



Brasília | ano 54 | nº 214  
abril/junho – 2017

# Direito ao trabalho como elemento de inclusão social da pessoa com deficiência

Análise da Lei nº 13.146/2015

RAFAEL DIOGO DIÓGENES LEMOS

**Resumo:** O presente trabalho visa a analisar criticamente o modelo de inclusão da pessoa com deficiência no mercado de trabalho. Para isso, tomar-se-ão como pano de fundo os instrumentos previstos antes e depois da edição da Lei nº 13.146/2015. Os modelos serão analisados sob a óptica da inclusão social, abordando o ingresso no mercado de trabalho, a superação das desigualdades e a eliminação da discriminação, objetivos da Convenção sobre Direitos da Pessoa com Deficiência, da Organização das Nações Unidas. Por fim, o modelo brasileiro será comparado com estratégias adotadas em outros países e comparadas criticamente sob o tripé de inclusão, superação das desigualdades e eliminação de atos discriminatórios.

**Palavras-chave:** Igualdade. Pessoa com deficiência. Inclusão social. Dignidade humana.

## Introdução

O tratamento conferido pelo Direito à pessoa com deficiência (PCD) refletiu a abordagem de isolamento e exclusão com que a sociedade historicamente a trata, como a segregação de leprosos narrada na Bíblia e o “descarte” de pessoas com alguma diferença física na sociedade ateniense.

Somente no século XX houve mudança no paradigma excludente para o reconhecimento da PCD como inclusa na sociedade e a necessidade de “aceitá-la” e, até certo ponto, incluí-la na educação, no trabalho e no lazer. Essa aceitação que, inicialmente, ocorria apenas com a proi-

Recebido em 2/3/17  
Aprovado em 9/4/17

bição de certos atos excludentes, passou a ser reforçada pela necessidade de atos positivos da sociedade e do Estado de modo a eliminar barreiras e mecanismos que dificultavam ou impossibilitavam sua vida normal.

No século XXI, houve o fortalecimento do paradigma de inclusão, tendo a Convenção sobre Direitos da Pessoa com Deficiência (CDPD), da Organização das Nações Unidas (ONU), em 2007, reforçado a necessidade de o Estado superar barreiras físicas, educacionais e culturais para a necessária igualdade da PCD.

Sob essa óptica, a Lei nº 13.146/2015 (BRASIL, 2015), também denominada Estatuto da Pessoa com Deficiência (EPCD), praticamente reproduziu a CDPD e estabeleceu diversos campos em que é necessária a atuação estatal para a eliminação de mecanismos que impeçam a cidadania plena da PCD – desde dispositivos legais conferindo-lhe maior autonomia familiar até a previsão de políticas públicas na área de moradia, assistência social e trabalho. Há a nítida superação de um modelo baseado na aceitação da PCD para sua necessária inclusão como ser humano dotado de dignidade, direitos e deveres em igualdade com qualquer outro. Sob o ponto de vista jurídico, as ações afirmativas a serem desenvolvidas pelo Estado devem encontrar respaldo nos princípios da igualdade material e da dignidade humana, não devendo ele ser mero distribuidor de programas assistencialistas que não integram o indivíduo à sociedade.

Dada sua importância, o trabalho – como instrumento de geração de riquezas, de fortalecimento da individualidade e da cidadania, e de concretização da dignidade humana, mormente numa sociedade voltada para o trabalho –, ganhou atenção especial no EPCD, considerado direito fundamental, e mereceu um capítulo específico. É no mercado de trabalho que as pessoas constroem e fortalecem relações so-

ciais, desenvolvem sua independência individual e financeira, testam sua educação e habilitação profissional, constroem sua autoestima e afirmam-se como indivíduos.

O presente estudo buscará demonstrar a importância do trabalho para os objetivos do EPCD e da CDPD, analisar os mecanismos criados ou condensados pelo Estatuto para a concretização desse direito fundamental e trazer exemplos utilizados com eficiência em outros países que adotam políticas diferentes para fomentar o trabalho e permitir a inclusão do PCD.

## **1. O tratamento jurídico conferido à PCD no Brasil**

A inclusão da PCD no ordenamento jurídico, como sujeito de direito e obrigações e como corolário dos princípios da igualdade e da dignidade da pessoa humana é recente no Brasil e vem ganhando protagonismo após uma trajetória de batalhas, marcada por forte preconceito derivado de séculos de discriminação e segregação.

A história da humanidade aponta que a imagem relacionada às pessoas com deficiência – física ou intelectual, passageira ou permanente – é a de deformação e inferioridade perante as demais. O nascimento de uma PCD era tido como pena ou castigo pelos “pecados” da própria pessoa ou de seus antepassados, e muitos recém-nascidos eram abandonados ou escondidos para não “envergonharem” seus familiares.

A PCD que, por sorte, sobrevivesse ao abandono dos familiares, estava fadada a levar uma vida de segregação social, visto que as comunidades primitivas baseavam sua inclusão naquilo em que as pessoas podiam colaborar; sendo inapta fisicamente para atividades roti-

neiras, a PCD não era bem-vinda ao seio social.

Durante a Idade Média, a ideologia cristã, que permeava boa parte da sociedade europeia, julgava o homem “à imagem e semelhança de Deus”, e, como tal, deveria ser perfeito mental e fisicamente, de modo que a PCD, por não refletir essa “imagem divina”, não seria considerada humana. Apesar dessa exclusão, a doutrina cristã, seguindo os princípios do amor ao próximo e da caridade, acabou por acolher as PCDs, combatendo a prática de eliminação dos filhos com deficiência. Nesse contexto, o instituto da “roda dos expostos” (ou “roda dos desafortunados”) acolheu muitas crianças com deficiência abandonadas, passando à Igreja obrigação de educá-las e criá-las.

No Brasil, a inclusão das PCDs ocorreu inicialmente em 1854, com a edificação do Imperial Instituto dos Meninos Cegos, posteriormente denominado Instituto Benjamin Constant, em funcionamento até hoje no Rio de Janeiro. Apesar de ser considerado marco importante na concretização da cidadania de PCDs, a implantação do Instituto ainda refletia a cultura da época de exclusão e segregação dos deficientes, apartando-os do restante da sociedade como forma de esconder da população pessoas consideradas “diferentes”.

Até a Segunda Guerra Mundial, outras instituições – muitas com natureza filantrópica – foram criadas com caráter eminentemente assistencial, não havendo ainda preocupação de inclusão e de conscientização da cidadania e da igualdade com os demais membros da sociedade.

Entre 1957 e 1993, foram adotadas políticas educacionais de âmbito nacional, com a criação de campanhas e estratégias voltadas especificamente para a PCD. Nesse período, houve uma mudança de paradigma no Brasil, deixando para trás o tratamento instituciona-

lizado, que excluía a PCD do convívio social e até mesmo familiar, para incluí-la na sociedade, que passava a aceitá-la como membro, apesar das diferenças. Além disso, a sociedade como um todo passou a estudar com mais afinco o tema, merecendo destaque os trabalhos de Vygotsky, que concentrou seus estudos na formação e implemento de habilidades das crianças com deficiência, que poderiam formar a estrutura para o desenvolvimento integral de suas capacidades.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, alterou o paradigma nos países signatários e norteou movimentos de PCDs e seus familiares, que criticavam a discriminação. Assim, foi-se paulatinamente adotando o critério do assistencialismo, entendendo que as PCDs precisavam de ajuda do Estado e da sociedade, justificando o progressivo desaparecimento de instituições específicas em virtude do alto custo que recaía sobre o Estado para sua manutenção. O critério econômico justificou, então, a possibilidade de que crianças com deficiência frequentassem as mesmas escolas que outras ou a possibilidade de que realizassem o mesmo trabalho quando atingissem a vida adulta.

Depois da promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB), em 1988, foi adotado no País um paradigma de integração, que permitia a “adaptação” da PCD à sociedade por meio de treinamento e educação especial que possibilitassem o ingresso ou a entrada no mercado de trabalho. A CRFB prevê, em seu art. 7º, XXXI, a proibição de qualquer discriminação no tocante a salário e a critérios de admissão da PCD e estabelece como competência concorrente da União legislar sobre a proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência (art. 24, XIV) (BRASIL, 1988). Três anos após a promulgação da CRFB, a Lei nº 8.213/1991

previa assistência social específica para as PCDs e estabelecia a habilitação e a reabilitação profissional, conferindo-lhes meios para a (re)educação e a (re)adaptação profissional (art. 89), e estabelecia política obrigatória de cotas para empresas com cem ou mais empregados, sendo considerada uma das primeiras ações afirmativas para PCD adotadas no Brasil (BRASIL, 1991).

A despeito da inovação e da nítida evolução na abordagem às PCDs, ainda estava clara a adoção do assistencialismo no modelo de inclusão. A demora na superação daquele modelo para este, baseado nos direitos humanos, levou a críticas diretas da ONU, que em 2015 afirmou que o Brasil ainda tratava as PCDs sob a óptica do modelo médico de deficiência, sendo urgente a adoção do modelo de direitos humanos preconizado pela Organização.

A supressão daquele modelo, pelo menos sob o plano normativo, ocorreu somente em 2008, com a edição do Decreto Legislativo nº 186 (BRASIL, 2008), que aprovou o texto da CDPD, que passou a integrar o ordenamento jurídico nacional conforme o disposto no art. 5º, § 3º, da CRFB (BRASIL, 1988). Em 2015, o EPCD instituiu a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência, destinada a assegurar e promover, em condições de igualdade, o exercício do direito e das liberdades fundamentais da PCD, visando à sua inclusão social e cidadania (BRASIL, 2015).

### **1.1. A PCD na sociedade: os paradigmas da exclusão, aceitação e inclusão**

Os modelos de tratamento conferidos às PCD são definidos pela doutrina, em geral, como: o modelo de prescindência, o modelo médico (ou de reabilitação) e o modelo social. A alteração desses modelos leva também à mudança de paradigmas na abordagem sócio-

jurídica das PCDs: o da exclusão, o da integração (ou da adaptação social) e o da inclusão, respectivamente (LOPEZ GONZÁLES, 2006).

O primeiro modelo considerava que as causas da deficiência eram de cunho religioso ou, de certo modo, divinas, considerando inúteis as pessoas que nasciam com alguma deficiência, por não contribuírem para a sociedade; por isso, mereciam o ostracismo ou até mesmo a morte – um lembrete constante da punição divina à pessoa ou a seus familiares. Esse modelo, utilizado fortemente até o início do século XX pode ser exemplificado com o *jure patrio* na Lei das XII Tábuas, que estabelecia que filho nascido monstruoso fosse morto imediatamente.

O modelo médico ou de reabilitação surgiu no final da Primeira Guerra Mundial; com a necessidade de cuidados aos milhares de feridos, passou-se a considerar que as causas da deficiência eram científicas; como tais, necessitavam ser estudadas e podiam ser mais bem compreendidas e, algumas vezes, até curadas. As pessoas não eram mais consideradas inúteis, uma vez que passavam a ser estudados meios de aceitação social e mesmo tentativas de sua reabilitação e seu reingresso na sociedade. O paradigma de exclusão deu lugar ao paradigma de integração, em que a sociedade *aceitava* a existência e a convivência com pessoas diferentes, desde que elas se adaptassem às regras comuns e ao cotidiano da sociedade; eram tratadas igualmente sob a óptica formal, sem considerar diferenças justificadoras de eventual tratamento desigual.

Trata-se, inegavelmente, de uma evolução no tratamento das PCDs. Não mais se falava em expurgá-las do convívio social, mas *aceitava-as* como integrantes da sociedade. A evolução dos estudos médicos sobre reabilitação física, desenvolvimento de medicamentos, intervenções cirúrgicas e genéticas

são contribuições importantes que até hoje existem e devem ser fomentadas no acompanhamento da PCD. Por outro lado, nas relações sociais desenvolvidas sob essa óptica, considerava-se sempre a PCD com sua identidade reduzida. A sociedade, ao *aceitar* as PCDs, fazia-o tratando-as como cidadãos de segunda categoria. A deficiência e, sobretudo, as limitações dela advindas, eram entendidas em parte como uma construção social, enraizando um preconceito até hoje visível.

Por fim, o modelo social, surgido em meados da década de 60 no Reino Unido como resposta às abordagens médicas, estabeleceu que a deficiência não devia ser entendida como problema individual, mas como questão eminentemente social, transferindo então a responsabilidade pelas limitações e desvantagens da PCD para a sociedade, que deveria arcar com o ônus de superá-las. Medeiros e Diniz (2004, p. 8) explicam que:

O ponto de partida teórico do modelo social é ser a deficiência considerada uma experiência resultante da interação entre características corporais do indivíduo e as condições da sociedade em que ela vive, isto é, da combinação de limitações impostas pelo corpo com algum tipo de perda ou redução de funcionalidade (“lesão”) a uma organização social pouco sensível à diversidade corporal.

O conceito social trazia consigo o paradigma da inclusão, que estabelece que não basta a sociedade *aceitar* as PCDs, já que em direitos e obrigações são iguais a qualquer outro membro da sociedade. O paradigma de inclusão, proveniente do conceito inclusivo de direitos humanos, trata-as como cidadãos aptos a ter uma vida com total independência e pleno desenvolvimento de todas as capacidades individuais.

Esse modelo justifica ações afirmativas como políticas de cotas no trabalho, temas como educação inclusiva, supressão de barreiras físicas e arquitetônicas, possibilitando o exercício de direitos fundamentais básicos de qualquer cidadão, entre outras. Adota-se o conceito material de isonomia, em substituição à igualdade formal, aplicada sob o modelo médico ou de reabilitação. Os princípios da dignidade humana, da igualdade material e da solidariedade são norteadores no paradigma inclusivo que fundamenta axiologicamente os textos normativos sobre PCD após a CDPD.

A necessária inclusão da PCD envolve questões de identidade dos cidadãos, solidariedade, autonomia e dignidade humana. A ordem jurídica, como conjunto de normas eticamente impregnadas, deve conter mecanismos para a promoção da coexistência com igualdade de direitos entre todos os indivíduos, fomentando a inclusão com sensibilidade para as diferenças. Deve haver equilíbrio entre o necessário reconheci-

mento das PCDs como grupo social; não devem ser tratadas à margem da sociedade, pois são sujeitos de direitos e obrigações como qualquer outra pessoa (KALUME, 2005).

Esse conceito não é imune a críticas por ser utópico, no sentido de que a mera eliminação de barreiras ou a concessão de oportunidades diferenciadas para o exercício do direito à educação e ao trabalho são suficientes para o desenvolvimento integral das capacidades da PCD, tornando-a completamente independente. Diante de casos severos de deficiência, essas atitudes isoladamente pouco ou em nada contribuirão para a concretização dos direitos da PCD, sendo necessária a adoção em conjunto de outros parâmetros que discutam a vulnerabilidade desse grupo em situação ainda mais desvantajosa.

Busca-se, então, a aplicação concomitante dos modelos médico e social, a relativização do lema *os limites são sociais e não do indivíduo* e a defesa de que os cuidados médicos, psicoterápicos e farmacêuticos, indispensáveis para a vida em sociedade da PCD mais debilitada; as políticas públicas não devem somente buscar tornar as pessoas independentes, mas “criar condições para que o cuidar seja exercido”. A CDPD assume, em seu preâmbulo, a premência de se reconhecer a diversidade das PCDs, sendo ilegítimo tratá-las de igual forma, como se houvesse apenas um tipo de deficiência ou as dificuldades e limitações fossem as mesmas para todos.

A mera eliminação de barreiras físicas às PCDs não implica que elas não existem e que não fazem parte da rotina dessas pessoas. Liz Crow, militante feminista com deficiência e que trabalha em consultoria para a igualdade entre PCDs, afirma categoricamente que sua vida tem duas fases, uma antes e outra depois do modelo social. Descobre, por exemplo, que seu corpo não era responsável por todas as dificuldades, que eram causadas por barreiras (visíveis ou não) externas construídas pela sociedade. Por outro lado, testemunha que:

External disabling barriers may create social and economic disadvantage but our subjective experience of our bodies is also an integral part of our everyday reality. What we need is to find a way to integrate impairment into our whole experience and sense of ourselves for the sake of our own physical and emotional well-being and, subsequently, for our individual and collective capacity to work against disability (CROW, 1996, p. 58).

A dor e o desafio interno da deficiência podem ser tão sacrificantes, que as barreiras externas são dificuldades secundárias. É premente pensar a deficiência em seu conceito objetivo e científico, explorando o modelo médico-científico de tratamento, a interpretação individual da deficiência e, por último, a influência do contexto social sobre a

deficiência, com a necessária inclusão do deficiente à sociedade, eliminando-se quaisquer barreiras (tangíveis e intangíveis) ao pleno desenvolvimento de suas capacidades individuais, sem que seja perdido de vista o fato de que a inclusão eficiente dar-se-á com a conjugação da eliminação de barreiras existentes (arquitetônicas, preconceituosas etc.) e com a necessária aceitação das limitações e/ou necessidades da PCD.

## 1.2. A CDPD e o EPCD – principais disposições e natureza jurídica

O EPCD trouxe significativas alterações na abordagem da PCD pelo Direito brasileiro. Antes do seu advento, vigoravam comandos destinados primordialmente à destinação de vagas em concursos públicos e em empresas privadas para a PCD (Lei nº 8.112/1990 e a Lei nº 8.213/1991) (BRASIL, 1990; 1991) bem como os que tratavam da concessão de aposentadoria à PCD, regulamentando o disposto no art. 201, § 1º, da CRFB (Lei Complementar nº 142/2013)<sup>1</sup> (BRASIL, 2013a), além da CDPD, incorporada pelo ordenamento jurídico com *status* de norma constitucional.

A CDPD baseia-se nos princípios do *in dubio pro capax* e da intervenção mínima (MENEZES, 2015). Apresenta, entre outras mudanças, a substituição da expressão “pessoa portadora de deficiência” por “pessoa com deficiência”, o reconhecimento da deficiência como um conceito em evolução, a necessidade da superação de barreiras sociais e o reconhecimento da diversidade das PCDs como temas primordiais na elaboração de qualquer política que preveja a sua inclusão social.

Embora se aproxime do modelo social de abordagem médica, ao reconhecer a diversidade

de das pessoas, a Convenção assume a necessidade de uma abordagem diferenciada para cada uma delas, entendendo que, em alguns casos, não é suficiente a mera supressão de barreiras físicas e sociais para a total inclusão social da PCD. Estabelece que os Estados signatários devem promover sistemas de apoios e salvaguardas, assim definidos como aquelas providências que visam a evitar que os mecanismos de apoio venham a prejudicar os direitos das pessoas por eventuais abusos ou excessos cometidos (MENEZES, 2015, p. 6). No âmbito de fortalecimento da dignidade humana, a CDPD reconheceu a autonomia da PCD em igualdade com as demais pessoas, garantindo-lhe também o direito à integridade fisiopsíquica, liberdade de locomoção, o direito à nacionalidade, à vida independente, à ampla mobilidade e à constituição e proteção da família como parte fundamental da dignidade e autonomia do ser humano.

Após a internalização desse tratado internacional como norma constitucional, emergiu a necessidade da elaboração de uma norma geral que versasse sobre a PCD, abordando os diversos aspectos de sua existência – desde temas como a avaliação da deficiência, os conceitos necessários, a capacidade civil, o direito à igualdade e à não discriminação, os direitos à vida, à saúde, até temas mais específicos, como a habilitação e a reabilitação profissional, os projetos de acessibilidade, os crimes e as infrações administrativas, e os meios de inclusão da PCD no trabalho.

O sexto capítulo da Lei nº 13.146/2015, que aborda a inclusão da PCD no trabalho, a habilitação e a reabilitação profissional estampa o que fora preconizado pela Convenção, ao estatuir o conceito de ambiente de trabalho aberto, inclusivo e acessível, proibir a discriminação e promover a igualdade de oportunidades com outras pessoas, incluir condições justas e favo-

<sup>1</sup> Ver Silva, Leitão e Dias (2016, p. 5-6).



ráveis de trabalho e igual remuneração para trabalho de igual valor e vedar qualquer restrição ao trabalho da PCD, tanto nas etapas de seleção ou recrutamento quanto nas de ascensão profissional. A Lei da Inclusão, assim como a Convenção, estabelece a manutenção de programas de estímulos ao empreendedorismo e ao trabalho autônomo, incluindo o cooperativismo e o associativismo. O fortalecimento do cooperativismo é importante meio de fortalecimento da identidade de um grupo social e de promoção de fins econômicos, educativos e sociais entre seus membros com base na ajuda mútua de seus membros (BRASIL, 2015).

O EPCD reproduz a CDPD em diversos pontos, mas especifica ou mesmo amplia os direitos nela previstos. Todavia, se por um lado a CDPD tenha sido incorporada ao direito nacional com *status* de norma constitucional, positivando novos direitos fundamentais individuais e sociais, o EPCD foi aprovado com *status* de lei ordinária. Assim, os direitos previstos nesse dispositivo poderiam ser revogados por leis posteriores? Ou, dito de outra forma, os direitos estampados no EPCD estão gravados com cláusula de proibição de retrocesso, inalienabilidade, irrevogabilidade ao entrarem em conflito com outros direitos fundamentais, assim como ocorrem com os direitos previstos na norma constitucional?

As normas constitucionais gozam de superioridade formal e demandam, portanto, procedimento específico para sua revogação. Há, também, normas constitucionais cuja proibição de supressão ou diminuição de seu alcance é prevista pela CRFB como forma de impedir o esvaziamento do conteúdo axiológico constitucional. Entretanto, dada a impossibilidade de o texto constitucional especificar o âmbito normativo de toda norma nele inserta, cabe à legislação infraconstitucional especificar o campo de atuação – muitas vezes, alargando a previsão originária da Constituição.

Essas normas “acessórias” ao texto constitucional são denominadas “bloco de constitucionalidade”, uma tentativa de se estabelecer um conceito material de Constituição que não coincide exatamente com seu conceito formal (RUBIO LLORENTE, 1989). O reconhecimento desse bloco visa a conferir unidade axiológica ao ordenamento, de modo que qualquer lei, decisão ou outro ato estatal que contrarie essa unidade axiológica seja considerada inconstitucional bem como possa permitir que os tribunais constitucionais, em países em que atuam como tais, apreciem qualquer desobediência à norma que, apesar de não constar formalmente do texto constitucional, com ela se coadune e, por isso, esteja inserta no “bloco de constitucionalidade”.

Conquanto o segundo objetivo do bloco não tenha tanta razão de ser no Direito brasileiro, já que o Supremo Tribunal Federal (STF) não é

tribunal constitucional propriamente dito, é certo que o STF já reconheceu em diversos julgados a existência desse bloco, ampliando o controle de constitucionalidade difuso ou concentrado, pois “a exata qualificação conceitual dessa categoria jurídica projeta-se como fator determinante do caráter constitucional, ou não, dos atos estatais contestados em face da carta política” (BRASIL, 2002).

O EPCD reproduz o que já fora positivado pela Convenção, em especial os direitos fundamentais e sociais da PCD, bem como o fortalecimento da igualdade, a inclusão como fundamento do princípio geral da solidariedade e da igualdade, a dignidade e a autonomia humana assim como direito ao trabalho, à não discriminação, à vida, à habilitação e a reabilitação, entre outros.

Os textos contêm idêntico fundamento axiológico e o EPCD afirma textualmente que toma como base a CDPD e seu Protocolo Facultativo, ratificados pelo Decreto Legislativo nº 186/2008 (BRASIL, 2008). Essa afirmação seria mesmo desnecessária, mas fortalece a posição dessa norma como elemento indissociável da Convenção. Ambas devem ser lidas e aplicadas em conjunto, complementando-se mutuamente e fortalecendo direitos e posicionamentos que devem ser adotados pelo Estado e pela sociedade brasileira com relação à PCD. A adoção da CDPD e o EPDC decorrente desta resultam na ampliação dos direitos previstos constitucionalmente, “inovando-a, integrando-a e complementando-a com a inclusão de novos direitos” (PIOVESAN, 2013, p. 164).

O EPCD insere-se no “bloco de constitucionalidade” e deve ser utilizado como parâmetro de controle de adequação de atos estatais contestados em face da CRFB, quer pelo STF, quer pelos demais juízes, em controle difuso de constitucionalidade, devendo considerar como fundamentais os direitos previstos pelo Estatuto, apesar de não estarem formalmente previstos na Constituição.

## **2. O direito da PCD ao trabalho**

A reserva de mercado para a PCD foi inserida no Direito brasileiro pela Lei nº 8.213/1991, garantindo, em empresas com mais de cem empregados, percentuais variáveis entre dois a cinco por cento dos seus cargos aos reabilitados ou aos portadores de deficiência (BRASIL, 1991).

As cotas estabelecidas para as PCDs garantiram a criação das vagas e a sua manutenção, com o fortalecimento de institutos processuais, assegurando a destinação do percentual estabelecido legalmente às PCDs, bem como prevendo acordos entre empresa e o Ministério Público do Trabalho e a elaboração de Termos de Ajustamento de Conduta (TACs);

e, por fim, a imposição e a cobrança de multas àquelas que não cumprissem as determinações legais.

A exegese dos textos normativos sobre a PCD remete ao papel secundário assumido pela política de cotas, uma vez que os preceitos éticos fundantes do EPCD e da CDPD – isto é, a igualdade de oportunidades, a vedação à discriminação, a autonomia e a independência da PCD – não possibilitam a criação ou o aumento de cotas para PCD como remédio geral e irrestrito para a sua inclusão na sociedade.

Há basicamente sete concepções distintas acerca da PCD e sua inclusão no campo de trabalho: i) a espiritual; ii) a baseada em pressupostos de normalidade; iii) a baseada na inclusão; iv) a baseada no desempenho; v) a baseada na percepção do vínculo; vi) a baseada nos benefícios da contratação para o empregador; e vii) a baseada na necessidade de treinamento. Esses modelos são pensamentos construídos ao longo dos tempos por empregadores, empregados com ou sem deficiência e pela própria sociedade. O EPCD, todavia, fundamenta-se nos paradigmas da inclusão e da autonomia, relevando ou pretendendo superar as demais abordagens.

## **2.1. O direito da PCD ao trabalho na legislação brasileira**

O EPCD trata o direito da PCD ao trabalho primordialmente nos artigos 34 a 38, abordando disposições gerais, a reabilitação e habilitação profissional e, por fim, a inclusão da PCD ao trabalho. A previsão do direito ao trabalho, como elemento de inclusão social e de fortalecimento de autonomia individual, buscou resguardar direitos já conquistados e consolidar princípios como a não discriminação, a igualdade de oportunidades e a acessibilidade no ambiente de trabalho. Essas disposições

normativas elencam direitos fundamentais da PCD, obrigando o Estado a elaborar políticas públicas e a realizar ações para a efetivação de tais direitos; e, em alguns itens, em particular, ao promover o meio ambiente de trabalho inclusivo e acessível.

O texto normativo inserto no art. 34 do EPCD (BRASIL, 2015) prevê a eficácia imediata dos direitos fundamentais nas relações privadas, estabelecendo obrigações ao particular de adaptar o ambiente de trabalho em obediência aos princípios enunciados no dispositivo legal. A eficácia imediata dos direitos fundamentais nas relações entre particulares foi referendada pelo STF com relação a direitos tipicamente de defesa, ou seja, a exigência da observância do devido processo legal em ato de exclusão de associado.

Nesse caso, exige-se a adaptação do particular a parâmetros arquitetônicos e de engenharia de inclusão demandando custos para a transformação do ambiente de trabalho. Tais normas principiológicas, por prescreverem fins almejados pelo Estado e pela sociedade, exigem do poder público especificações para o estabelecimento de direitos e condições mínimas de realização desses direitos (MADRUGA, 2013). É que, como norma principiológica, sua aplicação “demanda uma avaliação da correlação entre o estado de coisas a ser promovido e os efeitos decorrentes da conduta havida como necessária à sua promoção” (ÁVILA, 2009, p. 90).

O relatório anexo ao EPCD dispõe que, quando necessárias, as adaptações no ambiente de trabalho deverão ser feitas sob pena de prática de discriminação. Nos termos da Lei nº 9.029/1995 (BRASIL, 1995), alterada pela Lei nº 13.146/2015 (BRASIL, 2015), é proibida a adoção de qualquer prática discriminatória e limitativa para efeito de acesso ou manutenção da relação de trabalho – por motivo de sexo,

origem, raça, cor, estado civil, situação familiar, deficiência, entre outros –, tipificando também condutas classificadas como crime e estabelecendo sanções administrativas, além de ser causa de rescisão indireta do contrato de trabalho e gerar danos morais ao trabalhador discriminado.

O EPCD também estabelece que os programas de fomento ao empreendedorismo, cooperativismo e associativismo deverão prever a participação da PCD e disponibilização de linhas de crédito especiais, quando necessário. Assumir que a PCD tem a mesma capacidade de empreender, associar-se ou cooperar como qualquer outra pessoa, não limitando o direito ao trabalho com o “direito de ser empregado” é um importante avanço no objetivo de transformação da cultura de inclusão que deve permear a sociedade. A PCD deve ser entendida como sujeito de direitos e obrigações como qualquer outra pessoa, com limitações e possibilidades – assim como qualquer outro indivíduo – que não retiram *per se* sua capacidade laboral, empreendedora ou investidora, contribuindo para o desenvolvimento econômico da sociedade.

O Decreto nº 8.163/2013 (BRASIL, 2013b) instituiu o Programa Nacional de Apoio ao Cooperativismo Social – Pronacoop Social –, que, entre outros objetivos, visa a planejar, coordenar, executar e monitorar ações voltadas ao desenvolvimento das cooperativas sociais. Esse decreto considera as cooperativas sociais como aquelas cujo objetivo seja a promoção da inserção social, laboral e econômica das “pessoas em desvantagem”, nos termos da Lei nº 9.867/1999 – ou seja, as pessoas com deficiências físicas ou sensoriais, psíquicas ou mentais, os dependentes de acompanhamento psiquiátrico permanente, os egressos de hospitais psiquiátricos, os dependentes químicos, os egressos das prisões, os condenados a penas

alternativas à detenção e os adolescentes em idade adequada ao trabalho e situação familiar difícil do ponto de vista econômico, social e afetivo. Essa lei, a despeito de prever uma larga gama de beneficiados, acaba por tratar igualmente diversos indivíduos e grupos sociais em situações distintas e que, por isso, demandam tratamento diferenciado. De acordo com dados oficiais, até 2015, o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) já atendeu a mais de 7.800 beneficiários, destinando mais de dez milhões de reais para o desenvolvimento do Pronacoop Social. Essas cooperativas, em geral, buscam primordialmente a inclusão social e, apenas em última análise, o aspecto econômico. Em sua maioria, são formadas sob o conceito de economia solidária, trabalhando-se alguns dias por semana e gerando renda insuficiente ou mesmo nula em diversos casos.

A despeito da inegável importância de programas dessa natureza, visando à inclusão social e independência financeira das PCDs, estas não podem ser tratadas da mesma forma que pessoas com outras dificuldades de adaptação social, como os egressos de hospitais psiquiátricos ou os egressos de prisões. Há de haver políticas e regimentos específicos para as PCDs, de acordo com suas dificuldades, aptidões e possibilidades para que seja maximizado o resultado pretendido pelo EPCD.

O objetivo primordial do direito da PCD ao trabalho é indispensável para o fortalecimento de sua cidadania, tratando-se de elemento indispensável para a inclusão numa sociedade que gravita em torno da necessidade do trabalho como meio de manutenção da vida. Consistindo a sociedade moderna na “forma na qual o fato da dependência mútua em prol da subsistência, e de nada mais, adquire importância pública, e na qual as atividades que dizem respeito à mera sobrevivência são admitidas em praça pública” (ARENDE, 2007,

p. 78), alijar a PCD desse elemento aglutinador equivaleria a excluí-la da sociedade.

Quanto à habilitação e reabilitação profissional, a Lei nº 13.146/2015 (BRASIL, 2015) prevê a obrigatoriedade de implementação de serviços e programas completos de habilitação e de reabilitação profissional para que a pessoa possa ingressar, continuar ou retomar ao campo de trabalho, conforme sua vocação e seu interesse. A reabilitação e habilitação profissional devem observar a multidisciplinaridade, o atendimento a todas as PCDs, a prioridade à PCD com maior dificuldade de inserção no campo de trabalho, a individualização no atendimento de acordo com as necessidades e a deficiência, a promoção de cursos profissionalizantes que capacitem para o ingresso no mercado de trabalho, a acessibilidade de ambientes de habilitação e reabilitação profissional e a formação de parcerias com empresas, auxiliando-as para o cumprimento da reserva de vagas prevista em lei. Além disso, há a garantia do auxílio-inclusão à PCD moderada ou grave que exerça atividade remunerada enquadrada no Regime Geral da Previdência Social.

A lei prevê também a reserva de vagas para PCD, mantendo incólume a proporção prevista pela Lei nº 8.213/1991 (BRASIL, 1991), que estabelece cotas de dois a cinco por cento em empresas com mais de cem empregados, tendo sido vetada a proposta original que previa a reserva de um empregado com deficiência nas empresas entre cinquenta e noventa e nove empregados – alegou-se que tal exigência poderia inviabilizar empresas de pequeno e médio porte com uso de mão de obra intensiva. A Lei nº 8.112/1990 (BRASIL, 1990), por sua vez, garante para PCDs a reserva de até vinte por cento das vagas oferecidas em concursos.

## **2.2. Críticas ao modelo brasileiro anterior ao EPCD – a “inclusão indesejada”**

A observância da “lei de cotas” ocorre mediante fiscalização direta ou indireta pelas Superintendências Regionais do Trabalho e do Emprego (SRTE) e pela atuação judicial do Ministério Público do Trabalho (MPT), por meio de ações civis públicas que geram a condenação de empregadores ou a assinatura de TACs por eles.

A atuação em conjunto desses órgãos traz resultados imediatos, razão pela qual o MPT tem preferido a utilização de mecanismos extrajudiciais de resolução de conflitos nesses casos. No Ceará, em 2013, foram realizadas 577 ações fiscais, tendo sido contratadas 2.359 PCDs (SILVA; LEITÃO; DIAS, ?, p. 20). Dada sua onerosidade e a demora para sua conclusão, as ações judiciais atingem aproximadamente 10% do número de fiscalizações pela SRTE.

Em sua linha de defesa, as empresas normalmente alegam dificuldade de serem encontradas PCDs habilitadas ao trabalho, em especial em regiões distantes das grandes cidades. Além disso, quando são impelidas à contratação de uma PCD para o cumprimento da reserva imposta por lei, as empresas preferem a contratação daquelas que não obriguem à adaptação no ambiente de trabalho, nem impliquem perda de produtividade ou exijam especialização, minimizando custos (RIBEIRO; CARNEIRO, 2009, p. 557).

Há, assim, uma marginalidade na contratação das PCDs, relegadas a trabalhos de menor complexidade e contratadas exclusivamente para o cumprimento de cotas, apesar de serem aptas a trabalhos mais específicos ou sobrequalificadas para a atividade contratada. No seguinte relato de um cidadão – com nível superior, professor universitário, que, ao buscar recolocação profissional, apenas recebia propostas de emprego de menor complexidade, apesar de sua alta qualificação –, constata-se que a reserva de mercado, apesar de possibilitar o ingresso no mercado de trabalho da PCD, não foi capaz de atingir o objetivo primordial, que é sua dignidade, sendo a atividade laboral apenas um meio de se alcançar tal objetivo:

Certa vez, na empresa que trabalhei, convidamos um Coordenador de Diversidade de uma grande empresa para uma palestra e, nesta reunião, ele me disse que eu era o deficiente que toda empresa gostaria de ter, pois tinha formação, conteúdo e principalmente, não precisariam de investimentos estruturais para a minha contratação. Concordo com ele, mas me decepciono com a realidade a partir do momento que envio um *e-mail* solicitando uma recolocação para 87 pessoas ligadas a empresas que apoiam a causa PCD/Lei de Cotas (tenho um mailing dessas pessoas, pois participava como membro da empresa em que atuava) e, destes 87 *e-mails*, apenas 1 pessoa me respondeu!!! Ou seja, as empresas querem incluir os deficientes ou apenas participam de *workshops* e feiras por questões de responsabilidade social para que conste no relatório anual da companhia e, com isso, valorize suas ações? [...] Tenho a impressão de que estas vagas de cotas não são bem vistas por alguns dos empregados das empresas, pois passam a ideia de que temos algumas vantagens em relação aos demais, o que não é verdade, pois em alguns casos, o serviço executado é tão irrelevante que sequer somos vistos pelos gestores e analistas de outras áreas (RELATO..., [2015?], [n.p.]).

Os preconceitos com relação à capacidade da PCD, sobretudo sua capacidade física e intelectual de contribuir para o sucesso do empreendimento empresarial, ainda estão arraigados e são fatores culturais não atacados diretamente pela política de cotas. Um estudo realizado com oitocentos estudantes de diversos cursos universitários de Minas Gerais em 2014 comprovou que mais da metade deles ainda discorda

dos pressupostos de normalidade, acreditando que no ambiente profissional ou escolar deve haver separação das PCDs das demais pessoas (SIMAS; SOUTO; CARVALHO-FREITAS, 2014). É importante a realização desse estudo com alunos das áreas de administração, engenharia, arquitetura, psicologia e outras, pois em breve serão os responsáveis pelo treinamento, seleção e contratação de PCDs em diversas empresas ou estarão trabalhando lado a lado com as PCDs, apesar de claramente acreditarem que devam ser transferidas para outro local.

O preconceito está presente não apenas nos contratantes, mas nas próprias PCDs, com relação à capacidade e habilidade de exercer um trabalho. Em pesquisa realizada nas cidades de Belo Horizonte e Curvelo com empregados com deficiência, um deles afirma que “existem algumas pessoas que não têm capacidade nem deveriam trabalhar, e sim aposentar; tem uns que não têm um dos braços” (GOULART; COIMBRA, 2010, p. 112). O mesmo trabalhador demonstra a percepção de todos os empregados com deficiência sobre a desvalorização deles no mercado de trabalho, uma vez que são alocados em cargos de menor valor dentro da empresa, sem funções de chefia ou coordenação, apenas para preenchimento de cotas e, usualmente, após atuação dos órgãos de fiscalização trabalhistas (GOULART; COIMBRA, 2010, p. 112).

Essa “inclusão forçada” não convém à própria dignidade da PCD, bem como não realiza a contento o pressuposto da inclusão social, pois não a concebe como ser humano igual em direitos e deveres a qualquer outro cidadão.<sup>2</sup> Na Ação Direta de Inconstitucionalidade

---

<sup>2</sup>O pressuposto da igualdade é jurídico e não físico. O ser humano, por sua natureza, tem distintas feições, comportamentos, opções, vontades, manifestações psíquicas, necessidades e aptidões. Isso significa que a “pessoa com

(ADI) interposta pela Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino (Confenem) contra dispositivos da Lei nº 13.146/2015, encontram-se claramente expostos os preconceitos sociais à PCD: “todos os alunos que fizeram opção pelo ensino privado, arcarão com os custos extraordinários, de mensuração impossível e inimaginável, causados pelos portadores de necessidades especiais, típicas e individualizadas, conforme a natureza e grau de deficiência pessoal” (BRASIL, 2017).

Vê-se, claramente, que a PCD é tida como um “custo” e sua inclusão, um “ônus” social – não consequência natural da vida em sociedade e da aceitação de todos os seres humanos como iguais. Numa sociedade onde se multiplicam os polos de conflito pela igualdade social – igualdade de gêneros, de cor ou de preferência sexual ou religiosa –, é ineficiente a inclusão social por meio de sanções negativas e criação de cotas que mais dividem do que congregam os grupos.

A imposição de cotas ou qualquer outra espécie de “inclusão forçada” é ineficiente e não traz os objetivos desejados de inclusão e de erradicação do preconceito. Tem eficácia de curto prazo e, com os debates sociais e seguidos descumprimentos, tende a ter sua eficiência social questionada. Deve-se lembrar que a Lei nº 8.213/1991 é seguidamente descumprida por empresas, e há alto grau de descumprimento às diretrizes por ela estabelecidas no tocante à reserva de vagas para PCDs. A despeito de ter sua importância imediata, sobretudo no tocante à autonomia financeira das PCDs, deverá ser gradualmente substituída por medidas de proibição ao preconceito e

---

deficiência” tem sentido normativo, com as ramificações dadas pelo ordenamento jurídico vigente, sendo apenas mais uma forma de dizer que todos os seres humanos são diferentes entre si e, por essa mesma razão, devem ser tratados igualmente, sem distinção ou preconceito de qualquer natureza.



de inclusão ampla e irrestrita, e não uma “inclusão apartada”, por meio de vagas diferenciadas.

### **2.3. A inclusão “desejada” – o exemplo internacional e novos modelos estatuídos pelo EPCD**

A destinação de vagas no mercado de trabalho às PCDs é política utilizada em diversos países há mais de duas décadas. A técnica utilizada, todavia, varia de acordo com os objetivos e o próprio sustentáculo axiológico e social dos respectivos ordenamentos jurídicos. Assim, países como Grécia, Áustria, Portugal e Suécia usam a técnica de fomento, concedendo isenções ou descontos fiscais ou mesmo preferência nas contratações públicas para empresas que empregam determinado percentual de PCDs; outros ordenamentos jurídicos optam por uma sanção pecuniária, tal qual ocorre no Brasil; e há ainda outros que não impõem qualquer sanção ou técnica indutiva, possibilitando diferentes *ratings* por agências de classificação, como a ISO, a AA ou a SA.

O *Americans with Disabilities Act* (ADA) de 1990, que proíbe qualquer discriminação baseada em deficiência, recomendando também a acessibilidade a todos os empregadores que contratarem PCD, é tido como um dos principais motivos da redução do número de PCDs empregadas nos Estados Unidos da América (EUA) desde a data de sua vigência. Ao estabelecer proibições de discriminação, criando a obrigação de acessibilidade e inclusão no interior das empresas, criou-se um custo indesejado aos empregadores que acabou por gerar o efeito contrário ao pretendido pela legislação. Bagenstos pondera que:

By imposing liability for disability-based discrimination in hiring, the ADA does of course create an incentive to hire people with disabilities. But in at least two respects the statute creates a countervailing disincentive to hire people with disabilities. First, as with other employment discrimination statutes, the ADA increases the cost of discharging protected-class members; the higher firing costs, in turn, make hiring people with disabilities a less attractive prospect. Second, the Act's requirement of accommodation imposes a cost that is, at least on the surface, different from the kinds of costs imposed by other employment discrimination statutes (BAGENSTOS, 2004, p. 536).

Além dos custos citados, o autor explica que a proibição de discriminação tem baixa eficácia social, dada a dificuldade de sua fiscalização (BAGENSTOS, 2004, p. 536).

Na Espanha, vislumbrou-se um aumento de 64%, de 2009 a 2014 de PCDs capazes de exercer atividade econômica remunerada, desocupadas, ao passo que houve um aumento de somente 19%, no mesmo



período, de pessoas sem deficiência desocupadas (ESPAÑA, 2016). Esse aumento do número de pessoas com capacidade para o trabalho desocupadas deveu-se à crise econômica vivenciada pelo país, de 2008 até pelo menos 2013. O ano de 2014 foi o primeiro em que houve alta no número de empregos desde o início da crise (A CRISE..., 2016).

No Reino Unido, o objetivo primordial do *Personal Advisor Pilot Projects* – considerado o *New Deal* para as PCDs, e que teve início em 1998 – é assistir a PCD na busca por emprego e ajudar a manter o emprego daqueles que já estão empregados. Atua por meio de “conselheiros pessoais” que auxiliam empregados e empregadores nas fases de pré-contratação e de manutenção do emprego e ascensão profissional e a concessão de benefícios diretos e indiretos aos empregadores. Esse projeto piloto demonstrou um avanço significativo na inserção no mercado de trabalho (COMISIÓN EUROPEA, 2004), sendo as próprias limitações decorrentes dos mais variados tipos de deficiência o principal obstáculo relatado pelas pessoas atendidas pelo Programa (LOUMIDIS et al., 2001).

A política de cotas é um dos principais exemplos de política legislativa destinada à contratação de PCDs e usada, com algumas nuances, em diversos países, quer obrigando somente o poder público (Irlanda e Bélgica, por exemplo), quer o poder público e os empregadores privados (Áustria e Brasil, exemplificativamente). Nos países da União Europeia, as sanções aos empregadores que descumprem as cotas são tidas como ineficientes; alguns Estados não chegam a estabelecer sanções, apesar da obrigação legal (como Luxemburgo, por exemplo). Nesses países, as receitas advindas da aplicação das multas pecuniárias servem para financiar medidas complementares, como assessoria específica a empregados e em-

pregadores, readaptação profissional, emprego subvencionado e incentivos para a criação de empresas por PCDs (COMISIÓN EUROPEA, 2004). Chega-se à conclusão de que o sistema de cotas não cria inclusão social, mas somente uma obrigação de contratação, vista mais como custo do que obrigação social, derivada do dever de solidariedade e do necessário reconhecimento indistinto da dignidade humana a qualquer ser humano.

A tendência observada nesses países é a progressiva adaptação do sistema de cotas, substituindo-o ou aplicando-o combinado com outras políticas que se mostram mais eficientes na inclusão pelo trabalho e, em última análise, de inclusão social. Essa substituição já foi vivenciada no Reino Unido (com a abolição do sistema de cotas em 1996), progressivamente na Grécia e nos países escandinavos, em que as cotas são tidas como incompatíveis com a igualdade entre as pessoas e capazes de perpetuar o preconceito contra as PCDs. Nesses países, instrumentos como o trabalho protegido, políticas de formação continuada e adaptada para a PCD e agências governamentais especializadas em alocação e realocação de PCDs no mercado de trabalho são os mecanismos mais utilizados em paralelo com a necessária educação continuada para a eliminação da discriminação na própria empresa por empregadores e demais empregados e a formação de uma política inclusiva, permitindo ascensão profissional com igualdade de oportunidades a qualquer outro trabalhador (MAJA et al., 2011).

## Considerações finais

A inclusão social da pessoa com deficiência física é indispensável para a concretização de sua dignidade e da igualdade com os demais cidadãos. Sob essa perspectiva, a CRFB

prevê, além da competência para cuidar da saúde, proteção e garantia das PCDs, a proibição de qualquer discriminação no tocante a salários e critérios de admissão do trabalhador com deficiência, bem como o percentual a ser destinado a elas em cargos e empregos públicos (BRASIL, 1988).

O tratamento conferido pela legislação à PCD sofreu importantes alterações paradigmáticas ao longo da história, saindo de um contexto de exclusão, em que crianças nascidas com deficiência eram mortas ou excluídas de sua família, e as que sobreviviam eram alijadas do convívio social, tratadas em locais distantes das cidades e longe dos olhos das outras pessoas. Posteriormente, passou-se à aceitação das PCDs, com base no tratamento médico, entendendo a deficiência como doença e, portanto, carecedoras de cuidado específico. Em seguida, passou-se à necessária inclusão da PCD à sociedade, sendo a deficiência um conceito social, e as PCDs iguais às outras pessoas. O princípio da dignidade humana, em especial após a Segunda Grande Guerra, norteou o tratamento jurídico da PCD, entendendo-a igualmente digna e, portanto, igual a quaisquer cidadãos.

Todavia, a mera igualdade não é suficiente para a total inclusão social das PCDs, em virtude de inúmeros tipos e graus de deficiência. Assim, a tendência atual é a junção do tratamento médico ao tratamento social, sendo a deficiência um conceito em evolução e um signo bilateral, que afeta psíquica e fisicamente as pessoas por ela acometidas e, em termos culturais e sociais, o restante da sociedade.

As normas internacionais evoluíram seguindo esses conceitos e a CDPD contém essa abordagem: confere-lhes maior autonomia e direitos e, sobretudo, entende como necessária a sua inclusão social. O avanço axiológico dessa Convenção – e, posteriormente, do EPCD

– é reforçar que todos os seres humanos são iguais, na medida da distinção funcional de cada um deles. O EPCD deve ser tratado como parte do bloco de constitucionalidade, sendo interpretado e aplicado sempre em conjunto com a CDPD. É norma que tem como fundamentos axiológicos a autonomia, participação e a igualdade, e consolidou diversas normas esparsas existentes até então sobre o tema.

O direito da PCD ao trabalho é tratado no Brasil desde o início da década de 90, quando se estabelecerem cotas em concursos públicos e em empresas com mais de 100 empregados. Esse ponto permaneceu inalterado na atual legislação, sendo a principal política estabelecida pelo EPCD, ao lado de objetivos como o estímulo ao empreendedorismo e ao trabalho autônomo, o fortalecimento do cooperativismo e o estabelecimento de políticas públicas visando ao acesso e à manutenção do emprego da PCD.

O modelo de inclusão da PCD no mercado de trabalho adotado pelo Brasil até a edição do EPCD baseava-se numa concepção compensatória, impondo um limite mínimo de contratação de PCD ao poder público e ao particular. A adoção desse modelo, a despeito de aumentar o número de PCDs trabalhando, relegou-as a mero número de preenchimento de cotas, consistindo em mais um custo para a empresa, num ambiente não inclusivo e que não considerava suas aptidões, fortalecendo o cenário social discriminatório.

O EPCD, apesar de manter a política de cotas, prevê o estímulo ao empreendedorismo, com base em cooperativas e associações e reforça a importância da educação e da capacitação para a adaptação ou readaptação no mercado de trabalho. Apesar da inegável importância, são políticas que contam com tímido apoio do poder público até o momento, não sendo possível tecer considerações concretas acerca de sua aplicação.

Ademais, o modelo de inclusão adotado no Brasil é focado tão somente no ingresso ou reingresso da PCD no mercado de trabalho, sem se preocupar com a forma de contratação ou da efetiva diminuição ou eliminação de desigualdades e superação do preconceito, ainda muito presente na sociedade como um todo e nas empresas que cumprem as políticas de cotas.

Nesse cenário, as PCDs geralmente são vistas como meros objetos de preenchimento das vagas reservadas, relegadas a funções sem importância na empresa e sem possibilidade de elevação ou destaque profissional, independentemente de suas capacidades e aptidões, aprofundando o estigma de incapacidade que historicamente assola as PCDs.

O modelo adotado no Brasil, apesar de nítidos avanços trazidos pela Lei nº 13.146/2015, falha na concretização da proposta de inclusão social e eliminação da discriminação, por não estimular o reconhecimento das aptidões e necessidades da PCD pelo poder público e pelas empresas, e reforçar o preconceito com relação às suas capacidades no âmbito laboral.

### **Sobre o autor**

Rafael Diogo Diógenes Lemos é mestre em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), Natal, RN, Brasil; professor de Direito na instituição DeVry-Fanor, Fortaleza, CE, Brasil.  
E-mail: rafael.diogo@gmail.com

### **Título, resumo e palavras-chave em inglês<sup>3</sup>**

RIGHT TO WORK AS SOCIAL INCLUSION OF THE PERSON WITH DISABILITIES:  
13.146/2015 ACT ANALYSIS

ABSTRACT: he present work aims to critically analyze the model of inclusion in the labor market of the disabled person. To this end, the instruments provided for before the publication of Law 13.146/2015 and subsequent to this law will be taken as a background. The models will be analyzed from the perspective of social inclusion, addressing the labor market, overcoming inequalities and eliminating discrimination, objectives of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities. Ultimately, the Brazilian model will be compared with strategies adopted in other countries and critically compared under the tripod of inclusion, overcoming inequalities and eliminating discriminatory acts.

KEYWORDS: EQUALITY. PERSON WITH DISABILITIES. SOCIAL INCLUSION.  
HUMAN DIGNITY.

---

<sup>3</sup>Sem revisão do editor.

## Como citar este artigo

(ABNT)

LEMOS, Rafael Diogo Diógenes. Direito ao trabalho como elemento de inclusão social da pessoa com deficiência: análise da Lei nº 13.146/2015. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, v. 54, n. 214, p. 153-173, abr./jun. 2017. Disponível em: <[http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/54/214/ril\\_v54\\_n214\\_p153](http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/54/214/ril_v54_n214_p153)>.

(APA)

Lemos, R. D. D. (2017). Direito ao trabalho como elemento de inclusão social da pessoa com deficiência: análise da Lei nº 13.146/2015. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, 54(214), 153-173. Recuperado de [http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/54/214/ril\\_v54\\_n214\\_p153](http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/54/214/ril_v54_n214_p153)

## Referências

A CRISE na Espanha acabou? [on-line]. ¡Esto es Madrid, Madrid!, [S.l.], 2016. Não paginado. Disponível em: <<http://www.estoemadriidmadriid.com/2016/03/02/crise-na-espanha-2/>>. Acesso em: 19 maio 2017.

ARENDDT, Hannah. *A condição humana*. Tradução Roberto Raposo. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2007.

ÁVILA, Humberto Bergmann. Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 9. ed. ampl. atual. São Paulo: Malheiros, 2009.

BAGENSTOS, Samuel R. Has the Americans with disabilities act reduced employment for people with disabilities?. *Berkeley Journal of Employment & Labor Law*, v. 25, n. 2, p. 527-564, set. 2004. Disponível em: <<http://scholarship.law.berkeley.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1343&context=bjell>>. Acesso em: 18 maio 2017.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. *Diário Oficial da União*, 5 out. 1988.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.112, de 1º de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. *Diário Oficial da União*, 19 abr. 1991. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8112cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8112cons.htm)>. Acesso em: 19 maio 2017.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, 25 jul. 1991. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8213cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8213cons.htm)>. Acesso em: 19 maio 2017.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.029, de 13 de abril de 1995. Proíbe a exigência de atestados de gravidez e esterilização, e outras práticas discriminatórias, para efeitos admissionais ou de permanência da relação jurídica de trabalho, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, 17 abr. 1995. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9029.HTM](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9029.HTM)>. Acesso em: 19 maio 2017.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.867, de 10 de novembro de 1999. Dispõe sobre a criação e o funcionamento de Cooperativas Sociais, visando à integração social dos cidadãos, conforme especifica. *Diário Oficial da União*, 11 nov. 1999. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9867.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9867.htm)>. Acesso em: 19 maio 2017.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. *Informativo nº 258*, de 25 de fevereiro de 2002 a 1º de março de 2002. Elaborado a partir de notas tomadas nas sessões de julgamento das Turmas e do Plenário, contém resumos não oficiais de decisões proferidas pelo Tribunal.

Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo258.htm>>. Acesso em: 19 maio de 2017.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. Decreto legislativo nº 186, de 9 de julho de 2008. Aprova o texto da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e de seu Protocolo Facultativo, assinados em Nova Iorque, em 30 de março de 2007. *Diário Oficial da União*, 10 jul. 2008. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/congresso/DLG/DLG-186-2008.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/congresso/DLG/DLG-186-2008.htm)>. Acesso em: 19 maio 2017.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 6.949, de 25 de agosto de 2009. Promulga a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo, assinados em Nova York, em 30 de março de 2007. *Diário Oficial da União*, 26 ago. 2009. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/decreto/d6949.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6949.htm)>. Acesso em: 19 maio 2017.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 142, de 8 de maio de 2013. Regulamenta o § 1º do art. 201 da Constituição Federal, no tocante à aposentadoria da pessoa com deficiência segurada do Regime Geral de Previdência Social - RGPS. *Diário Oficial da União*, 9 maio 2013a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp142.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp142.htm)>. Acesso em: 19 maio 2017.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 8.163, de 20 de dezembro de 2013. Institui o Programa Nacional de Apoio ao Associativismo e Cooperativismo Social - Pronacoop Social, e dá outras providências. *Diário Oficial da União - Edição Extra*, 20 dez. 2013b. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2013/Decreto/D8163.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Decreto/D8163.htm)>. Acesso em: 24 maio 2017.

\_\_\_\_\_. Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015. Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). *Diário Oficial da União*, 7 jul. 2015. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113146.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113146.htm)>. Acesso em: 19 maio 2017.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.357. Embargante: Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino. Embargado: Presidente da República. Embargado: Presidente do Congresso Nacional. Relator: Min. Edson Fachin. *Diário da Justiça Eletrônico*, 6 mar. 2017. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=12527456>>. Acesso em: 19 maio 2017.

CARVALHO-FREITAS, Maria Nivalda, MARQUES, Antônio Luiz (Org.). *Trabalho e pessoas com deficiência: pesquisas, práticas e instrumentos de diagnóstico*. Curitiba: Juruá, 2010.

COMISIÓN EUROPEA. Dirección General de Empleo y Asuntos Sociales. *Programas activos de empleo para las personas con discapacidad: hechos y cifras sobre su utilización y impacto*. Traducción española Gabriela Díaz Pérez. [S.l.]: CERMI, 2004. Disponível em: <[http://riberdis.cedd.net/bitstream/handle/11181/3852/programas\\_activos\\_de\\_empleo\\_personas\\_con\\_discapacidad.pdf?sequence=1&rd=0031360811173160](http://riberdis.cedd.net/bitstream/handle/11181/3852/programas_activos_de_empleo_personas_con_discapacidad.pdf?sequence=1&rd=0031360811173160)>. Acesso em: 19 maio 2017.

CROW, Liz. Including all of our lives: renewing the social model of disability. In: BARNES, Colin; MERCER, Geof (Ed.). *Exploring the divide: illness and disability*. Leeds: The Disability Press, 1996. Disponível em: <<http://pf7d7vi404s1dxh27mla5569.wpengine.netdna-cdn.com/files/library/Crow-exploring-the-divide-ch4.pdf>>. Acesso em: 18 maio 2017.

ESPAÑA. Ministerio de Empleo y Seguridad Social. *Informe del mercado de trabajo de las personas con discapacidad em España: datos 2015*. [Madrid]: Servicio Público de Empleo Estatal, 2016. Disponível em: <[http://www.sepe.es/contenidos/observatorio/mercado\\_trabajo/2635-1.pdf](http://www.sepe.es/contenidos/observatorio/mercado_trabajo/2635-1.pdf)>. Acesso em: 19 maio 2017.

GOULART, Íris Barbosa; COIMBRA, Cristiane Elias Penido. Análise da inserção das pessoas com deficiência segundo suas percepções. In: CARVALHO-FREITAS, Maria Nivalda; MARQUES, Antônio Luiz (Org.). *Trabalho e pessoas com deficiência: pesquisas, práticas e instrumentos de diagnóstico*. Curitiba: Juruá, 2010.

KALUME, Pedro de Alcântara. *Deficientes: ainda um desafio para o governo e para a sociedade*. São Paulo: Ltr, 2005.

LOPEZ GONZÁLEZ, María. Modelos teóricos e investigación en el ámbito de la discapacidad: hacia la incorporación personal. *Revista Docencia y Investigación de la Universidad Castilla-La Mancha*, v. 31, n. 16, p. 215-240, 2006. Disponível em: <<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2250512>>. Acesso em: 19 maio 2017.

LOUMIDIS, Julia et al. Evaluation of the New Deal for Disabled People Personal Adviser Service pilot. Huddersfield, UK: Charlesworth Group, 2001. Research report n. 144. Disponível em: <[https://www2.warwick.ac.uk/fac/soc/ier/publications/2001/loumidis\\_et\\_al\\_2001\\_rrep144.pdf](https://www2.warwick.ac.uk/fac/soc/ier/publications/2001/loumidis_et_al_2001_rrep144.pdf)>. Acesso em 19 maio 2017.

MADRUGA, Sidney. *Pessoas com deficiência e direitos humanos: ótica da diferença e ações afirmativas*. São Paulo: Saraiva, 2013.

MAJA, PA et al. Employing people with disabilities in South Africa. *South African Journal of Occupation Therapy*, v. 41, n. 1, p. 24-32, 2011. Disponível em: <<http://www.sajot.co.za/index.php/sajot/article/view/16/22>>. Acesso em: 19 maio 2017.

MEDEIROS, Marcelo; DINIZ, Debora. A nova maneira de se entender a deficiência e o envelhecimento. Brasília, Ipea, 2004. Texto para discussão. Disponível em: <[http://bvsm.sau.gov.br/bvs/publicacoes/td\\_1040.pdf](http://bvsm.sau.gov.br/bvs/publicacoes/td_1040.pdf)>. Acesso em: 19 maio 2017.

MENEZES, Joyceane Bezerra. O direito protetivo no Brasil após a convenção sobre a proteção da pessoa com deficiência: impactos do novo CPC e do Estatuto da Pessoa com Deficiência. *Civística.com*, Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, p. 1-34, jan./jun. 2015. Disponível em: <<http://civilistica.com/wp-content/uploads/2016/01/Menezes-civilistica-com-a.4.n.1.2015.pdf>>. Acesso em: 19 maio 2017.

PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

RELATO sincero de um profissional (qualificado) com deficiência [on-line]. *i.social*, [S.l.], [2015?]. Não paginado. Disponível em: <<http://blog.isocial.com.br/relato-sincero-de-um-profissional-qualificado-com-deficiencia/>>. Acesso em: 19 maio 2017.

RIBEIRO, Marco Antônio; CARNEIRO, Ricardo. A inclusão indesejada: as empresas brasileiras face à lei de cotas para pessoas com deficiência no mercado de trabalho. *Revista Organizações e Sociedade*, Salvador, v. 16, n. 50, p. 545-564, jul./set. 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/osoc/v16n50/08.pdf>>. Acesso em: 19 maio 2017.

RUBIO LLORENTE, Francisco. El bloque de constitucionalidad. *Revista Española de Derecho Constitucional*, v. 9, n. 27, set./dez. 1989. Disponível em: <<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/79403.pdf>>. Acesso em: 19 maio 2017.

SIMAS, André Luiz Barreto; SOUTO, Jéssica Faria; CARVALHO-FREITAS, Maria Nivalda de. Inclusão de pessoas com deficiência no trabalho: percepção dos universitários. *Psicologia: teoria e prática*, São Paulo, v. 16, n. 3, p. 30-42, dez. 2014. Disponível em: <[http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1516-36872014000300003&lng=pt&nrm=iso](http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1516-36872014000300003&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em: 18 maio 2017.