventuais falhas com o conseqüente retorno daquele determinado segurado ao programa com nova qualificação para outro tipo de atividade. Dessa forma, a pesquisa de fixação no mercado de trabalho, feita depois de decorridos seis ou doze meses da entrega do certificado de reabilitação profissional e cessação do pagamento do benefício de auxílio-doença, não ocorre para que, diante de eventual insucesso na recolocação no mercado, o segurado retorne ao programa para uma nova qualificação.

Quando, portanto, o segurado não consegue uma nova vaga de emprego na nova função para a qual foi reabilitado, o mesmo tem que recorrer ao judiciário, na busca do reconhecimento da ineficácia desse programa para que se mantenha o

pagamento do benefício previdenciário de auxílio-doença, ou ainda, para que haja a concessão do benefício de aposentadoria por invalidez, quando as condições socioeconômicas assim recomendarem. Nestes casos, há decisões judiciais, como exemplo a que será citada a seguir, reconhecendo a necessidade de que o INSS comprove a possibilidade de exercício da nova função para a qual o segurado foi reabilitado, não sendo suficiente a emissão do certificado de reabilitação para o desempenho de uma nova função compatível com as condições clínicas apresentadas.

Ao enfrentar a questão de um segurado que exercia a função de mecânico em uma empresa privada e que, aos 54 anos, foi acometido por problemas cardíacos, o TRF da 4ª Região (AC 0013389-30.2010.404.9999/RS, D.E. 10.09.2012) consignou que para uma efetiva reabilitação profissional “não basta obter um certificado de curso profissionalizante para esse fim, é preciso que reste demonstrado que o segurado pode desempenhar e ser aceito na nova função”. Na situação em análise, o segurado apresentava limitações para o exercício de funções que exigiam esforço físico, tendo sido reabilitado para o exercício da função de porteiro, para a qual não há demanda de mercado por se tratar de pequena cidade situada no interior do Rio Grande do Sul. Assim, o contexto social do segurado, associado às suas condições socioeconômicas, quais sejam, idade, baixo grau de instrução, impedimento de realização de esforço físico e ausência de ofertas de emprego compatíveis com suas restrições, impuseram uma análise mais ampla acerca de sua incapacidade, não apenas restrita ao aspecto clínico, mas sim a partir das barreiras ao reingresso no mercado de trabalho que não puderam ser superadas naquele caso concreto.

Verificou-se, portanto, que determinadas características pessoais daquele segurado, associadas ao contexto no qual o mesmo estava inserido, interferiam negativamente em seu conjunto capacitário, cerceando sua possibilidade de obter um funcionamento valioso, qual seja, o de conseguir um trabalho do qual pudesse garantir sua sobrevivência digna. Consequentemente, diante de uma formação profissional que não viabilizou sua efetiva inserção em um ambiente adequado ao desenvolvimento de suas habilidades, a medida adotada foi a concessão do benefício de aposentadoria por invalidez.

Dessa forma, se a previsão normativa que exige o INSS de fazer essa avaliação mais ampla no âmbito administrativo tem relação com a ineficácia do programa de reabilitação profissional brasileiro, a questão é relevante e precisa ser enfrentada, eis que o Poder Judiciário não pode ser a única via existente para que uma avaliação abrangente e eficaz seja feita.

Importante mencionar que, de acordo com dados extraídos do Anuário Estatístico da Previdência Social, disponível no site do Ministério da Previdência, no Brasil no ano de 2011 (os dados de 2012 ainda não foram consolidados) 52.107 segurados foram encaminhados ao setor de Setor de Reabilitação Profissional (BRASIL, 2011, p. 518). Esse número demonstra que há milhares de trabalhadores que são todos os anos submetidos à reabilitação profissional, e que são encaminhados ao mercado após a conclusão deste processo. Portanto, se o atual modelo de reabilitação profissional não viabiliza o efetivo retorno do segurado ao mercado de trabalho, o que está em jogo é o prejuízo para a própria inclusão social deste cidadão, que outrora foi afastado do trabalho por motivo alheio à sua vontade.

É preciso destacar, também, que a maioria dos beneficiários da previdência social possui baixa-renda. Dados extraídos do Boletim Estatístico da Previdência Social – BEPS, referente ao mês de maio de 2013, por exemplo, demonstram que o valor médio dos benefícios concedidos pelo INSS naquele mês foi R\$ 982,04 (novecentos e oitenta e dois reais e quatro centavos). Cerca de 92,83% dos beneficiários receberam valor igual ou inferior a 3 (três) salários-mínimos, sendo que R\$ 54,47% não ultrapassaram 1 (um) salário (BRASIL, 2013, p.9-13)

Nesse viés, a vulnerabilidade econômica dos trabalhadores que eventualmente sejam acometidos por uma doença e enfermidade que implique em perda parcial da capacidade laborativa é evidente, eis que os rendimentos auferidos a título de benefício previdenciário são valores essenciais para a sua subsistência.

Assim, se o pagamento do benefício previdenciário de auxílio-doença é interrompido sem que o segurado tenha condições de exercer a nova profissão, após a conclusão do processo de reabilitação profissional, tal fato tem como consequência não

apenas a exclusão do mercado de trabalho, mas também a própria exclusão social da pessoa.

Questiona-se, assim, se tal previsão contida no art. 140 do Decreto nº. 3048/99 se coaduna com o que está estabelecido no plano internacional e legal, sobretudo porque, como ressaltam Maria Maeno e Rodolfo Andrade de Gouveia Vilela (2010, p. 96), “trabalhadores com longo tempo de afastamento do trabalho têm tido cessações de benefícios, mesmo na vigência de incapacidade parcial, sem que seja promovido um processo de reabilitação profissional adequado”.

Portanto, mais do que um exame da hierarquia entre as normas, de modo a aferir se o decreto em questão está alinhado sob o ponto de vista normativo com as regras que lhe são superiores, a hermenêutica filosófica impõe uma análise mais profunda, onde devem ser considerados os próprios fundamentos do Estado Democrático de Direito brasileiro.

2.3 A INCOMPATIBILIDADE DO ARTIGO 140, §1º, DO DECRETO Nº 3.048/99 COM OS TRATADOS DE DIREITOS HUMANOS RATIFICADOS PELO BRASIL

Conforme exposto no decorrer deste trabalho, o programa de reabilitação profissional brasileiro está pautado nos compromissos assumidos pelo Brasil por meio da adesão a tratados internacionais que estabelecem o dever dos Estados de promoverem a reabilitação profissional e a reintegração da pessoa com deficiência no mercado de trabalho, especialmente Convenção 159 da OIT e Convenção Internacional sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência.

Portanto, as normas internas que disciplinam a atuação administrativa dos órgãos públicos responsáveis pela execução do programa, inclusive os decretos editados pelo Poder Executivo no exercício da competência regulamentar estabelecida pelo artigo 84, IV da CRFB/88, estão sujeitos à análise de sua compatibilidade tanto com a Constituição quanto com os tratados internacionais que versam sobre o tema.

Com a nova redação dada ao artigo 5º da CFFB/88 decorrente da inclusão do §3º pela Emenda Constitucional nº 45/2004, estabeleceu-se que os tratados internacionais que versam sobre direitos humanos e que tenham sido incorporados ao ordenamento jurídico interno na forma estabelecida por referido dispositivo - três quintos dos votos dos membros de cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos – serão equivalentes a emendas constitucionais. Assim, como a CDPD foi recepcionada no país de acordo com o artigo 5º, §3º, da CRFB/88, a validade da legislação interna referente ao programa de reabilitação depende de sua correspondência com os preceitos de referida Convenção Internacional.

Da mesma forma, com relação à Convenção 159 da OIT, esta também constitui um parâmetro para que se afira a validade das normas internas que regulamentam referido programa. Apesar de não recepcionada na forma do §3º do artigo 5º da CRFB/88, até mesmo por ser anterior à EC nº 45/2004, sua característica ínsita de versar sobre direitos humanos eleva esta Convenção ao mesmo patamar, ou seja, de norma constitucional, haja vista o disposto no artigo 5º, §2º da Constituição.

Entende-se, assim, que o lapso temporal que separa a recepção destes dois tratados internacionais no Brasil não fez com que estes instrumentos – Convenção 159 da OIT e Convenção Internacional sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência - tenham no plano jurídico nacional um *status* diferente um do outro. Trata-se apenas de uma única diferenciação, ou seja, a primeira será materialmente constitucional e a segunda – CDPD – formal e materialmente constitucional.

Concorda-se, portanto, com Flávia Piovesan (2011, p. 124) para quem todos os tratados internacionais que versam sobre os direitos humanos no Brasil são materialmente constitucionais em virtude do disposto no §2º do art.5º da CRFB/88, embora os que tenham sido recepcionados após a Emenda Constitucional 45/2004 também tragam consigo a característica de serem formalmente constitucionais.

Também compartilha desse posicionamento Nelson Camatta Moreira (2012, p.132), que acrescenta uma crítica ao entendimento do Supremo Tribunal Federal que tem se manifestado em sentido contrário à constitucionalidade dos tratados recepcionados anteriormente à EC 45/2004, como se verifica, por exemplo, no voto

do relator Min. Gilmar Mendes, na ocasião do julgamento do RE 466.343-1, em 03.12.2008. Em referido voto, embora o relator Min. Gilmar Mendes tenha privilegiado a efetiva proteção dos direitos humanos com a aplicação de tratados internacionais em detrimento da legislação interna com eles incompatível, para afastar a prisão civil do depositário infiel do ordenamento jurídico pátrio, o Min. Relator reconheceu apenas o “status normativo supralegal dos tratados de direitos humanos subscritos pelo Brasil” ao invés de primar pela sua natureza constitucional, razão por que Nelson Camatta Moreira (2012, p. 32), ao se manifestar sobre o posicionamento do STF, declarou que

[...] ao ocultar a peculiaridade da norma internacional de direito fundamental, tratando-a como uma norma internacional qualquer e, além disso, seguindo “cegamente” o formalismo procedimental do §3º, do art. 5º, entende-se que há uma objetificação no processo interpretativo do Direito por parte, principalmente, da Corte que deveria ser a guardiã dos direitos fundamentais.

Tal postura reproduz um “discurso positivista (leitura formalista da validade, inflexibilidade da soberania), que impede o reconhecimento de valores e princípios informadores da Constituição”. Consequência deste fato é que “o intérprete acaba objetificando o processo hermenêutico e podando as possibilidades de proteção aos direitos fundamentais” (MOREIRA, 2012, p. 151).

Portanto, a análise contida neste trabalho parte do pressuposto de que ambos os tratados têm seu caráter de norma constitucional assegurado por meio da interpretação dos §§2º e 3º do art. 5º da CRFB/88. Assim, qualquer lei ou decreto infraconstitucional referente à reabilitação que seja com eles incompatível deve ter sua inconstitucionalidade devidamente declarada. E é a partir deste pressuposto que se analisa o artigo 140 do decreto nº 3.048/99 e sua (in) compatibilidade com as normas que integram o sistema internacional de promoção e proteção dos direitos humanos.

Valério de Oliveira Mazzuoli (2009) defende que, quando se analisa a compatibilidade da legislação interna com tratados internacionais de direitos humanos, como no presente caso, o que ocorre de fato é um controle de convencionalidade e não um controle de constitucionalidade propriamente dito.

A nomenclatura – controle de convencionalidade - é atribuída por este autor para diferenciar o controle de constitucionalidade que existe frente à Constituição Federal do que ocorre com relação às leis internas diante dos tratados de direitos humanos ratificados e em vigor no Brasil, sejam eles materialmente constitucionais (artigo 5º, §2º) ou material e formalmente constitucionais (artigo 5º, §3º) (MAZZUOLI, 2009, p. 236-237).

A única diferença imposta por essas duas formas distintas de recepção seria no sentido de que a violação de tratados formal e materialmente constitucionais, ou seja, recepcionados conforme artigo 5º, §3º, da CRFB/88, ensejaria além do controle difuso de constitucionalidade o controle de constitucionalidade concentrado, tal como ocorre com relação às violações à Constituição da República Federativa do Brasil (MAZZUOLI, 2009, p. 259-260).

Segundo o autor, apesar da aproximação existente entre o controle de constitucionalidade e o controle de convencionalidade, este último estaria reservado à análise da validade de leis frente a tratados internacionais de direitos humanos em vigor no Brasil. No tocante aos demais tratados, considerados “comuns” quando não versarem sobre direitos humanos, a hipótese é de controle de legalidade, visto que neste caso o seu caráter supralegal não autoriza a solução de eventual conflito de normas por meio dos critérios clássicos de solução de antinomias como, por exemplo, a especialidade e a anterioridade (MAZZUOLI, 2009, p. 268).

Valério de Oliveira Mazzuoli (2009, p.237) apresenta, então, a teoria da dupla compatibilidade vertical material como proposta de adequação do sistema de controle brasileiro às inovações trazidas pela Emenda Constitucional nº 45/2004, no que pertine ao reconhecimento do status de emenda constitucional aos tratados recepcionados na forma do artigo 5º, §3º da CRFB/88.

De acordo essa teoria, há dois níveis de aprovação pelos quais todas as leis que vierem a ser produzidas no Brasil devem passar no atual Estado Constitucional e Humanista do Direito:

- (1) A Constituição e os tratados de direitos humanos (material ou formalmente constitucionais) ratificados pelo Estado; e
- (2) Os tratados internacionais comuns também ratificados e em vigor no país (MAZZUOLI, 2009, p. 237).

Desse modo, para que uma lei tenha validade no plano jurídico interno, além de ser compatível com a CRFB/88 ela não deve violar tratados internacionais ratificados pelo governo. Caso contrário, esta lei, ainda que não tenha sua inconstitucionalidade declarada, estará alijada no plano de validade das normas, eis que não ultrapassará o limite vertical material trazido pelos tratados internacionais incorporados ao ordenamento brasileiro.

Outros autores, por sua vez, defendem que o controle de convencionalidade tanto pode ter feição de controle de constitucionalidade quanto de controle de legalidade, ou seja, abrangeria as duas situações a depender do tipo de tratado cuja violação se alega. Segundo Cláudio de Oliveira Santos Colnago (2012), caso a violação seja de tratado recepcionado na forma do artigo 5º, §2º, o controle seria o de legalidade, ao passo que se for o caso de violação de tratado internacionalizado na forma do artigo 5º, §3º, o que se dá é um controle assemelhado ao de constitucionalidade que viabiliza, inclusive, a utilização dos instrumentos de impugnação para ele previstos, ou seja, ADI, ADC ou ADPF.

Verifica-se, pois, que referido entendimento demonstra a filiação de Cláudio de Oliveira Santos Colnago à tese da supralegalidade dos tratados internacionais que versam sobre direitos humanos que não tenham sido recepcionados na forma do artigo 5º, §3º, da CRFB/88. Trata-se da tese acolhida pelo STF no julgamento do RE 466.343-1, em 03.12.2008, com a qual não concordamos já que se defende neste trabalho a ausência de qualquer diferença entre tratados de direitos humanos recepcionados na forma do artigo 5º, §3º, da CRFB/88, e tratados anteriores à EC nº 45/2004.

De qualquer forma, na medida em que o autor defende que o controle de leis frente aos tratados de direitos humanos se dá por meio dos mesmos instrumentos legais

previstos para o controle de constitucionalidade, denominá-lo de controle de convencionalidade nada mais é do que uma questão de nomenclatura.

Ainda que Colnago (2012) restrinja a possibilidade de controle de convencionalidade apenas para os tratados incorporados ao ordenamento jurídico interno na forma prevista no artigo 5º, §3º, da CRFB/88, certo é que seu posicionamento reforça a conclusão no sentido de não há diferença no tratamento jurídico a ser dado às leis que violem a Constituição e às que eventualmente firmam tratados internacionais de direitos humanos, ou seja, ambas devem ser afastadas do ordenamento jurídico pátrio via controle de constitucionalidade, que também pode ser denominado de controle de convencionalidade.

Conclui-se, assim, que independentemente de qual nomenclatura se adote – controle de constitucionalidade ou controle de convencionalidade, deve a norma interna em confronto com tratado internacional que versa sobre direitos humanos ser afastada do ordenamento jurídico pátrio ante o reconhecimento de sua invalidade, seja pela via do controle difuso ou por meio do controle concentrado¹³.

O que se considera relevante, portanto, independentemente da expressão utilizada, é preconizar pela aplicação dos tratados internacionais de direitos humanos tendo como norte a dignidade da pessoa humana, como eixo capaz de unir o constitucionalismo brasileiro e o Direito Internacional de Direitos Humanos. Para tanto, parte-se de uma releitura acerca da interação entre a Constituição e o DIDH a partir de uma matriz teórica hermenêutica de cariz filosófica, na busca pela execução de um modelo constitucional ético, garantidor dos direitos fundamentais (MOREIRA, 2012).

¹³ Embora se discorde da distinção apresentada por Mazzuoli entre os tratados recepcionados pela forma do §2º do art. 5º e os tratados incorporados ao ordenamento jurídico interno com a formalidade prevista no §3º do art. 5º, para efeito e cabimento de controle difuso ou concentrado, este último apenas para tratados com status de emenda constitucional, comunga-se do entendimento deste autor no sentido de que a validade das normas, na esteira das lições de Ferrajoli, consiste na coerência ou compatibilidade das normas internas com as de “caráter substancial”, tais como Constituição e tratados internacionais, ou seja, vigência e validade não se confundem, podendo uma norma estar em vigor por atender os requisitos formais para sua elaboração (publicação e eventual *vacatio legis*), mas não ser válida ante a ausência de correspondência com as normas que lhe são superiores (MAZZUOLI, 2009, p.239).

Tendo como base essa perspectiva de interação entre o sistema interno e o internacional de promoção e proteção dos direitos humanos, pautada nas matrizes teóricas que sustentam a necessidade de uma nova interpretação acerca da aplicação dos tratados internacionais de direitos humanos à luz do fundamento dignidade humana, é que se são expostas as diretrizes que a hermenêutica filosófica oferece para a interpretação do decreto brasileiro que desobriga o Estado de reinserir o trabalhador reabilitado pelo INSS no mercado de trabalho frente aos tratados internacionais que versam sobre o direito ao trabalho das pessoas com deficiência, como se verifica a seguir.

2.3.1 Construção hermenêutica do constitucionalismo internacional: a aplicação dos tratados internacionais de direitos humanos no direito brasileiro

O modelo liberal-individualista-normativista que ainda predomina na dogmática jurídica brasileira delineando o modo de produção do direito está em crise. A mentalidade legalista de interpretação do direito, que ignora a realidade socioeconômica e desconsidera as razões dos conflitos sociais, não tem se demonstrado adequada para lidar com uma realidade complexa e que impõe a presença de conflitos sociais que vão além de microconflitos intersubjetivos (MOREIRA, 2012, 58-61).

A interpretação dos textos legais como mero ato de subsunção dos fatos à lei não se adequa a uma realidade em constante mutação. É necessário ir além, com o reconhecimento de que direito e texto legislativo não são sinônimos, buscando-se uma interpretação que considere os valores e as diferenças sociais que circundam os conflitos.

Como destacam Fernando José Armando Ribeiro e Bárbara Gonçalves de Araújo Braga (2008, p. 266), “investigar e refletir a aplicação do Direito no paradigma do Estado Democrático de Direito e no contexto da pluralidade exige o reconhecimento da inevitabilidade do trabalho de recriação crítica dos textos”.

Dentro dessa perspectiva, a hermenêutica filosófica trazida por Hans-Georg Gadamer (2005) norteia o surgimento de uma nova possibilidade de aplicação do direito na solução dos conflitos sociais. A partir das diretrizes traçadas por sua teoria, autores como Nelson Camatta Moreira (2012) encontram fundamento para romper, no âmbito da interpretação do direito, com a hermenêutica jurídica tradicional, presa a métodos interpretativos que impõe a neutralidade do intérprete no processo de desvelamento do sentido da lei e reduzem esse processo à mera identificação das regras contidas nos textos legais a partir das técnicas e métodos clássicos de interpretação.

A proposta é de uma visão da hermenêutica como “um processo de interpretação somado à criação, no qual o intérprete aplicador é responsável também pela atualização permanente do Direito, visto em toda a sistematicidade e abrangência inerentes ao seu modo de ser no mundo” (RIBEIRO; BRAGA, 2008, p. 268).

Para tanto, a figura do intérprete torna-se central dentro do processo hermenêutico. Ele assume um papel de sujeito ativo, que possui uma pré-compreensão do texto influenciada pela tradição na qual está inserido. Esta compreensão não se impõe no ato de interpretar o texto, mas a partir dela há uma confrontação crítica com as possibilidades razoáveis dentro de um contexto. Isto porque “a verdade de um texto não está na submissão incondicionada à opinião do autor nem apenas nos preconceitos do intérprete, mas na fusão do horizonte de ambos” (RIBEIRO; BRAGA, 2008, p. 273).

Segundo Gadamer (2005, p. 407), a hermenêutica resultaria da fusão entre interpretar, compreender e aplicar. Portanto, a *applicatio* não significaria um momento subsequente às fases de interpretação e compreensão, e sim comporia um processo hermenêutico unitário e não fragmentado. Afinal, “a aplicação é momento tão essencial e integrante do processo hermenêutico como a compreensão e a interpretação”.

À luz de referidos apontamentos teóricos, Nelson Camatta Moreira (2012, p. 82) defende a necessidade de adoção de uma nova postura frente à CRFB/88, a partir de uma hermenêutica jurídica voltada para a efetivação dos direitos fundamentais

que são nela estabelecidos como fundamentos do Estado Democrático de Direito, dentro da proposta de transformação da realidade social brasileira.

Nesse escopo, dá-se especial atenção aos tratados internacionais de direitos humanos, posicionando-se no sentido de que os mesmos compõem um sistema integrado de proteção dos direitos humanos juntamente com o direito constitucional interno, sem que haja uma relação de subordinação entre ambos. Assim, na esteira do que defende Flavia Piovesan (2011, p.110):

A Constituição de 1988 recepciona os direitos enunciados em tratados internacionais de que o Brasil é parte, conferindo-lhes natureza de norma constitucional. Isto é, os direitos constantes nos tratados internacionais integram e complementam o catálogo de direitos constitucionalmente previstos, o que justifica estender a esses direitos o regime constitucional conferido aos demais direitos e garantias fundamentais.

O que o autor propõe, portanto, é uma revisão da dogmática jurídica referente à aplicação dos tratados internacionais, para redimensioná-la por meio de uma leitura hermenêutica filosófica voltada para a efetivação dos tratados em sintonia com os valores e princípios constitucionais, em uma relação dialógica e de interação (MOREIRA, 2012, p. 139).

Com isso, deve se estar atento à proposta de abertura material trazida pelo texto constitucional de 1988, para que outros direitos e garantias fundamentais contidos em tratados internacionais de direitos humanos sejam reconhecidos com *status* constitucional no âmbito interno, ainda que recepcionados pelo Brasil antes da EC 45/2004, que trouxe como novidade a existência de um procedimento que os formaliza na categoria de emenda constitucional.

Para tanto, defende Nelson Camatta Moreira (2012, p. 103) que a prevalência da pessoa humana (art. 4º, II, CF/88) e a dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, CF/88), enquanto princípio e fundamento do Estado Democrático de Direito, é que impõem um tratamento diferenciado com relação à incorporação dos tratados internacionais de direitos humanos. Assim, “essa construção principiológica, associada à previsão normativa, constituem o arcabouço que deve ser devidamente compreendido pelo intérprete”.

Percebe-se, neste ponto, uma aproximação com o princípio internacional *pro homine*, amplamente reconhecido na jurisprudência internacional (LEITE, 2011, p. 56) e compreendido como um princípio geral de direito que confere à norma que mais proteja os interesses da pessoa humana a prevalência na aplicação no caso concreto (MAZZUOLI, 2009, p. 253). Segundo Valério de Oliveira Mazzuoli (2009, p. 255) este princípio englobaria, no direito interno, os dois princípios de proteção de direitos (dignidade da pessoa humana e prevalência dos direitos humanos). Desse modo, a dignidade da pessoa humana, como valor fundante da ordem jurídica interna, configura um parâmetro para a interpretação do sistema constitucional, sendo que, em caso de eventual conflito entre a ordem interna e a ordem jurídica internacional, prevalece a solução mais favorável sob o ponto de vista de proteção dos direitos humanos envolvidos.

Quando aborda a questão referente às normas de proteção ao trabalho, estabelecidas por meio das Convenções da OIT, Valério de Oliveira Mazzuoli (2013, p. 25-26) registra que a própria Constituição da OIT, em seu artigo 19, §8º¹⁴, estabelece que eventuais leis internas que sejam mais favoráveis do que uma de suas convenções ou recomendações não são afetadas por estas, de modo que deve prevalecer a condição mais favorável ao trabalhador. Trata-se de uma “cláusula de diálogo” entre o direito internacional de direitos humanos e o direito interno, que estabelece a ausência de hierarquia entre um e outro e a adoção da norma mais benéfica ao ser humano enquanto trabalhador sujeito de direitos.

Tendo como suporte referidas considerações teóricas, conclui-se que, à luz da hermenêutica filosófica, uma interpretação simplesmente literal do artigo 140 do decreto nº. 3048/99, no sentido de se desvincular o Estado do dever de reinserir o trabalhador no mercado de trabalho, não se coaduna com os valores e princípios constitucionais reconhecedores da dignidade da pessoa humana, e que estão estabelecidos tanto na CRFB/88 quanto nos tratados internacionais de direitos humanos referentes à reabilitação profissional, como se verifica a seguir.

¹⁴ Art.19 [...] 8. Em caso algum, a adoção, pela Conferência, de uma convenção ou recomendação, ou a ratificação, por um Estado-Membro, de uma convenção, deverão ser consideradas como afetando qualquer lei, sentença, costumes ou acordos que assegurem aos trabalhadores interessados condições mais favoráveis que as previstas pela convenção ou recomendação (BRASIL, 1948).

2.3.2 A necessária interpretação à luz do fundamento dignidade da pessoa humana

A interpretação literal do artigo 140 do decreto n° 3.048/99, no sentido de que o Estado brasileiro não tem qualquer responsabilidade na reinserção efetiva do trabalhador no mercado de trabalho traduz uma “baixa compreensão dos direitos fundamentais”, que é provocada pela presença de um senso comum teórico de juristas presos a dogmas objetificantes, que obstaculizam o entendimento de que os direitos fundamentais devem ser vivenciados pelo intérprete, de modo a estarem “na condição de ser daquele que os aplica” (MOREIRA, 2012, p. 171).

Nesse contexto, a hermenêutica gadameriana é apontada como possibilidade teórica que busca romper com essa postura, visto que está voltada para a concretização dos direitos fundamentais, a partir da consideração de que “a lei se faz em sua aplicação” de modo que a compreensão se dá juntamente com a aplicação no ato de interpretar (MOREIRA, 2012, p. 171).

Segundo destaca Nelson Camatta Moreira (2012, p.152):

Acredita-se que a hermenêutica filosófica, com aportes teóricos, especialmente em Heidegger e Gadamer, pode contribuir sobremaneira para o reconhecimento ético do intérprete enquanto ser-no-mundo. Além disso, a partir das abordagens gadamerianas de *Verdade e Método*, que trazem à baila a importância de valores considerados centrais para a postura hermenêutica, como a experiência, a compreensão, a historicidade, a linguisticidade, crê-se também na possibilidade de se adequar a atuação do jurista e, em especial, a decisão do juiz, às peculiaridades sociais brasileiras, atendendo assim aos reclames valorativos do Texto Constitucional, dos quais se destaca neste livro a importância dos direitos fundamentais.

Dentro dessa perspectiva, em relação ao acolhimento dos tratados internacionais de direitos humanos, a dignidade da pessoa humana é o eixo capaz de unir o constitucionalismo interno ao direito internacional, haja vista a abertura da Constituição para o reconhecimento de outros direitos fundamentais com base nesse fundamento (MOREIRA, 2012). Portanto, é ela e a conseqüente busca dos bens necessários para que o indivíduo alcance uma vida digna como pessoa que oferecem os subsídios para que se estabeleça a obrigação estatal de efetivação de

direitos, sejam estes estabelecidos no plano interno ou internacional. Nesse sentido, como defende Moreira (2012, p. 175):

[...] ao afirmar, no Texto Constitucional, a dignidade humana, o constituinte buscou colocar o ser humano como um credor de “bens” necessários para que ele alcance uma vida digna como pessoa, isto é, como ser concreto, individual, racional e social. A busca desses “bens” estabelece deveres de justiça para o Estado, para a sociedade e para a própria pessoa.

No caso em análise, a importância do trabalho para a afirmação da dignidade da pessoa humana e a ineficiência do programa de reabilitação profissional que não assegura o efetivo retorno do segurado reabilitado à atividade profissional, impõem uma nova postura diante do decreto que desonera o Estado do dever de reinserir o trabalhador no mercado, por meio da colocação do segurado em um novo emprego.

Essa nova conduta decorre da necessidade de se criar oportunidades para a efetivação dos direitos fundamentais que viabilizem a sobrevivência digna das pessoas, o que neste caso somente ocorre com o efetivo exercício do trabalho por parte do segurado reabilitado. Cabe ao intérprete, enquanto cidadão que considera a realidade social que o circunda, “criar oportunidades para as realizações, antes obstruídas pelo apego exacerbado à legalidade” (FONTANA, 2012, p. 3423).

A construção normativa que reduz a reabilitação profissional à fase da disponibilização de cursos e emissão de certificados, desconsiderando-se a necessidade de efetiva recolocação do trabalhador em uma determinada vaga no mercado de trabalho, é incompatível com os tratados internacionais de direitos humanos que tratam do tema, especialmente Convenção 159 da OIT e Convenção Internacional sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência.

Tal conclusão se dá não apenas por entende-se que o decreto extrapola os limites da própria Lei nº. 8.213/91, e vai além ao estabelecer uma desoneração do Estado em relação à reinserção do segurado no mercado de trabalho, como também porque se verifica que ele não está alinhado a uma interpretação que favoreça a efetivação de direitos humanos previstos tanto na Convenção 159 da OIT quanto na Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência.

Nesse ponto, tem-se que a interpretação que favoreça a aplicação artigo 140 do decreto n° 3.048/99, desonerando-se o Estado do acompanhamento do segurado em sua efetiva reinserção no mercado de trabalho, é uma demonstração de que “a interpretação dos Direitos Humanos não encontra barreira apenas na comunidade internacional, mas também nos próprios Estados em particular, em sua legislação ou no comprometimento de sua eficácia e efetividade” (LEITE, 2011, p. 74).

Portanto, à luz do fundamento dignidade da pessoa humana – que constitui o elo capaz de evidenciar a existência de um sistema integrado de proteção dos direitos humanos, composto pelo direito interno e o DIDH – que se há previsão nos tratados de que a reabilitação profissional deve viabilizar que o indivíduo tenha condições de obter e conservar um emprego, o Estado não pode se eximir da obrigação de acompanhar a reinserção do trabalhador no mercado de trabalho, devendo encerrar o processo de reabilitação profissional apenas quando houver a efetiva obtenção de uma vaga de emprego, haja vista o dever que se impõe de efetivação dos direitos humanos diretamente relacionados à dignidade.

Afinal, na medida em que se concebe a centralidade da pessoa humana nesse novo paradigma de Estado Democrático de Direito, medidas concretas para a efetivação do direito fundamental ao trabalho devem ser adotadas, sendo necessária no caso da pessoa com deficiência uma postura ativa do Estado para a inserção do trabalhador no mercado de trabalho em um ambiente propício para o desenvolvimento de suas capacidades.

Não se pode olvidar que a essencialidade da conduta laborativa como um dos instrumentos mais relevantes de afirmação do ser humano, seja em sua própria individualidade, ou plano de sua inserção familiar e social é reconhecida pela Constituição. A Carta Magna destacou o trabalho como um dos pilares de estruturação da ordem econômica, social e, por consequência, cultural do país (DELGADO, 2010, p. 31).

Na medida em que a Convenção 159 prevê expressamente “todo o País-Membro deverá considerar que a finalidade da reabilitação profissional é a de permitir que a pessoa deficiente obtenha e conserve um emprego e progrida no mesmo, e que se

promova assim a integração ou a reintegração dessa pessoa na sociedade” (BRASIL, 1991), a parte final desse processo, que consiste no exercício efetivo do trabalho por parte do segurado, não pode ser responsabilidade apenas deste último, sem que o Estado acompanhe este processo até a efetiva recolocação no mercado.

Sendo assim, o processo de reabilitação profissional deve ser considerado concluído apenas quando há êxito na efetiva recolocação do segurado reabilitado em uma nova profissão, na mesma empresa ou não. O Estado deve adotar medidas efetivas no sentido de assegurar que isso ocorra, para que então o segurado volte a prover o próprio sustento por meio do trabalho, cessando-se apenas neste momento o benefício previdenciário que até então era recebido.

E isso não deve se instrumentalizar apenas por meio de recomendações para as empresas que devem ter em seus quadros um determinado número de trabalhadores com deficiência ou reabilitados, mas também pela atuação como intermediário na obtenção da vaga e inserção do segurado naquela função para a qual ofereceu a qualificação técnica durante o programa. Nesse ponto, o diálogo com entidades responsáveis pela disponibilização de vagas de emprego, como por exemplo, o SINE, assim como com empresas que não preenchem suas vagas sob o argumento de ausência de qualificação dos pretendentes, consiste em um instrumento possível e adequado para eliminar a lacuna existente entre os segurados reabilitados que não conseguem sua recolocação no mercado e as empresas que não preenchem seus quadros por ausência de candidatos.

Destarte, a interpretação literal do decreto que prevê a desobrigação do Estado de acompanhar esse último momento da reabilitação profissional, qual seja, o efetivo exercício do trabalho no novo posto, deve ser afastada, visto que implica em negar a própria força normativa dos tratados que preconizam o direito ao trabalho dos segurados com deficiência e reabilitados pelo INSS.

Ademais, em matéria previdenciária, uma interpretação literal reflete na própria (in) efetividade do sistema previdenciário, “mina a sua razão de ser, coloca em risco a vida humana que se presume desprovida de recursos para sua subsistência” (SAVARIS, 2011, p. 283).

Obter e conservar um emprego significa exercer de fato a nova profissão, e não apenas possuir a qualificação técnica que o poder público julga adequada. A emissão do certificado de reabilitação profissional tal como previsto no artigo 140 do decreto nº 3.048/99, por si só, não garante as condições efetivas para que o segurado volte a prover a própria subsistência por meio do trabalho. Isto significa, como destacam Maeno e Vilela (2010, p.89), apenas explicitar “o resultado esperado, parcial e incompleto, que é a habilitação e a possibilidade de reinserção, e não a reinserção efetiva”.

Para tanto, na última fase da reabilitação, o segurado necessita da reinserção efetiva em um novo posto de trabalho, com o devido acompanhamento pela equipe de reabilitação, para que esta não apenas afira a aptidão técnica, mas também verifique se houve sucesso na reinserção social do segurado no contexto em que vive, por meio do exercício do trabalho que garanta sua subsistência com dignidade.

Assim, a reabilitação profissional deve se voltar não apenas para a capacitação, mas também para a obtenção, permanência e progresso do trabalhador no mesmo ou em outro emprego para a sua reintegração na sociedade. Portanto, se há obstáculos para a consecução destes objetivos, impostos por regramentos infraconstitucionais ou por práticas administrativas que distorcem ou se distanciam do objetivo final de reinserção no mercado de trabalho, há a necessidade do seu enfrentamento, tanto por meio da análise crítica dos entraves existentes para a eficácia do programa quanto pelo apontamento de caminhos para o seu redirecionamento, o que se propõe no capítulo seguinte, com a análise dos desafios para a construção de uma política pública de reabilitação no Brasil.

3 OS DESAFIOS PARA A CONSTRUÇÃO DE UMA POLÍTICA PÚBLICA DE REABILITAÇÃO PROFISSIONAL NO BRASIL

A proposta do terceiro capítulo é analisar as dificuldades existentes para a execução de uma política pública de reabilitação profissional no Brasil, que no aspecto normativo já apresenta entraves para a sua eficácia consoante verificado no capítulo acima. Para tanto, faz-se a abordagem acerca de que forma o atual contexto de desemprego e exclusão social interfere negativamente na reinserção profissional do segurado em outra atividade após a submissão ao programa de reabilitação profissional do INSS.

Em seguida, são analisados alguns dados empíricos existentes e que apontam para a ausência de eficácia deste programa sob o ponto de vista da reinserção no mercado de trabalho. Por fim, procura-se identificar e analisar algumas medidas possíveis para o alcance do escopo da reabilitação profissional de efetiva reinserção no mercado de trabalho, bem como o papel dos atores envolvidos na execução do programa, apontando-se, assim, alguns caminhos para o redirecionamento dessa política pública.

3.1 O DESEMPREGO E A EXCLUSÃO SOCIAL COMO ELEMENTOS DIFICULTADORES DA IMPLANTAÇÃO DE UMA POLÍTICA PÚBLICA DE REABILITAÇÃO PROFISSIONAL

Quando o objetivo é analisar a pobreza e suas consequências na vida das pessoas, parte-se da premissa de que pobreza consiste em ausência de renda para a satisfação de necessidades elementares. Contudo, a pobreza não está relacionada exclusivamente à falta de renda para aquisição de bens necessários à subsistência humana.

Gilberto Dupas (2001, p.34), ao relacionar pobreza e trabalho, dimensiona a primeira como a dificuldade de acesso a bens e serviços mínimos adequados a uma sobrevivência digna, apontando o trabalho, juntamente com o acesso às

oportunidades abertas pelos programas públicos de bem-estar social, como balizas para a obtenção dessa dignidade.

O autor aponta a pobreza, “entendida como a incapacidade de satisfazer as necessidades básicas”, como o foco para definir a exclusão social em países desprovidos de uma atuação estatal mais efetiva que garanta a subsistência de seus cidadãos por meio dos seus programas governamentais (DUPAS, 1999, p.24).

Nessa perspectiva, para o combate à exclusão social causada pela pobreza não se mostra suficiente a adoção de políticas públicas de distribuição de recursos. Elas precisam estar associadas a medidas que incrementem o conjunto capacitário da pessoa para que ela possa adquirir os funcionamentos que são valiosos para sua vida. Esse incremento, por sua vez, ocorre quando as oportunidades sociais estão presentes, tanto pela existência de um trabalho digno quanto por intermédio de prestações materiais estatais voltadas para a efetivação os direitos fundamentais da pessoa humana.

No que concerne à demarcação de uma linha de pobreza, que define os pobres e não-pobres, atesta Gilberto Dupas (1999, p. 27-28) a preocupação de Amartya Sen com a insuficiência desse tipo de medida para que se explique ou busque os caminhos para a erradicação do problema. Assim, Amartya Sen parte para a investigação da pobreza e das grandes tragédias relacionadas à fome a partir de uma abordagem voltada para as estruturas prevaletentes na sociedade, para que se verifique de que forma elas ocasionam esse tipo de acontecimento.

A análise, portanto, é feita de forma mais ampla, e tem como foco identificar de que modo a estrutura social e as decisões político-governamentais interferem na possibilidade do sujeito tomar as decisões relevantes para sua própria vida e, conseqüentemente, converter bens em funcionamentos.

Ao refletir sobre a abordagem usual acerca da pobreza, que a delimita a partir dessa linha divisória que estabelece o nível de renda que fixa quem terá ou não essa condição, Amartya Sen (2001, p. 165) também destaca que há de se diferenciar os que estão logo abaixo dessa linha ou muito distante delas, assim como considerar

que a distribuição de renda entre os pobres em si pode ou não ser também desigual.

O estabelecimento de uma classificação da pobreza a partir de níveis de renda pode ter como consequência o tratamento da questão de forma linear, sem que dentro de cada um dos níveis fixados se avalie as diferenças internas que também influenciam no maior ou menor grau de pobreza.

Portanto, esse pode não ser o meio adequado para se medir a pobreza, ou seja, como estreitamente ligada à baixa-renda. Embora a consideração da renda não possa ser evitada, até mesmo diante da maior existência de dados sobre essa questão, “o uso tradicional da taxa de incidência como uma medida de pobreza pode distorcer uma política antipobreza ao ignorar a miséria maior dos mais pobres entre os pobres” (SEN, 2001, p.168).

A reflexão que se faz é quem poderia ser considerado a mais pobre dentre duas pessoas com níveis diferenciados de renda, sendo que a que possui maior rendimento possui um conjunto capacitário menor (p.ex., em virtude de uma enfermidade). Nesse ponto, o que defende Amartya Sen (2001, p. 174) é que para a obtenção da resposta a esta pergunta não se pode avaliar apenas as rendas, sem que se considere a capacidade para realizar funcionamentos deriváveis dessas rendas. Desse modo, há influência das características pessoais e das circunstâncias ambientais para que se identifique a adequação da renda para se evitar a pobreza.

O que Amartya Sen (2001, p. 171) diz é que, em primeiro lugar, ainda que seja uma análise descritiva da pobreza, esta não pode desconsiderar o contexto social em que esta avaliação é feita. Desse modo, “o exercício primário de diagnosticar a privação não pode deixar de ser sensível ao modo como vários tipos de penúria são vistas na sociedade em questão”.

O que o autor defende, em resumo, é que a pobreza seja avaliada como uma “deficiência de capacidades básicas para alcançar certos níveis minimamente aceitáveis” (SEN, 2001, p. 173), sendo que os funcionamentos eleitos como relevantes podem variar de funcionamentos físicos básicos para realizações sociais

mais complexas. Assim, “pobreza não é uma questão de bem-estar baixo, mas de incapacidade de buscar bem-estar precisamente pela falta de meios econômicos”.

Não se pode olvidar, também, que a pobreza, além de significar ausência de renda mínima, acarreta um sentimento de “impotência, frustração, exaustão e exclusão de processos decisórios” (GREEN, 2009, p.7), causado pela ausência de bem-estar, boa saúde, segurança física e de um bom trabalho (GREEN, 2009, p.8). Afeta, pois, a subjetividade da pessoa, que incorporará um sentimento de incapacidade de frustração por não lograr êxito sequer de manter sua própria subsistência, o que geralmente ocorre por meio do trabalho.

Ante a tais consequências, o ponto central da análise da pobreza deve estar voltado para a capacidade de realizar funcionamentos, mais do que para os funcionamentos efetivamente realizados, ainda que as realizações algumas vezes possam ser consideradas para analisar a capacidade de determinada pessoa. E isso se relaciona com a liberdade na medida em que, embora recursos sejam importantes para ela, do mesmo modo que a renda é relevante para evitar a pobreza, recursos e liberdades não podem ser tratados como sendo idênticos frente à diversidade humana que deve ser considerada (SEN, 2001, p. 175). Há, pois, insuficiência em um conceito de pobreza focado exclusivamente na baixa-renda que desconsidera a “conexão interpessoalmente variável entre renda e capacidade” (SEN, 2001, p. 176).

Em um contexto social onde a diversidade humana está presente, não se pode olvidar da existência de determinadas circunstâncias que cerceiam a capacidade de algumas pessoas em detrimento de outras de converter bens em funcionamentos valiosos para o seu bem-estar, e que conseqüentemente reduzem a liberdade das pessoas de tomar decisões acerca de seu próprio destino. Essas circunstâncias decorrem da associação de características pessoais (limitações físicas, enfermidades) a um contexto desfavorável à participação plena da pessoa humana na vida social, diante da inexistência de oportunidades mínimas para o alcance de uma vida digna.

A partir dessa análise, pode-se concluir que os impactos do processo de globalização não são iguais mesmo no âmbito dos vários países desenvolvidos, de

modo que Dupas (2001) prioriza, ao avaliar a realidade brasileira a partir da delimitação do próprio conceito de exclusão social, explicar suas várias dimensões e analisar como o padrão de desenvolvimento atual tende a afetá-la. E é a partir dessa análise que buscaremos no presente trabalho identificar de que forma esse contexto interfere negativamente na eficácia de uma política pública voltada para a reinserção dos trabalhadores reabilitados no mercado de trabalho.

Em sua abordagem, Gilberto Dupas (2001, p. 34) destaca que o acesso real aos bens e serviços mínimos à subsistência digna é balizado por duas vertentes: renda disponível geralmente por meio do trabalho e oportunidades abertas pelos programas de bem-estar social. Assim, a natureza do trabalho possível de ser exercido na economia global é questão central quando se fala em exclusão, sendo o ponto nodal para o entendimento do problema.

No atual contexto do capitalismo, a exclusão de postos formais do mercado de trabalho é associada à precarização das relações de trabalho e estimulação à sua flexibilização. Segundo Dupas (2001, p. 224), “enquanto seleciona, reduz, qualifica – e, portanto, exclui – no topo, a nova lógica das cadeias produtivas inclui na base trabalhadores com salários baixos e contratos flexíveis, quando não informais”.

Essa diminuição de oportunidades e desvalorização do trabalho humano, sobretudo do que é exercido pelas pessoas com baixo grau de escolaridade, faz com que se torne cada vez mais inacessível um melhor patamar remuneratório. Trabalhando tão somente para prover a própria subsistência, em jornadas desgastantes e sem a devida contraprestação financeira, o trabalho destas pessoas se resume a uma luta diária pelo pagamento de despesas alimentares, não havendo sobra de remuneração ou tempo para que os mesmos possam se dedicar à formação acadêmica ou aprimoramento profissional.

Carlos Henrique Bezerra Leite (2011, p. 80), por sua vez, registra que o surgimento de mão-de-obra barata, com a conseqüente flexibilização dos direitos trabalhistas e aumento da informalidade e desproteção social é explicada pelas próprias leis do mercado que representam “na essência, espaço de vivência e competição de

grandes corporações internacionais, que percorrem todos os continentes com o único escopo de ampliar seus lucros e suas porcentagens de mais-valia”.

Dessa forma, em meio a poucos e fortes competidores, cujo objetivo se reduz ao aumento do lucro, o trabalho humano se torna um meio de negociação para diminuição de despesas, reduzindo-se a pessoa humana a uma mercadoria, cujo valor aumenta ou diminui ao sabor da volatilidade dos mercados.

Na visão de Immanuel Wallerstein (2001, p. 30-31), contudo, o exercício de tarefas inferiores da cadeia mercantil com uma força de trabalho pior remunerada nos países denominados periféricos se desenvolveu ao longo do tempo também devido à postura de determinados Estados. Isso porque, com o fluxo econômico decorrente da transnacionalidade das cadeias mercantis, os países considerados periféricos foram compelidos pelos Estados mais fortes, e que concentravam o capital decorrente dessa relação, a consentirem e até mesmo fomentarem a utilização desse tipo de força de trabalho com menor remuneração, o que influencia significativamente na quantidade de lucro auferido.

Indica-se, pois, não apenas o mercado como responsável pelo sucesso da acumulação significativa de capital em monopólios econômicos, mas também o Estado como um elemento essencial para esta acumulação, por meio de suas leis e decisões fiscais, orçamentárias e redistributivas “desenhadas para favorecer grupos de produtores contra toda e qualquer competição” (WALLERSTEIN, 2001, p. 120-123).

Por outro lado, também os costumes auxiliariam nesta acumulação de capital, eis que, segundo Immanuel Wallerstein (2001, p. 122-124) os mecanismos de mercado, por si só, não manteriam essa acumulação por muito tempo diante da própria concorrência que existe entre os produtores que buscam monopolizar determinados setores de produção. Assim, além do Estado, o costume, “que abrange a criação de mercados através da criação de gostos”, também significam um importante mecanismo para essa monopolização, não só por meio de propagandas e marketing, mas também com a formação de sistemas de valores que direcionam a aquisição de uns e outros objetos pela sociedade de consumo.

De fato, o direcionamento do consumo para determinadas marcas, cuja ascensão no mercado decorre de campanhas publicitárias de alto valor, via de regra com a utilização de personalidades para incutir na consciência coletiva padrões de comportamento e de patrimônio tido como ideais para o modo de ser e viver, viabiliza a concentração das riquezas em torno de determinadas empresas. Conseqüentemente, o aumento exorbitante do lucro acarreta em maior poder financeiro para que elas negociem a redução do custo operacional de fabricação e comercialização de seus produtos.

Essa redução passa pelo aumento do poder de negociação não apenas no mercado privado, como também junto ao Estado, para a obtenção de determinadas benesses fiscais e legais que viabilizam a diminuição das despesas de produção, o que perpassa necessariamente pelo custo do trabalho humano envolvido na fabricação e comercialização dos bens.

Dessa forma, o que se verifica, sobretudo com o fomento de um pensamento uniformizado na mídia, é a constante ameaça ao trabalho humano digno, sob o fundamento de que os custos dele decorrentes obstaculizariam o crescimento econômico e conseqüentemente o avanço de toda a sociedade em termos de qualidade de vida e prestação de serviços estatais. Assim, o crescimento econômico passa a ser desejado a qualquer custo, incorporando-se a ideia de que as grandes empresas são, na verdade, vítimas de um arcabouço legal que protegeria demasiadamente o trabalho humano em detrimento do “bem coletivo” que seria trazido pela redução das despesas operacionais.

Essas formulações fazem parte de uma “matriz intelectual desconstrutivista do primado do trabalho e do emprego” (DELGADO, 2007, p. 57), pautada em argumentos que, embora não sejam sustentáveis, continuam a subsidiar a ideia de que o aumento do número de empregos poderia ser alcançado com a redução dos encargos trabalhistas dos empregadores, apesar dos efeitos sociais contrários terem sido os únicos verificados, quais sejam, “a diminuição do valor-trabalho na renda nacional” e a alta concentração de riquezas (DELGADO, 2007, p. 67).

O que se vislumbra, portanto, é a existência de um círculo vicioso, onde as grandes empresas passam de fomentadoras da desvalorização do trabalho a vítimas do alto custo de comercialização de seus produtos, e onde o principal prejudicado é o trabalhador, que com a flexibilização e desregulamentação do trabalho terá sua subsistência digna comprometida pela ausência de rendimentos suficientes para o pagamento de suas despesas mais elementares.

Muitas vezes, os bens de consumo sequer são essenciais para uma vida com dignidade, mas o caráter de supérfluo sucumbe a um desejo de aquisição que ultrapassa a capacidade econômica da maioria das pessoas. Conseqüentemente, há um endividamento coletivo, que reduz ainda mais as chances dos trabalhadores com menor remuneração de ultrapassarem a base da cadeia produtiva.

Nesse contexto, atribuindo o desprestígio atualmente existente em relação ao trabalho e ao emprego à hegemonia cultural, política e econômica que a matriz neoliberal conseguiu alcançar notadamente a partir do final da década de 70 do século XX, Maurício Godinho Delgado (2007, p. 70-71) descreve que tal hegemonia se traduziu em “políticas públicas dirigidas, precisamente, a alcançar estes objetivos perversos e concentradores de renda no sistema socioeconômico vigorante”.

A adoção de medidas de cunho “liberal-monetarista”, por meio da desregulação do sistema cambial com a adoção de taxas flutuantes de câmbio e outras iniciativas voltadas para liberalização do setor financeiro, viabilizou “o início de uma fase de ampla dominância mundial das transações em finanças, firmando o *império do setor financeiro-especulativo* no conjunto do sistema econômico contemporâneo” (DELGADO, M., 2007, p. 82, grifos do autor). Conseqüentemente, houve uma grande repercussão no seio econômico e social dos países que as adotaram, tais como a “elevação inusitada do desemprego” e a “desvalorização genérica e diversificada do trabalho e de sua participação na respectiva renda e riqueza nacionais; acentuação da concentração de renda e das distâncias econômico-financeiras entre pessoas, segmentos sociais e até países” (DELGADO, 2007, p. 83).

A submissão do Estado ao mercado, com a adoção de medidas que privilegiam grandes empresas e mercados financeiros, implica em desvalorização do trabalho humano apesar de sua relevância para a afirmação da dignidade das pessoas. Traduz uma postura contraditória, na medida em que os pilares da democracia e dignidade da pessoa humana impõem a centralidade desta última como elemento norteador das decisões estatais.

No Brasil, os reflexos de tais medidas podem ser vistos com mais clareza a partir da década de 1990 quando, apesar do valor social do trabalho ter sido positivado na CRFB/88, acentuou-se no país uma gestão econômico-social onde a meta era “reduzir, no possível, o valor da força de trabalho em oferta no mercado” (DELGADO, 2007, p. 136). Tal escopo seria atingido, assim, “quer por meio de medidas de desregulamentação e flexibilização radicais do Direito do Trabalho, quer mediante o aumento da massa trabalhadora disponível à contratação trabalhista (incremento do desemprego)” (DELGADO, 2007, p. 136-137).

Portanto, nem bem o país assimilou os valores trazidos pela CRFB/88 e as ideias neoliberais que culminavam na desvalorização do trabalho foram incorporadas por meio da adoção de políticas públicas de enfraquecimento do trabalho regulado, em uma clara transposição dos ideários políticos dos países centrais detentores do capital.

A quantidade e a qualidade dos empregos oferecidos foram, portanto, afetados. Gilberto Dupas (2001, p. 227), embora entenda que a determinação de como isso ocorre é complexa, registra que perpassa pelas seguintes tendências empíricas:

Em primeiro lugar, [...] a de redução da geração de empregos qualificados e formais por investimento direto adicional. Em segundo, a de contínua flexibilização da mão-de-obra em todos os níveis, no sentido de transformá-la, sempre que possível, em componente cada vez mais variável do custo final dos produtos globais. E, finalmente, a de clara inter-relação de agentes econômicos formais e informais na medida em que se caminha para a base das cadeias produtivas, o que permite incorporar crescentes espaços para a utilização de trabalho informal e de baixos salários.

Ocorre que a busca por eficiência e a racionalização dos custos de produção tem como consequência direta a manutenção de uma quantidade cada vez maior de pessoas “à margem da economia, seja pela falta de acesso aos meios de produção, seja por falta de acesso aos produtos advindos dessa racionalização” (LEITE, 2011, p. 80), não se vislumbrando, portanto, qualquer tipo de integração efetiva e estável a esse mercado consumidor.

Isso porque, ainda que em um primeiro momento essa inclusão seja viabilizada pela manutenção de um subemprego e pela aquisição de alguns bens, essa renda mínima logo fica comprometida, seja por dívidas como também por ausência de meios suficientes de custeio de despesas de subsistência, alijando completamente o trabalhador do mercado de consumo.

Quando a exclusão então ocorre, seja pela ausência de um trabalho digno como também pelo comprometimento total da renda, suas consequências são nefastas, visto que ultrapassam a questão econômica e, ao atingirem a própria autoestima desses sujeitos, interferem negativamente em sua condição enquanto ser político. Como destaca Friedrich Müller (2002, p. 573), “o descenso econômico conduz rapidamente à depravação sociocultural e à apatia política – que quase sempre se acomoda bem aos desígnios das esferas dominantes da sociedade”.

Uma pessoa excluída do mercado de trabalho e, conseqüentemente, desprovida de recursos para acesso aos bens e serviços essenciais à sua vida pessoal, familiar e comunitária, não conseguirá agir além do que tentar assegurar a sua própria sobrevivência, dia após dia, em condições que não lhe garantem, nem de perto, a sua dignidade. Conseqüentemente, essa pessoa, embora formalmente titular de direitos de participação na vida política do Estado, é alçado à condição de, no plano dos fatos, não detentor de cidadania, visto que para ele apenas os deveres e penalidades postos na Constituição são aplicáveis.

Friedrich Müller (2002, p. 574), registra que em países como o Brasil, marcadamente afetados pela exclusão, a Constituição passa a servir “somente aos superintegrados”, de modo que “ela não impõe mais o código direito/não direito ao metacódigo inclusão/exclusão; o Estado está sujeito à economia, o direito aos

imperativos da economia” e a pretensão de acesso aos direitos de cidadania passa a ser visto como “subversão”.

Outra circunstância verificada no Brasil, onde o índice de escolaridade de grande parte da população é baixo, é a ausência de ocupação de diversas vagas de emprego por inexistência de candidatos qualificados. Há, também, um quantitativo populacional à margem do mercado que depende de programas governamentais de cunho assistencialista, destinados às famílias que necessitam desse tipo de iniciativa para prover as necessidades mais elementares à sua subsistência, visto que não são atingidos por uma política pública eficiente de educação e qualificação profissional.

Há que se concluir, portanto, que mesmo com a distribuição de recursos, grande parte da população na maioria das vezes não tem condições de convertê-los em funcionamentos valiosos, pela ausência de um ambiente social propício para o desenvolvimento de suas capacidades, como também eventualmente pela condição pessoal e social que reduzem essa possibilidade de conversão.

Como registra Amartya Sen (2001, p. 177), “algumas vezes as mesmas deficiências, tais como idade ou invalidez ou doença, que reduzem o potencial para conseguir-se uma renda, também podem tornar mais difícil converter renda em capacidade” (SEN, 2001, p. 177). Desse modo, nestes casos, o critério renda de maneira isolada não reflete o real nível de pobreza, que está ligada também aos impedimentos existentes em se transformar renda em capacidades.

Dentro desse contexto negativo de empregabilidade estão os trabalhadores egressos de um programa de reabilitação profissional que não atinge o efeito desejado, de efetiva reinserção no mercado de trabalho. Para eles, a condição de pobreza advém da impossibilidade de prover a própria subsistência de forma digna por ausência de trabalho, associada à enfermidade ou acidente que os coloca em uma condição marginal e desigual em relação aos demais trabalhadores de sua categoria.

Soma-se a isso o fato dos cursos geralmente oferecidos no programa de reabilitação profissional do INSS não serem adequados às exigências do mercado, como também não serem eficazes no real aprendizado de uma nova profissão. Há um engessamento na forma de contratação dos cursos, que dependem de processos licitatórios complexos. Por outro lado, há prejuízo à continuidade dos projetos desenvolvidos pelas agências, que ficam à mercê das mudanças provocadas pelos vencimentos destes contratos celebrados em âmbito nacional. Há, ainda, os trâmites burocráticos que envolvem a celebração de convênios de cooperação técnico-financeira, previstos no §2º do art. 136 do decreto nº 3.048/99, o que faz com que estes instrumentos oficialmente não existam, sendo substituídos por parcerias informais firmadas pelos os orientadores profissionais que ainda tentam alcançar alguma efetividade no programa apesar das dificuldades estruturais existentes.

Ademais, a brevidade dos cursos, associada a uma deficiência na formação educacional especialmente dos trabalhadores de baixa-renda, cujo histórico profissional compreende apenas atividades de cunho braçal, na maioria das vezes implica na ausência de um rendimento satisfatório no programa em termos de apreensão do conteúdo.

Desse modo, deve-se considerar que esse conjunto de fatores – internos (capacidade laborativa reduzida em virtude de doença ou acidente, baixo grau de instrução) e externos (contexto social de desemprego e exclusão), interferem negativamente na possibilidade da pessoa com deficiência ter acesso a um trabalho digno. Portanto, quando se trata de reabilitação profissional, conclui-se que a eliminação da desigualdade não ocorre apenas com o oferecimento de qualificação desenvolvida dentro do programa, sem se acompanhar a fase de reinserção efetiva no mercado de trabalho, pois isso significa priorizar apenas os recursos que são disponibilizados, sem se considerar a real capacidade do indivíduo de convertê-los em funcionamentos.

Dessa maneira, os obstáculos existentes para reinserção do trabalhador reabilitado no mercado são vários e vão desde a formação educacional do reabilitado e deficiência ou má qualidade dos cursos oferecidos, passando pela omissão do

Estado na garantia de um novo emprego após a entrega do certificado de reabilitação, para atingir as próprias condições atuais do mercado, onde a precarização das relações de trabalho decorrente da globalização, por si só, já influencia a quantidade e a qualidade dos empregos que são oferecidos.

A questão se agrava quando se verifica que o domínio estatal sobre a questão é cada vez mais reduzido, haja vista que, como destaca Gilberto Dupas (2001, p. 229), a transnacionalização dos mercados provoca o enfraquecimento do Estado-nação no tocante à força de suas decisões para tratar das questões acerca do desemprego. Assim, “enquanto o capitalismo global prospera e as ideologias nacionalistas explodem em todo o mundo, o Estado-nação está perdendo o seu poder” (DUPAS, 2001, p. 2009).

Os efeitos desse enfraquecimento são mais intensos para a população mais carente, cujo acesso às prestações materiais essenciais à sua dignidade se dá de forma precária. À medida que avança o fenômeno da concentração de renda e precarização do trabalho, cresce a dependência das ações estatais que, por sua vez, são também diminuídas frente à ausência ou má-administração dos recursos públicos.

Consequência desse processo é a vulnerabilidade das estruturas constitucionais frente a fatores econômicos, políticos e financeiros que sobre elas incidem. “O Estado padece com relação ao controle desses fatores um déficit de soberania, tanto interna quanto externa, perdendo assim, em elevado grau, a sua capacidade regulativa” (BONAVIDES, 2012, p. 637).

Nesse contexto, o processo de internacionalização das economias capitalistas faz com que o espaço para desenvolvimento de políticas públicas seja cada vez mais estreito frente ao ambiente de internacionalização das decisões e expressiva mobilidade de grandes massas de capitais de maneira autônoma em relação às decisões dos Estados nacionais, o que constrange o poder dos Estados e restringe sua capacidade de operar seus principais instrumentos discricionários (DUPAS, 1999, p.14).

Atualmente, o Estado-nação não mais pode impor e produzir suas próprias regras sem se desvencilhar do conjunto de regras internacionais ditadas pelo mercado, embora seja certo que “um Estado constitucional democrático deve regular e influenciar os mercados tão amplamente que a sociedade possa continuar sendo razoavelmente livre e justa” (MÜLLER, 2005, p.3).

Não há dúvida, assim, que esse contexto é absolutamente desfavorável para o reingresso do trabalhador doente ou acidentado no mercado após a conclusão do programa de reabilitação profissional, sobretudo considerando a forma como ele é desenvolvido atualmente no Brasil. Afinal, não basta a emissão de um certificado de reabilitação em nome do segurado para que ele enfrente, com sua própria sorte, um mercado de trabalho cada vez mais competitivo e excludente.

Tal postura nada mais é do que apenas falsear o cumprimento de um pacto internacional que preconiza o oferecimento de reais chances para que o trabalhador, agora na condição de pessoa com deficiência, obtenha e conserve um emprego do qual possa extrair o sustento próprio e o de sua família.

A dificuldade, portanto, reside em redefinir o papel do Estado nesse novo contexto global, afinal, o vigor econômico do capitalismo global ainda se choca com a ausência de um caminho seguro que evite o agravamento da crise do bem-estar e da equidade (DUPAS, 2001, p.241). Ao mesmo tempo em que a necessidade de ajuste fiscal prejudica o desenvolvimento de políticas públicas, a exclusão social cresce na mesma proporção em que o quantitativo de pessoas que necessitam da proteção social oferecida pelo Estado por não mais conseguirem prover o próprio sustento por meio do trabalho.

O contexto de ajuste fiscal, assim, torna necessário que o Estado redefina o seu papel e eleja as políticas públicas mais adequadas para lidar com o crescente aumento da exclusão social. Certamente, medidas de cunho assistencialista, quando desacompanhadas de políticas voltadas para educação e qualificação profissional não são as mais eficientes.

Como destaca Gilberto Dupas (2001, p. 240):

Como os atuais processos econômicos globais são de natureza conflituosa e excludente, especialmente nos países pobres, parece inevitável que a sobrevivência do espaço de ação dos Estados exija a competência em construir modelos de equilíbrio – ainda que baseados em tensão ou conflitos – que apontem para o crescimento econômico, políticas de emprego e certa desconcentração da renda.

Um programa de reabilitação profissional devidamente estruturado e com o alcance da efetiva reinserção dos segurados no mercado de trabalho viabilizaria o incremento do conjunto capacitário destes trabalhadores, devolvendo-lhes a oportunidade de concorrer com o seu trabalho para a busca dos funcionamentos essenciais ao seu bem-estar. Consequentemente, evitar-se-ia o alijamento destes trabalhadores à condição de excluídos, e como tal dependentes de políticas governamentais assistencialistas.

Contudo, no contexto atual, para que tal escopo seja alcançado, depende-se de medidas eficazes e voltadas para a real reinserção dos trabalhadores reabilitados no mercado de trabalho, tanto pelo enfrentamento da exclusão social e da crise do emprego no mundo globalizado, como também por meio da reformulação do programa existente, como se expõe a seguir.

3.2 A INEFICÁCIA DA POLÍTICA PÚBLICA DE REABILITAÇÃO PROFISSIONAL BRASILEIRA FRENTE ÀS BARREIRAS EXISTENTES PARA O RETORNO AO TRABALHO DO SEGURADO REABILITADO PELO INSS

A preocupação com o estudo e a formulação de políticas públicas está associada ao fim da Segunda Guerra Mundial e ao advento do socialismo, regime de governo que desafiava os países democrático-capitalistas, especialmente os Estados Unidos, com um modelo estatal centralizador e controlador de todos os meios de produção e distribuição de bens. A partir do texto de Harold D. Lasswell publicado em 1951, “A Orientação para as Políticas”, desenvolveu-se uma preocupação científica com as políticas públicas, que tinha como foco criar mecanismos mais eficientes de

enfrentamento dos problemas públicos para superar os métodos de produção do socialismo (VASQUES; DELAPLACE, 2011, p. 35).

Como analisam Daniel Vasques e Domitille Delaplace (2011, p. 35), atualmente a preocupação de conferir racionalidade às ações governamentais se difere de referida disputa ideológica por ter como objetivo principal a consecução do bem-estar público da forma mais eficiente possível. Desse modo, “tanto os objetivos quanto os mecanismos ou procedimentos através dos quais a ação governamental se concretiza devem fazer com que se obtenha o maior bem estar possível da forma mais eficiente”.

Registra-se que o próprio termo política pública é considerado por alguns como pleonástico, especialmente pelos que entendem que políticas públicas somente podem ser elaboradas e executadas por agentes estatais. À medida que o termo “política”, em sua derivação do termo em inglês *policy*, estaria ligado às “orientações para a decisão e ação”, estas políticas, por si só, já seriam públicas, se se compreender que estas decisões só podem ser adotadas por agentes estatais (SECCHI, 2010, p.1-2).

Todavia, a abordagem multicêntrica desenvolvida por Dror, Kooiman, Rhodes, e Regonini (SECCHI, 2010, p. 2-3), viabiliza outro tipo de entendimento para esse conceito, mais consentâneo com este trabalho ao se vislumbrar a presença de outros atores não estatais que podem atuar na execução do programa de reabilitação profissional no Brasil. De acordo com a perspectiva multicêntrica, outros indivíduos, grupos ou organizações, juntamente com os atores estatais, podem protagonizar o processo de enfrentamento de problemas públicos, de modo que o adjetivo “pública” se dá não por se tratar de um agente estatal que age isoladamente, e sim porque há um problema público a ser enfrentado (SECCHI, 2010, p. 2), ou seja, um problema que afeta uma quantidade considerável de pessoas (SECCHI, 2010, p. 7). Sob este enfoque, política pública consiste em “uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público”, sendo seus elementos essenciais a “intencionalidade pública e a resposta a um problema público” (SECCHI, 2010, p. 2).

O problema público em análise consiste nos efeitos prejudiciais à pessoa e à sociedade que decorrem do afastamento prolongado do trabalho pela ocorrência de um sinistro que acarreta em perda parcial da capacidade laborativa. Desse modo, frente ao problema decorrente do afastamento dos segurados, com todas as implicações que tal fato gera na vida pessoal, familiar e social, dois objetivos principais se abrem como possibilidades na construção de uma política pública: 1) alcançar a cessação do benefício por incapacidade pago ao segurado, promovendo a economia para os cofres públicos com o oferecimento de uma qualificação formal para outro tipo de função; 2) viabilizar que o segurado obtenha sua efetiva reinserção socioeconômica no exercício de outra função compatível com seu quadro clínico, em um ambiente social propício para o desenvolvimento de suas capacidades.

Se o objetivo da política pública de reabilitação profissional consistir apenas no exposto no item 1, não importa se o segurado alcance ou não uma nova vaga no mercado de trabalho. A entrega do certificado de reabilitação profissional já demonstrará o sucesso do programa sob o ponto de vista econômico, visto que os custos com a manutenção do segurado são imediatamente reduzidos com a cessação do pagamento do benefício por incapacidade, independentemente da obtenção ou não de uma nova vaga de emprego. Desse modo, a tomada de decisões deve se direcionar apenas para a entrega mais rápida deste certificado, com os menores custos possíveis no tocante à qualificação profissional a ser ofertada.

Ocorre que, se a finalidade da reabilitação profissional é a reinserção do segurado no mercado em um ambiente adequado para o desenvolvimento de suas capacidades, a aferição da eficácia do programa passa a depender da efetiva obtenção de um novo posicionamento no mercado em condições que permitam o exercício de um trabalho digno. Não basta apenas a qualificação formal, entendida como aquela que independe do contexto socioeconômico do segurado e das reais chances de obtenção de um novo emprego. Neste caso, o critério econômico para a aferição da eficácia do programa não se revela adequado frente aos objetivos maiores que foram estabelecidos.

O que se verifica, contudo, é que mesmo tendo a questão da reabilitação profissional no Brasil retornado à agenda formal, com a realização de estudos voltados para a reformulação do modelo de reabilitação profissional atualmente em execução no Brasil, o último objetivo listado acima não faz parte da atual visão do governo brasileiro, como se observa nos seguintes trechos de reportagem divulgada nos meios de comunicação:

Dilma deve lançar programa para reabilitar trabalhadores.

Meta é diminuir despesa com aposentadorias e pensões por invalidez; gasto anual com esses benefícios chega a R\$ 60 bi.

BRASÍLIA - O governo Dilma Rousseff quer acabar com o costume brasileiro de trabalhadores ficarem "encostados" pelo INSS, aposentados por invalidez ou recebendo durante meses o auxílio-doença. Em continuidade ao ritmo frenético dos pacotes e medidas de estímulo à economia deste ano, o governo vai lançar, em janeiro de 2013, o Programa Nacional de Reabilitação Profissional com a meta de triplicar o número de trabalhadores reabilitados por ano.

Ao todo, o Instituto Nacional de Seguro Social (INSS) reabilita cerca de 22 mil trabalhadores anualmente, ao custo de R\$ 15 milhões. O volume é considerado muito baixo. O governo estima em 600 mil pessoas o contingente que poderia ser imediatamente integrado ao mercado de trabalho com a reforma do modelo de reabilitação profissional.

[...]

"Precisamos ter essa força de trabalho reabilitada, para estimular a economia e reduzir os gastos com esse enorme déficit de inválidos", diz o secretário de Políticas Previdenciárias do Ministério da Previdência Social, Leonardo Rolim. (VILLAVERDE; DANTAS, 2012)

Dessa forma, percebe-se que tanto o programa atual quanto o que resultará desta reformulação que culminará no novo "Programa Nacional de Reabilitação Profissional" continuam tendo como foco reduzir o custo econômico decorrente da manutenção destas pessoas fora do mercado. Portanto, o objetivo permanece não sendo a necessária inclusão social destas pessoas por meio do trabalho com a afirmação da sua dignidade.

Todavia, enquanto a política pública de reabilitação profissional no Brasil for vista apenas como um meio de reduzir o déficit no caixa do governo, e não como uma forma de promover a inserção socioeconômica dos trabalhadores prejudicados pela ocorrência de um sinistro (doença ou acidente), a eficácia deste programa restará

comprometida. Isso porque, embora os aspectos econômicos influenciem nas políticas públicas de qualificação e inserção profissional, o paradigma do Estado Democrático de Direito e consequente centralidade da pessoa humana é que orienta a definição dos objetivos a serem alcançados em qualquer política pública. Assim, argumentos puramente economicistas não devem ser os principais para justificar a adoção de uma ou outra decisão ou para delinear os critérios para aferição de sua eficácia.

Portanto, defende-se que o problema público que decorre do afastamento do trabalho de uma grande quantidade de segurados em virtude do acometimento de doença ou acidente que implicou em perda parcial da capacidade só tende a ser eficazmente enfrentado se se adotar como objetivo a inclusão social do segurado por meio da efetiva reinserção no mercado de trabalho. Enquanto o objetivo for apenas o de reduzir os custos econômicos decorrentes da manutenção destes trabalhadores sob o amparo do Estado, com o pagamento de benefícios assistenciais ou de cunho previdenciário, os objetivos trazidos pela CRFB/88 de construção de uma sociedade livre, justa e igualitária, com a promoção do bem de todos, não serão atingidos.

Indo mais além, a partir do momento em que o Brasil adere a um sistema de promoção e proteção dos direitos humanos, especialmente à Convenção Internacional sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência, entende-se não haver discricionariedade na fixação dos objetivos e dos critérios de aferição da eficácia da dessa política pública. Na medida em que CDPD estabelece como finalidade da reabilitação profissional “permitir que a pessoa deficiente obtenha e conserve um emprego e progrida no mesmo, e que se promova assim a integração ou a reintegração dessa pessoa na sociedade” (artigo 3º), o objetivo não deve ser outro senão a efetiva reinserção do segurado no mercado de trabalho em um ambiente adequado para o desenvolvimento de suas capacidades.

Na perspectiva igualitária de Amartya Sen, o desenvolvimento de políticas públicas deve observar as variações interpessoais que interferem na possibilidade de se converter rendas e funcionamentos. Assim, a atenção deve se voltar sobre como as

peças conseguem viver de fato ou até mesmo sobre a liberdade para realmente viver de um modo que se tem razão para valorizar (SEN, 2009, p. 93).

Portanto, essa liberdade e o modo de vida das pessoas privadas temporariamente da capacidade para o trabalho dependem do correto desenvolvimento de uma política pública de reabilitação, que seja eficaz ao ponto de devolver ao trabalhador a liberdade de realização das próprias escolhas com o efetivo exercício da nova função para a qual foi reabilitado.

O que determina a necessidade de considerar a reabilitação profissional como uma política pública indispensável é a importância do trabalho para a construção e afirmação da identidade da pessoa humana em seu ambiente econômico e social, o que reflete no bem comum de toda a sociedade. Portanto, não são os custos decorrentes da manutenção destas pessoas pelo Estado por meio do pagamento de benefícios que devem direcionar a construção dessa política pública. Logo, os entraves existentes para a efetivação de uma política pública de reabilitação profissional devem ser seriamente enfrentados com medidas voltadas para o retorno ao trabalho e não para a economia no pagamento de benefícios, considerando-se desde as dificuldades enfrentadas na visão dos segurados, assim como a influência do próprio contexto socioeconômico em que os mesmos estão inseridos.

Verificou-se, contudo, no decorrer desta pesquisa, que as próprias normas que orientam a condução do programa já determinam as dificuldades de atingimento dos objetivos da reabilitação profissional e, conseqüentemente, a construção desta política pública. Os entraves operacionais na celebração dos convênios de cooperação técnica, a ausência de uma equipe multidisciplinar - reduzida às figuras do orientador profissional e do médico - e o afastamento do Estado da última fase da reabilitação, qual seja, do acompanhamento da efetiva reinserção do reabilitando no mercado de trabalho - já que a pesquisa de fixação prevista no art.140 do decreto nº 3.048/99 não viabiliza o retorno do segurado ao programa para uma nova qualificação - fazem com que já se antecipe um resultado negativo do programa nos moldes então existentes.

A frustração dos objetivos da reabilitação se relaciona, ainda, a outros fatores. Como destaca Leonardo Secchi (2010, p. 42), o fato de uma política pública não se concretizar conforme idealizado inicialmente decorre tanto da falta de habilidade administrativo-organizacional quanto pela presença de interesses antagônicos entre aqueles que interferem na execução da política pública. Na hipótese da reabilitação, mesmo se houver interesse por parte de um ou outro integrante do corpo administrativo que lida diretamente com este programa, ao se analisar a postura do governo, evidenciada com a divulgação dos motivos pelos quais o problema público foi novamente incluído na agenda formal, é possível concluir que, embora se pretenda alcançar uma maior quantidade de segurados reabilitados, igual preocupação não se verifica com o efetivo retorno dos mesmos ao trabalho.

A busca da maximização dos resultados com o menor custo possível implica na redução da qualidade do programa e no afastamento do objetivo de assegurar que o reabilitado, como pessoa com deficiência, adquira, conserve e progrida em um emprego. As informações disponíveis no Anuário Estatístico da Previdência Social de 2011 demonstram que, apesar do aumento dos segurados em reabilitação daquele ano, os recursos materiais disponibilizados para o programa ao invés de aumentarem foram reduzidos.

Em 2011, a quantidade de clientes registrados nos serviços de reabilitação profissional do INSS atingiu 52,1 mil pessoas, o que correspondeu a um decréscimo de 11,0% em relação ao ano anterior. Dos clientes que tiveram avaliação inicial conclusiva, 8,6% retornaram ao trabalho, 23,2% foram considerados inelegíveis e 68,2% elegíveis para participar da reabilitação. Cerca de 17,4 mil clientes foram reabilitados, o que correspondeu a um decréscimo de 1,2%, quando comparado ao ano anterior. **A média mensal de clientes em programa aumentou 3,9% no ano e o valor dos recursos materiais diminuiu 4,0% no período** (BRASIL, 2011, p.514, grifo nosso).

Observa-se, ainda, que não existe uma maior preocupação com as condições pessoais do segurado em reabilitação, seja do ponto de vista financeiro, como também no que concerne ao seu grau de instrução e tipo de atividade exercida anteriormente. A observância das habilidades do segurado, e do parâmetro remuneratório anterior ao ingresso na reabilitação são preocupações, quando existentes, secundárias, e na maioria das vezes transferidas à empresa quando se trata de segurado empregado, a quem o INSS compele, por força da política afirmativa trazida pelo artigo 93 da lei nº 8.213/91, a receber o trabalhador e colocá-

lo em qualquer tipo de função que a condição clínica permita, apenas para que se cumpra a cota imposta por lei.

A situação de um segurado acometido por problemas cardíacos, e que por esse motivo não mais tem condições de exercer o ofício de operador de lançamento de navios, na Bacia de Campos, retratada em reportagem divulgada pelo Jornal Extra, datada de 02.03.2013, serve de exemplo para demonstrar a dificuldade enfrentada pelos segurados para retornar ao trabalho após o acometimento do sinistro que implicou em perda parcial da capacidade laborativa. O segurado em questão, não obstante possua apenas o ensino fundamental, trabalhava em uma função que lhe rendia a quantia de aproximadamente R\$ 3.000,00 (três mil reais) mensais. No programa de reabilitação profissional, apesar do seu interesse em elevar o grau de instrução para ocupar uma vaga de emprego com salário compatível com o anteriormente recebido, esta circunstância não foi considerada pelo INSS, que apenas delegou à empresa empregadora a preocupação de se evitar a redução de rendimentos.

Luís é apenas um dos muitos que se enquadram nesta situação. O INSS criou, no mês passado, um projeto-piloto de incentivo à reabilitação, a fim de suspender o pagamento de benefícios por incapacidade, com a volta dos segurados ao mercado.

Além de ter que aprender uma nova profissão, quem tem baixa escolaridade enfrenta dificuldade dobrada para ter uma renda compatível com a anterior. Como o programa de reabilitação é obrigatório, o segurado tem que escolher: desempenha uma nova atividade ganhando menos ou fica sem salário e auxílio-doença.

Impasse com empresas

Procurado pelo EXTRA, o INSS esclareceu que o objetivo da reabilitação é reinserir o segurado no mercado, numa função compatível com suas limitações. O instituto destacou ainda que a questão da redução salarial é matéria trabalhista. Mas ressaltou que sempre recomenda às empresas que o retorno do segurado não gere redução salarial, o que poderá causar dificuldades financeiras. No entanto, segundo o instituto nem sempre a empresa tem interesse “em ter um porteiro reabilitado que ganhe o mesmo salário de um operador de máquinas”.

O INSS acrescentou, ainda, que ressalta para as empresas a importância da reinserção social do trabalhador, além de verificar se esse empregador está cumprindo a cota de reabilitados (BELMONTE, 2013, p.1-2).

A inexistência de ações concretas para viabilizar que o segurado tenha condições de desenvolver suas habilidades em um ambiente laboral onde se reconheça o

impedimento físico, mental ou sensorial como parte da diversidade humana, e não como um obstáculo ao desenvolvimento das atividades empresariais, é uma realidade. Dados colhidos por meio de pesquisa realizada junto a segurados inseridos no programa de reabilitação profissional pelo INSS na regional de Belo Horizonte representam a distância entre o objetivo de reinserção no mercado de trabalho e o que ocorre na prática. Essa foi a conclusão da pesquisa de campo feita junto aos segurados egressos do programa de reabilitação profissional (BERNARDO, 2006, p. 60).

A pesquisa qualitativa exploratória, realizada no âmbito do programa de mestrado em Saúde Pública da Faculdade de Medicina da Universidade Federal de Minas Gerais, utilizou como instrumento a entrevista semi-estruturada, por meio da qual foram ouvidos 09 (nove) segurados, de um universo de 24 (vinte e quatro) que foram identificados como egressos do programa de reabilitação profissional com um período superior a dois anos de afastamento. Os demais ou não foram localizados ou não quiseram participar das entrevistas (BERNARDO, 2006, 34-36).

Dos 9 segurados entrevistados, todos antes de adoecer ou se acidentar ocupavam uma vaga no mercado formal de trabalho, sendo que a maioria – 8 dos 9 – exercia funções que exigem baixa qualificação (BERNARDO, 2006, p. 38). No programa de reabilitação ao qual foram submetidos estes trabalhadores, homens e mulheres com idade entre 26 e 49 anos, identificados pelos números de 1 a 9, tinham como último cargo e, respectivamente, receberam treinamento para o exercício das seguintes funções: 1) auxiliar de produção - vendas; 2) copeira – ascensorista; 3) ajudante de produção – porteiro e padeiro; 4) almoxarife – costureira; 5) escriturária – ajudante escriturária; 6) vendedora – costureira; 7) eletricista de autos – porteiro; 8) preparador de máquinas para chapas – porteiro; 9) jateamento de areia – eletricista (BERNARDO, 2006, p. 37-38).

A pesquisa revelou a ausência de experiência como elemento que dificulta o reingresso no mercado de trabalho em outra função. Segundo a pesquisadora “esse é um requisito que ele não possui. Em relação à qualificação, ele entra no mercado de trabalho semelhante aos iniciantes em uma profissão, pois perdeu o saber fazer da ocupação anterior” (BERNARDO, 2006, p. 42). Aliada a essa circunstância

encontra-se o “peso da doença e da incapacidade”, que ocasiona nos segurados a percepção de redução das chances de acesso ao mercado, conforme se verifica nas seguintes entrevistas que foram transcritas:

Fiquei de pé e mão atada porque eu fiquei muito tempo afastada. Então, pra eu entrar no mercado de trabalho outra vez, até pra isso...não sei não...não sei o que vai surgir na minha vida...eles não vão me colocar não. Na minha idade não dá...daí você já vê...Pra você entrar no mercado de trabalho...o povo tem preconceito...Eu nem sonho mais! ...a carteira eu nem gosto de mostrar (E6, 36 anos, sexo feminino).

Percebi que arrumar outro emprego é difícil. Minha carteira tá suja. Todo mundo vai saber que eu tenho LER...com minha carteira do jeito que é, e tem uma outra com a carteira limpa, eles vão dar preferência pra outra, pra quem não tem nada na carteira...eles[mercado de trabalho] têm preconceito, eles não querem aceitar alguém com lesão (E5, 26 anos, sexo feminino).

Eles [mercado de trabalho] não me querem não...Se eles souberem que eu sou doente, com problema, no braço, perna...e tem tudo na minha ficha...Outra empresa não pega eu não...A gente é discriminada, preconceito...To num beco sem saída! (E2, 39 anos, sexo feminino) (BERNARDO, 2006, p. 42)

Segundo destacou a pesquisadora, “o estigma de trabalhador-doente é produzido nos ambientes de trabalho e continuamente reforçado nos consultórios médicos e psicológicos, nos serviços especializados em doenças ocupacionais, no próprio meio familiar, na sociedade em geral” (BERNARDO, 2006, p. 42). Tal circunstância diferencia este trabalhador dos demais, podendo implicar em agravamento na condição de saúde e distanciamento do mercado de trabalho (BERNARDO, 2006, p. 42-43). Assim, “às características excludentes da idade e escolaridade se acrescem o preconceito contra o doente-afastado, o que representa mais do que a somatória de fatores individuais”, aumentando a diferença entre estes e os trabalhadores com boa condição de saúde na disputa por uma vaga no mercado de trabalho (BERNARDO, 2006, p. 43).

A diminuição do conjunto capacitário destes trabalhadores se dá quando as dificuldades de acesso ao mercado de trabalho, o isolamento social, o tratamento conferido pela autarquia a lesões não aparentes e a falta de expectativa para o futuro apontam para o cerceamento da liberdade destes trabalhadores para aquisição de funcionamentos valiosos, neste caso, um trabalho digno.

Outro ponto sensível na reabilitação é a questão da (não) interferência do segurado no tipo de qualificação profissional que lhe será disponibilizada. Nos moldes atuais do programa, a espécie de qualificação que será oferecida depende dos convênios celebrados pela Previdência Social em âmbito nacional ou de parcerias informais realizadas pelos orientadores profissionais mais atuantes. Assim, via de regra, há celebração de contratos com instituições que oferecem os cursos, nos quais os segurados são “encaixados” de acordo com o número de participantes possível em cada contrato. Há uma determinada variedade de cursos nos quais o segurado deve ser “enquadrado”, cabendo-lhe apenas decidir por um ou outro dentro das opções existentes, sob a supervisão do orientador profissional.

Não há qualquer perspectiva de que os cursos contratados assegurem uma vaga no mercado de trabalho e não se sabe até que ponto a seleção dos cursos pelo INSS obedece a uma demanda de mercado ou a critérios de contratação que sejam mais benéficos para o Estado em termos de custo-benefício. Tal conclusão é confirmada em referida pesquisa, quando se aponta que “considerando o modo como são feitos a seleção dos cursos e o treinamento, pode-se dizer não haver intenção real de reabilitação no Programa. Parece que a exigência é cumprida pró-forma, sem que se avaliem as consequências para o trabalhador” (BERNARDO, 2006, p.53).

Na percepção dos segurados, a reabilitação profissional passa a ser uma punição, na medida em que a submissão ao programa é condição para a manutenção do benefício. Como verificado em campo, a oferta limitada de cursos e direcionamento dos orientadores profissionais a partir do catálogo existente reduzem ao plano teórico a possibilidade de que o próprio segurado escolha a qualificação mais próxima do seu perfil (BERNARDO, 2006, p. 50-51). O que se nega é a possibilidade dos segurados serem sujeitos de sua reabilitação profissional (MAENO; VILELA, 2010, p.92), o que interfere diretamente em sua liberdade na aquisição de funcionamentos. Nesse sentido estão as seguintes entrevistas:

Eles me mandaram fazer, mas eu tinha pouca opção de curso por causa da minha escolaridade...também por causa do problema...Olhei no catálogo, mas não tinha opção...tinha um monte de coisa que eu queria fazer, mas não tinha opção por causa da escolaridade...ela falou comigo que eu ia no

curso de costureira. Ela me pôs lá. Não tinha outro mé?! (E1, 38 anos, sexo feminino, LER/DORT, era auxiliar de produção e fez curso de vendas)

Eu escolhi uma que não foi ideal para eles, não é? Porque pelo meu grau de estudo, para eles não serviu...a gente até que escolhe o curso, mas às vezes tem um curso que a gente escolhe que não serve...tem o grau de estudo né, pela idade às vezes não serve...ai você tem que escolher outro (E9, 49 anos, sexo masculino). (BERNARDO, 2006, p. 51)

Por outro lado, a deficiência dos cursos em termos de apreensão de conteúdo pode ser evidenciada na seguinte fala:

E eu fui fazer o curso de injeção eletrônica, de automóveis, mas a gente não aprende...Eu não aprendo nada porque tudo é na base do papel, desenho, essas coisas...Fiz os três meses...Lá é o seguinte, quem aprende ou não aprende o diploma tá na mesa. É assim...Pra mim não tive muito sucesso não...Não é aquilo que você imaginou...Eu cheguei a ganhar o diploma de injeção eletrônica, mas, igual eu to te falando, não aprendi nada. Aprendi quase nada lá...Então a reabilitação pra mim não foi legal. (E9, 49 anos, sexo masculino, silicose, trabalhava com jateamento de areia e fez curso de eletricidade). (BERNARDO, 2006, p. 52).

No tocante à postura da autarquia previdenciária, preponderou na pesquisa realizada a percepção negativa dos entrevistados no tocante condução das perícias médicas e do próprio programa de reabilitação. Em relação à perícia, frases como “O INPS acha que eu ainda tô boa para trabalhar”, “pode ser o que for que o INSS te dá alta”; “eles dispensam a gente” foram citadas pela pesquisadora como demonstrativas da percepção dos segurados acerca do real objetivo do INSS de “manter a força de trabalho ativa”.

Essa presunção que se cria contra os segurados, que se transporta para a conduta dos peritos, se transforma em um discurso que tem por princípio colocar em dúvida o sofrimento do paciente. Henrique Caetano Nardi (1999, p. 79-80) aponta em seus estudos que esta postura não traduz uma ação intencional e consciente por parte dos médicos, e sim demonstra que os mesmos estão vinculados a determinadas redes de poder que, embora não eliminem totalmente a liberdade de atuação, certamente condicionam os seus comportamentos e fazem com que os mesmos não consigam estabelecer uma distância de suas ações que viabilize uma crítica dos papéis que desempenham.

A ausência de uma relação de confiança entre médico perito e segurado do INSS apenas agrava a situação de isolamento dos segurados que, além sentirem os efeitos do sinistro em sua vida pessoal e profissional, são submetidos ao desgaste de tentar comprovar a doença e suas consequências junto à autarquia. Segundo Lilian Dias Bernardo (2006, p. 49-50) “deve-se lembrar que essas pessoas passaram por afastamento de longa duração e por isso suas impressões são fruto de uma experiência, de um contato permanente com o INSS”. Portanto, essa circunstância comum a todos os entrevistados demonstra que a reformulação do programa deve passar pela conscientização e mudança de postura dos próprios agentes responsáveis pela sua execução.

A atuação isolada do médico perito e as dificuldades decorrentes da ausência de uma equipe multidisciplinar são salientadas por Maria Maeno *et al* (2009, p. 56) como elementos dificultadores dessa relação:

A ausência de critérios técnicos de avaliação, os quais deveriam abranger aspectos físicos, psicológicos e sociais que interagem no estabelecimento da incapacidade, demandando, portanto, avaliações por equipes multiprofissionais, impõem dificuldades insuperáveis à Perícia Médica na realização do seu trabalho, levando os médicos peritos, responsáveis solitários por este papel social, a utilizar como ferramenta operacional a busca insana por segurados simuladores, aqueles que não estariam socialmente legitimados a não trabalhar, em última análise, fraudadores do sistema de seguro social.

A pesquisa junto aos segurados egressos do programa de reabilitação demonstrou que os mesmos “sofreram toda sorte de violência no que se refere à sua identidade: a suspeita de simulação manifestada na conduta da perícia médica, no descaso da instituição previdenciária com o segurado, na impropriedade da reabilitação profissional” (BERNARDO, 2006, p. 58).

Os reflexos da má condução do programa de reabilitação vão, portanto, além da esfera econômica e atingem o próprio bem-estar psíquico do trabalhador, o que prejudica as relações que o mesmo estabelece em seu contexto familiar e social.

Como consequência dessa conjunção de fatores negativos está a conclusão acerca da ineficácia do programa, corroboradas por situações como a do trabalhador que, com silicose, foi treinado após quatro anos de afastamento por doença para uma

função em que deveria lidar com poeira. Há, ainda, a situação de um trabalhador que, com seqüela no pé decorrente de uma queimadura, foi habilitado para a função de porteiro ainda que não pudesse permanecer calçado ou em pé por longo período. Por fim, também se verificou a situação de uma empregada acometida por LER que foi direcionada para a atividade de costura, onde o esforço físico com o membro lesionado também lhe seria exigido. Assim, o expressivo número de casos representativos da incompatibilidade entre o treinamento oferecido e as limitações físicas e psíquicas existentes, ainda que em um universo pequeno de amostragem, culminou no entendimento de que “a desconsideração em relação à possibilidade de adaptação do reabilitado pode ser menos pontual e até mais generalizável” (BERNARDO, 2006, p. 53-54).

Nas hipóteses em que a reabilitação ocorre dentro da própria empresa, por meio do treinamento e reinserção em função compatível com a condição clínica do segurado, verifica-se que ela também não ocasiona os efeitos práticos desejados, haja vista que sequer o treinamento esperado é obtido:

Essa reabilitação não adiantou nada...elas não me acompanharam e não fizeram nada...eu fiquei lá na minha empresa e eles me mandavam mexer com envelopes, malotes e essas coisas mais leves, quando tinha coisa pra fazer. Chegava lá e não tinha nenhum serviço...eu só ajudava quem tava lá, de vez em quando. Fazia capturação de envelope, mas tinha dia que não fazia...tinha dia que não fazia nada. Ficava o dia inteiro a toa, pra passar o tempo...a reabilitação profissional não ajuda em nada. Não me ajudou em nada...me colocaram na empresa e eu não tinha função nenhuma. Não fazia quase nada (E5, 26 anos, sexo feminino, LER/DORT, era escriturária e fez curso de ajudante de escriturária) (BERNARDO, 2006, p. 53).

A reabilitação profissional não é vista, assim, como um meio de desenvolvimento de novas potencialidades que podem ser inseridas no processo produtivo sem perda econômica para a empresa. Conseqüentemente, quando os empregadores se dispõem a efetuar a readaptação do empregado, este processo é realizado de maneira precária, inviabilizando que o segurado descubra e desempenhe suas novas aptidões. Conseqüentemente, o novo trabalho ocasiona no empregado o sofrimento por uma “não adequação” ao mesmo ambiente que existia antes do afastamento de suas funções.

O INSS, por sua vez, não participa ativamente deste processo e, apesar de incentivá-lo, sua postura se restringe à “homologação de um processo precário de readaptação que não fica sob a coordenação geral do INSS, mas sim a cargo da empresa de vínculo, com pouca interferência do Estado” (MAENO, 2010, p. 89). Com isso, há apenas a transferência de uma responsabilidade do Estado para a empresa, desacompanhada de medidas concretas por parte do INSS para eliminação das barreiras físicas e sociais que obstaculizam esta readaptação.

Importante frisar que as características físicas e sociais interferem na possibilidade do que se pode ou não fazer (SEN, 2001, p. 60), mas não se vislumbra o reconhecimento destas diferenças com vistas à eliminação da desigualdade nos processos de reabilitação profissional realizados no âmbito das empresas.

A expectativa dos empregadores é de que o empregado se adapte à estrutura existente com igual nível de produtividade em relação aos demais empregados sem que nenhuma postura seja adotada para eliminar as barreiras, físicas ou não, para o atingimento deste objetivo. Portanto, não há a percepção de que é necessária a existência de um ambiente favorável para que o trabalhador reabilitado desenvolva suas capacidades, bem como que sejam revistas as inúmeras exigências que são impostas muitas vezes apenas para dificultar a contratação destes trabalhadores.

Segundo registram Maria Maeno *et al.* (2009, p. 56), o INSS faz um encaminhamento burocrático à empresa e esta, por sua vez, “não tem política e tampouco programa de acolhimento para trabalhar as potencialidades do trabalhador”. Conseqüentemente, os trabalhadores doentes e “reabilitados” passam a constituir uma “segunda classe dentro das empresas”, mais suscetível a situações de humilhação e assédio (MAENO; TAKAHASCHI; LIMA, 2009, p. 56), o que se verifica quando o trabalhador está submetido a eventuais estratégias de gestão que demandam iguais metas e produtividade associadas a posturas abusivas e que afrontam a dignidade da pessoa humana (SOBOLL, 2008, p.22).

A reabilitação profissional exercida no âmbito da própria empresa empregadora teria como benefícios reduzir o tempo de afastamento do empregado do trabalho com o treinamento realizado de forma simultânea com a nova função, preservar o vínculo

empregatício e manter o segurado no mesmo contexto socioeconômico. Todavia, na forma como desenvolvida atualmente, inviabiliza que o segurado descubra e desempenhe suas novas potencialidades, seja pela ausência de medidas voltadas para adaptação física do ambiente de trabalho, como também pelo próprio despreparo dos empregadores e demais empregados para compreender que a deficiência do segurado não implica em incapacidade, sendo apenas parte da diversidade humana.

O atual presidente do Conselho Nacional dos Direitos das Pessoas com Deficiência, Antônio José Ferreira, expõe que houve algum avanço nas ações de qualificação das pessoas com deficiência, por meio da existência de alguns serviços voltados para esse fim (AQUINO, 2013). Todavia, o grande número de vagas destinadas às pessoas com deficiência não preenchidas, noticiada pelo próprio presidente do CONADE- mais de 50% das vagas ofertadas (AQUINO, 2013) - demonstra que o problema ainda é de difícil solução e que estes serviços não atendem à qualificação e especialização exigida pelo mercado.

Destaca o presidente do CONADE, também, que falta uma cultura de inclusão na sociedade brasileira, associada à ausência de conhecimento do empresário sobre o que pode fazer uma pessoa com deficiência, o que implica em um obstáculo para o cumprimento da lei de cotas (AQUINO, 2013). E é isto que se verifica quando são analisados os atuais contornos da reabilitação profissional no âmbito das empresas.

Isso porque este serviço, apesar de sua relevância, não tem sido eficaz ao ponto de alcançar o diálogo entre INSS e empregadores para que ambos estabeleçam ações conjuntas e voltadas para a criação de um ambiente adequado para que o empregado desenvolva suas capacidades. Certamente, um mero encaminhamento formal do reabilitando à empresa empregadora, para que ela “descubra” uma colocação para o seu colaborador, agora com limitações, não supre essa exigência.

Não se pode olvidar que a inexistência de um programa de reabilitação profissional bem estruturado, com resultados eficazes relativamente ao retorno ao trabalho sem redução do patamar remuneratório e com qualificação adequada ao histórico profissional, aumenta a resistência dos segurados em retornar ao trabalho por meio

deste programa. Assim, quanto maiores as possibilidades de demissão ou desemprego, a aposentadoria por invalidez se fortalece como o objetivo mais imediato do segurado, ainda que não seja o inicialmente desejado por ele (MAENO; VILELA, 2010, p. 95).

Registra-se que, do ponto de vista normativo, não há determinação legal para que o empregador seja o responsável pela reabilitação profissional de seus empregados, embora esta ação seja incentivada pelo INSS. O que há é a imposição voltada apenas para as empresas com mais de 100 empregados, para que mantenham em seus quadros pessoas com deficiência ou que tenham passado pelo programa de reabilitação profissional (artigo 93 da lei nº 8.213/91). Portanto, assim como as pequenas empresas, as grandes empresas (mais de 100 empregados) não estão obrigadas por lei a reabilitar seus empregados doentes ou acidentados e a readaptá-los em outra atividade, embora necessitem admitir em seus quadros profissionais egressos do programa de reabilitação, agora na condição de pessoa com deficiência, logo, enquadrados na política afirmativa estabelecida pela legislação previdenciária.

Contudo, quando as admissões ocorrem, esses mesmos empregadores se queixam da ausência de pessoas qualificadas para ocuparem as vagas oferecidas pelo sistema de cotas. Tal alegação tem reverberado e subsidiado, inclusive, o entendimento de alguns Tribunais do Trabalho¹⁵ no sentido de que o preenchimento da vaga não é requisito para cumprimento da lei de cotas por parte da empresa, bastando tão somente sua oferta pública e a adoção de meios razoáveis para seu preenchimento. Desse modo, a efetiva ocupação da vaga não é considerada um

¹⁵ Por exemplo: TST. AGRAVO DE INSTRUMENTO DA IRMANDADE DA SANTA CASA DE LONDRINA. DESPROVIMENTO. RECURSO DE REVISTA INTEMPESTIVO. Nega-se provimento ao agravo de instrumento, quando se pretende o processamento do recurso de revista interposto intempestivamente. Agravo desprovido. RECURSO DE REVISTA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO. LIMITES LEGAIS DE CONTRATAÇÃO DE PESSOAS PORTADORAS DE DEFICIÊNCIA. O artigo 93 da Lei nº 8.213/1991 tem o objetivo definido de estabelecer critérios objetivos que impeçam a discriminação das pessoas portadoras de deficiência no âmbito das relações trabalhistas. O dispositivo não determina que a empresa seja obrigada a procurar os destinatários, mas tão-somente que, caso sejam selecionados por testes, deve admiti-los enquanto não totalizar os percentuais previstos. No caso dos autos, há comprovação de tentativas no atendimento da cota legal, inclusive com adoção de medidas proativas. Recurso de revista não conhecido. (AIRR e RR - 142500-83.2008.5.09.0018 , Relator Ministro: Aloysio Corrêa da Veiga, Data de Julgamento: 26/04/2011, 6ª Turma, Data de Publicação: 06/05/2011)

dado relevante para a aferição do cumprimento da política afirmativa, o que implica em prejuízo à efetivação do direito fundamental ao trabalho destes trabalhadores.

Em pesquisa de pesquisa de campo desenvolvida por Jardel Sabino de Deus, sob a orientação de Gilsilene Passon Picoretto Francischetto, para o Núcleo de Pesquisa da Faculdade de Direito de Vitória (2005), foram coletados dados junto a dez empresas, com até 500 empregados, situadas no município de Vitória/ES e que cumpriram a lei admitindo pessoas com deficiência. Nessa pesquisa, a ampla maioria dos empregadores destacou que a contratação destes empregados decorreu da imposição legal, sendo que a metade declarou expressamente que não manteria os trabalhadores em seus quadros se não fosse legislação em vigor. Nesse sentido:

Do total das empresas pesquisadas, oito disseram que o motivo determinante da contratação foi a imposição legal, dois afirmaram que foi para evitar a imposição de multas (o que também está ligado à imposição legal). Dentre as empresas que disseram que o fato motivador foi evitar multas, uma salientou que tem uma função social a desempenhar". (p. 95)

[...]

Por fim, ao serem perguntados se continuariam com os empregados já contratados pelo sistema de cotas, caso não houvesse a obrigatoriedade legal, a maioria (cinco) disse que não continuaria com esses empregados, principalmente por causa da falta de qualificação técnica, pois eles têm que ocupar funções mais simples. Outras quatro empresas disseram que continuariam, pois são funcionários que desempenham tão bem ou até melhor suas atividades, comparando com os empregados não cotizados. Por fim, uma empresa alegou que teria que analisar a situação de cada funcionário para tomar tal decisão (DEUS; FRANCISCHEETTO, 2005, p. 95 e 99).

A falta de qualificação e a dificuldade de adaptação dos empregados às atividades da empresa foram apontadas na pesquisa de campo em análise como elementos ensejadores da dificuldade de cumprimento da lei de cotas, como se verifica a seguir:

Os representantes das empresas argumentam que há uma dificuldade de adaptação ao trabalho, alguns funcionários têm baixa estima e acham-se incapazes de aprender o serviço. Algumas atividades são muito pesadas e impróprias para pessoas deficientes e alguns funcionários usam a deficiência como pretexto para não desenvolver o serviço de maneira adequada. Além dos pontos mencionados, três empresas argumentaram que a escolaridade dessas pessoas é muito baixo, o que dificulta o desempenho de várias atividades. Mas o ponto central de dificuldade mencionado consiste na falta de mão-de-obra especializada, pois sete empresas disseram ser esse um grande obstáculo à contratação (DEUS; FRANCISCHEETTO, 2005, p. 98).

Concluiu-se nessa pesquisa, assim, que apesar do arcabouço normativo em vigor oferecer a possibilidade de inclusão social por meio do trabalho para as pessoas com deficiência, a falta de qualificação consiste em um dos maiores, senão o maior óbice para ocupação das vagas, prejudicando a eficácia da política afirmativa:

Não basta a criação de tais normas, é preciso oferecer treinamento adequado para os deficientes a fim de tornar equilibrada a relação do empregador que necessita de mão-de-obra qualificada e do deficiente que carece de treinamento para ocupar o posto de trabalho. Ressaltamos, como dissemos, que além do treinamento, a qualificação, a educação de base, o lazer e a cultura são formas indispensáveis e complementares de inclusão de minorias na sociedade, inclusive dos deficientes (DEUS; FRANCISCHETTO, 2005, p. 98).

Verifica-se com referidos dados empíricos, portanto, a existência de um vácuo entre o serviço que é realizado pelo INSS e o mercado de trabalho, para o qual concorrem as próprias empresas que não se dispõem a qualificar os empregados com deficiência que devem admitir. Se por um lado há trabalhadores reabilitados que não conseguem sua reinserção profissional, por outro há um mercado de trabalho com vagas não preenchidas por ausência de candidatos habilitados.

Ainda que o atual presidente do CONADE, Antônio José Ferreira, aponte um avanço no que se refere às opções de qualificação das pessoas com deficiência (AQUINO, 2013), quando se trata do programa de reabilitação profissional a existência de segurados que concluem referido programa, e que ainda assim não conseguem ocupar as vagas disponíveis no mercado de trabalho dentro do sistema de cotas, demonstra a existência de falhas na formação profissional que ainda não foram superadas.

A não absorção destes trabalhadores pelo mercado de trabalho revela a ineficácia do programa de reabilitação profissional e o distanciamento do objetivo de permitir que um segurado obtenha, conserve e progrida em um emprego e, portanto, que tenha a liberdade de viver do modo que valoriza (SEN, 2009). O distanciamento que existe entre a formação profissional disponibilizada ao segurado, seja pelo setor de reabilitação profissional ou pela empresa, e a demanda atual do mercado de

trabalho, impõe o reconhecimento de que não há, efetivamente, a consecução dos objetivos traçados pela Convenção dos Direitos das Pessoas com Deficiência.

Diante desse quadro, o que se pretende no item seguinte é, portanto, traçar alguns redirecionamentos possíveis ao programa para garantir ao segurado reabilitado pelo INSS a igualdade de oportunidades em relação aos demais trabalhadores com o incremento de seu conjunto capacitário, para que ele logre êxito em sua efetiva reinserção social por meio do trabalho digno.

3.3 A REABILITAÇÃO PROFISSIONAL E A IGUALDADE DE OPORTUNIDADES NO MERCADO DE TRABALHO

No que concerne à reabilitação profissional, a construção de uma política pública eficaz depende de medidas voltadas para a real reinserção destes trabalhadores no mercado, seja por meio da reformulação do programa existente como também pelo enfrentamento da exclusão social e da crise do emprego no mundo globalizado.

Como se verificou neste trabalho, tanto a disciplina normativa quanto as falhas existentes na execução do programa de reabilitação profissional no Brasil obstaculizam o efetivo retorno do segurado à atividade laborativa. A formação profissional dissociada das exigências do mercado de trabalho, a ausência de uma equipe multiprofissional, a busca da maximização dos resultados sem o respectivo investimento financeiro no programa e a omissão do Estado no acompanhamento da reinserção do segurado no mercado de trabalho na nova função, após a emissão do certificado de reabilitação profissional, evidenciam que o atual programa não concretiza o direito fundamental social ao trabalho de grande parte dos segurados.

Dados empíricos demonstram que os cursos disponibilizados aos trabalhadores não são sucedidos da obtenção de uma nova vaga de emprego na função para a qual os mesmos foram reabilitados. A inexistência de um ambiente social propício para o reconhecimento das diferenças e para o desenvolvimento das potencialidades destes trabalhadores também interfere no conjunto capacitário, haja vista que a privação da liberdade de aquisição de funcionamentos que lhes são valiosos não é superada.

Cabe-nos, então, na busca de respostas para os problemas existentes no modelo de reabilitação profissional adotado pelo Estado brasileiro, fazer a seguinte reflexão: quais medidas garantem ao segurado reabilitado pelo INSS a igualdade de oportunidades em relação aos demais trabalhadores com o incremento do seu conjunto capacitário, para que ele logre êxito em sua efetiva reinserção social por meio do trabalho digno?

Maria Maeno e Rodolfo Andrade de Gouveia Vilela (2010, p. 87), em estudo sobre o tema, apontam que a construção de uma política pública no Brasil, voltada para a reinserção efetiva dos trabalhadores doentes ou acidentados no mercado, depende de uma conjunção de diversos fatores, tais como a “inserção da saúde do trabalhador nas políticas de desenvolvimento econômico; a desconstrução da cultura e da máquina previdenciária voltada prioritariamente para os custos; a real articulação da Saúde e da Previdência Social em projetos nacionais e locais; a inclusão do caráter distributivo nos planos de modernização; o monitoramento da trajetória dos trabalhadores; e a transparência institucional”.

Atrelar a saúde do trabalhador ao desenvolvimento econômico significa reconhecer que o fomento dessa política não viabiliza apenas o crescimento de renda que, conseqüentemente, culminará no aumento das riquezas. Como defende Amartya Sen (2009, p. 114), os investimentos em educação e saúde não apenas significam meios para alcance da redução da pobreza. Devem implicar na expansão das capacidades humanas e na liberdade das pessoas na definição do seu próprio destino.

Por outro lado, o novo paradigma do Estado Democrático de Direito impõe a centralidade da pessoa humana como elemento norteador de todas as condutas estatais. Dessa forma, a desconsideração da qualidade do programa de reabilitação profissional e das necessidades dos trabalhadores (MAENO; VILELA, 2010, p. 90) viola os objetivos estabelecidos pela CRFB/88.

Não se pode olvidar também que, para a construção de uma política pública eficaz e voltada para o incremento do conjunto capacitário dos segurados, é necessário ter em mente que:

Apesar das tentativas neoliberais de desconstrução e limitação da eficácia social dos direitos sociais, em nome do atendimento à suposta governabilidade [...] a Constituição deve permanecer soberana e inteiramente aplicável a despeito de conjunturas econômicas desfavoráveis, mesmo porque, geralmente, o investimento em direitos sociais promove a melhoria das condições econômicas e, até mesmo, por consequência, das condições de segurança pública (BUSSINGUER, 2013, p.40).

O questionamento que se faz, também, é até que ponto as empresas, assim como outras pessoas e instituições, não podem/devem se envolver com o processo de reabilitação, que poderá culminar posteriormente na efetiva ocupação das vagas no mercado de trabalho por profissionais devidamente qualificados. Como se defendeu no curso deste trabalho, o Estado ocupa um papel central na execução da política pública de reabilitação profissional, seja no tocante à fixação dos seus objetivos, como também no desenvolvimento da qualificação, cuja responsabilidade não pode ser simplesmente transferida do INSS para a empresa, numa relação em que um tenta atribuir ao outro a responsabilidade pelo acolhimento do empregado, esta última para que se desincumba do ônus de contratar de acordo com a lei nº 8.213/91. Todavia, a atuação articulada entre INSS, sociedade civil e empregadores faz-se necessária para que o retorno ao trabalho seja alcançado, privilegiando-se, assim, a proteção da dignidade do trabalhador acometido pelo sinistro.

Nessa atuação articulada, o que se defende não é o cerceamento da atividade produtiva das empresas, com a imposição de ônus desproporcionais para o acolhimento dos segurados com deficiência. Todavia, essa desproporcionalidade deve ser contrastada com a responsabilidade das empresas de atuar não apenas para a obtenção de lucros, mas igualmente de cooperar para o desenvolvimento econômico pautado na redistribuição de riquezas e eliminação das desigualdades.

Como registra Amartya Sen (2013, XXVI), constitui uma enorme barreira às mudanças sociais a aceitação passiva da dificuldade de muitos em desenvolver capacidades minimamente efetivas e em usufruir de liberdades substantivas básicas. Portanto, a interação entre setor privado, cidadãos e Estado torna-se indispensável para a efetivação de direitos fundamentais e para o incremento do conjunto capacitário das pessoas na busca da melhoria da qualidade de vida de todos.

Segundo Duncan Green (2013, p. 15), a interação entre um setor privado próspero, um Estado efetivo e cidadãos ativos pode “criar condições absolutamente favoráveis para as atividades empresarias equitativas e sustentáveis, bem como ao crescimento econômico, condições necessárias para o desenvolvimento”. Assim, não se trata apenas de distribuição de responsabilidades, e sim de consequências benéficas tanto para os indivíduos quanto para as próprias empresas responsáveis por disponibilizar um ambiente favorável para que as pessoas com deficiência possam desenvolver suas capacidades.

A utilização de incentivos fiscais ou sistema de bônus como instrumentos de motivação do setor privado para a adoção de comportamentos contrários à discriminação é apontada por Joaquim Barbosa (2000) com uma das técnicas possíveis de efetivação de ações afirmativas. Na reabilitação profissional, por exemplo, esse mecanismo poderia ser utilizado para fazer com que as pequenas e médias empresas, mesmo com um quantitativo de empregados inferior ao estabelecido no artigo 93 da lei 8.213/91, se empenhem em promover adaptações razoáveis no ambiente de trabalho para o acolhimento, qualificação e readaptação de função dos seus empregados, ou até mesmo de outros trabalhadores, na ocorrência de um sinistro (doença ou acidente) que acarretou em perda parcial de capacidade para o trabalho.

Ressalta-se que a mesma pesquisa que demonstrou a ausência de qualificação como o motivo determinante para o preenchimento das vagas revelou que, nos casos de admissão de pessoas com deficiência, a maioria destas pessoas – 33 do total de 49 empregados entrevistados - não passou por qualquer tipo de treinamento (DEUS; FRANCISCHETTO, 2005, p. 98). Ou seja, as empresas não se interessam pelo treinamento dos trabalhadores para que lhe seja oferecido um ambiente laboral propício para o desenvolvimento de suas capacidades, o que não deixa de configurar uma espécie de discriminação contra a pessoa com deficiência, já que a ausência destas pessoas no mundo do trabalho em virtude da recusa em se providenciar as adaptações necessárias evidencia a diferenciação negativa em relação a estes trabalhadores (FONSECA, 2013, p.260).

Na pesquisa em análise, apenas 16 dos 49 empregados entrevistados receberam algum tipo de treinamento nas empresas que os receberam. Todos, no caso, pertenciam a uma única empresa que optou por enfrentar a ausência de qualificação com o estabelecimento de parcerias com terceiro setor, no caso o SENAI, para o oferecimento de qualificação às pessoas com deficiência por ela admitidas. O resultado desse projeto foi, além do cumprimento da legislação, a obtenção de ótimos resultados sob o ponto de vista da qualidade de serviços prestados pelos empregados, haja vista que a qualificação foi direcionada para o tipo de atividade específica da empresa. Com isso, concluíram os pesquisadores que “a experiência vivenciada pela empresa mencionada demonstra a necessidade e a viabilidade da celebração de parcerias para o alcance da inserção de tais trabalhadores” (DEUS; FRANCISCHETTO, 2005, p. 99-100)

Portanto, assim como a qualificação profissional oferecida às pessoas com deficiência admitidas pela primeira vez em uma determinada empresa implica em um caminho possível para enfrentar a ausência de qualificação das pessoas com deficiência que serão admitidas por meio da política de cotas, a reabilitação profissional a ser oferecida no âmbito da própria empresa poderia implicar na ausência de afastamento do empregado do mercado de trabalho, eliminando-se todas as consequências pessoais e sociais deste fato. Contudo, nos moldes atuais, no retorno à empresa, via de regra, não se atinge este objetivo, visto que, apesar de estimuladas a promover a readaptação do empregado, o que se vislumbra é apenas a recolocação do profissional em outro posto ou até mesmo a readmissão sem função alguma, sem que haja qualquer tipo de treinamento ou estudo de habituação na nova atividade.

Jacques Christophe Dejours (2011, p. 90) assevera que a identidade constitui a base da saúde mental, sendo o trabalho um meio de sua constituição e do equilíbrio psíquico. Contudo, se ele não oferecer a possibilidade de reconhecimento, terá como consequência o sofrimento e a descompensação do sujeito. Para que o trabalho seja fonte de saúde, Álvaro Roberto Crespo Merlo *et. al.* (2003, p. 131) concluem, então, que o reconhecimento daquele que trabalha “é condição indispensável no processo de mobilização subjetiva da inteligência e da personalidade no trabalho”.

Esse reconhecimento, por sua vez, não ocorre quando o segurado retorna à empresa e é colocado em um posto sem qualquer relação com seu histórico profissional e sem qualquer tipo de treinamento. Necessária, pois, a conscientização de que o ambiente de trabalho do segurado reabilitado não deve ser apenas um “depósito” para onde mesmo será transferido para reduzir os custos decorrentes de sua manutenção sob o regime da previdência e para que as empresas cumpram com a obrigação legal de manter em seus quadros determinado número de pessoas com deficiência.

Jardel Sabino de Deus e Gilsilene Passon Picoretti Francischetto (2005, p. 100) salientam que a atuação coordenada dos segmentos sociais - órgãos estatais, associações e organizações não-governamentais (ONGs) – com a formação de uma rede de apoio aos deficientes significa um caminho possível para a criação de oportunidades aos deficientes para ingresso no mercado de trabalho e na vida social. Com estas redes de apoio “há uma redefinição dos papéis do Estado na medida em que toda a sociedade e, dentro dela, a empresa, terão a responsabilidade ímpar de criar condições de inserção dos deficientes na ordem produtiva”, o que poderia auxiliar na reinserção no trabalho dos segurados que estão submetidos ao processo de reabilitação do INSS. Todavia, essa atuação conjugada depende de que a autarquia não se exima do papel de acompanhar todas as fases da reabilitação e que busque a articulação com estes demais atores, inclusive para assegurar que o trabalhador retorne ao programa nos casos de não adaptação ao seu novo posto de trabalho.

Nesse ponto, é importante frisar que, ao se assegurar o trabalho como direito indispensável à afirmação da dignidade da pessoa humana, por sua vez alçado à categoria de direito fundamental no paradigma vigente do Estado Democrático de Direito, tem-se que este direito permeia não apenas as relações entre cidadão-Estado, visto que o conteúdo jurídico-objetivo dos direitos fundamentais configura o rompimento da exclusividade dessa relação “direta, exclusiva e unidimensional” (BONAVIDES, 2012, p.623). Agora existe outra relação “que é a do *status positivus*, mediante o qual se reconciliam o cidadão, a Sociedade e o Estado”. A Constituição, portanto, nesse novo paradigma, passa a consistir em “ordenamento jurídico fundamental da Sociedade, e não apenas do Estado” (BONAVIDES, 2012, p.623).

Consequentemente, não se pode pensar no Estado como o único, embora seja o principal responsável pelo atingimento do objetivo de se alcançar a inclusão social pelo trabalho das pessoas com deficiência – aqui abrangidos os segurados reabilitados do INSS. “O processo de inclusão envolve o indivíduo, a família, a sociedade e o Estado” (VASCONCELOS, 2010, p. 49) e, para tanto, não basta a adoção de um programa de reabilitação profissional precário e que não tenha como meta a reinserção do segurado em um ambiente laboral adequado para o desenvolvimento de suas capacidades, bem como uma política afirmativa que não resulte no preenchimento das vagas por ausência de qualificação.

A melhoria do programa de reabilitação deve passar pela readequação da estrutura interna, com o retorno das equipes multidisciplinares cuja atuação deve ser integrada com a do perito médico, “sobretudo no equacionamento de casos complexos, que exijam a intervenção integrada com outros setores governamentais, tais como a Saúde e o Trabalho”(MAENO; TAKAHASHI; LIMA, 2009, p. 56). A interdisciplinaridade na definição da incapacidade, com a utilização da CIF¹⁶ como uma ferramenta de avaliação da incapacidade, que considera as possibilidades não apenas sob a perspectiva da saúde, com a intervenção tanto no doente e na doença quanto na interação doente-contexto sociocultural é apontada como meio para obter maior precisão na identificação das possibilidades de uma vida satisfatória para o segurado reabilitado (MAENO; TAKAHASHI; LIMA, 2009, p. 57; MAENO; VILELA, 2010, p.94).

A CIF parte da integração dos modelos social e médico para conceber a deficiência como um fenômeno de múltiplas causalidades, sendo sua multidimensionalidade resultante da interação entre as pessoas e seus ambientes físicos e sociais (DINIZ, 2012, p. 51-53). Consequentemente, sua utilização exige o incremento da equipe que analisará a deficiência (DINIZ, 2012, p. 54), o que não poderia ser diferente em

¹⁶ A Classificação Internacional de Funcionalidade, Incapacidade e Saúde – CIF – foi criada pela Organização Mundial de Saúde (OMS) no ano de 2001 é pressupõe que a deficiência não como uma disfunção biológica, e sim resulta da interação com fatores ambientais sobre os funcionamentos das pessoas (OMS, 2001). “A CIF foi elaborada tendo como finalidade estabelecer mecanismo de comunicação entre profissionais de saúde, fundamentada na utilização de uma linguagem unificada e padronizada, que possibilitasse a identificação dos impactos na vida cotidiana dos indivíduos e grupos populacionais decorrentes de doenças e de mudanças estruturais físicas e psíquicas” (MAENO, TAKAHASHI e LIMA, 2009, p.57).

se tratando da avaliação dos reflexos da deficiência no exercício do trabalho pelo segurado em reabilitação.

No âmbito legislativo, propõe-se que a equipe multidisciplinar defina, juntamente com o segurado, os cursos a serem realizados no âmbito do programa de reabilitação profissional, que deverão ser compatíveis com a sua condição clínica, patamar remuneratório e contexto socioeconômico. Ao final da qualificação oferecida no programa, a Previdência Social deverá emitir um certificado provisório de reabilitação profissional, para habilitar o segurado a ocupar cargos oferecidos nos termos do artigo seguinte.

Nos doze meses subsequentes à emissão do certificado provisório de reabilitação profissional, a Previdência Social manterá o pagamento do benefício previdenciário e acompanhará o desempenho do beneficiário no exercício da nova atividade para a qual foi reabilitado, por meio de pesquisa de fixação no mercado de trabalho, assegurando-se o retorno ao programa caso não haja vagas compatíveis com a qualificação oferecida no mercado de trabalho local.

Para efeito de apuração da existência de vagas no mercado de trabalho local o Ministério do Trabalho e Emprego seria o responsável por informar à Previdência Social a relação das empresas com vagas não preenchidas pelo sistema de reserva de postos de trabalho às pessoas com deficiência ou reabilitadas pelo INSS previsto no artigo seguinte.

Findo o período de doze meses subsequentes à emissão do certificado provisório de reabilitação profissional, caberá à Previdência Social fazer avaliação multidisciplinar de readaptação do segurado na nova função, cessando o benefício e emitindo o certificado definitivo de reabilitação profissional em caso de retorno ao mercado de trabalho.

No que concerne ao segurado com vínculo empregatício, a reabilitação profissional do segurado no âmbito da empresa empregadora deverá ser priorizada, haja vista os benefícios oriundos dessa readaptação no mesmo local de exercício do trabalho anterior. Neste caso, a empresa deverá fornecer a adaptação razoável do ambiente

de trabalho para o segurado empregado e função compatível com o grau de qualificação e remuneração do empregado. Caberá ao INSS conduzir o processo de reabilitação profissional, com a disponibilização dos cursos necessários para a readaptação na nova atividade.

Como a reinserção no mercado depende da adaptação do segurado a um novo posto de trabalho, a manutenção do pagamento do benefício de auxílio doença por um determinado período, até a efetiva adaptação, ou seja, antes da emissão do certificado definitivo de reabilitação profissional, viabiliza que eventual dificuldade nesta adaptação não interfira negativamente na condição econômica do segurado e de sua família.

A LOAS (artigo 21-A da Lei nº 8.742/93), com as alterações trazidas pela Lei nº 12.470/2011, permite que o seu beneficiário seja contratado como aprendiz e perceba cumulativamente a remuneração e o benefício assistencial por determinado período:

Art. 21-A. O benefício de prestação continuada será suspenso pelo órgão concedente quando a pessoa com deficiência exercer atividade remunerada, inclusive na condição de microempreendedor individual. (Incluído pela Lei nº 12.470, de 2011)

§ 1º Extinta a relação trabalhista ou a atividade empreendedora de que trata o caput deste artigo e, quando for o caso, encerrado o prazo de pagamento do seguro-desemprego e não tendo o beneficiário adquirido direito a qualquer benefício previdenciário, poderá ser requerida a continuidade do pagamento do benefício suspenso, sem necessidade de realização de perícia médica ou reavaliação da deficiência e do grau de incapacidade para esse fim, respeitado o período de revisão previsto no caput do art. 21. (Incluído pela Lei nº 12.470, de 2011)

§ 2º A contratação de pessoa com deficiência como aprendiz não acarreta a suspensão do benefício de prestação continuada, limitado a 2 (dois) anos o recebimento concomitante da remuneração e do benefício. (Incluído pela Lei nº 12.470, de 2011)

O escopo da alteração legislativa para o benefício assistencial foi afastar o temor de que a tentativa de exercício de alguma atividade laborativa implique em perda imediata de uma remuneração indispensável à subsistência, sem a segurança de êxito na recolocação profissional. Desse modo, concedeu-se ao beneficiário uma espécie de “período de adaptação” no mercado de trabalho, no qual o mesmo poderá aprender uma nova profissão, com a segurança de que continuará a receber o benefício caso não haja sucesso nessa empreitada. Igual medida, se adotada no

tocante ao segurado reabilitado, impediria a emissão precipitada do certificado de reabilitação profissional, ou seja, antes da efetiva reinserção do segurado no mercado de trabalho em um ambiente adequado para o desenvolvimento de suas potencialidades, além de viabilizar o recebimento de uma remuneração digna pelo segurado já afetado pelas consequências físicas de sua doença/acidente.

Além disso, faz-se necessária a adoção de iniciativas integradoras com órgãos e instituições da sociedade, seja no âmbito da saúde do trabalhador e seu atendimento pelo SUS de maneira eficaz, como também na vigilância em saúde do trabalhador, por meio de fiscalizações preventivas com vistas a se reduzir os agravos decorrentes de condições inadequadas de trabalho (MAENO; VILELA, 2010, p.95-96).

Por outro lado, como destaca Fernando Donato Vasconcelos (2010, p. 50), “não se pode imaginar que a reorganização social para eliminação de barreiras esteja apenas no terreno da legislação, da educação ou da cultura. São necessárias transformações mais profundas no campo da economia, da ideologia e da política”. Desse modo, “qualquer política de inclusão de pessoas com deficiência tem que levar em conta que é na sociedade que se encontra a incapacidade maior de lidar com as diferenças corporais, de habilidades e de classes”.

Trata-se de um longo caminho a ser percorrido eis que, como registra Maria Paula Dallari Bucci (2002, p. 40), “o que se tem verificado é que há uma profusão de leis e normas de cunho declaratório (ou meramente retórico) que não encontram eficácia”, haja vista que “o seu “poder coativo” se perde no espaço intraestatal entre os momentos da decisão e da execução”. Portanto, o maior desafio atualmente existente “é exatamente o da coordenação para a execução das políticas” (BUCCI, 2002, p. 40), situação que se agrava frente aos efeitos causados pela transnacionalização dos mercados e conseqüente enfraquecimento do poder estatal para a condução de políticas públicas voltadas para a efetivação de direitos fundamentais.

Não se pode olvidar que os trabalhadores reabilitados antes ocupavam uma vaga no mercado formal de trabalho, que lhes vinculou ao INSS com o recolhimento de

contribuições em seu favor. A Previdência Social não possui caráter assistencial e, sim, contributivo, de modo que estes trabalhadores fazem jus à proteção que lhe garanta a subsistência digna em virtude do infortúnio ocorrido e que acarretou em perda parcial da capacidade para o trabalho.

Assim, como registram Maria Maeno e Rodolfo Andrade de Gouveia Vilela (2010, p. 95), “mais do que nunca, é preciso que todas as partes assumam que a reabilitação profissional é um direito legal e não uma concessão caridosa por parte da empresa ou do INSS”.

Desse modo, a contraprestação devida aos segurados do INSS não deve significar apenas o pagamento do benefício de auxílio-doença enquanto o segurado se submete a um deficiente e ineficaz programa de reabilitação, com a cessação do pagamento no instante da emissão de um certificado que não vai lhe assegurar na prática um retorno ao mercado de trabalho em condições para a garantia de sua subsistência.

Essas pessoas, após a conclusão de um programa de reabilitação profissional, não devem ser jogadas à margem do mercado, para que aumentem ainda mais a grande massa de excluídos da sociedade, na maioria das vezes passando a (sobre)viver dos programas assistenciais do governo que não suprem todas as necessidades elementares do sujeito. A sobrevivência digna destes trabalhadores depende de uma atuação incisiva do Estado na qualificação e reinserção no mercado de trabalho, bem como do enfrentamento da crise do emprego e da exclusão social que assolam o país.

Portanto, se a atual política pública de reabilitação profissional não assegura a concretização do direito fundamental social ao trabalho dos segurados que perdem parcialmente a capacidade laborativa, a dignidade da pessoa humana enquanto fundamento central do Estado Democrático de Direito previsto na CRFB/88 impõe o redirecionamento do programa, com a adoção de medidas voltadas para o incremento do conjunto capacitário e alcance da igualdade de oportunidades no mercado de trabalho.

CONCLUSÃO

A questão da igualdade de oportunidades em relação à pessoa com deficiência – ao qual o segurado reabilitado se equipara para efeito de tratamento no mercado de trabalho – é questão debatida tanto no âmbito acadêmico quanto nas esferas judicial e legislativa. Muito se reflete acerca da existência de direitos que não são observados, leis são editadas para viabilizar o alcance da igualdade na perspectiva dos direitos humanos e o poder judiciário, ainda como via de acesso a direitos, tem que corrigir algumas posturas administrativas violadoras de direitos fundamentais. O que se verifica é que muito ainda tem que ser construído para que se viabilize a plena participação dessas pessoas na vida em sociedade.

A CDPD implicou em um avanço no tratamento jurídico a ser conferido a situações de violação ou omissão em relação aos direitos fundamentais das pessoas com deficiência, ao estabelecer um modelo biossocial que nos permite enxergar que a deficiência não está na própria pessoa e sim no ambiente que não viabiliza o desenvolvimento de todas as suas potencialidades. Constitui o primeiro passo, mais não o último, para que a sociedade possa enxergar que eventuais diferenças em características físicas e sociais fazem parte da diversidade humana e que não inferiorizam as pessoas, visto que todos são merecedores de igual respeito e consideração.

Verificou-se nesta pesquisa que a reabilitação profissional é um importante instrumento para a obtenção da inclusão social dos trabalhadores com deficiência. Diante da importância do trabalho para a afirmação da dignidade da pessoa humana e do fato do Brasil ser signatário de tratados internacionais de direitos humanos que tratam do tema, a manutenção do programa de reabilitação é obrigatória e deve se desenvolver de forma a viabilizar que o segurado obtenha, conserve e progrida em um emprego.

Concluiu-se, contudo, que a legislação interna ainda precisa ser adaptada para se compatibilizar à CDPD, inclusive nas normas que tratam do direito ao trabalho. O arcabouço normativo interno contém, ainda, limitações que comprometem a eficácia

do programa de reabilitação profissional brasileiro, o que impõe uma interpretação à luz do fundamento dignidade da pessoa humana para que estas regras sejam afastadas do ordenamento jurídico.

Procurou-se demonstrar, também, que o atual contexto de desemprego e exclusão social constitui uma barreira para acesso ao mercado de trabalho, sobretudo para as pessoas com deficiência, sendo o contexto socioeconômico dos segurados que perdem parcialmente a capacidade laborativa desfavorável para que eles adquiram funcionamentos que lhes são valiosos, especialmente o trabalho digno.

A teoria igualitária de Amartya Sen viabilizou a conclusão de que o programa de reabilitação profissional pode atuar no incremento do conjunto capacitário destes trabalhadores, desde que lhes devolva a liberdade de fazer suas próprias escolhas, o que somente ocorre por meio do efetivo exercício de um trabalho digno e não apenas por uma qualificação que não enseja sua inclusão social por meio do trabalho.

Enquanto a política pública de reabilitação profissional no Brasil for vista apenas como um meio de reduzir as despesas governamentais com o pagamento de benefícios, a eficácia deste programa restará comprometida. A centralidade da pessoa humana, como fundamento do novo paradigma do Estado Democrático de Direito da CRFB/88, impõe um novo olhar sobre o programa de reabilitação profissional brasileiro. Deve-se pensar no redirecionamento desta política pública por meio da adoção de medidas voltadas para o incremento do conjunto capacitário destes trabalhadores e alcance da igualdade de oportunidades no mercado de trabalho.

REFERÊNCIAS

AQUINO, Yara. **Mais da metade das vagas de trabalho reservadas a pessoas com deficiência não são preenchidas.** Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2013-09-21/mais-da-metade-das-vagas-de-trabalho-reservadas-pessoas-com-deficiencia-nao-sao-preenchidas>. Acesso em: 18.10.2013.

ARENDT, Hannah. **Entre o passado e o futuro.** São Paulo: Editora Perspectiva, 2000.

_____. **Origens do totalitarismo.** São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

BARCELOS, Ana Paula de; CAMPANE, Renata Ramos. A acessibilidade como instrumento de promoção de direitos fundamentais. In: FERRAZ, Carolina Valença; LEITE, George Salomão; LEITE, Glauber Salomão; LEITE, Glauco Salomão (Orgs.). **Manual dos Direitos das Pessoas com Deficiência.** São Paulo: Saraiva, 2013, p. 175-191.

BRASIL. **Constituição da Organização Internacional do Trabalho.** Disponível em: <http://www.oitbrasil.org.br/sites/default/files/topic/decent_work/doc/constituicao_oit_538.pdf> Acesso em: 23.set.2013.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10. jun.2013.

_____. **Decreto nº 129, de 22 de maio de 1991.** Promulga a Convenção nº 159, da Organização Internacional do Trabalho – OIT, sobre Reabilitação Profissional e Emprego de Pessoas Deficientes. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0129.htm>. Acesso em: 10. jun.2013.

_____. **Decreto nº 591, de 06 de julho de 1992.** Promulga o Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0591.htm. Acesso em: 18.jun.2013.

_____. **Decreto nº 3.048, de 06 de maio de 1999.** *Vade mecum acadêmico de direito*. 10 ed. São Paulo: Riedel, 2007.

_____. **Decreto nº 6.949, de 25 de agosto de 2009.** Promulga a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo, assinados em Nova York, em 30 de março de 2007. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6949.htm. Acesso em: 10.jun.2013.

_____. Ministério da Previdência e Assistência Social. **Boletim estatístico da Previdência Social**. vol. 18, n. 5, Maio 2013. Disponível em: http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/1_130715-112242-632.pdf. Acesso em: 11.jun.2013.

_____. Ministério da Previdência e Assistência Social. **Anuário Estatístico da Previdência Social 2011**. Disponível em: http://www.mpas.gov.br/arquivos/office/1_121023-162858-947.pdf. Acesso em: 11.jun.2013.

_____. TRF4. **Apelação Cível nº 0013389-30.2010.404.9999/RS**. Relator: Juíza Federal VIVIAN JOSETE PANTALEÃO: 28.8.2012. Quinta Turma. Fonte: D.E. 10.9.2012, Disponível em: http://www2.trf4.gov.br/trf4/processos/visualizar_documento_gedpro.php?local=trf4&documento=5024337&hash=a48009f17acab224dfc051bdb358a9c9. Acesso em: 15.jul. 2013.

_____. TST. **AIRR e RR - 142500-83.2008.5.09.0018**. Relator Ministro: Aloysio Corrêa da Veiga. Data de Julgamento: 26/04/2011, 6ª Turma, Data de Publicação:

06/05/2011. Disponível em: <https://aplicacao5.tst.jus.br/consultaunificada2/>. Acesso em: 30. jul.2013.

_____. STF. **Recurso Extraordinário nº 466.343-1**. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/imprensa/pdf/re466343.pdf>. Acesso em: 12.jul.2013.

_____. STF. **Recurso Extraordinário nº 201.819**. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28201819%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/cakf4jt>. Acesso em: 23.set.2013.

BARROSO, Pedro Henrique. **Constituinte e Constituição: participação popular e eficácia constitucional**. Curitiba: Juruá, 2009.

BATISTA, Rodrigo Siqueira; SCHRAMM, Fermin Roland. **A saúde entre a iniquidade e a justiça**: contribuições da igualdade complexa de Amartya Sen. *Revista Ciência e Saúde Coletiva*. v.10 n.1 Rio de Janeiro jan./mar. 2005, p. 129-142.

BELMONTE, Priscila. **Segurados do INSS que passam pela reabilitação temem redução no salário**. Disponível em: <http://extra.globo.com/noticias/economia/segurados-do-inss-que-passam-pela-reabilitacao-temem-reducao-no-salario-7722264.html?service=print>. Acesso em: 23.jul.2013.

BERNARDO, Lilian Dias. **Os significados do trabalho e da reabilitação profissional para o trabalhador incapacitado para o exercício da profissão habitual**. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2006.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2012.

BOSCHETTI, Ivanete. Implicações da Reforma da Previdência na Seguridade Social Brasileira. **Revista Psicologia e Sociedade**, vol. 15, n.1, jan/jun/2003, p. 57-96.

BRITO FILHO, José Cláudio Monteiro de Brito. **Trabalho decente: análise jurídica da exploração, trabalho forçado e outras formas de trabalho indigno.** São Paulo: LTr, 2004.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo e políticas públicas.** São Paulo: Saraiva, 2002.

BUSSINGUER, Marcela de Azevedo. **Política pública e inclusão social: o papel do direito do trabalho.** São Paulo: LTr, 2013.

COHN, Amélia. **Previdência Social e processo político no Brasil.** São Paulo: Ed. Moderna, 1980.

COLNAGO, Cláudio de Oliveira Santos. **Notas sobre o controle de convencionalidade.** Disponível em: <<http://www.osconstitucionalistas.com.br/notas-sobre-o-controle-de-convencionalidade>>. Acesso em: 23.set.2013.

CORRÊA, Darcísio. **A construção da cidadania: reflexões histórico-políticas.** Rio Grande do Sul: Unijuí, 2002.

DÉJOURS, Christophe. CADOSO, Marta Rezende. **Ágora.** Rio de Janeiro [online], vol.4, n.2, jul.dez.2011, pp. 89-94. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S1516-14982001000200007>. Acesso em: 02.dez.2013.

DELGADO, Mauricio Godinho. **Capitalismo, trabalho e emprego: entre o paradigma da destruição e os caminhos de reconstrução.** São Paulo: LTR, 2006.

_____. **Curso de Direito do Trabalho.** São Paulo: LTR, 2013.

_____. Direitos fundamentais na relação de trabalho. **Revista de Direitos e Garantias Fundamentais.** Vitória: Faculdade de Direito de Vitória – FDV, n.2, jan.dez.2007, p. 11-39.

_____. **Princípios do direito individual e coletivo do trabalho.** São Paulo: LTR,

2010.

DELGADO, Mauricio Godinho; DELGADO, Gabriela Neves. **Constituição da República e direitos fundamentais: dignidade da pessoa humana, justiça social e direito do trabalho.** São Paulo: LTr, 2012.

DEUS, Jardel Sabino de; FRANCISCHETTO, Gilsilene Passon Picoretti. A inserção do Portador de Deficiência no mercado formal de trabalho em Vitória. **Depoimentos: Revista de Direito das Faculdades de Vitória.** n.9, jan.dez.2005, p. 71-108.

DHANDA, Amita. Construindo um novo léxico dos direitos humanos: Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiências. **SUR: Revista Internacional de Direitos Humanos,** vol. 5, n. 8, São Paulo, jun.2008, p. 42-58.

DINIZ, Debora. **O que é deficiência.** São Paulo: Brasiliense, 2012.

DINIZ, Debora; BARBOSA, Livia; SANTOS, Wederson Rufino dos. Deficiência, Direitos Humanos e Justiça. **SUR: Revista Internacional de Direitos Humanos,** vol. 6, n.11, São Paulo, dez.2009, p. 65-77.

DUARTE, Clarice Seixas. A educação como um direito fundamental de natureza social. **Revista Educação e Sociedade,** vol.28, n.100, Campinas, out.2007, p.691-713.

DUARTE, Marina Vasques. **Direito Previdenciário.** Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2008.

DUPAS, Gilberto. **Economia global e exclusão social: pobreza, emprego, estado e o futuro do capitalismo.** São Paulo: Paz e Terra, 2001.

FARO, Julio Pinheiro. Um conceito de dignidade humana (III): um ponto de chegada - uma teoria para a dignidade humana. **RIDB. Revista do Instituto de Direito Brasileiro**, v. 1, p. 3309-3370, 2012.

_____. À procura de bem-estar e a abordagem seniana das capacidades na concretização dos direitos fundamentais. In: **Anais do 5º Congresso Constituição & Processo - Jurisdição Constitucional**. Vitória: FDV; Belo Horizonte: IHJ, 2013 (no prelo).

FONSECA, Ricardo Tadeu Marques. A ONU e o seu conceito revolucionário de pessoa com deficiência. **Revista LTr**, vol. 72, n.03, São Paulo, mar.2008, p. 263-270.

_____. Lei n. 8213/91 – obrigatoriedade de contratar e de criar meios eficazes para tanto. **Revista LTr**, vol.77, n.2, São Paulo, fev.2013, p. 159-160.

FONTANA, Eliane. **Hermenêutica clássica versus hermenêutica filosófica: considerações relevantes acerca do processo interpretativo**. Disponível em: <http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/salvador/eliane_fontana.pdf>. Acesso em: 15.fev.2013.

GADAMER, Hans-Georg. **Verdade e método I: traços fundamentais de uma hermenêutica filosófica**. Petrópolis: Vozes, 2005.

GATJENS, Luis Fernando Astorga. Análise do Artigo 33 da Convenção da ONU: O Papel Crucial da Implementação e do Monitoramento Nacionais. **SUR: Revista Internacional de Direitos Humanos**, vol. 8, n. 14, São Paulo, jun.2008, p. 75-88.

GOMES, Joaquim B. Barbosa. **Instrumentos e métodos de mitigação da desigualdade em direito constitucional e internacional**. Disponível em: <<http://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/31989-37507-1-PB.pdf>>. Acesso em: 19.out.2013.

GREEN, Duncan. **Da pobreza ao poder: como cidadãos ativos e estados efetivos podem mudar o mundo**. São Paulo: Cortez, 2009.

GUERRA FILHO, Willis Santiago. Temo de Cidadania no Brasil. In: FABRIZ, Daury Cesar. FILHO, Jovacy Peter. SIQUEIRA, Julio Pinheiro Faro Homem de. ULHOA, Paulo Roberto. FUCHS, Horst Vilmar (Orgs.). **O tempo e os direitos humanos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 961-974.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Censo demográfico 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

KROHLING, Aloísio. **A ética da alteridade e da responsabilidade**. Curitiba: Juruá, 2011.

_____. **Direitos humanos fundamentais: diálogo intercultural e democracia**. São Paulo: Paulus, 2009.

KROHLING, Aloísio; MIYAMOTO, Yumi Maria Helena. A contribuição da teoria crítica do direito internacional dos direitos humanos aos direitos das pessoas com deficiência. In: **Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito**, vol. 3, n.2, jul.dez.2011, p. 191-205.

KUHN, Thomas S. **A estrutura das revoluções científicas**. 9. ed. Tradução Beatriz Vianna Boeira e Nelson Boeira. São Paulo: Perspectiva, 1998.

LAFER, Celso. A reconstrução dos direitos humanos: a contribuição de Hannah Arendt. **Revista Estudos Avançados**, vol. 11, n. 30, São Paulo, mai.ago.1997, p.55-65.

LEITE, Carlos Henrique Bezerra. **Direitos Humanos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

_____. Eficácia horizontal dos direitos fundamentais nas relações de emprego. **Revista LTr**, vol. 75, n.1, São Paulo, jan.2011, p. 24-29.

LIMA, Jairo Néia. Sociabilidade horizontal: a eficácia dos direitos fundamentais sociais nas relações entre particulares. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**. vol.79, n.20, São Paulo, abr.jun.2012.

LOBATO, Lenaura de Vasconcelos Costa. Dilemas da institucionalização de políticas sociais em vinte anos da Constituição de 1988. In: LOBATO, Lenaura de Vasconcelos Costa Lobato e FLEURY, Sônia. (Org.). **Seguridade Social, Cidadania e Saúde**. Rio de Janeiro: Cebes, 2009.

MAENO, Maria; TAKAHASHI, Maria Alice Batista Conti; LIMA, Mônica Angelim Gomes de. Reabilitação profissional como política de inclusão social. **Revista Acta Fisiátrica**.vol.16, n.2, São Paulo, 2009, p. 53-58.

MAENO, Maria; VILELA, Rodolfo Andrade de Gouveia. Reabilitação profissional no Brasil: elementos para a construção de uma política pública. **Revista Brasileira de Saúde Ocupacional**, vol. 35, n. 121, São Paulo, 2010, p. 87-99.

MARTEL, Letícia de Campos Velho. Adaptação razoável: o novo conceito so as lentes de uma gramática constitucional inclusiva. **SUR: Revista Internacional de Direitos Humanos**, vol. 8, n.11, São Paulo, jun.2011, p. 89-113.

MARTINEZ, Wladimir Novaes. **Curso de direito previdenciário**. São Paulo: LTr, 2011.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. Teoria geral do controle de convencionalidade no direito brasileiro. **Revista Direito e Justiça**, vol.9, n.12, mar.2009, p.235-276.

_____. Integração das Convenções e Recomendações Internacionais da OIT no Brasil e sua aplicação sob a perspectiva do princípio *pro homine*. **Revista de Direito do Trabalho**, vol.39, n.154, jul.ago.2013, p. 11-34.

MERLO, Álvaro Roberto Crespo *et. al.*, O trabalho entre prazer, sofrimento e adoecimento: a realidade dos portadores de lesões por esforços repetitivos. **Revista Psicologia e Sociedade**, vol. 15, n. 1, Rio Grande do Sul, jan.jul.2003, p.117-136.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. Hermenêutica-dialética como caminho do pensamento social. In: MINAYO, MCS; DESLANDES, SF (Orgs.). **Caminhos do Pensamento: epistemologia e método**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2002, p. 83-107.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. Petrópolis: Vozes, 1994.

MIRANDA, Jorge. **Teoria do Estado e da Constituição**. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

MOREIRA, Nelson Camatta. **Direitos e garantias constitucionais e tratados internacionais de direitos humanos**. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

_____. **Fundamentos de uma teoria da constituição dirigente**. Florianópolis: Conceito Editorial, 2010.

MÜLLER, Friedrich. Democracia e exclusão social em face da globalização. **Revista Jurídica da Presidência da República**. Vol. 7, n, 72, mai.2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_72/artigos/Friedrich_rev72.htm>. Acesso em: 06.jul.2013.

_____, Friedrich. Que grau de exclusão social ainda pode ser tolerado por um sistema democrático? In: **Direitos Humanos, Globalização Econômica e Integração Regional: desafios do Direito Constitucional internacional**. Coordenação de Flávia Piovesan. São Paulo: Max Limonad, 2002.

NARDI, Henrique Caetano. **Saúde, trabalho e discurso médico: relação médico-paciente e o conflito capital-trabalho**. São Leopoldo: Unisinos, 1999.

NAY, Olivier. **História das idéias políticas**. Rio de Janeiro: Vozes, 2007.

OMS. Organização Mundial da Saúde. **Classificação internacional de funcionalidade, incapacidade e saúde: CIF**. Organização Mundial de Saúde, 2001. Disponível em: <http://www.who.int/classifications/icf/en/>. Acesso em: 01.ago.2013.

PIOVESAN, Flávia. Direito ao Trabalho e a Proteção dos Direitos Sociais nos Planos Internacional e Constitucional. In: PIOVESAN, Flávia; CARVALHO, Luciana Paula Vaz de (Orgs.). **Direitos Humanos e Direito do Trabalho**. São Paulo: Atlas, 2010.

_____. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. São Paulo: Saraiva, 2011.

_____. Convenção da ONU sobre os direitos das pessoas com deficiência: inovações, alcance e impacto. In: FERRAZ, Carolina Valença; LEITE, George Salomão; LEITE, Glauber Salomão; LEITE, Glauco Salomão (Orgs.). **Manual dos Direitos das Pessoas com Deficiência**. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 33-51.

REICHER, Stella C. Diversidade humana e assimetrias: uma releitura do contrato social sob a ótica das capacidades. **SUR: Revista Internacional de Direitos Humanos**, vol. 8, n.14, São Paulo, jun.2011, p. 173-185.

RIBEIRO, Fernando José Armando; BRAGA, Bárbara Gonçalves de Araújo. A aplicação do Direito na perspectiva hermenêutica de Hans-Georg Gadamer. **Revista de Informação Legislativa**. vol. 45, n.177, Brasília, 2008, p. 265-283.

SALLUM JR. Brasílio. **Labirintos**. Dos Gerais à Nova República. São Paulo: Hucitec, 1996.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A gramática do Tempo**: para uma nova cultura política. São Paulo: Cortez, 2006.

SARMENTO, Daniel. **Direitos fundamentais e relações privadas**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

SAVARIS, José Antônio. A aplicação judicial do direito da previdência social e a interpretação perversa do princípio constitucional da precedência do custeio: o argumento *alakazam*. **Revista de Direitos Fundamentais e Democracia**, Curitiba, v. 10, n. 10, p. 281-313, jul./dez. 2011.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SEN, Amartya Kumar. **Desigualdade reexaminada**. Rio de Janeiro: Record, 2001.

_____. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

_____. Prefácio. In: GREEN, Duncan. **Da pobreza ao poder: como cidadãos ativos e estados efetivos podem mudar o mundo**. São Paulo: Cortez, 2009.

SEN, Amartya Kumar; AJZEMBERG, Bernardo. **As pessoas em primeiro lugar: a ética do desenvolvimento e os problemas do mundo globalizado**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SEYFRIED, Erwin. Vocational rehabilitation and employment support services. Disability and Work. **Encyclopedia of Occupational Health and Safety**. Geneva: OIT, 2011. Disponível em: <<http://www.ilo.org/oshenc/part-iii/disability-and-work/item/176-vocational-rehabilitation-and-employment-support-services>>. Acesso em: 24. jun. 2013.

SILVA, Edith Seligmann; BERNARDO, Márcia Hespanhol; MAENO, Maria; KATO, Mina. O mundo contemporâneo do trabalho e a saúde mental do trabalhador. **Revista Brasileira de Saúde Ocupacional**. vol. 35, n.122, São Paulo, 2010, p. 187-191.

SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros, 1998.

SOBOLL, Lis Andréa Pereira. **Assédio moral/organizacional: uma análise da organização do trabalho**. São Paulo: Casa do Psicólogo, 2008.

TAKAHASHI, Mara Alice Batista Conti; IGUTI, Aparecida Mari. As mudanças nas práticas de reabilitação profissional da Previdência Social no Brasil: modernização ou enfraquecimento da proteção social? **Cadernos de Saúde Pública**. vol. 24, n. 11, Rio de Janeiro, nov.2008, p. 2661-2670.

TORRES, Ricardo Lobo. A cidadania multidimensional na era dos direitos. In: **Teoria dos direitos fundamentais**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

VASCONCELOS, Fernando Donato. O trabalhador com deficiência e as práticas de inclusão no mercado de trabalho de Salvador, Bahia. **Revista Brasileira de Saúde Ocupacional**, vol. 35, n. 121, São Paulo, 2010, p. 41-52.

VÁZQUEZ, Daniel; DELAPLACE, Domitille. Políticas Públicas na perspectiva de direitos humanos: um campo em construção. **SUR: Revista Internacional de Direitos Humanos**, vol. 8, n. 14, São Paulo, jun.2011, p. 35-65.

VIANA, Ana Luiza d'Ávila Viana; BAPTISTA, Tatiana Wargas de Faria. Análise de Políticas de Saúde. In: GIOVANELLA, Lígia *et. al.* (Org.). **Políticas e sistema de saúde no Brasil**. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz, 2008.

VILLAVERDE, João; DANTAS, Iuri. **Dilma deve lançar programa para reabilitar trabalhadores**. Disponível em: <<http://economia.estadao.com.br/noticias/economia,dilma-deve-lancar-programa-para-reabilitar-trabalhadores,132614,0.htm>>. Acesso em: 22.jul.2013.

WALLERSTEIN, Immanuel. **Capitalismo histórico e civilização capitalista**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2001.