INSTITUTO
UNIVERSITÁRIO
DE LISBOA

Políticas de Emprego dirigidas a Pessoas com Deficiência em Portugal

Ana Carolina Nogueira Simões

Mestrado em Políticas de Desenvolvimento dos Recursos Humanos

Orientadora:

Professora Doutora Fátima Suleman,

Professora Catedrática do Departamento de Economia Política

ISCTE - Instituto Universitário de Lisboa

Agosto, 2025

CIÊNCIAS SOCIAIS
E HUMANAS

Departamento de Economia Política

Políticas de Emprego dirigidas a Pessoas com Deficiência em Portugal

Ana Carolina Nogueira Simões

Mestrado em Políticas de Desenvolvimento dos Recursos Humanos

Orientadora:

Professora Doutora Fátima Suleman,

Professora Catedrática do Departamento de Economia Política

ISCTE - Instituto Universitário de Lisboa

Agosto, 2025

Por um mundo mais justo, inclusivo e responsável – com todos e para todos.

Agradecimentos

Foi um percurso árduo, com diversos desafios. Conciliar o emprego com o tempo necessário para a análise e pesquisa para a construção da tese, nem sempre foi uma tarefa fácil de gerir, mas, com o apoio que me foi dado, tornou-se mais fácil.

Os meus primeiros agradecimentos irão para a Professora Fátima Suleman, por toda a paciência e ajuda prestada no aperfeiçoamento da tese;

Aos meus pais, um profundo agradecimento por todo o suporte, amor e incentivo diários, que sem dúvida foram importantíssimos para a concretização dos meus objetivos académicos;

À minha família, por toda a motivação e preocupação, para que eu, apesar de todas as adversidades, nunca desistisse;

À minha melhor amiga, um obrigada muito especial por estar sempre presente, encorajar-me e dar-me a força que, por vezes, escasseou.

Ao meu namorado, pela calma, incentivo e apoio incondicional que me deu em todos os momentos difíceis;

A todos os meus amigos, pelos momentos de diversão e descontração;

Aos meus colegas, Daniela e João, por toda a entreajuda e por tornarem esta fase desafiante muito mais leve;

Um último obrigada a todas as pessoas que, direta ou indiretamente, e muitas sem saber, deram-me força e motivação para terminar esta etapa. Obrigada por todo o apoio.

Resumo

A inclusão das pessoas com deficiência (PcD) constitui o principal desafio para a construção de uma sociedade mais equitativa e democrática. Nas últimas duas décadas, Portugal tem vindo a desenvolver políticas públicas orientadas para a promoção da participação plena das PcD, nomeadamente no mercado de trabalho, em consonância com compromissos internacionais como a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (ONU, 2006) e a Estratégia Europeia para os Direitos das Pessoas com Deficiência 2021-2030. Esta investigação tem como objetivo analisar criticamente as principais medidas adotadas pelos poderes públicos portugueses para promover a empregabilidade de PcD, identificando os seus avanços e limitações. A metodologia baseia-se numa abordagem qualitativa, descritiva e exploratória, com recurso à análise documental de legislação e estratégias nacionais, complementada por uma análise descritiva de dados estatísticos de fontes como o INE, IEFP, EUROSTAT e EU-SILC. Os resultados apresentam progressos relevantes ao nível do enquadramento normativo e das estratégias de apoio ao emprego inclusivo, mas revelam também a persistência de barreiras estruturais e fraca representatividade das PcD na formulação das políticas públicas. Conclui-se que, embora haja um percurso político favorável à inclusão, a efetiva inclusão socioprofissional das PcD exige um reforço contínuo dos mecanismos de monitorização, recursos adequados e um compromisso político sustentado.

Palavras-chave: pessoas com deficiência; inclusão; políticas públicas; emprego; direitos humanos; Portugal

Códigos JEL: J08 Políticas de Economia do Trabalho; J14 Economia dos Idosos • Economia da Deficiência • Discriminação Fora do Mercado de Trabalho

Abstract

The inclusion of people with disabilities (PwD) represents the main challenge in building a more equitable and democratic society. Over the past two decades, Portugal has developed a range of public policies aimed at promoting the fullparticipation of PwD, particularly in the labor market, in alignment with international commitments such as the United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities (2006) and the European Strategy for the Rights of Persons with Disabilities 2021-2030. This research aims to critically analyse the main measures adopted by the portuguese public authorities to promote the employability of PwD, identifying both progress and persistent challenges. A qualitative, descriptive and exploratory methodology was adopted, based on documental analysis of legislation and national strategies, combined with a descriptive analysis of satistical data from official sources such as INE, IEFP, EUROSTAT and EU-SILC. The results show significant progress in terms of the regulatory framework and inclusive employment support strategies, but also reveal the persistence of structural barriers and the low representation of PwD in public policy-making. The study concludes that, despite a favourable political trajectory, towards inclusion, the effective socioprofessional inclusion of PwD requires stronger monitoring mechanisms, adequate resources and sustained political commitment.

Keywords: persons with disabilities; inclusion; public policies; employment; human rights; Portugal

JEL code: J08 Labor Economics Policies; J14 Economics of the Elderly • Economics of Disability • Non-Labor Market Discrimination

Índice

Agradecimentos iii
Resumo v
Abstract vii
CAPÍTULO 1: Introdução 1
CAPÍTULO 2: Revisão da Literatura 3
2.1. Evolução histórica do conceito de Deficiência 3
2.2. Modelos Teóricos da Deficiência e respetiva distinção entre Deficiência e Incapacidade 4
2.3. Distinção entre Inclusão Social e Integração Social 7
2.4. Inclusão de PcD no mercado de Trabalho 8
CAPÍTULO 3: Metodologia 11
3.1. Método de Pesquisa 11
3.2. Objetivos do Estudo 11
3.3. Análise Documental 12
CAPÍTULO 4: Análise Empírica 13
4.1. População com Deficiência em Portugal 13
4.2. Taxa de Atividade das PcD em Portugal 17
4.2.1. Análise do desemprego de PcD de acordo com o IEFP 20
4.3. Medidas de Proteção Social dirigidas para Pessoas com Deficiência 23
4.4. Políticas de Inclusão de PcD em Portugal 27
4.4.1. Programas de Incentivo ao Emprego criados pelo IEFP 28
4.4.2. Sistema de Quotas de Emprego 32
4.4.3. Políticas Nacionais para a Integração de PcD 33
CAPÍTULO 5: Conclusões 37
Referências Bibliográficas 39

Índice de Figuras

Figura 1 - Modelos Médico, Social e Biopsicossocial da Deficiência 7
Figura 2 - Integração x Inclusão: Entenda os conceitos 8
Figura 3 - Estrutura Etária da População com 5 ou mais anos, total e com incapacidade, Portugal, 2021 13
Figura 4 - Taxas de prevalência da incapacidade na população com 5 ou mais anos por tipo de funcionalidade e sexo, Portugal, 2021 14
Figura 5 - População com 15 ou mais anos segundo o tipo de funcionalidade e algumas características sociodemográficas, Portugal, 2021. Dados originalmente de INE, Recenseamentos da População e da Habitação 15
Figura 6 - Taxas de prevalência da população com 5 ou mais anos com incapacidade ao nível da mobilidade, por NUTS III e Município, 2021 16
Figura 7 - Taxa de atividade, por sexo e grau de deficiência, 2020 (20-64 anos, média de Portugal e dos países da UE; %) 18
Figura 8 - Taxa de emprego, por sexo e deficiência, 2020 (20-64 anos; média de Portugal e dos países da UE; %) 19
Figura 9 - Taxa de desemprego, por sexo e deficiência, 2020 (20-64 anos; média de Portugal e dos países da UE; %) 20
Figura 10 - Evolução do desemprego registado na população em geral, por sexo, 2015-2023 (Portugal Continental) 21
Figura 11 - Evolução do desemprego registado na população com deficiência, por sexo, 2015-2023 (Portugal Continental) 22
Figura 12 - Evolução do número de PcD registadas no IEFP e colocadas, 2015-2023 (Portugal Continental) 23
Figura 13 - Evolução da taxa de risco de pobreza ou exclusão social, por deficiência, 2015-2022 (+16 anos; Portugal; %) 24
Figura 14 - Evolução da taxa de risco de pobreza ou exclusão social, por grau de deficiência, 2015-2022 (+16 anos; Portugal; %) 25
Figura 15 - Evolução da taxa de risco de pobreza ou exclusão social, por sexo e deficiência, 2015-2022 (+16 anos; Portugal; %) 26

CAPÍTULO 1

Introdução

A inclusão das PcD tem vindo a afirmar-se como um dos pontos principais das sociedades democráticas, sendo reconhecida internacionalmente como uma questão referente aos direitos humanos. A par da evolução da Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (2006), os Estados têm vindo a assumir o compromisso perante a igualdade de oportunidades, a acessibilidade universal e a participação ativa das PcD em todas as esferas da vida social. No contexto europeu, a Estratégia Europeia para os Direitos das Pessoas com Deficiência 2021-2030 define objetivos ambiciosos com o intuito de remover as barreiras estruturais existentes e promover a cidadania plena e efetiva. Em Portugal, a consagração legal do direito à inclusão tem-se traduzido em várias iniciativas políticas e programas públicos, com especial incidência nas áreas da educação, saúde, proteção social e emprego.

Neste contexto, a questão do emprego torna-se central, não apenas como um direito fundamental, mas também como uma condição essencial para a autonomia, o bem-estar e a inclusão social das PcD. Contudo, apesar dos avanços legislativos e das estratégias criadas ao longo dos últimos tempos, os dados estatísticos continuam a revelar desigualdades persistentes. A taxa de emprego das PcD mantém-se significativamente mais baixa comparativamente com a da população em geral, refletindo a existência de barreiras estruturais, institucionais e culturais que limitam o acesso e a permanência no contexto laboral. Esta realidade evidencia a necessidade de avaliar de forma crítica as medidas adotadas pelo Estado português e a sua eficácia na promoção da inclusão socioprofissional das PcD.

A relevância do estudo reside, assim, na oportunidade de sistematizar e analisar as políticas públicas que procuram promover o emprego de PcD em Portugal, bem como os seus impactos no combate à exclusão social. Numa sociedade que se pretende inclusiva e equitativa, torna-se essencial compreender até que ponto os poderes públicos têm sido capazes de dar respostas aos desafios da empregabilidade vividos por estas pessoas. O presente estudo pretende contribuir para este debate, oferecendo uma perspetiva crítica e fundamentada sobre as estratégias institucionais desenvolvidas nos últimos tempos.

A pergunta de partida que orienta esta investigação é: Quais as medidas que os poderes públicos têm adotado para promover a inclusão de pessoas com deficiência no mercado de trabalho em Portugal?

A partir desta questão central, o objetivo geral deste estudo é analisar as principais políticas e medidas institucionais adotadas por Portugal para promover a inclusão das PcD no mercado de trabalho. Surgem assim, alguns objetivos específicos que também guiam esta investigação, sendo estes:

- Identificar os principais instrumentos legislativos e estratégias nacionais que orientam a inclusão profissional de PcD;
- Analisar a evolução e a atual situação laboral das PcD em Portugal com base nos dados estatísticos disponíveis;
- Avaliar o grau de cumprimento e os impactos das medidas políticas implementadas no domínio do emprego;
- Refletir criticamente sobre os principais desafios que persistem no acesso ao mercado de trabalho por parte das PcD.

Para alcançar estes objetivos, foi adotada uma metodologia de natureza qualitativa, descritiva-exploratória. A investigação baseou-se na análise documental de documentos legais, planos estratégicos e relatórios oficiais, complementada por uma análise estatística de dados provenientes de fontes como o Instituto Nacional de Estatística (INE), EUROSTAT, EU-SILC e o Instituto de Emprego e Formação Profissional (IEFP). Esta abordagem permitiu compreender as orientações políticas e a realidade da inclusão profissional das PcD em Portugal.

A presente tese está organizada em cinco capítulos. Após a introdução, o segundo capítulo apresenta a revisão de literatura e o enquadramento teórico-concetual, explorando a evolução do conceito de deficiência, os modelos de abordagem à deficiência e a distinção de conceitos. O terceiro capítulo descreve a metodologia adotada, explicitando a tipologia de estudo, os objetivos, a amostra e os procedimentos de análise utilizados. O quarto capítulo dedica-se à apresentação e discussão de resultados, reunindo os dados estatísticos e documentos analisados à luz dos objetivos do estudo. Por fim, o quinto capítulo corresponde à conclusão, onde se sintetizam os principais contributos da investigação, se discutem as suas limitações, implicações práticas e se apontam sugestões para futuras pesquisas.

Ao longo da tese, será utilizada uma abordagem crítica e comprometida com os princípios da equidade, da dignidade humana e da justiça social, que devem orientar qualquer reflexão séria sobre o tema da inclusão de PcD numa sociedade verdadeiramente justa.

CAPÍTULO 2

Revisão da Literatura

2.1. Evolução histórica do conceito de Deficiência

Durante a evolução histórica, as PcD foram frequentemente alvo de discriminação. Na antiguidade clássica, o estigma em relação às PcD persistia. Na Grécia e Roma antigas, os bebés nascidos com algum tipo de deficiência eram mortos ou abandonados. Segundo Stiker (2019), expor as crianças a estes atos era visto como devolvê-las aos deuses.

Na antiguidade clássica foram criadas leis que aprovavam a eliminação à nascença daqueles que, aparentemente, não contribuiriam para a sociedade (Fontes, 2016). No entanto, as deficiências que não se manifestavam através de alterações visíveis no corpo, como é o caso de perturbações cognitivas ou sensoriais, embora fossem, em certa medida, reconhecidas e toleradas, eram frequentemente ocultas da esfera pública. Esta atitude decorria da crença, então prevalente, de que essas pessoas possuíam capacidades sobrenaturais (Fioranelli e Roccia, 2015).

Durante a idade Média, a deficiência era, na maioria das vezes, confundida com o pecado. O nascimento de uma criança com deficiência era visto como uma resposta divina aos pecados da mulher que a concebia. Assim, o estigma da deficiência não recaía apenas sobre a criança, mas também sobre a progenitora (Fontes, 2016).

Durante a Revolução Industrial, muitas pessoas perderam a capacidade de trabalhar, devido, muitas das vezes, a mutilações, o que comprometeu a sua subsistência, tornando a deficiência um problema urgente que não podia ser ignorado (Fontes, 2016). Aqueles que ficaram com sequelas devido à guerra eram considerados “vítimas do Estado”. Embora nesta época, a deficiência fosse vista como um fator de exclusão social (Turner e Blackie, 2028), as PcD passaram a ser respeitadas por terem lutado em defesa do seu país. Para além disto, a medicina continuou a evoluir, especialmente na área das próteses, o que facilitou a reintegração dos soldados na sociedade (Fioranelli e Roccia, 2015). Com o fim da Segunda Guerra e o desenvolvimento do Estado-providência em diversos países, surgiu uma nova perspetiva em relação às PcD. Nestes países, o Estado começou a assumir a responsabilidade pelo bem-estar de todos os cidadãos, incluindo das PcD. No entanto, muitos consideravam estas mudanças insuficientes, por isso, no final da década de 60 e início da década de 70, nos Estados Unidos e no Reino Unido, as PcD começaram a revoltar-se face à sua posição na sociedade. Este

movimento social levou a uma reconceptualização da deficiência, substituindo o modelo médico pelo modelo social (Fontes, 2016).

2.2. Modelos Teóricos da Deficiência e respetiva distinção entre Deficiência e Incapacidade

A OMS detém um papel determinante, no que diz respeito à consolidação e operacionalização de um novo quadro conceptual sobre a funcionalidade e incapacidade humanas. Apesar da versão experimental da "Classificação Internacional das Deficiências, Incapacidades e Desvantagens", em 1980, ter desenvolvido uma distinção entre os conceitos de deficiência e incapacidade, esta foi altamente criticada por manter uma relação linear entre os conceitos, que são tão frequentemente confundidos, não tendo em conta os fatores externos (MTSS, 2006), pelo que é importante esclarecer a definição dos mesmos.

O termo incapacidade engloba deficiências, limitações de atividade e restrições na participação, relacionando aspetos negativos entre a interação do indivíduo e os fatores externos que o envolvem, incluindo fatores ambientais e pessoais (OMS, 2013).

Por outro lado, o termo deficiência corresponde a alterações ou problemas nas funções ou estruturas corporais, caracterizados por uma variação significativa ou perda dessas capacidades (OMS, 2013). Por outras palavras, as PcD são todas aquelas que têm uma condição médica de natureza física, mental, intelectual ou sensorial que pode condicionar a sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade com as demais (Comissão Europeia, 2024).

Posto isto, a OMS, em 1993, inicia uma revisão de conceitos, que contou com a participação de várias entidades internacionais, especialistas e organizações representativas de pessoas com deficiência (MTSS, 2006). Com isto surgiu a CIF, que, para além de ser um modelo desenvolvido para estruturar e registar informações relacionadas com a funcionalidade e a incapacidade (OMS, 2013), pretende também avaliar as condições de vida e fornecer subsídios para políticas de inclusão social (Buchalla, 2003), apresentando uma abordagem que integra o modelo médico e social.

Ambos os modelos são frequentemente utilizados para evidenciar abordagens contrastantes sobre a deficiência. O modelo médico e as suas tradições têm sido predominantes ao longo das últimas décadas. Nesta perspetiva, a deficiência é tida como um problema individual e que requer ações de cariz médico, seja como prevenção ou tratamento e reabilitação médica do individuo (MTSS, 2006).

O mesmo surgiu como uma continuação do modelo religioso, onde, conforme mencionado no capítulo anterior, as PcD eram vistas como resultado do pecado (Pinto, s.d).

De acordo com Bampi, Guilhem e Alves (2010), a ideia de agrupar "indivíduos com alterações físicas, sensoriais e cognitivas numa categoria denominada deficientes" é relativamente contemporânea. Até há pouco tempo, as pessoas eram classificadas de acordo com a sua incapacidade especifica.

Os avanços da medicina deram origem a este modelo, que considera as PcD como problemas a serem resolvidos (Retief e Letšosa, 2018) e a deficiência como uma limitação corporal para interagir socialmente (Bampi, Guilhem e Alves, 2010).

Esta mesma perspetiva tem possibilitado que se mantenha como principal objetivo a prestação de cuidados, por forma a ajudar e promover as capacidades das PcD para lidar com o seu próprio estado (MTSS, 2006). Neste contexto, os cuidados médicos são centrais e, a nível político, a resposta mais comum é a reforma ou ajuste das políticas de saúde (OMS, 2004). No entanto, a atenção que é dada a tratamentos médicos, prevenção, cura ou reabilitação restringe o foco sobre as questões sociais complexas que influenciam o dia a dia das PcD (Darren e Timothy, 2013). Segundo Fontes (2016), esta classificação foca-se nas noções de normalidade e invalida o impacto que os fatores sociais têm na incapacidade, o que gera uma série de críticas relativamente a este modelo.

Uma das críticas a este modelo teve origem na literatura psiquiátrica e manifestou-se de diversas formas desde que o psiquiatra Thomas Szasz introduziu o termo na década de 50. Uma das vertentes desta crítica, de carácter antirreducionista, deplorava a tendência de a medicina simplificar a doença e a deficiência a fatores físico-químicos (CMAJ, 2019).

O académico britânico Michael Oliver adotou uma abordagem crítica ao modelo médico ao formular o modelo social da deficiência. O mesmo defendia que a deficiência era algo imposto às PcD, defendendo, assim, que a deficiência dizia respeito a uma questão não de saúde, mas sim política (CMAJ, 2019).

O modelo social aborda o tema da deficiência como um problema criado pela sociedade, encarando-o como uma questão de integração plena do indivíduo no ambiente social (OMS, 2004). Este modelo reconhece as PcD como elementos essenciais da sociedade e não como fardos ou desafios (Darren e Timothy, 2013).

A incapacidade não é vista como uma característica do individuo, mas sim como um conjunto de barreiras impostas pelo ambiente social (OMS, 2004), defendendo que a forma como a palavra "deficiência" é representada linguisticamente é vista como uma maneira de posicionar negativamente a capacidade de um indivíduo, reduzindo-o a uma perspetiva

limitada, evidenciando como a sociedade marginaliza aqueles que não são considerados "normais" ou que não possuem um corpo sem deficiência (Darren e Timothy, 2013).

Os defensores deste modelo argumentam que são as pessoas sem deficiência que definem e avaliam a normalidade, moldando a maior parte do entendimento sobre a deficiência a partir da sua própria visão, sem levar em conta a perspética daqueles que experienciam a deficiência. Este modelo questiona os critérios pelos quais a normalidade é definida na sociedade e concentra-se em como as PcD enriquecem e contribuem para a sociedade, em vez de enfatizar os desafios que enfrentam (Darren e Timothy, 2013).

Assim, a solução do problema passa por uma ação social, sendo responsabilidade coletiva da sociedade realizar as mudanças necessárias no ambiente para permitir a participação plena das pessoas com deficiência em todas as áreas da vida social. Desta forma, a incapacidade é entendida como uma questão de direitos humanos, e as soluções implicam mudanças sociais e de atitudes (OMS, 2004).

De acordo com a OMS, nenhum dos modelos é totalmente adequado e considerando que a deficiência é um conceito amplo que engloba tanto uma dimensão física como social, é importante que exista um modelo que conjugue ambas as perspetivas. Surge, assim, o modelo biopsicossocial, no qual se baseia a Classificação Internacional de Funcionalidade, Incapacidade e Saúde (CIF).

Na década de 70, o psiquiatra George Engel desafiou o modelo médico, defendendo um afastamento das abordagens científicas redutivas, em favor de um "modelo biopsicossocial" alternativo (CMAJ, 2019), que procurava resumir as perspetivas biológica, individual e social, proporcionando uma visão coerente e abrangente da saúde e da incapacidade (OMS, 2004).

Engel distinguiu a sua visão da de Szasz e de outros "exclusionistas", ao argumentar que a doença mental era uma verdadeira doença e que as suas causas biológicas não deveriam ser ignoradas. Simultaneamente, Engel defendeu que a medicina precisava de uma abordagem mais abrangente da doença, que incorporasse o reconhecimento das questões psicossociais, além dos aspetos físico-químicos. O modelo biopsicossocial de Engel manteve o papel central dos médicos, enquanto os incitava a olhar para além dos resultados laboratoriais e a considerar o ambiente social do paciente (CMAJ, 2019).

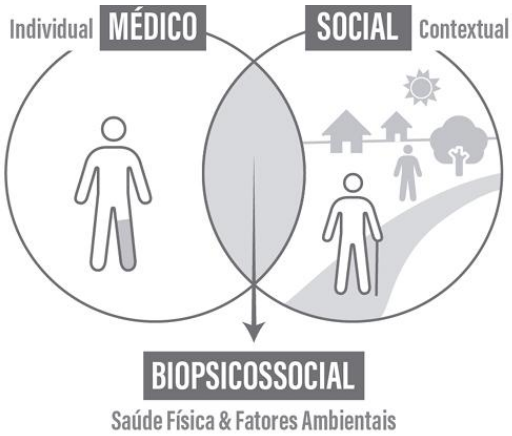


Figura 1 - Modelos Médico, Social e Biopsicossocial da Deficiência

Fonte - Pichler, 2019

2.3. Distinção entre Inclusão Social e Integração Social

Assim como o conceito de deficiência e incapacidade são frequentemente confundidos, também o conceito de inclusão e integração o são, pelo que é importante distingui-los.

A inserção de uma PcD, não implica obrigatoriamente a inclusão da mesma. O conceito de inclusão reconhece a diversidade humana e tem como foco o direito à igualdade de participação e construção de um espaço social para estas pessoas (Kauchakje, 2000). Sassaki (2003) define o conceito de inclusão social como o processo através do qual a sociedade se adapta para incluir PcD, de modo que estas se preparem para assumir determinados papéis na sociedade. A inclusão procura, também, melhorar as condições de participação na sociedade das pessoas mais vulneráveis, através da criação de igualdade de oportunidades, mudanças de comportamentos, acesso a recursos diversos, torná-las uma voz ativa e, sobretudo, pela promoção dos seus direitos (ONU, 2016).

Por outro lado, e de acordo com Sassaki (2003), integrar prende-se com a inserção de PcD na sociedade, que, de certo modo, alcançaram um nível de competência compatível com os padrões sociais. Deste modo, a integração é o meio, através do qual, os Estados, e outro tipo de intervenientes, garantem que as PcD, à semelhança de pessoas sem deficiência, têm iguais condições de acesso a atividades ou serviços, tais como: saúde, educação, assistência social e mercado de trabalho (OMS, 2011). Segundo Guimarães (2001), a adaptação, feita ao nível do conceito de integração, é sempre pontual e não exige uma mudança de estrutura, o que implica que as pessoas com deficiência tenham de se adaptar a uma situação não planeada da melhor forma.

A contratação de PcD é vista como integração, onde a pessoa é obrigada a adaptar-se ao ambiente de trabalho sem beneficiar de igualdade de oportunidades, direitos e/ou condições, perpetuando assim a segregação de determinados grupos. Por outro lado, a inclusão constitui um processo que exige não só a eliminação de um sistema discriminatório, mas também uma transformação cultural, envolvendo todos os intervenientes, assim sendo "Integrar é quantidade, incluir é qualidade"[1].

Compreendendo os conceitos acima, entende-se que incluir não se baseia apenas em estar fisicamente presente ou partilhar o local de trabalho com uma pessoa portadora de deficiência. A inclusão implica que, além do esforço feito pelas PcD para se integrarem na sociedade, a sociedade tem o dever de contribuir, para que esta inclusão aconteça, colocando fim a eventuais barreiras.

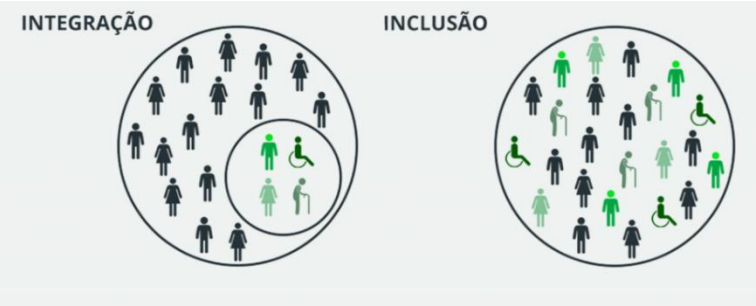


Figura 2 - Integração x Inclusão: Entenda os conceitos

Fonte - Desenvolver Inclusão & Diversidade, 2020

2.4. Inclusão de PcD no mercado de Trabalho

Estabelece o Art. 27º da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (CPDP): *"Os Estados Partes reconhecem o direito das pessoas com deficiência a trabalhar, em condições de igualdade com as demais; isto inclui o direito à oportunidade de ganhar a vida através de um trabalho livremente escolhido ou aceite num mercado e ambiente de trabalho aberto, inclusivo e acessível a pessoas com deficiência"*[2].

Só após a conquista da democracia em Portugal é que se atribuiu uma maior relevância aos direitos das PcD. De acordo com o artigo 71º, da Constituição da República Portuguesa, a

[1] Conforme publicado em Desenvolver Inclusão e Diversidade, disponível para consulta em: https://desenvolver-rs.com.br/2020/12/28/integracao-x-inclusao-entenda-os-conceitos.

[2] De acordo com a Associação Portuguesa de Deficientes, disponível para consulta em: https://www.apd.org.pt/wp-content/uploads/2022/04/Emprego_APD-1.pdf

mesma estabeleceu formalmente esses direitos, tendo o Estado a responsabilidade de desenvolver uma política nacional orientada para a prevenção, reabilitação e inclusão destas pessoas, bem como para apoiar as suas famílias. Esta abordagem procurava, também, sensibilizar a sociedade para a importância do respeito e da igualdade de oportunidades para estas pessoas[3].

Em Portugal, a implementação de políticas sociais fundamentadas na cidadania das PcD é um fenómeno relativamente recente, tornando-se mais evidente apenas a partir dos anos 2000. Este progresso foi marcado pela aprovação de legislações como a Lei Antidiscriminação das PcD[4] e pelo lançamento do 1º Plano de Ação para a Integração das Pessoas com Deficiência ou Incapacidade 2006-2009. No entanto, o impacto concreto destas medidas na vida das PcD tem sido bastante limitado (Fontes, 2013).

Ainda existe um caminho a percorrer para a plena inclusão destas pessoas, mas é importante ter-se em consideração que ao empregar-se PcD está-se a contribuir para a inclusão social das mesmas, pois reduz-se a escassez de mão-de-obra, aumenta-se a atividade económica e, consequentemente, reduz-se a dependência de benefícios sociais, além de promover o bem-estar destas (Zwan e Beer, 2021).

[3] Conforme publicado no Diário da República, disponível para consulta em: https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/decreto-aprovacao-constituicao/1976-34520775-49472475

[4] Conforme publicado no Ministério Público, disponível para consulta em: https://pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=3477&tabela=leis

CAPÍTULO 3

Metodologia

O presente capítulo descreve o método utilizado para o desenvolvimento deste estudo relativo às políticas públicas de emprego dirigidas a PcD em Portugal. A escolha da metodologia baseou-se na natureza da pergunta de partida, que visa compreender e refletir sobre as medidas implementadas pelas entidades governamentais com vista à promoção da inclusão profissional das PcD.

3.1. Método de Pesquisa

A investigação é guiada por uma abordagem qualitativa, de natureza descritiva e exploratória, centrada na análise documental e estatística. Esta opção metodológica revela-se pertinente tendo em conta que o estudo se foca em políticas públicas e estratégias nacionais já implementadas, exigindo a análise de documentos normativos e dados estatísticos disponibilizados por entidades oficiais.

A metodologia qualitativa, por se basear na compreensão de fenómenos complexos e contextuais, permite observar a evolução, os fundamentos e os impactos das medidas políticas relativas à inclusão de PcD no mercado de trabalho. Simultaneamente, o carácter descritivo-exploratório da investigação proporciona um retrato da realidade atual, partindo da compreensão de padrões, tendências e lacunas através da leitura crítica dos dados disponíveis.

A análise documental foi utilizada como técnica principal para estudar os documentos normativos, estratégias nacionais e instrumentos de planeamento político relacionados com a inclusão de PcD. Paralelamente, foi realizada uma análise descritiva de dados estatísticos provenientes de fontes como o Instituto Nacional de Estatística (INE), o Inquérito às Condições de Vida e Rendimento (EU-SILC), a base de dados do Eurostat e os relatórios do Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP).

3.2. Objetivos do Estudo

O presente estudo tem como objetivo geral analisar as medidas adotadas pelos poderes públicos em Portugal para incluir as PcD no mercado de trabalho, analisando os seus fundamentos legais, o seu enquadramento estratégico e o seu impacto real em contexto laboral. A investigação pretende não apenas descrever as iniciativas implementadas, mas também compreender em que medida estas têm contribuído para a inclusão eficaz e equitativa. Ao fazê-lo, o estudo procura

analisar criticamente as políticas públicas no domínio da deficiência, contribuindo para uma reflexão sobre os avanços e desafios persistentes neste tema.

Adicionalmente, surgem alguns objetivos específicos, como:

- Identificar os principais instrumentos legislativos e estratégias nacionais que orientam a inclusão profissional de PcD;
- Analisar a evolução e a atual situação laboral das PcD em Portugal com base nos dados estatísticos disponíveis;
- Avaliar o grau de cumprimento e os impactos das medidas políticas implementadas no domínio do emprego;
- Refletir criticamente sobre os principais desafios que persistem no acesso ao mercado de trabalho por parte das PcD.

3.3. Análise Documental

A análise documental foi conduzida com base na técnica de análise de conteúdo, que permitiu identificar e analisar as principais medidas, princípios e estratégias constantes nos documentos analisados.

Os dados estatísticos foram organizados e tratados de acordo com uma análise descritiva, pretendendo detetar padrões e tendências no que diz respeito à empregabilidade das PcD em Portugal. A mesma permitiu observar a evolução da taxa de atividade e de desemprego das PcD ao longo do tempo, por sexo e grau de incapacidade.

A análise dos dados qualitativos e quantitativos reforça a consistência das conclusões, possibilitando a descrição da realidade e uma leitura crítica sobre o impacto efetivo das políticas públicas de inclusão.

CAPÍTULO 4

Análise Empírica

4.1. População com Deficiência em Portugal

Mais de um milhão de pessoas em Portugal, correspondente a 1 085 472 indivíduos, possuem pelo menos um tipo de incapacidade, segundo o estudo realizado pelos Censos de 2021, o que demonstra a magnitude do fenómeno da deficiência em Portugal. Esta realidade impõe desafios significativos às políticas públicas, sobretudo no que diz respeito à promoção da inclusão social, à acessibilidade e à equidade de oportunidades.

Analisando a Figura 3, observa-se que as mulheres são frequentemente mais afetadas por algum tipo de incapacidade (12,9%) em comparação com os homens (8,7%). Verifica-se também que no caso da incapacidade, esta tende a aumentar na medida em que a idade também aumenta, tornando-se particularmente significativa a partir dos 70-74 anos.

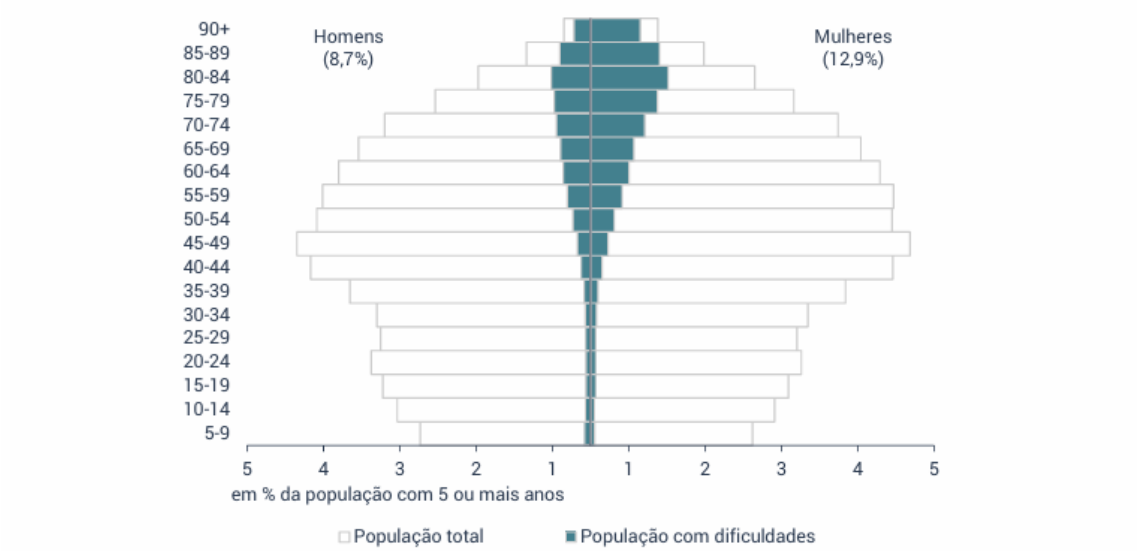


Figura 3 - Estrutura Etária da População com 5 ou mais anos, total e com incapacidade, Portugal, 2021

Fonte - INE, Censos 2021

O facto de haver um número mais elevado de mulheres com deficiência não é um fenómeno isolado, mas sim uma consequência das desigualdades estruturais que afetam as mulheres ao longo da sua vida, como a menor proteção social e a maior longevidade. Por outro lado, a correlação entre envelhecimento e incapacidade evidencia a importância de implementar

políticas públicas que integrem respostas sociais e de saúde para uma população cada vez mais envelhecida.

De acordo com o tipo de incapacidade, as dificuldades da mobilidade são as mais frequentes com 6,1%, seguidas das dificuldades visuais com 3,5% da população e das limitações ao nível da cognição e memória com 3,4%. Além disso, 3% dos inquiridos referem dificuldades em realizar autonomamente cuidados pessoais e 2,8% apresentam limitações auditivas (ver Figura 4).

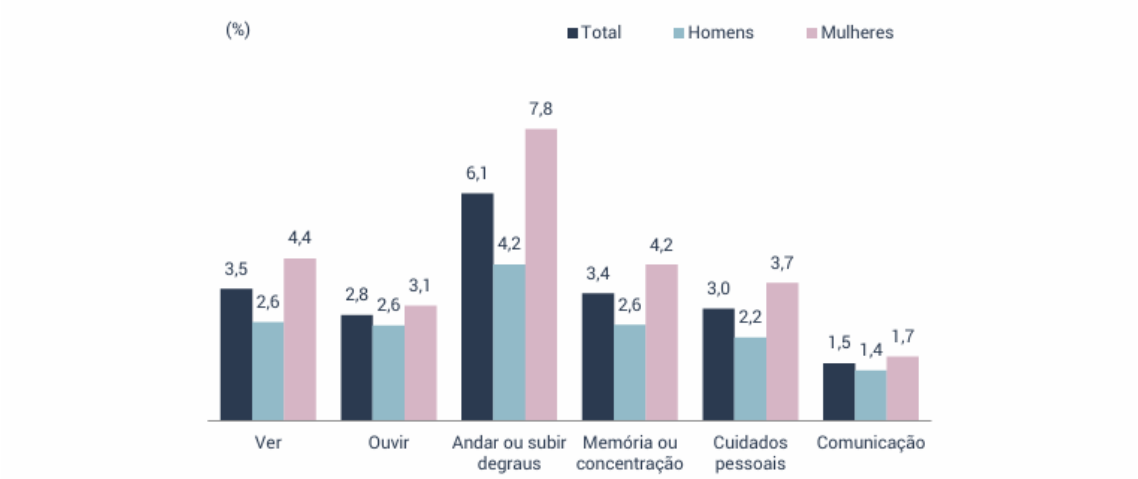


Figura 4 - Taxas de prevalência da incapacidade na população com 5 ou mais anos por tipo de funcionalidade e sexo, Portugal, 2021

Fonte - INE, Censos 2021

A diversidade dos tipos de incapacidade apresentados reforça a importância de abordagens diferenciadas, com respostas especificas para cada tipo de limitação. A prevalência notável das necessidades cognitivas e nas atividades básicas do dia a dia aponta para a necessidade de infraestruturas adaptadas às necessidades destas pessoas e políticas centradas na autonomia das mesmas.

No que diz respeito aos níveis de escolaridade, e analisando os dados da Figura 5, estes são significativamente inferiores entre a população sem incapacidade. Dos indivíduos com incapacidade, 21,5% não concluíram qualquer nível de ensino, sendo que 15,7% indicaram nunca ter frequentado o ensino. Apenas 5,4% das pessoas com incapacidade concluíram o ensino superior, enquanto 8,5% possuem o ensino secundário completo. Estes dados reforçam uma diferença ao nível educativo que é preocupante entre pessoas com e sem deficiência. O elevado número de indivíduos que nunca frequentaram a escola e a reduzida percentagem com formação superior revelam falhas persistentes na concretização do direito à educação inclusiva.

Estas barreiras comprometem o acesso a oportunidades profissionais e contribuem para ciclos de exclusão socioeconómica.

Segundo o INE, apesar de a incapacidade visual ser das mais comuns, como verificado na Figura 4, esta é a que apresenta menor impacto na participação no mercado de trabalho. Entre as pessoas com este tipo de limitação, 20% encontravam-se ativas no mercado de trabalho, sendo que 17,5% estavam efetivamente empregadas à data do estudo dos Censos de 2021. Em contrapartida, a limitação ao nível da mobilidade, que na Figura 4 verificou-se a mais comum, revelou ser a mais penalizadora, com apenas 7,9% das pessoas com esta incapacidade a integrarem a população ativa e somente 7,1% a exercerem uma atividade profissional (ver Figura 5).

	População com 15+ anos sem incapacidade	População com 15+ anos com incapacidade	Tipo de funcionalidade (domínios essenciais)			
			Ver	Ouvir	Andar ou subir degraus	Memória ou concentração
	%					
Total	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**
Por nível de escolaridade completado						
Nenhum	3,8	21,5	22,5	26,0	25,3	28,6
Até ao 3.º ciclo	47,7	64,7	62,2	63,7	65,3	58,7
Secundário	26,8	8,5	9,6	5,9	5,7	7,5
Superior	21,7	5,4	5,7	4,3	3,7	5,2
Por frequência de ensino						
Está a frequentar	10,9	2,0	2,7	0,8	0,5	2,3
Frequentou mas já não frequenta	86,3	82,3	80,3	79,4	80,7	76,7
Nunca frequentou	2,8	15,7	16,9	19,7	18,8	20,9
Por condição perante a atividade económica						
População ativa	**58,5**	**15,6**	**20,0**	**12,2**	**7,9**	**12,2**
Empregados	53,8	13,9	17,5	11,0	7,1	10,8
Desempregados	4,7	1,8	2,5	1,2	0,8	1,4
População não ativa	**41,5**	**84,4**	**80,0**	**87,8**	**92,1**	**87,8**
Estudantes	8,3	1,3	1,9	0,4	0,3	1,5
Reformados	21,3	65,1	59,7	74,6	74,7	66,7
Pessoas com incapacidade permanente para o trabalho	0,9	7,6	6,4	4,6	8,5	10,2
Outros inativos	10,9	10,4	12,0	8,1	8,7	9,4
Por principal fonte de rendimento						
Trabalho	53,3	12,7	16,6	10,4	5,8	9,7
Reforma ou pensão	22,6	71,9	66,1	79,8	82,1	75,4
Subsídio de desemprego	2,5	1,3	1,6	0,9	0,8	1,1
Rendimento social de inserção	1,0	1,7	2,1	1,1	1,3	1,6
A cargo da família	14,3	6,6	7,6	3,9	4,7	6,8
Outra	6,2	5,9	6,0	3,9	5,2	5,5

Figura 5 - População com 15 ou mais anos segundo o tipo de funcionalidade e algumas características sociodemográficas, Portugal, 2021. Dados originalmente de INE, Recenseamentos da População e da Habitação

Fonte - INE, Censos 2021

Esta análise demonstra a forte influência que os fatores físicos e ambientais possuem em relação à empregabilidade. A mobilidade, ao exigir adaptações físicas e estruturais nos locais de trabalho, tende a ser menos compatível com os modelos de empregabilidade ainda existentes. A ausência de estratégias eficazes de inclusão laboral continua a afetar milhares de PcD da sua plena participação socioeconómica.

De acordo com o INE, 84,4% das pessoas com incapacidade encontravam-se fora da atividade económica, sendo que 65,1% destas já se encontravam reformadas. Relativamente às fontes de rendimento, a maioria dos inquiridos (71,9%) referiu a reforma ou a pensão como principal meio de subsistência (ver Figura 5). Isto traduz uma exclusão social das PcD do mercado de trabalho, muitas vezes de forma precoce e definitiva. A dependência de reformas e pensões como principal fonte de rendimento compromete não só a sustentabilidade económica dos indivíduos, mas também a sua autonomia e inclusão social, para além de sobrecarregar os sistemas de proteção social.

Por fim, no que respeita à distribuição territorial, e através dos dados disponibilizados na Figura 6, as regiões com maior número de pessoas com algum tipo de incapacidade coincidem com aquelas em que a população é mais envelhecida, com base na divisão por NUTS III, as taxas de frequência mais elevadas registaram-se no Alto Tâmega (8,4%), no Douro (7,9%), no Médio Tejo, as Beiras e Serra da Estrela e no Alto Alentejo (7,8%).

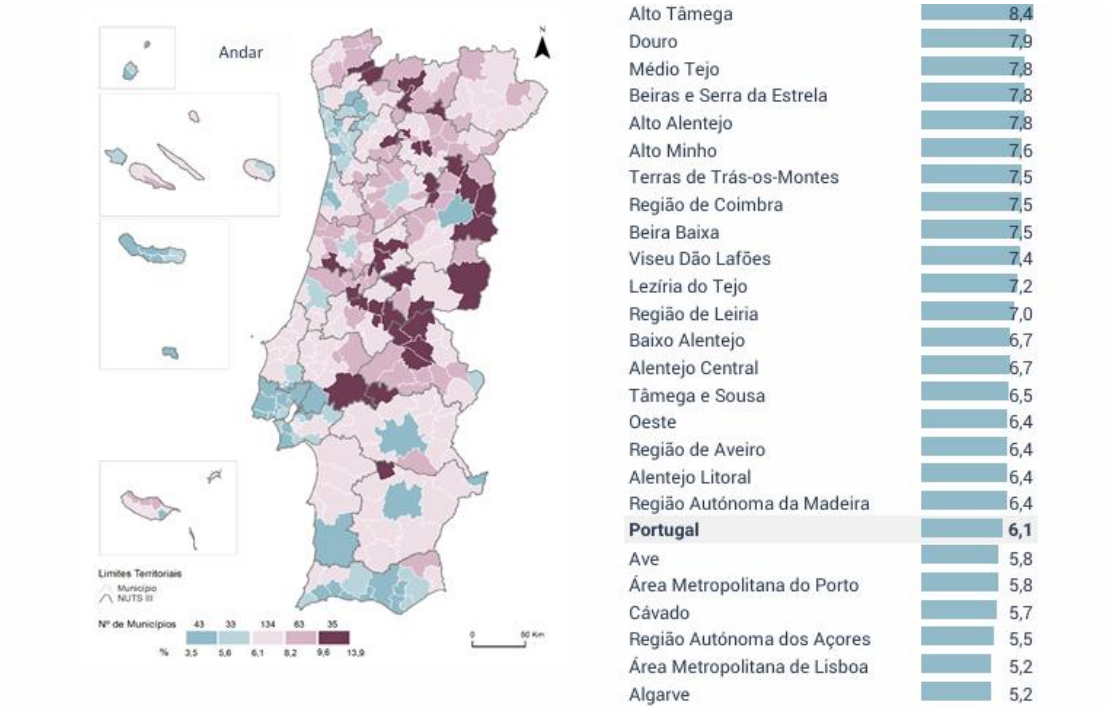


Figura 6 - Taxas de prevalência da população com 5 ou mais anos com incapacidade ao nível da mobilidade, por NUTS III e Município, 2021

Fonte - INE, Censos 2021

Em contraste, as regiões que apresentam as taxas mais reduzidas de residentes com incapacidade correspondem, maioritariamente, às zonas com uma população mais jovem. Entre estas destacam-se as sub-regiões de Ave, Área Metropolitana do Porto e Cávado, com

percentagens entre 5,7% e 5,8%, bem como a Região Autónoma dos Açores (5,5%), a Área Metropolitana de Lisboa e o Algarve (ambas com 5,2%) (ver Figura 6).

Esta distribuição geográfica reflete desigualdades territoriais que agravam a vulnerabilidade já existente deste grupo. As regiões mais afetadas coincidem com territórios do interior, envelhecidos e com menor densidade populacional, onde a oferta de serviços especializados é escassa. Estas desigualdades intensificam a necessidade de um planeamento territorial mais equitativo, com investimento específico em acessibilidade, mobilidade, saúde e inclusão ativa nas zonas do interior.

4.2. Taxa de Atividade das PcD em Portugal

O artigo 27.º da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência defende o direito destas ao trabalho em condições de igualdade com as demais. Este direito abrange a possibilidade de obter sustento através de um emprego escolhido livremente ou aceite, num mercado de trabalho que seja acessível, inclusivo e aberto a todos (APD, 2012). O reconhecimento deste direito constitui um passo fundamental na promoção da dignidade e autonomia das PcD. Contudo, há ainda uma grande distância entre o que é o reconhecimento legal e o que se aplica na prática. A acessibilidade e a inclusão laboral exigem não apenas leis, mas também políticas ativas de inclusão e adaptações concretas nos contextos de trabalho.

Em Portugal, o Código do Trabalho, aprovado pela Lei n.º 7/2009, de 12 de fevereiro, assegura o princípio da não discriminação no acesso ao emprego e no contexto laboral para PcD. Este diploma garante que qualquer trabalhador ou candidato ao emprego tenha o direito de não ser alvo de discriminação com base em características pessoais, incluindo a deficiência, a capacidade reduzida de trabalho ou a existência de doenças crónicas (Artigo 24.º, n.º 1).

Apesar do quadro legislativo robusto, os obstáculos persistem na sua operacionalização. A discriminação indireta continua a verificar-se em processos de recrutamento, acessibilidade física, ausência de adaptações razoáveis e preconceitos institucionais. A eficácia da legislação depende, em grande medida, da fiscalização, da formação dos empregadores e da sensibilização da sociedade.

De acordo com a Figura 7, é possível verificar que a taxa de atividade das PcD em Portugal em 2020 (73,5%) é consideravelmente menor comparativamente à das pessoas sem deficiência (87,3%). Contudo, a diferença entre as taxas é menor em Portugal (-13,8 pontos percentuais (p.p.)) do que na média da União Europeia (UE) (-20,5 p.p.). Além disso, as taxas de atividade

dos portugueses, tanto com como sem deficiência, são superiores às registadas na média da UE (ver Figura 7).

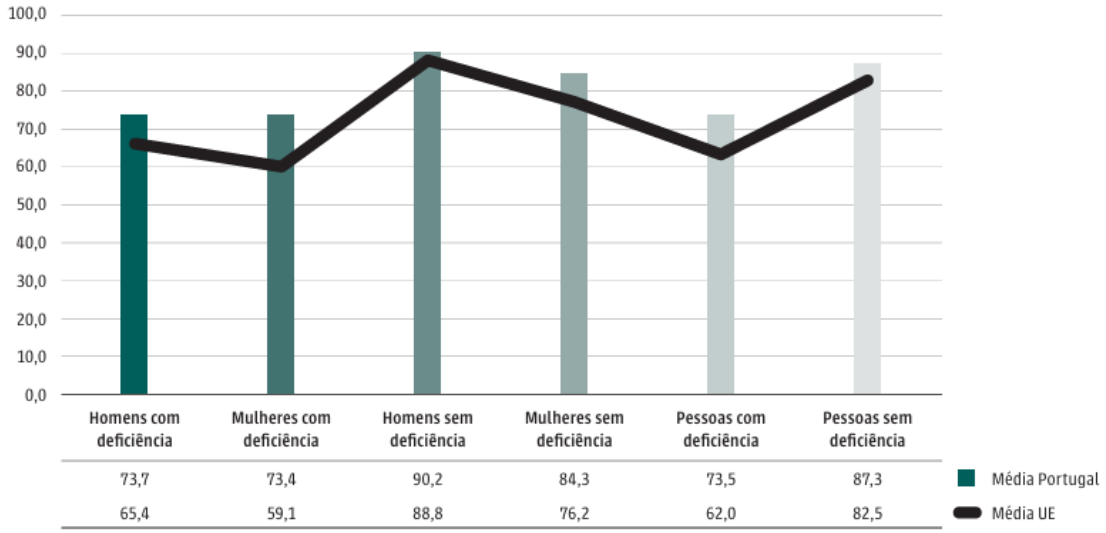


Figura 7 - Taxa de atividade, por sexo e grau de deficiência, 2020 (20-64 anos, média de Portugal e dos países da UE; %)

Fonte - Pessoas com Deficiência em Portugal – Indicadores de Direitos Humanos 2023. Dados originalmente de EU-SILC 2020 (versão abril de 2022), processados pelo projeto *European Disability Expertise* (EDE).

Embora os dados relativamente a Portugal sejam consideravelmente mais positivos, a diferença entre pessoas com e sem deficiência continua a ser marcante. A existência desta desigualdade demonstra que as barreiras à participação laboral permanecem enraizadas e que o progresso observado não é suficiente para garantir a plena igualdade.

Verifica-se também que, embora a taxa de atividade das mulheres com deficiência em Portugal seja levemente inferior à dos homens com deficiência (-0,3 p.p.), a mesma ultrapassa consideravelmente a média de atividade das mulheres com deficiência na UE, com uma diferença de +14,3 p.p (ver Figura 7). Esta constatação pode expressar avanços significativos para a inclusão laboral de mulheres com deficiência em Portugal, ainda que o género continue a ser um fator de vulnerabilidade. A sua taxa de atividade inferior à dos homens revela que, para além da deficiência, as mulheres lidam com múltiplas formas de discriminação e desigualdade.

Os dados relativos à taxa de emprego, desagregados por sexo e grau de deficiência (ver Figura 8), mostram que, em Portugal, em 2020, 58,7% das PcD estavam empregadas, um valor moderadamente superior à média da UE, onde a taxa de emprego destas pessoas foi de 50,3%. Simultaneamente, os dados indicam que as PcD grave revelam a menor taxa de emprego em

Portugal (46,3%) com a diferença de 30,6 p.p. em relação às pessoas sem deficiência (76,9%). Em contrapartida, os homens têm uma situação mais favorável comparativamente às mulheres, tanto entre as PcD com +2 p.p., como as pessoas sem deficiência com +7,1 p.p.

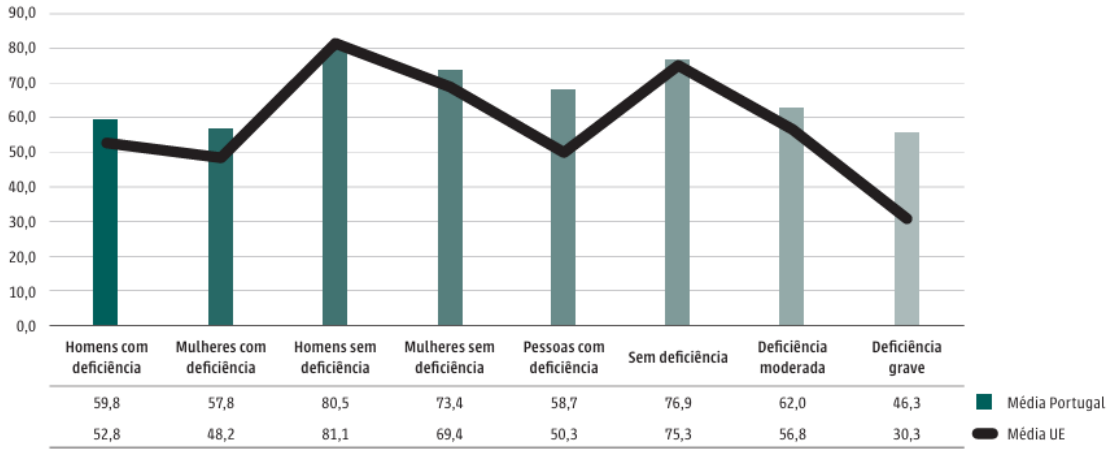


Figura 8 - Taxa de emprego, por sexo e deficiência, 2020 (20-64 anos; média de Portugal e dos países da UE; %)

Fonte - Pessoas com Deficiência em Portugal – Indicadores de Direitos Humanos 2023. Dados originalmente de EU-SILC 2020 (versão abril de 2022), processados pelo projeto *European Disability Expertise* (EDE).

O grau e tipo de deficiência torna-se um fator determinante na exclusão do mercado de trabalho. Esta divergência revela que o sistema ainda não oferece apoios adequados para pessoas com maiores limitações, refletindo falhas na adaptação dos locais de trabalho e na promoção de medidas de emprego protegido. Por sua vez, a desigualdade de género continua notória, dando ênfase à necessidade de políticas específicas que respondam às discriminações múltiplas.

Embora os dados sobre o emprego de PcD sejam mais positivos em Portugal do que na média europeia, a situação é oposta quando se analisa o desemprego. Em 2020, conforme o inquérito europeu, a taxa de desemprego entre as PcD em Portugal era de 20,3%, superando em 8,5 p.p. a média da UE (ver Figura 9). É também apontado que, em Portugal, a taxa de desemprego foi levemente superior nas mulheres com deficiência, com 21,1%, em comparação com os homens com deficiência, com 18,9%, acompanhando a mesma tendência observada na população sem deficiência e na média europeia.

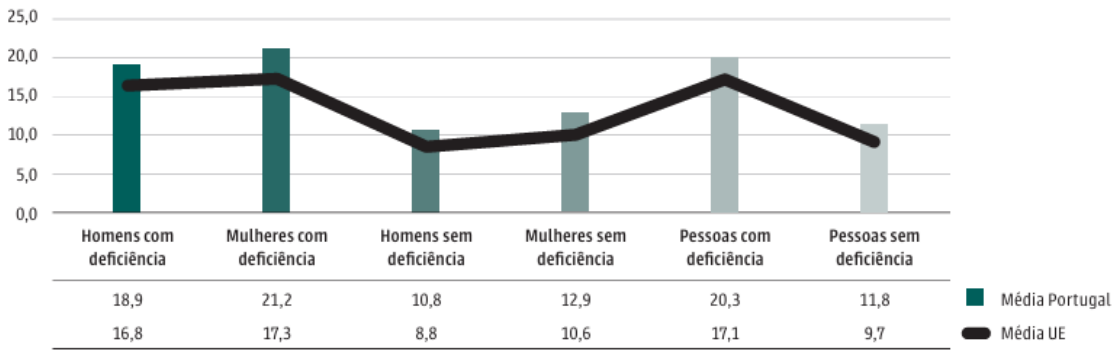


Figura 9 - Taxa de desemprego, por sexo e deficiência, 2020 (20-64 anos; média de Portugal e dos países da UE; %)

Fonte - Pessoas com Deficiência em Portugal – Indicadores de Direitos Humanos 2023. Dados originalmente de EU-SILC 2020 (versão abril de 2022), processados pelo projeto *European Disability Expertise* (EDE).

Estes valores indicam um paradoxo preocupante: ainda que mais PcD estejam empregadas em Portugal do que na média europeia, o desemprego é superior dentro deste grupo. Este fenómeno pode traduzir-se numa maior instabilidade e rotatividade no emprego, bem como uma vulnerabilidade maior em contextos de crise económica. A desigualdade de género volta a ser notória, dando ênfase à ideia de maiores desvantagens registadas para as mulheres com deficiência.

O Conselho da Europa entende que as PcD ou incapacidade ainda apresentam, comparativamente com as sem limitações, taxas de emprego e de participação no mercado de trabalho consideravelmente inferiores. Consequentemente, alerta para a necessidade de ampliar e consolidar as políticas que incentivem a sua inclusão no mercado de trabalho, eliminando todos os obstáculos que dificultam a sua participação (Gonçalves e Nogueira, 2012). Esta recomendação internacional solicita uma mudança ao nível da estrutura. Não se trata apenas de potenciar os números, mas de adaptar o próprio conceito de trabalho, de forma que todos possam contribuir de maneira equitativa, com dignidade e direitos. A inclusão das PcD no mercado de trabalho requer um esforço contínuo, que integre a legislação, medidas empresariais inclusivas e um suporte ajustado às necessidades individuais.

4.2.1. Análise do desemprego de PcD de acordo com o IEFP

A inclusão de PcD no mercado de trabalho é atualmente reconhecida como um elemento essencial para a integração social, autonomia financeira e consequente valorização e realização

pessoal. Em Portugal, a implementação de medidas ativas de emprego destinadas a estas pessoas é de responsabilidade do IEFP, que atua em cooperação com uma rede de centros de reabilitação profissional (Gonçalves e Nogueira, 2012).

Analisando a Figura 10, relativamente aos dados disponibilizados pelo IEFP acerca do desemprego verificado na população em geral, observa-se que, após uma diminuição entre 2015 e 2019, houve um crescimento em 2020, impulsionado pelo COVID-19 (Observatório da Deficiência e Direitos Humanos, 2023). No entanto, após o ano de 2020, verifica-se que, ao nível do desemprego, os valores voltaram a diminuir, com uma redução no número de desempregados registados.

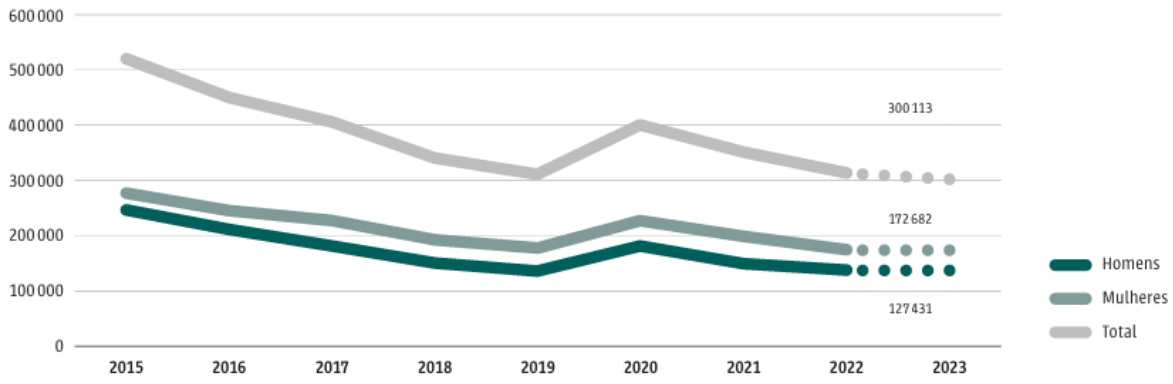


Figura 10 - Evolução do desemprego registado na população em geral, por sexo, 2015-2023 (Portugal Continental)

Fonte - Pessoas com Deficiência em Portugal – Indicadores de Direitos Humanos 2023. Dados originalmente de IEFP (2023b). Informação Mensal do Mercado de Emprego (2011-2023)

Estes resultados revelam a resiliência do mercado de trabalho português face à crise pandémica. No entanto, a tendência crescente observada na população em geral não se verificou entre as PcD, o que levanta dúvidas sobre a eficácia das medidas de proteção e reintegração adotadas para grupos vulneráveis.

Por outro lado, no caso da população com deficiência, a tendência foi oposta à observada na população em geral (ver Figura 11). De facto, entre 2015 e 2022, observou-se uma evolução relativa ao número de PcD desempregadas inscritas nos centros de emprego. Contudo, este

aumento foi apenas assignado às mulheres com deficiência, enquanto os homens com deficiência registaram uma diminuição durante o mesmo período.

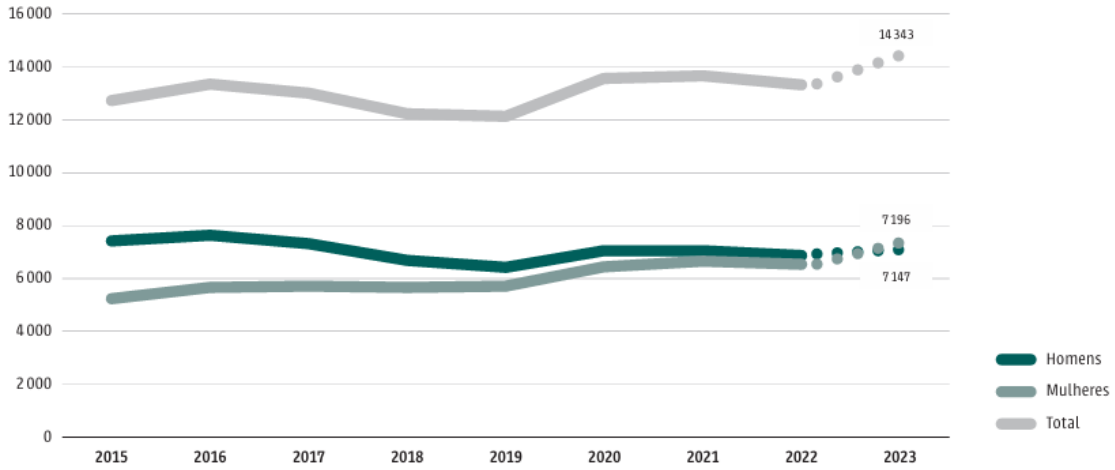


Figura 11 - Evolução do desemprego registado na população com deficiência, por sexo, 2015-2023 (Portugal Continental)

Fonte - Pessoas com Deficiência em Portugal – Indicadores de Direitos Humanos 2023. Dados originalmente de IEFP, I.P (2023a). Dados fornecidos a pedido da Direção de Serviços de Estudos. Planeamento e Controlo de Gestão – IEFP, I.P.

O aumento do número de mulheres com deficiência inscritas como desempregadas pode indicar tanto uma maior vulnerabilidade à exclusão como uma nova visibilidade destas mulheres no sistema de apoio ao emprego. Este aumento de inscrições pode refletir também uma maior iniciativa por parte deste grupo em procurar soluções formais para a sua inclusão no mercado de trabalho.

Importa destacar que, em setembro de 2023, o número de mulheres com deficiência inscritas como desempregadas no IEFP superou o número de homens, sendo que 7196 eram mulheres e 7147 eram homens. Esta mudança pode traduzir-se numa maior procura de serviços do IEFP proveniente das mulheres com deficiência, pois existe, consequentemente, um aumento da atividade económica destas (Observatório da Deficiência e Direitos Humanos, 2023).

A procura ativa de emprego e de serviços do IEFP por parte das mulheres com deficiência demonstra uma maior consensualização dos seus direitos e capacidades, exigindo, consequentemente, uma resposta mais eficaz e especializada dos serviços públicos de emprego, de modo que a inclusão não se resuma a um mero registo.

Posto isto, observa-se uma crescente evolução a nível global no número de PcD inscritas como desempregadas no IEFP, com um aumento entre 2015 e 2022 (ver Figura 12). Após um decréscimo em 2020, possivelmente causado pelo COVID-19, as inscrições no ano de 2023 voltaram a subir em comparação com 2022. Este resultado pode ter sido causado devido à implementação da Lei de Quotas para o setor privado (Lei nº 4/2019), que estabeleceu um período de transição de quatro anos, terminando em janeiro de 2023, para as grandes empresas (com mais de 100 trabalhadores) alcançarem a percentagem de 2% na contratação de trabalhadores com deficiência (Observatório da Deficiência e Direitos Humanos, 2023).

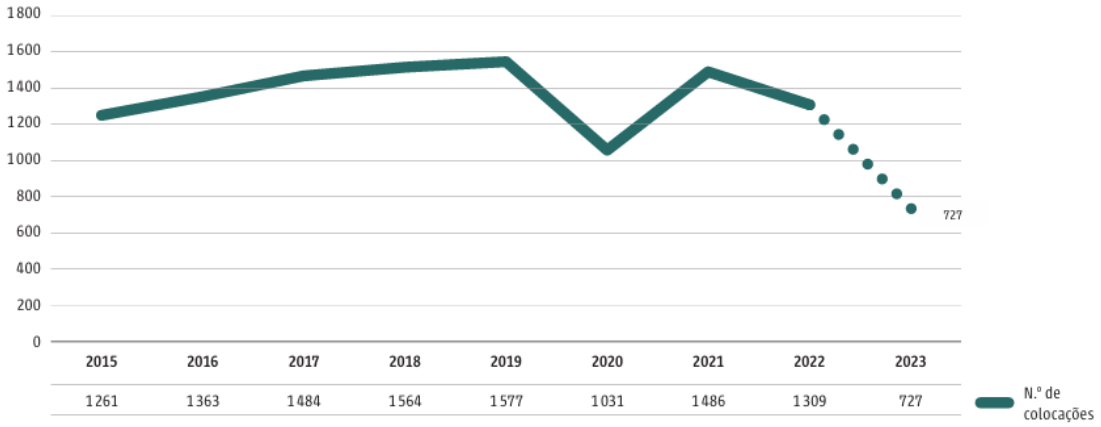


Figura 12 - Evolução do número de PcD registadas no IEFP e colocadas, 2015-2023 (Portugal Continental)

Fonte - Pessoas com Deficiência em Portugal – Indicadores de Direitos Humanos 2023. Dados originalmente de IEFP, I.P (2023a). Dados fornecidos a pedido da Direção de Serviços de Estudos. Planeamento e Controlo de Gestão – IEFP, I.P.

Com a implementação da Lei das Quotas começa a ser visível o impacto nos dados ao nível das admissões. Em contrapartida, a sua implementação plena só poderá ser avaliada ao longo dos próximos anos, sendo necessário garantir que as empresas não cumprem apenas números, mas que assumem verdadeiras práticas inclusivas. A mera admissão de PcD não garante a inclusão nem o progresso na carreira, sendo fundamental acompanhar as condições de trabalho, os apoios disponibilizados e as políticas de retenção.

4.3. Medidas de Proteção Social dirigidas para Pessoas com Deficiência

As políticas sociais relacionadas com as PcD têm vindo a ser cada vez mais orientadas para a promoção da igualdade de oportunidades e do acesso a serviços e apoios sociais. O preconceito

social que existe relativamente à condição das PcD, em simultâneo com o acesso limitado a recursos económicos, sociais e culturais, dão origem a fatores de exclusão social. Estes fatores restringem a participação social e o conhecimento e oportunidades, resultando no empobrecimento a utilização plena dos direitos das mesmas (INR, 2021).

Analisando a Figura 13, no que respeita a Portugal, observa-se que, entre 2015 e 2022, a mesma continua superior entre as PcD comparativamente às pessoas sem deficiência (ver figura 13). A assimetria entre as pessoas com e sem deficiência é evidente e permanece constante ao longo do período em questão, com uma diferença de 9,8 p.p. em 2015 e 9,7 p.p. em 2022.

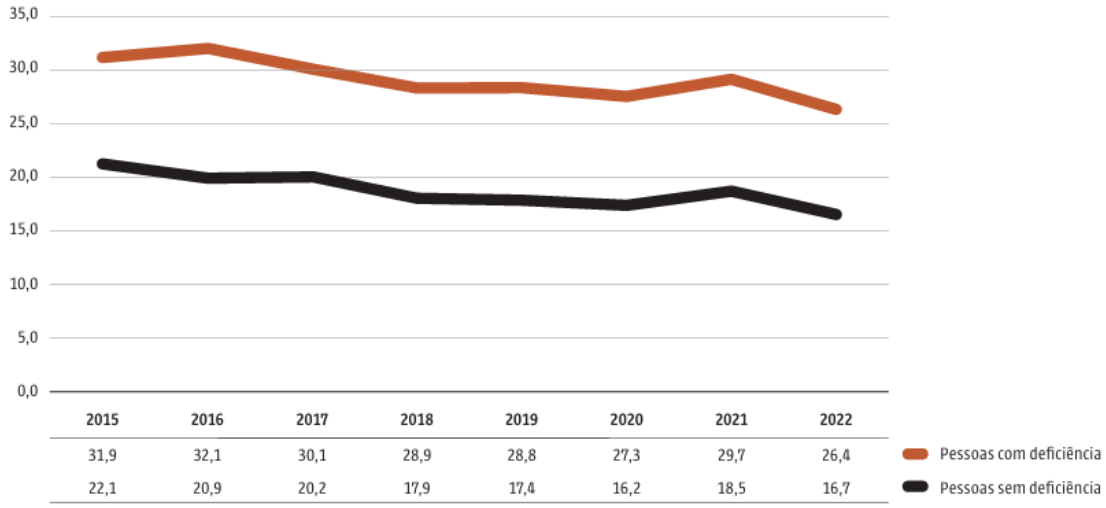


Figura 13 - Evolução da taxa de risco de pobreza ou exclusão social, por deficiência, 2015-2022 (+16 anos; Portugal; %)

Fonte - Pessoas com Deficiência em Portugal – Indicadores de Direitos Humanos 2023. Dados originalmente de

Eurostat (2023d). *People at risk or social exclusion by level of activity limitation, sex and age* (2015-2022)

Através da análise destes dados compreende-se que a inclusão social de PcD em Portugal mantém-se incompleta. A ligeira melhoria nos indicadores de pobreza é limitada quando a desigualdade se mantém quase inalterada ao longo de sete anos. A persistência desta assimetria indica que as políticas implementadas, embora fundamentais, não têm sido suficientes para a redução das desigualdades estruturais. Isto revela uma necessidade urgente de medidas transversais que impulsionam a equidade real, especialmente ao nível da educação, emprego e habitação.

A partir da análise da Figura 14 entende-se que, em 2022, as PcD grave continuam a combater um maior risco de pobreza ou exclusão social (31,4%), seguidas pelas PcD moderada (24,9%) e, por último, pelas pessoas sem deficiência (16,7%). Contrastando, em termos evolutivos, a assimetria no risco de pobreza entre esses grupos não sofreu grandes alterações desde 2015. Em 2022, a disparidade entre pessoas com e sem deficiência foi de 8,2 p.p., comparativamente a 8,1 p.p. em 2015. Da mesma forma, a disparidade entre pessoas com e sem deficiência grave em 2022 foi de 14,7 p.p., enquanto em 2015 era de 14,3 p.p.

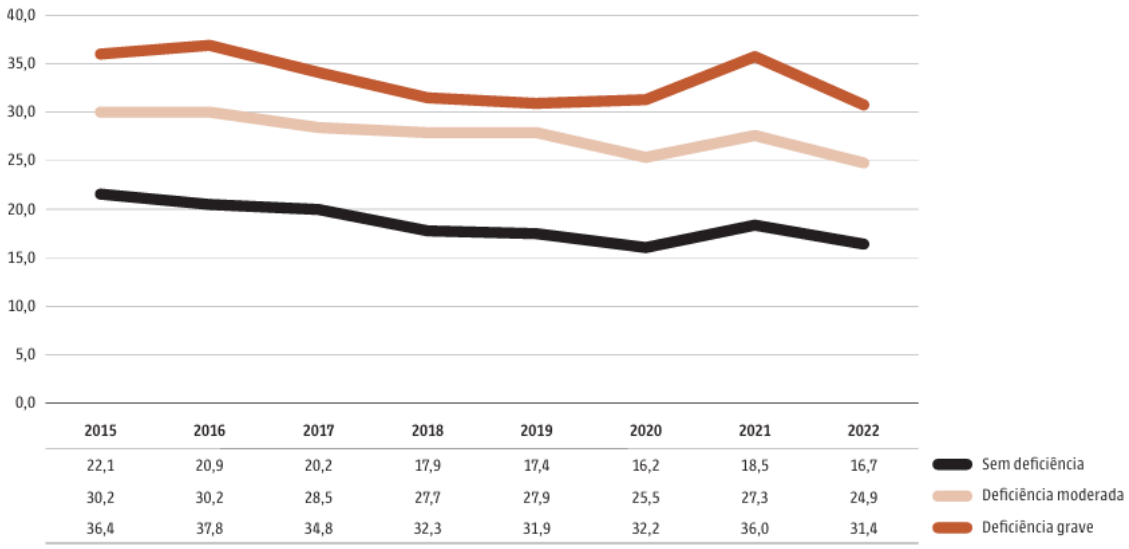


Figura 14 - Evolução da taxa de risco de pobreza ou exclusão social, por grau de deficiência, 2015-2022 (+16 anos; Portugal; %)

Fonte - Pessoas com Deficiência em Portugal – Indicadores de Direitos Humanos 2023. Dados originalmente de

Eurostat (2023d). *People at risk or social exclusion by level of activity limitation, sex and age* (2015-2022)

Esta análise permite compreender que as PcD grave continuam a apresentar os níveis mais elevados de risco de pobreza, o que demonstra que as políticas públicas ainda não estão suficientemente adaptadas às diferentes necessidades deste grupo. A ausência de evolução significativa nas disparidades desde 2015 suscita questões relativamente à monitorização, financiamento e efetividade das medidas adotadas.

De acordo com a Figura 15, em Portugal, no ano de 2022, as mulheres com deficiência eram o grupo que enfrentava maior risco de pobreza ou exclusão social, apresentando uma pequena diferença face aos homens com +2,1 p.p. no caso das mulheres. Em termos de crescimento, são notórias melhorias globais para ambos os grupos. Apesar do agravamento

generalizado registado em 2021, é visível o decréscimo em 2022, com valores semelhantes aos observados antes do COVID-19.

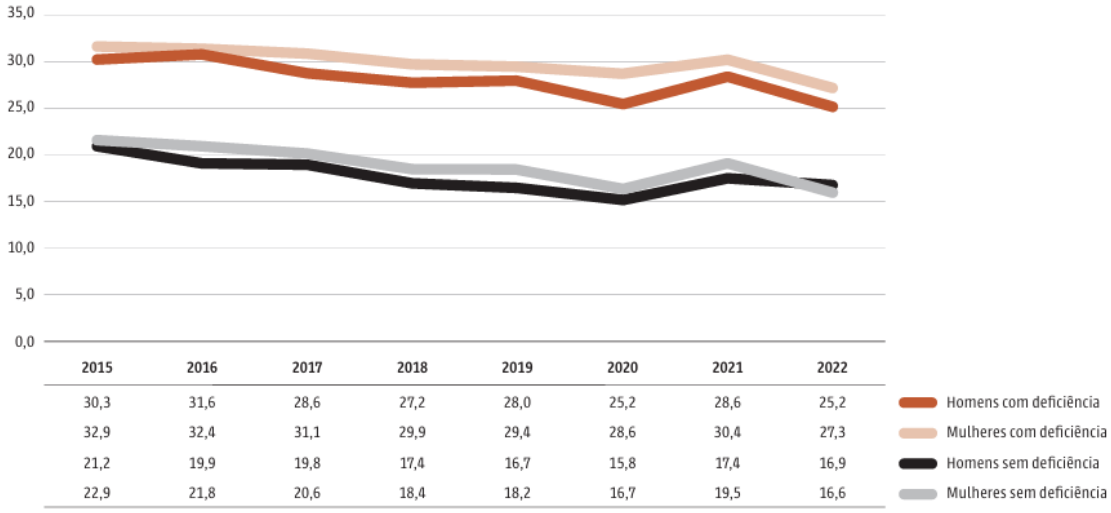


Figura 15 - Evolução da taxa de risco de pobreza ou exclusão social, por sexo e deficiência, 2015-2022 (+16 anos; Portugal; %)

Fonte - Pessoas com Deficiência em Portugal – Indicadores de Direitos Humanos 2023. Dados originalmente de

Eurostat (2023d). *People at risk or social exclusion by level of activity limitation, sex and age* (2015-2022)

Este dado aponta novamente a junção entre a deficiência e o género, algo já identificado anteriormente. As mulheres com deficiência tornam-se mais vulneráveis pelos múltiplos tipos de discriminação que enfrentam, pelo que as políticas públicas devem reconhecer estas desigualdades e criar medidas específicas de combate à discriminação múltipla, como já propunha a ENDEF 2011-2013 (INR, 2010), mas que ainda permanece como um desafio.

Por forma a combater esta exclusão e aumentar a proteção social das PcD, foi criada a Prestação Social para a Inclusão (PSI), através do Decreto-Lei n.º 126-A/2017, de 6 de outubro, que foi instaurada em Portugal como um mecanismo de apoio financeiro. A PSI representa uma etapa importante, por promover a centralização dos apoios, substituindo medidas dispersas e fragmentadas por uma abordagem mais unificada e direcionada para a autonomia. Trata-se de um avanço na forma como se vê e pensa a proteção das PcD. No entanto, a PSI não pode ser entendida como solução única, deve ser acompanhada de políticas de emprego inclusivo, acessibilidades, educação e participação cívica.

Antes da introdução da PSI, existiam diversos apoios dispersos para PcD, nomeadamente a Pensão Social de Invalidez e o Subsídio Mensal Vitalício. Contudo, estes benefícios eram insuficientes para dar resposta às necessidades efetivas destas pessoas. Assim, a PSI foi criada com o propósito de simplificar e fortalecer a assistência social, assegurando o aproveitamento de um rendimento digno e de uma maior autonomia financeira por parte das PcD (Decreto-Lei n.º 126-A/2017, de 6 de outubro).

A aposta na autonomia financeira é uma conquista relevante. No entanto, é fundamental garantir que esta prestação seja flexível e justa, para não penalizar quem pretende trabalhar ou estudar, como advertia já a OCDE (1992). O incentivo ao trabalho não deve implicar a perda imediata de apoios, mas sim a articulação destes, numa lógica de transição e empoderamento.

Entre os principais objetivos da PSI destacam-se a promoção da independência económica das PcD, a substituição e unificação dos apoios sociais anteriormente existentes, o incentivo à participação ativa na sociedade, incluindo no mercado de trabalho, e a criação de um modelo de apoio flexível e ajustável a diferentes graus de incapacidade. Esta prestação divide-se em duas componentes principais: a Componente Base, que constitui um apoio financeiro dirigido para pessoas com um grau de incapacidade igual ou superior a 60%, e o Complemento, que corresponde a um montante adicional atribuído a beneficiários com rendimentos mais baixos (Decreto-Lei n.º 126-A/2017, de 6 de outubro).

A criação desta prestação social foi essencial na proteção social em Portugal, pois permite que as PcD vivam com melhores condições e maior autonomia. Ainda assim, este avanço só se traduzirá numa verdadeira inclusão se for articulado com medidas estruturais em todas as esferas da vida social. A PSI, embora importante, deve ser elemento de um ecossistema de políticas públicas inclusivas e abrangentes. O futuro da inclusão das PcD depende não só de prestações sociais, como de uma mudança cultural e política que transforme os princípios legais em práticas diárias acessíveis e equitativas.

4.4. Políticas de Inclusão de PcD em Portugal

Por forma a facilitar a inclusão de PcD na sociedade foram criadas políticas sociais que se referem a um conjunto organizado de medidas e ações, de índole social, planeadas pelo Estado Providência, com o propósito de alcançar objetivos específicos, entre os quais o pleno emprego; o acesso à saúde e educação; a criação duma rede de segurança social, para proteção de agregados de baixos rendimentos; bem como facultar serviços de apoio a outros grupos de notória vulnerabilidade (Martins, 2005).

Embora este enquadramento seja, na teoria, abrangente e bem-intencionado, verifica-se que as medidas implementadas têm falhado em garantir uma inclusão plena e equitativa das PcD. Na prática, muitas destas políticas não promovem uma abordagem baseada em direitos humanos, conforme preconizado pela Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos de Pessoas com Deficiência.

Em termos de proteção financeira a disponibilizar a PcD, estudos demonstram que é possível ser eficaz na sua aplicação. Contudo, ao não sentir a necessidade de participar no mercado de trabalho, este grupo de pessoas acaba por entrar num cenário de exclusão social, porque o Estado passa a estar a subsidiar a sua inatividade, retirando estas mesmas pessoas das dinâmicas do mercado de trabalho e da própria inclusão social. De algum modo, acaba por se estar a marginalizar este grupo de pessoas (IEFP, 2004).

Esta constatação revela um dos grandes dilemas das políticas sociais dirigidas para PcD: a tensão entre apoio e autonomia. Os apoios financeiros, como as pensões de invalidez ou subsídios de integração, desempenham um papel crucial na garantia de uma vida digna e na cobertura das necessidades básicas de quem deles depende. No entanto, quando estes apoios não são acompanhados de políticas ativas de empregabilidade (formação, requalificação, adaptação do posto de trabalho), acabam por reforçar uma lógica de dependência. Portugal tem falhado em articular estas dimensões – proteção e inclusão – de forma eficaz, perpetuando o afastamento das PcD do mercado de trabalho.

É, por isto, fundamental que se criem programas de incentivo de retorno ao emprego, porque, ao entrarem num esquema de apoios sociais, são poucas as PcD que voltam ao mercado de trabalho (OCDE, 1992).

4.4.1. Programas de Incentivo ao Emprego criados pelo IEFP

O IEFP detém um papel importante na criação destes programas de incentivo, pois, para além de ser um órgão nacional de serviço público de emprego, pretende fomentar a criação e qualidade do emprego, adotando políticas ativas para combater o desemprego e a exclusão social. O Instituto, de entre diversas medidas, procura promover a reabilitação profissional de PcD, em coordenação com o Instituto Nacional de Reabilitação, IP (IEFP, 2023).

Esta abordagem revela uma tentativa clara de alinhamento com o modelo social da deficiência, deslocando o foco da limitação individual para a responsabilidade coletiva e institucional pela inclusão. Tal perspetiva está em consonância com a proposta de Bampi et al. (2010), que defende que a deficiência deve ser entendida como um contexto de interação com barreiras sociais, e não como uma condição intrinsecamente incapacitante.

As medidas de apoio dirigidas às pessoas com deficiência e incapacidade, integram um conjunto de iniciativas de reabilitação profissional, cujo objetivo principal é apoiar estas pessoas que apresentam dificuldades ao nível do acesso, manutenção e progressão no emprego (IEFP, 2020).

Entre estas medidas, destaca-se o Programa de Emprego e Apoio à Qualificação de Pessoas com Deficiência e Incapacidade, que engloba diversas formas de apoio:

- Informação, avaliação e orientação para a qualificação e o emprego – Oferece suporte às pessoas com deficiência e incapacidade para fazerem escolhas informadas em relação às suas trajetórias profissionais, a partir da identificação de meios adequados para aumentar a empregabilidade e inserção no mercado de trabalho;
- Apoio à colocação – Visa promover a inserção de pessoas com deficiência e incapacidade no mercado de trabalho. Aborda aspetos como a acessibilidade, adaptação do local de trabalho, desenvolvimento de competências gerais de empregabilidade e sensibilização das entidades empregadores para as vantagens da contratação dos beneficiários do Programa. Além disso, oferece suporte relativamente à procura ativa de emprego e criação do próprio emprego;
- Acompanhamento pós-colocação – Fornece suporte técnico às entidades empregadoras que contratam pessoas com deficiência e incapacidade, bem como aos trabalhadores, visando a manutenção no emprego e progressão na carreira. Isto inclui a adaptação às funções do posto de trabalho, integração no ambiente de trabalho, desenvolvimento de comportamentos pessoais e sociais adequados ao estatuto de trabalhador, e acessibilidade para deslocações nas instalações da empresa por parte dos trabalhadores com deficiência e incapacidade;
- Adaptação de postos de trabalho e eliminação de barreiras arquitetónicas – Fornece apoio financeiro aos empregadores que necessitam de adaptar o equipamento ou o posto de trabalho a acomodar as dificuldades funcionais dos trabalhadores com deficiência e incapacidades. Procura também eliminar obstáculos físicos que possam impedir ou dificultar o acesso do trabalhador com deficiência e incapacidade ao local de trabalho (IEFP, 2020).

Estas medidas estão em consonância com a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (ONU, 2006), bem como com os princípios da CIF. No entanto, a sua eficácia prática levanta questões sobre a operacionalização e fiscalização desses apoios, especialmente quando confrontadas com culturas organizacionais ainda resistentes à inclusão. A ausência de supervisão consistente pode levar à aplicação superficial dessas políticas, comprometendo o seu impacto real. Como aponta a OCDE (1992), é fundamental garantir que os apoios não se

limitem a uma lógica assistencialista, mas que promovam efetivamente uma inclusão sustentada.

De facto, o risco de se perpetuar uma visão assistencialista é real sempre que as medidas não são acompanhadas de mudanças estruturais no mercado de trabalho. A investigação de Gonçalves & Nogueira (2012) alerta para a importância de se ultrapassar a mera obrigatoriedade legal da inclusão, apostando numa verdadeira transformação cultural que valorize o contributo das PcD como profissionais plenos.

Outra medida de apoio relevante é o Emprego Apoiado, definido como o *"exercício de uma atividade profissional com enquadramento adequado e apoios especiais por parte do Estado ou na realização de atividades socialmente úteis"*[5] como o objetivo de capacitar as PcD com competências que lhes permitam regressar ao mercado de trabalho. Esta medida inclui várias modalidades:

- Estágio de inserção – Tem a duração de 12 meses, sem prorrogação, destinado a complementar e aperfeiçoar as competências e promover o melhor desempenho profissional das PcD;
- Contratos Emprego-Inserção – Realização de atividades socialmente úteis por PcD para atender a necessidades sociais ou coletivas temporárias. O objetivo é promover e apoiar a transição destas pessoas para o mercado de trabalho, reforçando as suas competências interpessoais e pessoais, valorizando a autoestima e incentivando hábitos de trabalho;
- Emprego protegido – Exercício de atividade profissional por PcD com capacidade de trabalho reduzida nas áreas de produção ou prestação de serviços da estrutura produtiva dos Centros de Emprego Protegidos (CEP);
- Emprego Apoiado em Mercado Aberto – Desenvolvimento de uma atividade profissional por PcD e com capacidade de trabalho reduzida, nas áreas de produção ou prestação de serviços existentes, sob condições especiais. Isto ocorre por meio de apoio às entidades promotoras da criação de um ou mais postos de trabalho em regime de contrato de emprego apoiado (IEFP, 2020).

A literatura (Fontes, 2009; Observatório da Deficiência e Direitos Humanos, 2023) salienta que a transição para o emprego não apoiado continua a ser um dos principais desafios, comprometendo a sustentabilidade da inclusão, pelo que é importante existirem estas medidas, quando realmente aplicadas.

[5] Conforme publicado no IEFP, disponível para consulta em: https://www.iefp.pt/documents/10181/9748095/Quota+de+Emprego_FAQ_11-02-2020/3a305e7f-a6df-4948-9a29-163d8952594d

Existe ainda uma iniciativa adicional, a Entidade Empregadora Inclusiva, que visa *"distinguir e reconhecer as entidades empregadoras que se destaquem por práticas de gestão abertas e inclusivas relativamente às pessoas com deficiência e incapacidade"*[6]. Este reconhecimento, atribuído a cada dois anos, destina-se a empresas que promovam práticas de gestão inclusivas, contribuindo para um mercado de trabalho mais acessível e equitativo. É também aplicável a PcD que participem na criação de empresas ou do seu próprio emprego (IEFP, 2020). Embora simbólica, esta distinção pode contribuir para a valorização da diversidade no emprego. No entanto, a eficácia de iniciativas deste tipo depende da sua articulação com incentivos reais, fiscalização efetiva e mudança estrutural nas culturas organizacionais. Reconhecer boas práticas é importante, mas não pode substituir o papel regular do Estado na garantia da equidade e no combate à discriminação.

O simbolismo destas distinções pode ter valor estratégico na construção de narrativas inclusivas, mas carece de eficácia real se não estiver integrado numa política robusta, dotada de mecanismos de monitorização e avaliação. Como defende Pinto (s.d), a inclusão não pode depender da boa vontade das entidades, mas sim de um enquadramento político e institucional que assegure direitos e equidade no acesso ao trabalho.

Por fim, o Suporte Financeiro para Produtos e Apoios, considerada um apoio complementar, concede às PcD um apoio financeiro para a aquisição, adaptação ou reparação de produtos de apoio que previnam, compensem, atenuem ou neutralizem as limitações que dificultam o acesso à formação ou ao emprego (IEFP, 2020). Esta medida reforça a importância dos fatores contextuais e ambientais na construção da funcionalidade, tal como propõe a CIF. No entanto, os dados disponíveis (INE, 2022) indicam que o acesso a estes apoios ainda é limitado, quer por questões burocráticas, quer por falhas de comunicação entre serviços, o que acaba por reduzir o seu potencial de transformação.

Como sublinha Fontes (2009), o discurso da cidadania plena para as PcD muitas vezes esbarra em práticas marcadas por um assistencialismo enraizado, que reforça a dependência em vez de promover a autonomia efetiva. Para além disso, Gonçalves e Nogueira (2012) e o Relatório do Tribunal de Contas Europeu (2023) salientam a fraca articulação entre políticas, a sua exceção desigual e a ausência de mecanismos robustos de monitorização. A falta de responsabilização ativa das entidades empregadoras e a escassa fiscalização tornam muitas

[6] Conforme publicado no IEFP, disponível para consulta em: https://www.iefp.pt/documents/10181/9748095/Quota+de+Emprego_FAQ_11-02-2020/3a305e7f-a6df-4948-9a29-163d8952594d

destas medidas dependentes da boa vontade de terceiros, perpetuando assim um modelo de integração condicional, e não de inclusão plena, como defende o modelo social da deficiência.

Por isso, importa reforçar não apenas o desenho das políticas, mas sobretudo a sua implementação, fiscalização e avaliação, garantindo que o investimento público se traduz efetivamente na melhoria das condições de vida e de trabalho das PcD.

4.4.2. Sistema de Quotas de Emprego

Em Portugal, foi implementado um sistema de quotas, em 2001, no âmbito da Administração Pública, com o objetivo de promover a inclusão de PcD. Esta medida visa garantir o direito, previsto na Constituição, de todos escolherem livremente a sua profissão e terem acesso ao emprego em condições de igualdade, conforme estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 29/2001, de 3 de fevereiro. Apesar de representar um avanço normativo importante, a aplicação inicial limitada ao setor público refletia ainda uma abordagem restritiva e pouco abrangente da inclusão laboral, falhando na promoção e mudança estrutural do mercado de trabalho como um todo.

Foi apenas em 2019 que entrou em vigor a Lei n.º 4/2019, de 10 de janeiro, que define um regime específico para o setor privado. A legislação determina que tanto as entidades públicas como as privadas devem assegurar a contratação de, no mínimo, 1% a 2% de trabalhadores com uma incapacidade superior a 60%, consoante sejam de média ou grande dimensão, respetivamente. Para permitir a adaptação a esta exigência, foi estabelecido um período de transição de cinco anos para as empresas com um quadro de pessoal entre 75 e 100 trabalhadores, e de quatro anos para aquelas que empreguem mais de 100 colaboradores (Artigo 5.º da Lei n.º 4/2019, de 10 de janeiro). A morosidade da sua implementação, quase duas décadas após o início no setor público, levanta questões sobre a real prioridade dada à inclusão laboral das PcD, evidenciando um atraso significativo na tradução dos princípios legais em políticas efetivas.

De acordo com a lei, as empresas com 75 a 249 colaboradores devem incluir pelo menos 1% de PcD nos seus quadros e as empresas com 250 colaboradores ou mais têm a obrigação de garantir que pelo menos 2% (Artigo 5.º da Lei n.º 4/2019, de 10 de janeiro). A fixação de quotas percentuais introduz uma ferramenta objetiva para promover a equidade, mas o foco no critério exclusivamente quantitativo pode traduzir-se numa inclusão superficial, ignorando aspetos qualitativos como a adequação das funções, o acesso à progressão na carreira ou a adaptação do contexto laboral às necessidades dos trabalhadores.

No entanto, as empresas que demonstrem a impossibilidade da sua aplicação nos respetivos postos de trabalho estão excluídas, bem como aquelas que comprovem a inexistência de um número suficiente de candidatos com deficiência inscritos nos serviços de emprego e que preencham os requisitos necessários para ocupar as vagas disponíveis (Artigo 8.º da Lei n.º 4/2019, de 10 de janeiro).

Para apoiar as entidades empregadoras na implementação destas medidas, o IEFP disponibiliza informações e recursos, incluindo um documento de perguntas frequentes sobre o sistema de quotas de emprego para PcD (IEFP, 2020). Adicionalmente, o INR oferece assistência técnica às empresas em todas as questões relativas à adaptação dos postos de trabalho (Artigo 7.º da Lei n.º 4/2019, de 10 de janeiro).

Estas ações de suporte técnico e informativo são fundamentais para garantir a correta funcionalidade do sistema de quotas. No entanto, como refere a OCDE (1992), o apoio técnico deve ser complementado por incentivos financeiros e mecanismos de monitorização contínua, assegurando a sustentabilidade das práticas inclusivas e a sua generalização. Sem um sistema eficaz de incentivos e penalizações, estas medidas correm o risco de ser meramente informativas, não resultando em transformações reais nas práticas de recrutamento e gestão.

Este sistema de quotas constitui uma medida de discriminação positiva, que, de acordo com Vilas-Bôas (citado em Moreira, 2017), se define como uma iniciativa que visa equilibrar as oportunidades de pessoas ou grupos sociais sujeitos a discriminação negativa, promovendo a sua integração na sociedade em condições de igualdade. Esta estratégia diferencia-se nitidamente da discriminação negativa, cujo propósito é a desvalorização e exclusão de determinados grupos.

É importante notar que a contratação de PcD não é apenas uma obrigação legal, mas também um compromisso de responsabilidade social, contribuindo para uma sociedade mais inclusiva e equitativa. Este compromisso não deve ser interpretado como um favor ou um gesto simbólico, mas como o reconhecimento do valor e do potencial das PcD enquanto agentes económicos e sociais plenos. A verdadeira inclusão pressupõe o abandono de uma perspetiva solidária, substituindo-a por uma abordagem baseada em direitos humanos.

4.4.3. Políticas Nacionais para a Integração de PcD

Segundo a ENIPD, *"A inclusão das pessoas com deficiência é um objetivo estratégico para a valorização de todos os cidadãos e cidadãs. Só uma sociedade que inclui todas as pessoas pode*

concretizar o seu verdadeiro potencial"[7] e Portugal tem implementado várias estratégias nacionais destinadas à inclusão destas, ao longo dos anos.

Em 2006 foi desenvolvido o primeiro plano estruturado em Portugal para a integração de PcD, o PAIPDI 2006-2009, com o objetivo de implementar uma nova abordagem às políticas de inclusão social para este grupo. O plano estabelece cinco metas principais: a garantia dos direitos humanos; a inclusão das questões relacionadas com a deficiência e incapacidade nas políticas setoriais; a melhoria da acessibilidade a serviços, infraestruturas e produtos; a promoção da qualificação, formação e empregabilidade das pessoas com deficiência e incapacidade; e a capacitação e reforço do conhecimento estratégico na área (MTSS, 2006).

Estas metas revelam uma preocupação estruturada com os direitos das PcD, mas a sua concretização tem sido desigual. Tal como assinala OCDE (1992), os planos de ação precisam de ser acompanhados por mecanismos operacionais, indicadores de impacto e investimento adequado para se traduzirem em mudanças concretas.

Após a implementação do PAIPDI, Portugal ratificou, em 2009, a Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência. Passado um ano desta implementação, surgiu a ENDEF 2011-2013, com o objetivo de dar continuidade ao trabalho intersectorial iniciado pelo PAIPDI e estabelecer medidas em áreas-chave como acessibilidade, participação social e apoio à empregabilidade das PcD (INR, 2010). Com a ratificação da Convenção, o país dá um passo significativo tanto no aspeto legislativo quanto simbólico, unindo-se perante a defesa dos direitos das PcD. No entanto, como destaca a OCDE (1992), a adoção de tratados internacionais deve ser acompanhada por reformas internas concretas para produzir efeitos reais na vida das pessoas.

Foi apenas com o Programa do XXI Governo Constitucional (2015-2019) que surgiram novas políticas focadas nas pessoas com deficiência e incapacidade, promovendo-se uma abordagem social da deficiência. Durante este período, foi criada uma área governamental especifica para a inclusão de PcD. O governo implementou e desenvolveu políticas públicas que garantem os direitos de cidadania para todos, com foco nas PcD, visando reforçar a sua inclusão e participação ativa na sociedade (INR, 2021). Esta mudança de abordagem representa uma rutura importante com uma perspetiva assistencialista ainda dominante em períodos anteriores.

[7] Conforme publicado em Instituto Nacional de Reabilitação, disponível para consulta em: https://www.inr.pt/

Entre as principais iniciativas destacam-se: a criação de uma Prestação Social para a Inclusão; o Regime Jurídico para a Educação Inclusiva; o Programa "Modelo de Apoio à Vida Independente"; a aprovação do novo Regime Jurídico do Maior Acompanhado; ações para promover a empregabilidade das PcD; e melhoria das acessibilidades físicas e digitais. Estas medidas tiveram como objetivo promover a autonomia, participação e autodeterminação das PcD (INR, 2021).

Esta diversidade de medidas demonstra uma abordagem abrangente, mas é necessário assegurar a sua continuidade, independentemente de ciclos políticos. A OCDE (1992), sublinha a importância da estabilidade institucional para garantir a implementação eficaz de políticas inclusivas.

Surge ainda a ENIPD 2021-2025 que integra os objetivos da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, as orientações da Estratégia Europeia da Deficiência 2010-2020 da União Europeia e da Estratégia da Deficiência do Conselho da Europa 2017-2023. Esta estratégia reflete os direitos fundamentais consagrados na Constituição da República Portuguesa e os princípios da Lei n.º 38/2004, de 18 de agosto, que estabelece as bases da prevenção, habilitação, reabilitação e participação das PcD. Entre os princípios da lei, destacam-se a singularidade, cidadania, não discriminação, autonomia, informação, participação, globalidade, qualidade, responsabilidade, responsabilidade pública, transversalidade, cooperação e solidariedade (INR, 2021). Esta articulação entre planos nacionais e compromissos internacionais é um aspeto positivo, mas continua a ser necessário garantir a sua aplicação efetiva no terreno, onde frequentemente persistem barreiras físicas, sociais e institucionais.

A ENIPD 2021-2025 reforça continuamente o compromisso com a inclusão das PcD, consolidando os avanços alcançados até ao momento e projetar o futuro. Este compromisso, assumido pelo XXII Governo Constitucional como uma das prioridades da sua atuação, reflete a visão de uma sociedade mais justa e solidária, que valoriza a diversidade e a reconhece como um elemento essencial para o desenvolvimento e progresso.

Por forma a atingir os seus objetivos, a ENIPD 2021-2025 define metas gerais e específicas da seguinte forma:

- Objetivo 1 – Incentivar, ampliar e fortalecer uma rede inovadora de serviços, estruturas e apoios sociais, adaptados às especificidades de cada região e às necessidades das PcD (INR, 2021);

- Objetivo 2 – Inovação em atividades específicas: Fomentar a implementação de soluções ligadas às Atividades Socialmente Úteis (ASU) e o emprego na comunidade, e impulsionar simultaneamente a prática de voluntariado inclusivo (INR, 2021);
- Objetivo 3 – Reforçar, modernizar e simplificar os benefícios de apoio social para PcD: Expandir e aprofundar a cobertura de proteção social às PcD; reformular e simplificar os benefícios sociais relacionados com a dependência (INR, 2021).

Esta definição e metas claras é um elemento positivo da estratégia, pois facilita a sua monitorização e avaliação. Ainda assim, conforme aponta a OCDE (1992), é crucial que estas metas estejam associadas a indicadores mensuráveis, prazos definidos e recursos financeiros alocados.

Por forma a combater a pobreza, foi criada a Estratégia Europeia para os Direitos das Pessoas com Deficiência 2021-2030, que define os objetivos e prioridades da União Europeia no que diz respeito às PcD, abrangendo áreas como acessibilidade, direitos de cidadania, qualidade de vida, igualdade de acesso e não discriminação, além da promoção dos seus direitos a nível global. Reconhece a diversidade das deficiências, incluindo incapacidades físicas, mentais, intelectuais ou sensoriais de longa duração. No entanto, esta estratégia não tem carácter juridicamente vinculativo, funcionando sobretudo como um instrumento político, cuja implementação depende de uma ação coordenada entre os Estados-Membros e a União Europeia (TCE, 2023). Esta limitação levanta preocupações quanto à sua eficácia real, dado que muitos avanços podem depender exclusivamente da vontade política nacional.

Esta mesma estratégia traduz os princípios da Convenção em objetivos concretos e ações práticas, incluindo sete iniciativas emblemáticas e cinquenta e sete outras medidas, algumas das quais estão sujeitas a regulamentação da União Europeia. Estas ações abrangem a elaboração de diretrizes e ferramentas sobre temas específicos, a revisão de estratégias com impacto nas PcD, a avaliação da aplicação da legislação, a realização de estudos, a cooperação com Estados-Membros e partes interessadas, bem como o apoio à utilização de fundos europeus. A implementação da estratégia é acompanhada através de um quadro específico com indicadores de deficiência. Cerca de metade das ações têm um prazo definido para a conclusão, enquanto as restantes estão em andamento ou com data por terminar (TCE, 2023). A existência de metas, prazos e indicadores é um aspeto positivo desta estratégia. No entanto, a ausência de uma estrutura de sanções e a dependência da vontade política dos Estados-Membros podem limitar a sua implementação efetiva.

CAPÍTULO 5

Conclusões

A presente tese teve como intuito compreender e analisar as medidas que os poderes públicos têm vindo a adotar em Portugal para promover a inclusão de PcD no mercado de trabalho, seguindo uma abordagem qualitativa, descritiva e exploratória, centrada numa análise documental e estatística. Pretendeu-se identificar e examinar as principais políticas públicas e estratégias que estruturam esta área de intervenção. A análise baseou-se na leitura e análise de documentos legais, planos estratégicos e dados estatísticos disponibilizados por entidades oficiais, no sentido de fazer uma leitura crítica e fundamentada sobre a situação relativa aos direitos de PcD, em especial no que diz respeito à inclusão no mercado de trabalho.

Os resultados disponíveis expressam uma progressiva consolidação ao nível da legislação e das estratégias nacionais. A implementação do sistema de quotas, a aprovação de estratégias como o PAIPDI, a ENDEF e a mais recente ENIPD 2021-2025, tal como a ratificação da Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, enaltecem o esforço do Estado português no sentido de garantir a igualdade de oportunidades. Estas medidas demonstram uma tentativa de mudança de perspetivas, procurando passar de uma perspetiva assistencialista para uma perspetiva baseada nos direitos humanos e na justiça social. No entanto, é possível observar, através da análise crítica dos dados estatísticos disponíveis sobre a taxa de atividade, desemprego e condições de vida das PcD, que a realidade concreta ainda não acompanha eficazmente os avanços legais e estratégicos.

Este estudo contribuiu com uma pesquisa fundamentada e articulada com diversas fontes, procurou verificar a aplicabilidade da informação e o impacto no contexto português. Este trabalho contribui também para uma maior compreensão relativa às barreiras estruturais que continuam a condicionar a plena inclusão laboral das PcD, tais como a não adequação dos postos de trabalho, a ausência de mecanismos eficazes de monitorização e a redução do acesso à formação profissional inclusiva. Ao integrar uma análise crítica da legislação, das políticas e dos dados estatísticos, o estudo oferece um contributo relevante para o campo das políticas sociais e do direito ao trabalho em contextos vulneráveis.

Não obstante, o estudo apresenta algumas limitações inerentes à sua metodologia. A análise baseou-se apenas em dados secundários e em documentos oficiais, o que poderá não refletir, na totalidade, a realidade vivida pelas PcD no mercado de trabalho. A ausência de entrevistas ou

inquéritos a PcD, entidades empregadoras ou técnicos especializados, limita a profundidade da análise qualitativa sobre os impactos reais das políticas no quotidiano destas pessoas.

Os resultados deste estudo apontam para a necessidade de reforçar mecanismos de implementação e fiscalização das políticas públicas de inclusão. A operacionalização eficaz do sistema de quotas, o acompanhamento técnico às entidades empregadoras, a adaptação dos postos de trabalho e a articulação entre os serviços de emprego, educação, saúde e segurança social são medidas essenciais para assegurar a inclusão das PcD no contexto laboral. É igualmente relevante promover uma mudança cultural e organizacional que ultrapasse a visão utilitarista do emprego, valorizando os direitos destas pessoas.

Para investigações futuras, recomenda-se o desenvolvimento de estudos que deem mais voz às próprias PcD, bem como aos diferentes agentes envolvidos nos processos de inclusão laboral. A análise de boas práticas nacionais e internacionais, a avaliação do impacto de programas específicos e o estudo entre deficiência, gênero, idade e território constituem áreas relevantes para aprofundar o conhecimento sobre a inclusão socioprofissional.

Por forma a concluir, a inclusão das PcD no mercado de trabalho deve ser assumida como uma responsabilidade coletiva e contínua. Mais do que uma exigência legal, trata-se de um dever ético e social, assente na promoção da dignidade humana, da equidade e da coesão social. A alcance pleno dos direitos das PcD implica não apenas políticas consistentes, mas também vontade política, envolvimento comunitário e compromisso institucional. É neste quadro que a presente tese se insere, pretendendo ser um contributo para o debate e para a construção de uma sociedade mais inclusiva e justa.

Referências Bibliográficas

Bampi, L. N. S., Guilhem, D., & Alves, E. (2010). *Modelo social: uma nova abordagem para o tema deficiência*. Revista Latino-Americana de Enfermagem. 18(4), 816-823. Doi.org/10.1590/S0104-11692010000400022. Disponível em: https://revistas.usp.br/rlae/article/view/4224/5266

Buchalla M. C. (2003). *A Classificação Internacional de Funcionalidade, Incapacidade e Saúde*. Doi: 10.11606/issn.2317-0190.v10i1a102426

CMAJ 2019 January 7;191: E16-8. Doi: 10.1503/cmaj.181008. Disponível em: https://www.cmaj.ca/content/191/1/E16

Darren, M., & Timothy, L. (2013). Disability history: Humanity worth defending. *The Ohio Social Studies Review*, *50*(2), 15 - 21. Disponível em: https://scholarcommons.sc.edu/aiken_education_facpub/1/

Diário da República. (2013). *Diário da República, 1.ª série — N.º 7 — 10 de janeiro de 2013.* Disponível em: https://files.diariodarepublica.pt/1s/2013/01/00700/0011700117.pdf

Fontes, F. (2009). *Pessoas com deficiência e políticas sociais em Portugal: Da caridade à cidadania social*. Revista Crítica de Ciências Sociais [Online], (86). DOI: 10.4000/rccs.233. Disponível em: https://journals.openedition.org/rccs/233.

Fioranelli, M., & Roccia, M. (2015). *Historical Evolution of Disability Concept. History of Medicine and Ethics Journal*, 1(1), 1-9. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/275407659_Volume1_Issue1_Historical_Evolution_of_Disability_Concept

Gonçalves, J. & Nogueira, J. M. (2012). *O Emprego das Pessoas com Deficiências ou Incapacidade – Uma abordagem pela igualdade de oportunidades*. Centro de Informação e Documentação GEP – CID. Disponível em: https://www.cartasocial.pt/documents/10182/14117/emprego_pdi.pdf/c64dbd86-a8ee-440d-a094-523a5a928cbc

Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP). (2020). *Quota de emprego para pessoas com deficiência: Perguntas frequentes*. Recuperado de https://www.iefp.pt/documents/10181/9748095/Quota+de+Emprego_FAQ_11-02-2020/3a305e7f-a6df-4948-9a29-163d8952594d

Instituto Nacional de Estatística (2011). *Saúde e Incapacidades em Portugal*. Disponível em: https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_publicacoes&PUBLICACOESpub_boui=149446932&PUBLICACOESmodo=2&xlang=pt

Instituto Nacional de Estatística (2022). *O que nos dizem os Censos sobre as dificuldades sentidas pela população com incapacidades*. Disponível em: https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_publicacoes&PUBLICACOESpub_boui=66200373&PUBLICACOESmodo=2

Instituto Nacional para a Reabilitação (2010). *Estratégia Nacional para a Deficiência 2011-2013 (ENDEF)*. Disponível em: https://www.un.org/development/desa/disabilities/wp-content/uploads/sites/15/2019/10/Portugal_National-Disability-Strategy-ENDEF-2011-–-2013.pdf

Instituto Nacional para a Reabilitação (2021). *Estratégia Nacional para a Inclusão das Pessoas com Deficiência 2021-2025*. Disponível em: https://www.inr.pt/

Ministério da Reforma do Estado e da Administração Pública (2001). *Diário da República n.º 29/2001*, Série I-A de 2001-02-03, páginas 587 – 589. Disponível em Decreto-Lei n.º 29/2001 | DR

Ministério Público. (s.d.). *Regras gerais de igualdade de oportunidades e não discriminação no Ministério Público*. Disponível em https://dcjri.ministeriopublico.pt/sites/default/files/regrasgerais-igualdadeoportunidades.pdf

MTSS (2006). *Plano de Ação para a Integração das Pessoas com Deficiência ou Incapacidade (2006-2009)*. Disponível em: https://www.un.org/development/desa/disabilities/wp-content/uploads/sites/15/2019/10/Portugal_1st-Action-Plan-for-the-Integration-of-Persons-with-Disabilities-2006-2009.pdf

Moreira, H. K. C. (2017). *Discriminação Positiva: Ações Afirmativas em Benefício da População Negra no Brasil*. (Master's Thesis, Universidade de Coimbra). Disponível em https://estudogeral.sib.uc.pt/bitstream/10316/84043/1/HERLA%20KALINA%20COURA%20MOREIRA%20FIM%21.pdf

Observatório da Deficiência e Direitos Humanos (2023). *Pessoas com deficiência em Portugal: Indicadores de direitos humanos 2023*. OBSERVATÓRIO DA DEFICIÊNCIA E DIREITOS HUMANOS. ISCSP – INSTITUTO SUPERIOR DE CIÊNCIAS SOCIAIS E POLÍTICAS. Disponível em https://pessoas2030.gov.pt/wp-content/uploads/sites/19/2023/12/RELATORIO_ODDH2023-14dez.pdf

OCDE (1992). *Employment Policies for People with Disabilities: Report by an Evaluation Panel*. OECD Publishing. Disponível em https://www.oecd.org/en/publications/employment-policies-for-people-with-disabilities_e33fb502-en.html

Organização Mundial da Saúde (2013). *Como usar a CIF: Um manual prático para o uso da Classificação Internacional de Funcionalidade, Incapacidade e Saúde (CIF).* Versão preliminar para discussão. Disponível em: https://fsp.usp.br/cbcd/wp-content/uploads/2015/11/Manual-Pra%cc%81tico-da-CIF.pdf

Pichler, R. F. (2019*). User- Capacity Toolkit: conjunto de ferramentas para guiar equipes multidisciplinares nas etapas de projetos de Tecnologia Assistiva*. Tese de Doutoramento. Universidade Federal de Santa Catarina. Disponível em: https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/211542

Pinto, P. C. (s.d.). *Deficiência, Sociedade e Direitos: A visão do sociólogo.* Lisboa: Instituto de Ciências Jurídico-Políticas. Disponível em https://www.icjp.pt/sites/default/files/media/723-1116.pdf

Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (2017). *Diário da República n.º 193/2017*, 1º Suplemento, Série I de 2017-10-06, páginas 5600-(2) a 5600-(14). Disponível em: Decreto-Lei n.º 126-A/2017 | DR

Tribunal de Contas da União Europeia. (2023). *Apoio às pessoas com deficiência: Intervenção da UE tem pouco impacto prático. Relatório Especial 20/2023.* Disponível em https://www.eca.europa.eu