

COMISSÃO DE DEFESA DOS DIREITOS DA MULHER

PROJETO DE LEI Nº 5.593, DE 2020

Apensados: PL nº 144/2021, PL nº 2.345/2021, PL nº 960/2023 e PL nº 4637/2023

Altera a Consolidação das Leis do Trabalho para reservar pelo menos 50% das vagas destinadas à contratação de aprendiz para a contratação de negros, mulheres e LGBTQI+.

Autor: Deputado DENIS BEZERRA

Relatora: Deputada ROGÉRIA SANTOS

I – RELATÓRIO

O ilustre Deputado Denis Bezerra apresenta o Projeto de em epígrafe, estabelecendo a reserva de vagas para contratação de aprendizes.

O Projeto altera o art. 429 da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, determinando que ficam reservadas, pelo menos, 50% das vagas de aprendizes a negros, mulheres, LGBTQI+, por meio de contratação alternada.

Na justificativa, o autor afirma que o contrato de aprendizagem pode ser aprimorado ao ser utilizado como instrumento de redução das discriminações no mercado de trabalho.

O primeiro apensado o PL nº 144/2021, do Deputado Alexandre Padilha, reserva 3% dos empregos nas empresas que gozam de incentivos fiscais, participem de licitação, ou mantenham contrato ou convênio com o Poder Público Federal, com mais de cem empregados, em favor de travestis e autodeclaradas transexuais.

A proposta também prevê o uso do nome social; nome social em destaque nos registros dos sistemas de informação, de cadastros, de



* C D 2 4 5 6 7 5 8 5 1 9 0 0 *

programas, de serviços, de fichas, de formulários, de prontuários e congêneres das empresas; nome civil, utilizado apenas para fins administrativos internos; respeito à autodeclaração de identidade de gênero em sua integralidade no ambiente de trabalho; respeito ao nome social; ao modo de vestir, falar ou maneirismo; uso do banheiro do gênero segundo identificação; realização de modificações corporais e de aparência; perda dos incentivos fiscais em caso de descumprimento da reserva e demais disposições da proposta.

O segundo apensado, PL nº 2345/2021, da Deputada Natália Bonavides, busca a instituição de uma política nacional de emprego e renda para a população destinado a travestis e transexuais em situação de vulnerabilidade social.

O Projeto prevê livre desenvolvimento da personalidade de acordo com sua própria identidade de gênero e orientação sexual; garantia de respeito à autodeclaração de identidade de gênero e ao nome social; participação social das organizações de pessoas trans na definição dos critérios de acesso a todas as medidas das políticas previstas no Projeto; descentralização e articulação das políticas entre a União e federativo; possibilidades de convênios com entidades públicas e privadas, sem fins lucrativos; fixação dos princípios e das diretrizes da política estabelecida; programa de qualificação profissional e empregabilidade; bolsas.

O apensado também reserva 3% das vagas dos postos de trabalho e de estágio nas empresas com mais de cem empregados, que gozam de incentivos fiscais, que participem de licitação, que mantenham contrato ou convênio com o Poder Público Federal e entes aderentes às políticas estabelecida em favor de autodeclaradas travestis e transexuais.

Além disso, estabelece a obrigação implementação de integração e inclusão das pessoas contratadas, e classificação por orientação sexual, identidade de gênero, etnia e raça, nos censos destinadas a subsidiar a elaboração de políticas públicas voltadas aos respectivos segmentos de lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais.

O terceiro apensado, PL nº 960, de 2023, da Deputada Duda Salabert, altera a Lei nº 13.667/2018 para reservar 4% das vagas



* C D 2 4 5 6 7 5 8 5 1 9 0 0 *

intermediadas pelo Sistema Nacional de Empregos para pessoas em situação de rua, travestis e demais pessoas trans.

O quarto apensado, PL n.º 4637/2023, da deputada Denise Pessoa, altera a Consolidação das Leis Trabalhistas para garantir número mínimo de vagas para pessoas transexuais no Programa Jovem Aprendiz.

No prazo regimental, não foram apresentadas emendas.

É o relatório.

II – VOTO DA RELATORA

A coleta de dados sobre o mercado de trabalho tem demonstrado de maneira consistente que, ao se segmentar o mercado por gênero, raça e identidade sexual, discrepâncias importantes se revelam relativamente à taxa de ocupação e de renda em desfavor alguns segmentos. Há farta literatura sobre o tema, de modo que nos dispensamos aqui de uma digressão detalhada sobre a afirmação acima, para enfrentar a análise dos projetos em epígrafe, que se propõem a remediar tais discrepâncias indesejáveis, por meio da instituição de cotas para acesso e permanência no mercado de trabalho.

Se a existência do problema não carece de apuração de dados e boa literatura, a abordagem em busca de soluções caminha em sentido contrário, tateando na escuridão, à míngua de propostas sustentáveis, baseadas em dados analíticos e experiências exitosas internas ou externas que tenham produzido resultados escaláveis para a massa dos trabalhadores e que sejam capazes de compensar os investimentos e os custos sociais e econômicos que toda intervenção estatal carreia, malgrado suas melhores intenções.

Na verdade, a experiência brasileira no enfrentamento da questão tem sido pobre de repertório, monocórdica de fato, baseada exclusivamente na proposta de formatação de quotas em favor de segmentos, a exemplo das propostas agora em análise, que estabelecem a reserva de vagas para os segmentos que menciona.



* CD245675851900*

Entre os segmentos mencionados estão as mulheres. Como se disse acima a coleta de dados sobre o mercado de trabalho tem demonstrado de maneira consistente que há discrepâncias no mercado de trabalho entre homens e mulheres. Essas discrepâncias dizem respeito à renda média auferida com o salário e aos tipos de ocupação e de profissão. Revendo a justificação do Projeto, não pudemos encontrar as razões pelas quais o autor entendeu que o estabelecimento de quotas para mulheres, nos contratos de aprendizagem, pode, de algum modo ser uma ferramenta útil para lidar com essas diferenças.

De fato, seria necessário que o autor apontasse os problemas que pretende combater e suas causas, escorando-se em estudos e dados técnicos que aprofundassem a compreensão do tema e indicassem que a implementação das cotas para mulheres poderia resolver ou minimizar o problema. Na justificação, o autor afirma somente que o contrato de aprendizagem pode ser aprimorado ao ser utilizado como instrumento de redução das discriminações no mercado de trabalho, sem se aprofundar no porquê faz tal afirmação.

Assim, faltam-nos mais elementos por parte do ilustre proponente para estabelecer o nexo entre a quota em favor das mulheres e as distorções existentes no mercado de trabalho. De outra parte, observando-se os dados do Boletim da Aprendizagem, divulgados na página do Ministério do Trabalho e Emprego¹, não se pode considerar como intuitiva a cota proposta. De fato, temos os seguintes números tabulados entre 2016 e 2020:

Aprendizes com vínculo ativo em 31/12 por sexo

	2016	%	2017	%	2018	%	2019	%	2020	%
HOMEM	190717	51,71	198,92	51,49	220034	50,96	240708	50,57	184510	49,59
MULHER	178101	48,29	187415	48,51	211.7772	49,04	235295	49,43	187566	50,41
	368818	100	386338	100	431806	100	476003	100	372076	

Fonte: Boletim da Aprendizagem – 2016 a 2020, MTE

¹ <https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/assuntos/aprendizagem-profissional>, acessado em 25/



Percebe-se com facilidade que homens e mulheres participam de maneira equilibrada do contrato de aprendizagem, em números muitos próximos. A diferença entre esses dois grupos, esteve, em 2016, no valor de 3,42% em favor dos homens. Em 2020, quando o Projeto principal foi apresentado, a diferença na participação estava em 0,82%, desta vez, já em favor das mulheres.

No ano passado, os números informados pelo Boletim da Aprendizagem, foram os seguintes:

Sexo Trabalhador	Vínculos Ativos	%
Masculino	236.763	47,51%
Feminino	261.591	52,49%
Total	498.354	100,00%

Fonte: Novo CAGED (jan/2021 a dez/2021 + jan/2022 a dez/2022) * + Rais/Ministério do Trabalho e Emprego

Não temos os dados parciais de 2023, mas devido à consistência dos números desde o ano de 2016, não há razão para supor nenhuma mudança na tendência de equilíbrio na participação de homens e mulheres nos contratos de aprendizagem, com o predomínio das mulheres

Esses números nos parecem eloquentes no sentido de demonstrar que não há evidências de discriminação de gênero no acesso ao contrato de aprendizagem, pelo menos não do ponto de vista quantitativo. No presente momento, as mulheres se colocam como grupo majoritário, com uma vantagem de 4,98% em relação aos homens, a maior de toda série, desde 2016.

Essa diferença em favor das mulheres torna a proposta, nesse ponto, sem objeto, pois não só os dados indicam não haver evidência de discriminação contra as mulheres no acesso aos contratos de aprendizagem como também é de clareza solar que não há razoabilidade nem proporcionalidade no estabelecimento de uma reserva de vagas em favor do grupo predominante.

Propõe-se também a quota em favor dos negros. Novamente, da justificativa do Projeto não se extraem elementos que demonstrem o nexo entre as quotas no contrato de aprendizagem e os desequilíbrios no mercado



* C D 2 4 5 6 7 5 8 5 1 9 0 0 *

de trabalho em desfavor desse grupo. Por outro lado, podemos tentar complementar tal informação afirmando que outros dados apontam que o desemprego é maior pelo corte racial, assim como a média salarial é mais baixa, assim como o acesso a posições nos cargos de maior hierarquia.

Mesmo assim, é difícil estabelecer o nexo preciso entre o problema e a proposta de fixação de quotas no contrato de aprendizagem, pois não é intuitivo que a discriminação tenha origem no sistema de aprendizagem e possa, por isso, ser grandemente impactado pela implementação de cotas raciais nesse contrato.

Não há, infelizmente, dados com um corte racial nas informações prestadas pelo Boletim da Aprendizagem, mas há outras informações que podem fornecer indícios sobre o problema. Tomemos, pois, o corte por idade:

Aprendizes com vínculo ativo por Idade

Faixa Etária	Vínculos Ativos	%
Até 17 anos	284.759	57,14%
18 a 24 anos	210.679	42,27%
25 a 29 anos	883	0,18%
30 a 39 anos	919	0,18%
40 a 49 anos	509	0,10%
50 a 64 anos	218	0,04%
65 anos ou mais	387	0,08%
Total Geral	498.354	100,00%

Fonte: Novo CAGED (jan/2021 a dez/2021 + jan/2022 a dez/2022) * + Rais/Ministério do Trabalho e Emprego

Observa-se que, no contrato de aprendizagem, predominam adolescentes com até dezessete anos de idade. Esse grupo etário é um dos mais vulneráveis do mercado de trabalho, apresentando sempre taxas historicamente altas de desemprego, as mais elevadas entre todos os cortes etários. No corrente ano, a taxa desemprego nesse grupo é 31,1%. De maneira alguma, pode-se imaginar que, nesse grupo etário, estariam trabalhadores concorrendo por melhores cargos e salários na hierarquia. Desse modo, não aparenta estar nesse ponto o foco que faz os números serem desfavoráveis




aos negros. Por outro lado, poderia ser aí o começo, que explicaria o desequilíbrio mais adiante. Observemos, porém, os números por escolaridade:

Escolaridade após 2005	Vínculos Ativos	%
Analfabeto	346	0,07%
Até 5^a Incompleto	1.151	0,23%
5^a Completo Fundamental	860	0,17%
6^a a 9^a Fundamental	32.171	6,46%
Fundamental Completo	13.659	2,74%
Médio Incompleto	247.339	49,63%
Médio Completo	194.429	39,01%
Superior Incompleto	7.470	1,50%
Superior Completo	887	0,18%
Mestrado	20	0,00%
Doutorado	39	0,01%
Pós-Graduação Completa	-17	0,00%
Total	498.354	100,00%

Observemos que os aprendizes majoritariamente possuem nível médio incompleto, o que era de se esperar, já que predominam nessa modalidade trabalhadores muito jovens, com até dezessete anos, sem o tempo necessário para completar esse grau de escolaridade. Porém, o grupo seguinte (39,01%) é constituído por aqueles que possuem ensino médio completo, o que parece compatível com a faixa etária (18 a 24 anos).

Essa correspondência nos dá fortes indícios que os aprendizes são trabalhadores que dividem a jornada de estudos com a jornada de trabalho e não vão além do ensino médio, sendo praticamente desprezível percentualmente os percentuais que fogem desse perfil. Ter que começar a trabalhar mais cedo e parar de estudar também mais cedo é, intuitivamente, uma característica dos extratos de menor renda da população.

Os dados estatísticos acima coincidem com o que a intuição nos diria sobre as características do grupo de trabalhadores mais pobres, ou seja, são mais jovens, com menos anos de formação escolar e técnica e ocupados em postos de trabalhos mais abundantes e menos remunerados. Em termos mais técnicos, podemos citar os achados do estudo “Mercado de



Trabalho - conjuntura e análise”, publicado pelo Instituto de Economia Aplicada - IPEA, em abril de 2019.² Nas conclusões desse estudo, verificou-se que:

- a) 65% do total de aprendizes está concentrado nas ocupações de auxiliar de escritório e assistente administrativo. Outras ocupações relevantes estão relacionadas a atividades no setor de comércio e indústria;
- b) no que se refere aos setores de atividade dos estabelecimentos contratantes, nota-se, uma concentração de aprendizes nos setores de serviços (47%), comércio (26%) e indústria (23%);
- c) não há diferença significativa na taxa de aproveitamento entre homens e mulheres após o término de contrato de aprendizagem. Já no que se refere à faixa etária, constata-se que os mais jovens (até 17 anos) apresentam um percentual mais baixo de aproveitamento (30,3%);
- d) ainda em relação ao aproveitamento dos egressos, aquele em que houve menor taxa de aproveitamento foi o setor da construção civil. Já serviços, indústria, comércio e agropecuária apresentaram taxas em torno da média, sendo o setor de serviços o que teve maior aproveitamento
- e) ainda em relação à faixa etária, após o desligamento, verifica-se que os mais jovens (14 a 17 anos) demoram mais tempo para retornar ao mercado de trabalho;
- f) do total que retornou para o mercado de trabalho, 52% eram homens e não se observa diferença significativa no tempo que homens e mulheres levam para se inserir;
- g) entre os admitidos em 2016 e 2017, apenas 15,1% foram recontratados na mesma ocupação que o contrato anterior de aprendizagem. Todavia, quando analisamos a família ocupacional, este percentual sobe para 23%.
- h) outro resultado de destaque diz respeito à baixa permanência do aprendiz na empresa em que realizou o programa.

² https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9936/1/bmt_66_politica_em_foco_aprendizagem_profissional.pdf, acessado em 26/9/2023.



* C D 2 4 5 6 7 5 8 5 1 9 0 0 *

A qualificação profissional e a elevação do padrão educacional do trabalhador são vitais para o desenvolvimento econômico, na medida em que aumenta o capital humano dos trabalhadores e facilita a criação e absorção de novas tecnologias. Além disso, contribui para uma inserção mais produtiva da população no mercado de trabalho, o que se manifesta de diversas formas, como aumento do salário e maior probabilidade de obtenção de um emprego formal.

A taxa de informalidade também declina com o aumento da escolaridade, caindo, segundo os estudos temáticos de um percentual próximo a 80%, no caso da categoria com escolaridade até 4 anos de estudo, para algo em torno de 20%, entre os trabalhadores com 16 ou mais anos de estudo. Finalmente, o rendimento do trabalho também aumenta com a escolaridade, especialmente quando o trabalhador tem ensino superior completo, que tem remuneração média quase três vezes maior que a de um trabalhador que apenas concluiu o ensino médio.

Essas observações são importantes para se colocar em relevo a importância do contrato de aprendizagem para a população mais pobre, pois, como vimos, os egressos do sistema de aprendizagem não avançam em escolaridade para além do nível médio, de modo que essa etapa de aprendizagem se constitui em oportunidade única de elevação dos padrões de renda e de ocupação.

Nesse sentido, entendemos como preocupante a criação de barreiras de acesso à aprendizagem, ainda que com as boas intenções da proposta. É preciso ter em mente que estamos lidando com um segmento que tem no contrato de aprendizagem a primeira e, muitas vezes, a única etapa formal de qualificação para o mercado de trabalho. O contrato de aprendizagem, na maioria das vezes, é a última e única oportunidade para elevação dos padrões de renda.

Infelizmente, nossas estatísticas precisam ser aperfeiçoadas para trazer informações seguras com cortes mais variados, como renda, raça, identidade, origem e destino, entre outras. Porém, por todas as características já destacadas, é possível afirmar que o contrato de aprendizagem é um



* C D 2 4 5 6 7 5 8 5 1 9 0 0 *

produto destinado aos grupos sociais mais pobres e vulneráveis social e economicamente e que os negros e os pardos, sabidamente majoritários entre os mais pobres e vulneráveis, provavelmente já sejam o grupo racial mais presente nessa modalidade contratual.

Assim, temos que a aplicação de cotas raciais se incompatibiliza com contrato de aprendizagem, pelas mesmas razões que a cota em favor das mulheres também se incompatibiliza, como visto acima.

O projeto principal também propõe a reserva de vagas para a população identificada como LGBTQI+. Do mesmo modo, a justificação não expõe o nexo entre o contrato de aprendizagem e a reserva pretendida, não nos fornecendo dados ou referências a estudos e pesquisas.

Investigando o tema, apuramos que em maio de 2022, O instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas – IBGE, divulgou a primeira pesquisa sobre homossexuais e bissexuais. De acordo com o IBGE, a população de homossexuais ou bissexuais é maior entre os que têm nível superior e maior renda. Predomina nesse segmento a população mais jovem, com idade entre 18 e 29 anos (4,8%).³

Antes, em 2021, o Instituto de Pesquisa e Estatística do Distrito Federal (IPEDF) divulgou um estudo inédito mostrando o perfil das pessoas LGBTQIA+ no DF⁴.

Nesse levantamento, apurou-se que, no DF, os LGBTQIA+ contam com mais pessoas com ensino superior completo (42%) do que cis/héteros (37%); ao passo que também são a maioria de pessoas sem instrução, 8% ante 5% dos cis. Em relação à faixa etária, 40% da população LGBTQIA+ têm entre 18 e 29 anos. Apurou também que, pelo menos do DF, a proporção de ocupados entre as pessoas LGBTQIA+ (68%) é superior quando comparadas as pessoas cis/hétero (58%).

Tendo em vista o que expusemos acima sobre o perfil etário dos trabalhadores atendidos pelo contratado de aprendizagem, em princípio, o

³ <https://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2022-05/ibge-divulga-levantamento-sobre-homossexuais-e-bissexuais-no-brasil>, acessado em 26/9/2023

⁴ <https://g1.globo.com/df/distrito-federal/noticia/2022/12/08/estudo-inedito-mostra-perfil-das-pessoas-lgbtqia-no-df.ghtml>, acessado em 26/9/2023.



* C D 2 4 5 6 7 5 8 5 1 9 0 0 *

estabelecimento de quotas nessa modalidade contratual não possui um nexo direto e necessário com a melhoria do perfil de inclusão social da população LGBTQI+ no mercado de trabalho.

A primeira razão é que os números acima pesquisados não mostram uma situação desfavorável em termos de ocupação, nível de escolaridade e renda. Naturalmente, trata-se de grupo bastante heterogêneo e, para alguns elementos desse grupo, a identidade de gênero pode ser particularmente um problema de exclusão no mercado de trabalho. Será necessário, pois, estudar com detalhes esse segmento, desagregando-o em vários cortes identitários para compreendê-lo melhor. Nesse sentido, a proposta apresentada falhou, ao não apresentar melhores subsídios para sua defesa e aprovação.

A segunda razão decorre do fato de que, como os dados mostram, o público-alvo do contrato de aprendizagem está mais concentrado na faixa etária entre 14 e 18 anos.

Naturalmente, não há uma idade específica em que se espera que todas as pessoas se deem conta de sua identidade sexual. É razoável, no entanto, esperar que, para a maioria das pessoas, esse processo de compreensão da identidade de gênero se dê entre o início e o final da adolescência e leve todo esse tempo – e até mais – para se consolidar. Antes disso, torna-se menos provável que, com a pouca idade, as pessoas tenham capacidade cognitiva e emocional para compreender completamente o que significa sua identidade sexual.

Desse modo, o corte por identidade de gênero no contrato de trabalho seria direcionado para uma minoria de população que, por acaso já tenha conseguido estabelecer essa identidade mais cedo. Além disso, a imposição dessa quota pode ser risco demasiado grande para os trabalhadores adolescentes, de vez que o acesso a esse mercado de trabalho estaria condicionado ao adolescente assumir uma identidade de gênero de maneira abrupta e intempestiva, sem que eles estejam se sentindo ainda psicologicamente e emocionalmente prontos para assumi-la.



* C D 2 4 5 6 7 5 8 5 1 9 0 0 *

Nesse sentido, a quota por identidade sexual, no contrato de aprendizagem, se revela preocupante por razões que vão além do próprio mercado de trabalho. De fato, apesar das boas intenções dos autores, a tentativa de inclusão social pode também ser vista como imposição aos trabalhadores adolescentes para que façam uma escolha para a qual ainda não estejam prontos, colocando em risco sua saúde emocional e o futuro de sua vida pessoal.

Finalmente, há o problema com o critério eletivo para a quota por identidade de gênero. Em princípio, o critério seria o da autodeclaração. Porém, não há razões para confiarmos que este critério seja válido, suficiente e eficaz para operar as quotas no mercado de trabalho. De fato, já temos a experiência com as quotas raciais para acesso à reserva de vagas em concursos públicos e a vagas no ensino superior, que, de início, foram pensadas para operar também com o critério de autodeclaração.

Esse critério rapidamente se mostrou inoperável e foi substituído pelo critério do exame do fenótipo. Isso exigiu a delegação da decisão final ao exame visual do candidato por comissões de inspeção, verdadeiras comissões raciais, cuja forma de constituição e critérios é matéria de elevada complexidade. Sua própria missão é objeto de questionamentos e causadora de grave desconforto, em razão dos contornos que tal inspeção assume, definindo quem é branco, quem é preto e quem não é preto o suficiente.

Pensamos que não há razões para esperar desenlace diferente na eventual operação de cotas por identidade sexual. Anotamos esse ponto, pois nos preocupa que, nas cotas por identidade de gênero, o critério da autodeclaração contido nas propostas, seja igualmente inútil. Nesse caso, a solução que se desenha é ou o caos das fraudes ou a criação de comissões de inspeção, para dar a palavra final sobre se a pessoa se enquadra ou não na categoria declarada. A aplicação desse instrumento, no caso dos LGBTQI+, é prenúncio de injustiças, constrangimentos, arbitrariedades e embates ideológicos em grau ainda mais elevado.



* C D 2 4 5 6 7 5 8 5 1 9 0 0 *

No caso do contrato de aprendizagem, em se tratando de jovens majoritariamente na idade entre 14 e 18 anos, pensamos que é dispensável maiores raciocínios para demostrar o risco potencial envolvido, especialmente à mángua de elementos técnicos trazidos pelos autores que comprovem os benefícios efetivos que essas quotas possam trazer ao mercado de trabalho.

No caso do segundo apensado, PL 144/2021, as cotas por identidade de gênero são estabelecidas para vagas de emprego nas empresas que menciona. O apensado do justifica a aplicação da quota com o fato de que 90% das pessoas transgênero e travestis em nosso país recorreram à prostituição.

As observações que fizemos sobre esse corte por identidade de gênero na reserva de vagas aplicam-se ao Projeto apensado. Vale, nesse caso também, mesmo que em muito apertada síntese, fazermos aqui uma digressão sobre o instituto das quotas no País e fora dele, tomando como parâmetro, por sua antiguidade e permanência, a quota estabelecida em favor das pessoas com deficiência, por meio do art. 93 da Lei nº 8.213, de 1991.

O estabelecimento de quotas pela lei constituiu-se como um marco nas políticas de inclusão de pessoas com deficiência no mercado de trabalho, pois estimulou, de fato, a contratação desses trabalhadores. Por outro lado, a política de quotas deixou sob total responsabilidade das empresas os custos com a seleção, treinamento, adaptação de pessoas e instalações e outros gastos com a contratação.

Selecionar e contratar trabalhadores não é uma atividade trivial na vida das empresas. Ao contrário, trata-se de um elemento-chave no sucesso do empreendimento. Os custos com pessoal são um fator importante em qualquer atividade. O quadro de pessoal influencia diretamente a produtividade do negócio e determina a capacidade de a empresa competir, gerar lucros e expandir-se em face da concorrência. Assim, uma política eficiente de recursos humanos é, por si só, desafiadora para as empresas, e a necessidade de contratar trabalhadores com deficiência aumentou exponencialmente o desafio.



* C D 2 4 5 6 7 5 8 5 1 9 0 0 *

Note-se que as empresas são obrigadas a contratar trabalhadores em um mercado mais restrito do que o mercado de trabalho em geral, o que reduz as opções logo de início. Em razão dos obstáculos impostos pela deficiência, esses trabalhadores também estão no grupo das pessoas com menor nível de escolaridade, de renda e de capacitação profissional e com poucas opções de mobilidade.

A contratação desses trabalhadores depende também de uma relação mais bem sintonizada entre as habilidades, as deficiências específicas e as tarefas a serem executadas. Na maioria das vezes, a absorção de trabalhadores com deficiência dependerá de investimentos na estrutura física do estabelecimento, aquisição de equipamentos, mudança de cultura e de valores na empresa.

Percebemos, com facilidade, que se trata de um desafio imenso e que, da forma com a reserva foi instituída, as empresas ficaram solitariamente responsabilizadas pelo sucesso da inclusão da pessoa com deficiência no mercado de trabalho.

Diante desse desafio, muitas empresas preferem contratar trabalhadores quaisquer, apenas para se livrar das multas. Esse comportamento, além de não beneficiar o sistema de inclusão, pois transforma o trabalhador num penduricalho na folha de pagamentos, responde pela elevação de custos e pela perda de eficiência das empresas em geral.

Segundo dados do agora recriado Ministério do Trabalho e Previdência social, a lei das quotas tem potencial para gerar quase 830 mil postos de trabalho no País. Os dados extraídos da Relação Anual de Informações Sociais – Rais, em 2019, informaram haver 523.431 mil pessoas com deficiência no mercado de trabalho. A taxa corresponde a algo em torno de 58% de ocupação em relação ao potencial estimado pela lei de quotas. O número é crescente ao longo dos anos, e a taxa de ocupação nesse grupo aumenta, ainda que marginalmente, mesmo em tempo de decréscimo na taxa de emprego dos trabalhadores em geral.

No período entre 2010 e 2013, em que o país ainda registrava um crescimento médio da economia de 4,1% ao ano, o número de vínculos das



pessoas sem deficiência declarada expandiu-se ao ritmo de 4,3%, em média, enquanto para as pessoas com deficiência avançou em média 5,5% no mesmo período. Entre 2014 e 2016, período de início da crise econômica no país, o número de vínculos formais dos trabalhadores sem deficiência recuou em média 2,0%, enquanto o emprego formal das pessoas com deficiência manteve o crescimento em torno de 5% ao ano.

Porém, mesmo com tais avanços, após quase trinta anos, o número de cotistas empregados não chega a 60% do potencial estimado e o total de contratados equivale a apenas 1% do estoque total de empregos no País. Acrescente-se que a maioria dos profissionais com alguma deficiência só estão contratados devido à obrigação legal.

Pesquisa da Associação Brasileira de Recursos Humanos – ABRH, em 2014, apontava que 81% dos recrutadores contratavam pessoas com deficiência “para cumprir a lei”. Apenas 4% declararam fazê-lo por “acreditar no potencial”, e 12% o faziam “independente de quota”. Pesquisa mais recente da Associação Nacional de Medicina do Trabalho – ANAMT, em 2018, demonstrou que 93,48% das pessoas com deficiência no mercado de trabalho formal estão declaradas por empregadores como quotistas, ou seja, foram contratadas em função da obrigação legal. A atividade econômica líder na absorção de pessoas com deficiência é o comércio varejista, com 15% do total de postos. Nos vários segmentos industriais, a taxa situa-se em 1%, reduzindo-se para 0,7 nas atividades extrativas.

Se, de um lado, esses números revelam a importância das quotas, de outro, revelam também as limitações de uma política de integração baseada apenas nelas. Interessante notar que o setor de Administração Pública direta e autárquica aparece com números de 6,3%, embora responda por mais de 12% do estoque de empregos no País.

De fato, as quotas podem funcionar como uma ferramenta antidiscriminação ao encorajar o empregador a contratar um indivíduo qualificado para a função, que, de outra forma, seria desconsiderado para aquele posto de trabalho em razão apenas de seu quadro de deficiência.



* C D 2 4 5 6 7 5 8 5 1 9 0 0 *

Por outro lado, há exemplos de economias mais bem posicionadas que o Brasil em índices de desenvolvimento social, que decidiram não adotar as quotas e criticam o sistema, vendo na obrigação de雇用 um sinal de que as pessoas com deficiência são incapazes de competir no mercado e conquistar sua posição por mérito.

Desse ponto de vista, o sistema é visto pelos críticos como uma obrigação de dar preferência a uma pessoa com deficiência apenas por piedade ou por medo das punições legais. Destaca-se, nesse sentido, o sistema empregado nos países de tradição anglo-saxã. Resumidamente, para esses críticos, o sistema de quotas está baseado na punição, e o anglo-saxão, no encorajamento.

A título de exemplo, citamos a principal ferramenta do Reino Unido para encorajar a contratação de pessoas com deficiência, o programa Acesso ao Trabalho, *Access to Work*, no original em inglês. Trata-se de um programa governamental que visa a dar suporte a pessoas com algum tipo de deficiência, oferecendo uma gama de medidas relacionadas à superação das barreiras impostas às pessoas com deficiência.

O pacote de ajuda é montado de acordo com as necessidades de cada indivíduo e pode incluir itens como: advogado; intérprete de língua de sinais para uma entrevista de emprego; assistente leitor para auxiliar a pessoa com deficiência visual; especialista para pessoas com dificuldade em leitura; ajudante para necessidades especiais no trabalho; equipamentos especiais ou ajustes em equipamentos já existentes, ajuda financeira para transporte privado, se o transporte público não for suficiente. As ajudas são direcionadas para cada tipo de deficiência, e o valor delas varia de acordo com a necessidade de cada indivíduo, até o limite de anual de 57.200 libras.

Como se vê, a abordagem no sistema inglês difere bastante do regime de quotas aqui implementado. No primeiro caso, a atenção é posta no indivíduo e é focada na remoção de barreiras e na preparação do trabalhador, com forte apoio de agências e fundos públicos. Em situação adversa, o regime de quotas deposita no empregador a obrigação de resolver os problemas, sob a ameaça de pesadas multas.



* C D 2 4 5 6 7 5 8 5 1 9 0 0 *

Observa-se, também, que, de modo geral, o desenvolvimento do sistema de quotas na Europa já admite alguma diferenciação em relação a sua formatação original, tal como adotada no Brasil. Gradualmente, o sistema flexibilizou-se, permitindo a substituição da quota por medidas alternativas, inclusive a compensação financeira como forma de cumprimento da obrigação de empregar pessoas com deficiência.

Essa nova abordagem continua a exigir que todos os empregadores que tenham empregados acima de certo número ou um maior faturamento contribuam para o mercado de trabalho da pessoa com deficiência. De início, por meio da contratação direta de trabalhadores desse grupo, mas, se isso não é de algum modo possível, admitem-se outras contribuições. No caso da contribuição financeira, o objetivo, porém, não é arrecadar, mas prover recursos para elevar ao máximo o nível de emprego.

Na França, por exemplo, a contribuição financeira é paga somente quando todas as outras possibilidades de cumprimento da obrigação são esgotadas. A legislação local permite que as restrições econômicas e as limitações de mercado das empresas também sejam reconhecidas como escusas oponíveis ao dever de contratar trabalhadores com deficiência, permitindo-se a esses empregadores compensar essa obrigação com contribuições para um fundo de ajuda a trabalhadores e empresas que contratam.

De um modo geral, as empresas privadas com mais de 20 empregados e cuja taxa de contratação de trabalhadores com deficiência seja inferior a 6% pagam uma contribuição a uma agência estatal denominada Associação de Gestão de Fundos para Inserção Profissional de Pessoas com Deficiência, AGEFIPH, para a língua francesa, que tem obsessão por redução de palavras e por siglas. A agência disponibiliza uma página na Internet para que o próprio empregador lance as informações e faça o cálculo da contribuição.

Na Espanha, a legislação em vigor estabelece que a ausência de oferta de candidatos pelo serviço público de intermediação de emprego ou outros problemas de caráter produtivo, organizativo, técnico ou econômico, que



* C D 2 4 5 6 7 5 8 5 1 9 0 0 *

impliquem dificuldade especial para incorporar trabalhadores com deficiência, são justificativas para a adoção de medidas alternativas. Uma vez reconhecida a excepcionalidade, a empresa poderá aplicar as medidas alternativas pelo período de três anos. Entre essas medidas, está a realização de doações financeiras e ações de patrocínio.

Além disso, todas as empresas que contratam trabalhadores com deficiência podem receber incentivos governamentais, que podem chegar a até 100% da quota empresarial de contribuição para a seguridade social.

Note-se que, embora o sistema de quotas seja ainda predominante na Europa, há cada vez mais interesse em políticas antidiscriminação que estão fundamentadas no entendimento e no gerenciamento das razões pelas quais as pessoas estão em desvantagem no mercado de trabalho, desenvolvendo diferentes mecanismos para superar as barreiras colocadas diante delas.

Nesse sentido, a experiência de países como Estados Unidos, Austrália e Canadá, que nunca adotaram quotas, tem sido inspiradora. Em 1995, o Reino Unido substituiu o sistema de quotas, em vigor há mais de cinquenta anos, pelo sistema de práticas antidiscriminação no emprego, citado acima. Na Irlanda, Alemanha, Finlândia e França, observam-se movimentos legislativos no sentido de priorizar as políticas antidiscriminação em vez de quotas simples. Observa-se também uma mudança de foco no âmbito da Comissão Europeia.

A reserva de vagas de emprego para pessoas com deficiência é, como dissemos, uma política já com alguma história no Brasil e possui ampla referência na experiência internacional. O progresso feito nesses trinta anos não pode ser desprezado, tampouco o podem ser as críticas feitas ao sistema e a necessidade de evolução do instituto com base nas experiências dos países mais avançados econômica e socialmente.

Uma pesquisa na base de dados da Câmara dos Deputados revela que a questão tem sido objeto de um conjunto expressivo de Projetos de Lei tendentes a mudar de algum modo o sistema de reserva legal de vagas.



* C D 2 4 5 6 7 5 8 5 1 9 0 0 *

Sem dúvida, o instituto das quotas no mercado de trabalho, após quase três décadas de aplicação, pede uma reflexão profunda do Parlamento, de modo que os benefícios que produzam não sejam superados pelas naturais dificuldades que causa, e que o acúmulo de frustrações e prejuízos nesse período fique sem resposta, produzindo a insatisfação e o ressentimento.

Nesse sentido, a replicação do modelo de quotas já existentes para enfrentar a questão da diversidade racial e de gênero no mercado de trabalho nos parece temerária. É temerário também promover a equivalência entre pessoas pardas, negras e LGBTQI+ e as pessoas com deficiência, de modo que seja possível aplicar-lhes exatamente o mesmo modelo.

À proposta de quotas por identidade de gênero, em favor do público LGBTQI+, aplicam-se não só as indagações e incertezas já levantadas acima, como também as preocupações com seu ineditismo, pois o Brasil seria o primeiro País a adotá-las no mundo. Não haveria experiência internacional igual ou assemelhada para orientar-nos, o que significa implantar aqui um experimento social sem precedentes e sem parceiros para trocar experiências e análises. Estaríamos sozinhos tateando na escuridão.

A apertada síntese que fizemos até aqui sobre o panorama das cotas para acesso e permanência no mercado de trabalho fundamenta nossa preocupação com as propostas em análise.

O projeto principal e seus apensados têm em comum a mera fixação de um percentual de reserva de vagas, desacompanhado de qualquer elemento de complexidade. Nem mesmo a razão pela qual os percentuais escolhidos são esses e não outros. Nenhum detalhamento que indique que os autores deem qualquer relevância à complexidade do tema internamente, às experiências já em andamento e às experiências internacionais.

No caso das cotas para estágio, do PL nº 114, de 2021, trata-se de proposta de difícil compreensão, pois as vagas de estágio, como ato educativo escolar supervisionado, são destinadas aos que estejam frequentando o ensino regular. No caso, o objetivo da proposta declarado na justificação é combater a prostituição e o trabalho informal de travestis e



* C D 2 4 5 6 7 5 8 5 1 9 0 0 *

transexuais. No caso, salvo melhor juízo, a medida não nos parece apta a alcançar esse público, que, presumivelmente, não estaria, via de regra, vinculado a instituições de ensino regular e desenvolvendo normalmente suas atividades escolares e formativas.

Aplica-se ao apensado nº 2.345, de 2021, que reserva 3% das vagas de População Trans, nas condições que menciona, o que já expusemos acima. Além disso, esse apensado também estatui normas sobre a Política Nacional de Emprego e Renda para a população trans, cujo conteúdo é essencialmente programático, no sentido de que se limita a disposições que indicam de forma genérica os fins sociais a serem atingidos (a melhoria das condições econômicas, sociais e políticas dessa população) pela ação administrativa da União, dos estados e dos municípios. São normas que não vinculam e nem determinam com clareza as bases das relações jurídicas que acolhem.

Nesse sentido, não vislumbramos possibilidade de eficácia e imperatividade das normas, que compõem um plano/programa de intenções, cujo conteúdo é muito vago e ao qual o Poder Executivo adere se quiser.

Também pensamos que, à luz do ordenamento jurídico em vigor, o Estado já tem poderes jurídicos para agir na direção do plano proposto. De todo modo, o mérito desse conteúdo, por se tratar de plano ou programa destinado à Administração Pública, deverá ser mais bem examinado pela comissão competente.

O apensado nº 960, de 2023, estabelece a reserva de vagas no Sistema Nacional de Empregos – SINE para pessoas em situação de rua, travestis e demais pessoas trans. A proposta é justificada pela questão da prostituição, como no apensado já analisado, e pela ausência de emprego formal para a população trans e para a população de rua. Do mesmo modo, não é intuitivo a relação de fato entre as cotas no SINE e a empregabilidade do público-alvo.

Os requisitos para participação dos trabalhadores nesse serviço de busca de vagas de emprego são apenas três: idade acima de 14 anos, CPF e Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS). Não há



* C D 2 4 5 6 7 5 8 5 1 9 0 0 *

notícias – e nem o autor afirma – que o SINE pratica qualquer tipo de discriminação em relação a pessoas trans ou a moradores de rua na prestação de seus serviços. Desse modo, não vislumbramos o propósito efetivo da reserva de vagas.

Na verdade, o Projeto parece desconhecer o funcionamento do serviço, que é hoje é acessível inclusive por meio da página eletrônica do órgão⁵. O Sine capta os anúncios de vagas de emprego ofertadas pelos empregadores, que estabelecem os requisitos. Cabe ao SINE aproximar as partes interessadas.

De outra parte, cabe ao trabalhador cadastrado no serviço ao ser direcionado para a oferta, mostrar interesse ou não em participar do processo seletivo para a vaga. Dentro da lógica do serviço de mediação, a oferta de emprego será apresentada a todos os possíveis candidatos cadastrados. Assim, se houver dez interessados na vaga, não há razão para o SINE selecionar e reservar a oferta para apenas um deles, por critério de gênero, raça ou identidade. Certamente, o SINE encaminhará e auxiliará os dez interessados igualmente, cabendo ao empregador analisar quais candidatos seguirão no processo seletivo e qual deles será contratado.

Nesse contexto, a quota proposta pelo apensado não só se mostra desnecessária como também se apresenta como inviável de ser operada tecnicamente pelo órgão.

Pode haver dados, estudos e justificativas para as dúvidas que as propostas suscitam, mas nenhum dos projetos os menciona e sequer fazem menção ao perfil do mercado de trabalho que querem modificar de maneira tão severa.

Quanto ao apensado nº 4637, de 2023, que garante número mínimo de vagas para pessoas transexuais no Programa Jovem Aprendiz, aplica-se as condições mencionadas, o que já expusemos acima.

Nenhuma reflexão se extrai nem do corpo dos Projetos nem das respectivas justificativas sobre o art.5º, XIII, da Constituição da República,

⁵ <https://www.gov.br/pt-br/servicos/buscar-emprego-no-sistema-nacional-de-emprego-sine>, acessado em 26/9/2023.



* C D 2 4 5 6 7 5 8 5 1 9 0 0 *

que informa que “é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer”.

A regra da liberdade de acesso ao trabalho aí inscrita é um bem valioso. É no mercado de trabalho que os brasileiros vão buscar seu sustento e o de sua família, desenvolver seus laços sociais, desenvolver-se como pessoa, afirmar sua própria identidade e sua dignidade como ser humano.

O mínimo que podemos esperar da ação legislativa para intervir nesse patrimônio é alguma reflexão e cautela sobre uma base de conhecimentos técnicos e científicos, para justificar e calibrar a intervenção. Tudo isso pode ser construído, mas nenhuma das propostas em análise faz acenos nessa direção.

Como afirmamos, no início desse voto, a resposta do Brasil ao problema, que de fato existe, tem sido pobre de repertório e monocórdica, baseada exclusivamente na proposta singela de formatação de quotas em favor de segmentos, a exemplo das proposições em comento. Com isso, o conteúdo das propostas aqui apresentadas quer indicar que o único caminho disponível para combater a discriminação que emerge das relações sociais é substituí-la pela discriminação estatal, imposta pela lei.

Pensamos ter demonstrado acima que essa saída é pobre de fundamentos técnicos, científicos e históricos e está em desacordo com panorama que emerge das experiências da comunidade internacional.

Em razão do exposto, somos pela **rejeição** dos Projeto de Lei nº 5.593, de 2020, bem como pela **rejeição** do PL nº 144, de 2021, do PL nº 2.345, de 2021, do PL nº 960, de 2023, e do PL nº 4637, de 2023, apensados ao principal.

Sala da Comissão, em _____ de _____ de 2023.

Deputada ROGÉRIA SANTOS
Relatora



* C D 2 4 5 6 7 5 8 5 1 9 0 0 *

2023-15649

Apresentação: 14/08/2024 18:51:35.783 - CMULHER
PRL 1 CMULHER => PL 5593/2020

PRL n.1



* C D 2 4 5 6 7 5 8 5 1 9 0 0 *



Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD245675851900>
Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Rogéria Santos