



EM FOCO

A INCLUSÃO DE PESSOAS COM DEFICIÊNCIA NO MERCADO DE TRABALHO BRASILEIRO: avanços e limites dos instrumentos normativos

Inicialmente, para abordar a temática da inclusão de pessoas com deficiência (PcD) no mercado de trabalho brasileiro, objeto desta edição do Boletim Periódico do Observatório Social e do Trabalho, cumpre demarcar que se toma como referencial teórico o modelo social da deficiência, na perspectiva defendida por Barnes e Oliver (2012). De acordo com os autores, a deficiência é um tipo de restrição social imposta a pessoas deficientes por uma sociedade sem preparo para incluí-las, que enfrentam barreiras econômicas, políticas e culturais. Em outras palavras, a deficiência é uma forma de opressão social, em que as barreiras sociais limitam a participação plena dessas pessoas na sociedade. Ainda de acordo com Barnes (2012),

“todas as pessoas são, potencialmente, pessoas deficientes, porque o impedimento é uma constante humana, não é peculiar a um segmento da comunidade. O impedimento é inevitável, caso se viva bastante tempo, porque todos adquirimos impedimentos à medida que envelhecemos. [...] E as maiores causas dos impedimentos são pobreza, violência, poluição, envelhecimento, ou seja, eles são criados socialmente. Poderíamos eliminar, por exemplo, muitos impedimentos se as pessoas não fossem pobres” (BARNES, 2012, p. 238).

O modelo social da deficiência se opõe aos conceitos tradicionais definidos pela Organização Mundial da Saúde (OMS) por meio de suas classificações oficiais, como a Classificação Internacional de Impedimentos, Deficiências e Desvantagens (ICIDH – *International Classification of Impairments, Disabilities and Handicap*) de 1980 e a Classificação Internacional de Funcionalidade, Deficiência e Saúde (ICF – *International Classification of Functioning, Disability and Health*) de 2001, as quais entendem a deficiência como uma limitação de natureza médica, física e psicológica que deve ser tratada pela perspectiva individual, visão essa que ficou conhecida como o modelo da tragédia pessoal ou modelo médico.

Uma vez entendido que não só a deficiência, mas todo e qualquer impedimento são condições causadas pelo contexto social (pobreza, violência, desemprego, poluição etc.), que nada mais são do que reflexos de decisões egoístas, entende-se a necessidade de um intermediador para atenuação das limitações enfrentadas por todo e qualquer indivíduo. Em outras palavras, o Estado é figura chave para reduzir as desigualdades sociais por meio de instrumentos de regulação.

A inclusão de pessoas com deficiência (PcD) no mercado de trabalho formal constitui um dos desafios mais prementes das políticas públicas contemporâneas no Brasil e no mundo. Particularmente no



Brasil, apesar dos avanços normativos nas últimas décadas — notadamente a vigência da Lei de Cotas (Lei nº 8.213/1991), a ratificação da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência da ONU (Decreto nº 6.949/2009) e a promulgação da Lei Brasileira de Inclusão (Lei nº 13.146/2015) —, persistem barreiras estruturais que limitam o acesso, a permanência e a qualidade da inserção laboral de PcD no mercado de trabalho formal brasileiro (Simonelli e Jackson Filho, 2017; Vasconcelos e Maranhão, 2020).

Com efeito, a literatura identifica lacunas significativas na implementação e na efetividade dessas políticas, relacionadas à fiscalização insuficiente, ao cumprimento meramente formal da Lei de Cotas, à concentração de PcD em postos de baixa qualidade. Diante disso, cabe ao Estado, por meio da regulamentação constitucional, assegurar o direito dessa parcela da população ao mercado de trabalho de forma justa e igualitária. Para tanto, é fundamental garantir, como destaca Gugel (2016, p. 35), a “possibilidade de a pessoa com deficiência se manter com um trabalho da sua livre escolha e aceito no mundo do trabalho, em ambiente inclusivo e acessível”

A inclusão de PcD no mercado de trabalho não se resume a cumprir cotas; trata-se de garantir condições equitativas de participação socioeconômica. Para tanto, a pessoa com deficiência deve ser reconhecida perante a lei em paridade de igualdade entre toda civilização, além de caber às entidades públicas e privadas garantirem a acessibilidade adequada de acordo com os impedimentos para cada forma de deficiência, devendo “ser afastado o sentimento de piedade e a ideia errônea de que a pessoa deficiente é incapaz para o trabalho. Ofertada a oportunidade de emprego à pessoa com deficiência, esta vislumbrará uma real possibilidade de participação na vida socioeconômica” (Genofre, 2013, p. 122), exercendo, assim, sua função como trabalhador na mais justa condição possível, seja ela no setor público ou privado.

Nesse sentido, a legislação brasileira avançou ao assegurar não apenas vagas, mas ambientes acessíveis e igualdade salarial (Lei nº 13.146/2015). Contudo, a efetividade dessas normas depende de fiscalização rigorosa e de políticas intersetoriais — como investimentos em educação profissionalizante e transporte adaptado, dentre outras.

Um ponto relevante a ser destacado é que a identificação e o registro de PcDs no mercado de trabalho formal na Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) só teve início obrigatório a partir de 2007. Quanto ao panorama geral desse público e o registro no mercado de trabalho de forma ampliada, o censo demográfico de 2000 foi um marco pós lei de cotas, com mensurações mais robustas e comparáveis, tendo continuidade nos Censos Demográficos de 2010 e 2022.

Outros registros importantes incluem o módulo especial da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua) em 2022, conduzida pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), além da Pesquisa Nacional de Saúde (PNS), realizada em parceria com o Ministério da Saúde em 2013 e 2019, a qual passou a incorporar dados sobre essa população no contexto trabalhista.



Essas fontes são essenciais para compreender a inserção e as condições das pessoas com deficiência no mercado de trabalho. No entanto, é possível identificar lacunas temporais que dificultam uma análise longitudinal mais precisa desses indicadores. Adicionalmente, percebe-se que o Estado demorou a implementar registros oficiais de forma mais rigorosa sobre essa população. A Lei de Cotas, por exemplo, foi instituída em 1991, mas os registros mais robustos e confiáveis de informações trabalhistas sobre essa população só se efetivaram dezesseis anos depois.

A Secretaria de Inspeção do Trabalho (SIT), por meio do Radar SIT, disponibiliza dados sobre fiscalizações relacionadas ao cumprimento da Lei de Cotas a partir de 2000. Contudo, as informações fornecidas são limitadas, o que restringe a possibilidade de análises mais aprofundadas e detalhadas. Uma observação importante é que dados sobre pessoas com Transtorno do Espectro Autista (TEA) começaram a ser coletados a partir do Censo de 2022 – ainda em fase de processamento –, representando a primeira base de dados oficial sobre o transtorno desde a promulgação da Lei Berenice Piana, há dez anos, em relação ao Censo.

Importa destacar que, em termos demográficos, a população com deficiência no país, a partir de dois anos de idade, supera 14 milhões de pessoas, correspondendo a 7,3% da população brasileira. Dentre estes, 58% integram o conjunto da População em Idade Ativa (PIA), com idade que varia entre 15 e 64 anos (IBGE, 2022).

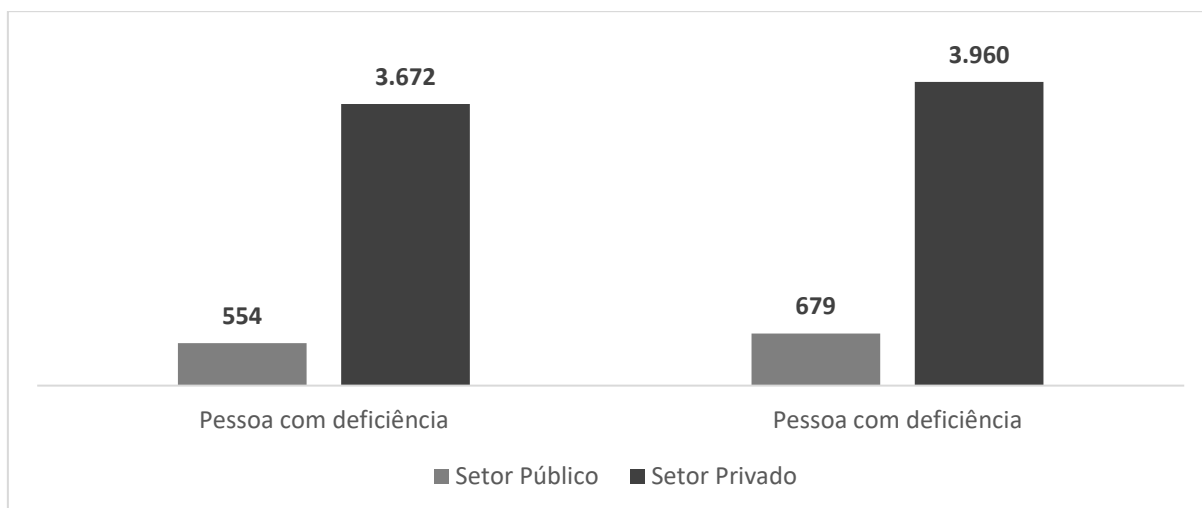
Entre 2008 e 2022, a taxa de variação de pessoas com deficiência no mercado de trabalho formal brasileiro apresentou oscilações significativas, com períodos de crescimento intercalados por quedas acentuadas, especialmente durante crises econômicas. Enquanto a população sem deficiência experimentou variações mais moderadas, as PcD enfrentaram volatilidade substancialmente maior, indicando maior vulnerabilidade às flutuações macroeconômicas (RAIS, 2025).

Por outro lado, a liberalização da terceirização a partir da reforma trabalhista de 2017, permitiu que empresas fragmentassem suas operações em unidades com menos de 100 funcionários, escapando da obrigatoriedade das cotas. Além disso, o trabalho intermitente admitido a partir da referida reforma — contratos temporários, sem jornada fixa e sem benefícios — precarizou vínculos, especialmente para PcDs. No Nordeste, onde o setor privado já enfrenta fragilidades, tais mudanças ampliaram os riscos de exclusão.

Dentre os dados disponíveis, observou-se ainda que o número de pessoas com deficiência no mercado de trabalho, tanto no setor privado quanto no público, teve um aumento modesto em termos absolutos entre 2019 e 2022. No entanto, ao analisar a taxa de crescimento de um período para outro, por setor, verifica-se um desempenho bem mais expressivo no setor público, ao registrar um crescimento de 22%. Em contraste, no setor privado, o aumento foi de apenas 8%, evidenciando uma diferença relevante entre os dois segmentos quanto à absorção de pessoas com deficiência, conforme mostra o Gráfico 01.



Gráfico 01: Pessoas com Deficiência ocupadas no mercado de trabalho brasileiro por setor (2019 e 2022)



Fonte: PNS (2019), PNADC (2022). Elaboração própria.¹

Embora os dois setores tenham mostrado crescimento no número de PcD empregadas de um ano para outro, o setor privado, em termos absolutos, é o maior empregador de pessoas com deficiência. Contudo, o setor privado pode utilizar-se de métodos de contratação visando a redução de custos e aumento de eficiência, que ao mesmo tempo podem burlar o cumprimento da Lei de Cotas, como a terceirização, reforçada pela Reforma Trabalhista de 2017.

Por outro lado, de acordo com o Radar SIT, em 2021 – dado mais atualizado da plataforma –, o cumprimento da Lei de Cotas (nº 8.213/91) no setor público (administração direta e indireta) foi superior a 65%², enquanto os empregadores do setor privado alcançaram pouco mais de 50%.

De acordo com a metodologia do IBGE, o conceito de ocupação inclui tanto trabalhadores formais como aqueles em situação de informalidade. O Instituto leva em consideração todas as formas de trabalho, sendo a principal premissa a execução de qualquer atividade laboral, podendo esta ser remunerada ou não. Como já observado no gráfico anterior, o número de pessoas com deficiência ocupadas no Brasil teve um tímido aumento de 2019 a 2022. Contudo, esse crescimento pode estar sendo impulsionado pela informalidade.

Conforme demonstrado no Gráfico 02, a taxa média nacional de informalidade entre pessoas com deficiência era de 55% em 2022, ao passo que entre as pessoas sem deficiência essa taxa era de

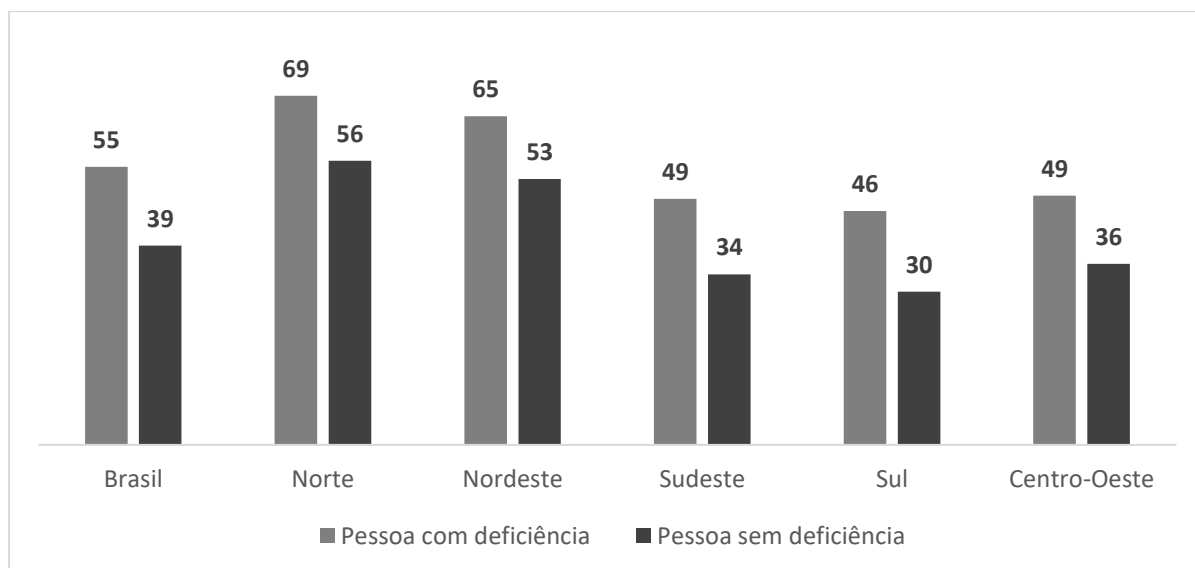
¹ Importante salientar que a metodologia das pesquisas do módulo especial da PNAD Contínua em 2022 e da Pesquisa Nacional de Saúde (PNS) de 2019 são diferentes no que se refere aos critérios de classificação (ex.: "muita dificuldade" na PNAD vs. escalas de gravidade na PNS), portanto, a comparação realizada no gráfico acima pode ter algumas inconsistências. A comparação só foi realizada em razão da limitação de dados que contemplem a ocupação de pessoas com deficiência no mercado de trabalho como um todo (formal e informal) ao longo do tempo e no período recente.

² Esse cálculo é feito a partir do número de vagas reservadas, por natureza jurídica do empregador, em relação ao número de vagas efetivamente ocupadas.



aproximadamente 40%. Os dados revelam uma realidade preocupante, tendo em vista que a alta informalidade indica que, apesar da Lei de Cotas, uma parcela significativa de PcD permanece excluída do mercado formal, sem acesso a direitos trabalhistas e proteção social.

Gráfico 02: Taxa de informalidade de Pessoas com Deficiência e sem deficiência no mercado de trabalho brasileiro por região (2022) - %



Fonte: PNADC (2022). Elaboração própria.

O gráfico revela ainda que a informalidade é um problema generalizado para pessoas com deficiência em todas as regiões do país, em especial nas regiões mais periféricas como Norte e Nordeste, com taxas de informalidade próximas de 70%, demonstrando que os avanços para a formalização desse grupo nessas regiões são ainda modestos, o que revela as falhas e desigualdades estruturais em relação às demais regiões do país. Embora as outras três regiões apresentem taxas mais baixas, próximas de 50%, a situação ainda é alarmante, pois independente da região, as pessoas com deficiência ocupam majoritariamente empregos informais e precários.



Portanto, apesar da participação desse grupo estar aumentando no mercado de trabalho, ainda que de forma modesta, a alocação dessas pessoas indica estar direcionada para o mercado secundário³ (Piore, 1979), reforçando a hipótese de que “com demasiada frequência, o tipo de empregos oferecidos às pessoas com deficiência são ocupações de baixo status, com baixos salários, más condições de trabalho e poucas oportunidades de progressão” (Barnes, 1999, p. 16, tradução nossa).

A exclusão laboral de PcD tem consequências profundas não apenas para os indivíduos afetados — limitando sua autonomia econômica, autoestima e participação social —, mas também para suas famílias e para a sociedade como um todo. A falta de oportunidades de trabalho formal perpetua ciclos de pobreza, dependência de benefícios assistenciais e marginalização social. Além disso, a exclusão laboral representa uma perda de potencial produtivo e de contribuição econômica, com impactos negativos sobre o crescimento econômico e a coesão social.

Os dados apresentados evidenciam a magnitude da exclusão laboral de PcD e a urgência de políticas públicas mais eficazes e efetivas. A persistência dessas desigualdades, mesmo após décadas de vigência da Lei de Cotas, indica que as barreiras estruturais à inclusão laboral de PcD permanecem profundamente enraizadas nas práticas empresariais, nas instituições do mercado de trabalho e nas representações sociais sobre a deficiência.

Apesar da Lei de Cotas e de todos os atos normativos instituídos no país, a inclusão de pessoas com deficiência no mercado de trabalho formal demonstra instabilidades persistentes ao longo do tempo. Estudos identificam concentração de PcD em postos de baixa remuneração, menor qualificação, maior rotatividade e menor acesso a benefícios e direitos trabalhistas. Szerman (2022) identificou que empresas tendem a cumprir a Lei de Cotas contratando PcD em empregos de baixa remuneração e menor qualificação, sugerindo segregação ocupacional. Maia et al. (2019) encontraram que PcD com limitações mais severas ainda conseguem predominantemente empregos de baixa remuneração, mesmo após a implementação da Lei de Cotas.

Szerman (2022, 2024) e Maia et al. (2019), demonstraram que a política aumentou o emprego formal e os rendimentos de PcD em microrregiões mais expostas à regulação, sem efeitos negativos sobre trabalhadores sem deficiência. No entanto, esses estudos também identificaram que a inserção tende a concentrar-se em postos de baixa remuneração e menor qualificação, e que trabalhadores com deficiência contratados antes da intensificação da fiscalização experimentaram redução no crescimento salarial e nas

³ As teorias de segmentação de mercado, desenvolvidas por economistas como Peter Doeringer e Michael Piore (1971), postulam que o mercado de trabalho não é um mercado único e homogêneo, mas é segmentado em mercados primários (empregos de alta qualidade, alta remuneração, estabilidade, oportunidades de progressão) e mercados secundários (empregos de baixa qualidade, baixa remuneração, alta rotatividade, poucas oportunidades de progressão).



taxas de promoção. Essas evidências sugerem que, embora a Lei de Cotas tenha efeitos positivos sobre o emprego, sua efetividade em promover inclusão de qualidade e sustentável permanece questionável.

Maia et al. (2019) analisaram os impactos da Lei de Cotas sobre a integração ocupacional de PcD no Brasil com base nos censos de 2000 e 2010, identificando redução substancial em fatores não observáveis (como discriminação e dificuldades sociais) que influenciavam as diferenças nas taxas de emprego, especialmente para aqueles com limitações mais severas. No entanto, esses trabalhadores ainda conseguem empregos de baixa remuneração, enquanto indivíduos mais qualificados com limitações menos severas alcançaram melhores posições ocupacionais e salários mais altos.

Berlinski & Gagete-Miranda, 2024 analisaram os efeitos de *spillover*⁴ da fiscalização da Lei de Cotas sob diferentes redes empresariais no Brasil de 2007 a 2018, contribuindo para a compreensão de como a fiscalização em uma empresa pode afetar o cumprimento em empresas relacionadas, ampliando o impacto da política.

A literatura brasileira evidencia que a Lei de Cotas tem efeitos positivos sobre o emprego formal e os rendimentos de PcD, especialmente em contextos de fiscalização mais intensa. No entanto, a política enfrenta desafios relacionados à qualidade da inserção (concentração em postos de baixa remuneração), à possível precarização das condições de trabalho de PcD já empregadas e à persistência de desigualdades intragrupo (PcD com maior qualificação e limitações menos severas obtêm melhores resultados).

A inclusão laboral de pessoas com deficiência é uma prioridade de política pública no Brasil, consagrada na Constituição Federal de 1988, na Lei de Cotas (Lei nº 8.213/1991), na Lei Brasileira de Inclusão (Lei nº 13.146/2015) e em diversos instrumentos normativos. No entanto, a efetividade dessas políticas permanece questionável, como evidenciado pelas altas taxas de informalidade, pela concentração de PcD em postos de baixa qualidade e pelas disparidades regionais e setoriais na aplicação da Lei de Cotas.

Referências

BARNES, C. A working social model? Disability and work in the 21st century. Trabalho apresentado na Disability Studies Conference and Seminar. Edimburgo: Apex International Hotel, 9 dez. 1999.

⁴ De acordo com Berlinski e Gagete-Miranda (2024), os *spillovers* (efeitos de transbordamento) de fiscalização referem-se ao efeito indireto e multiplicador que ocorre quando a informação sobre a inspeção e a punição de uma empresa se espalha para outros agentes que não foram diretamente impactados pela ação estatal. Esse fenômeno acontece à medida que o conhecimento sobre a aplicação da lei flui através de diferentes redes de empresas (como vizinhança, sócios ou profissionais de recursos humanos), levando essas firmas conectadas a alterarem seu comportamento e aumentarem o cumprimento da regulação — neste caso, a contratação de pessoas com deficiência — mesmo sem terem sido diretamente expostas à fiscalização. Esse efeito é impulsionado puramente pela disseminação da informação e pelo receio da punição, e não por um aumento efetivo na probabilidade local de inspeção.



- BARNES, C. Disability, work and welfare. *Sociology Compass*, v. 6, n. 6, p. 472–484, 2012.
- BERLINSKI, Samuel; GAGETE-MIRANDA, Jessica. Enforcement Spillovers under Different Networks: The Case of Quotas for Persons with Disabilities in Brazil. *ERSA Working Paper 895*. [S. l.]: Economic Research Southern Africa, out. 2024.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.
- BRASIL. Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 1991.
- BRASIL. 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. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2009.
- BRASIL. 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). Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2015.
- BRASIL. Lei nº 13.467, de 13 de julho de 2017. Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) [...]. Brasília, DF, 2017.
- DOERINGER, P. B.; PIORE, M. J. *Internal Labor Markets and Manpower Analysis*. Lexington, MA: D.C. Heath, 1971.
- GENOFRE, G. A. M. *A inclusão social e laboral da pessoa deficiente*. São Paulo: USP, 2013.
- GUGEL, M. A. *Pessoas com deficiência e o direito ao concurso público: reserva de cargos e empregos públicos, administração pública direta e indireta*. Goiânia: Ed. da UCG, 2016.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua) 2022*. Rio de Janeiro: IBGE, 2022.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Pesquisa Nacional de Saúde 2019*. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/pns/pns-2019>. Acesso em: 18 mar. 2025.
- MAIA, A. G.; ANDRADE, M. V.; OLIVEIRA, A. M. H. C. Labor market impacts of employment quotas for the disabled in Brazil. *Economia Aplicada*, v. 23, n. 1, p. 77-98, 2019.
- MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. *Radar SIT — Sistema de Inspeção do Trabalho*. Brasília: MTE, 2021.
- MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. *Relação Anual de Informações Sociais (RAIS)*. Brasília: MTE, 2025.
- PIORE, M. J. *Birds of Passage: Migrant Labor and Industrial Societies*. Cambridge: Cambridge University Press, 1979.
- SIMONELLI, Angela Paula; JACKSON FILHO, José Marçal. Análise da inclusão de pessoas com deficiência no trabalho após 25 anos da lei de cotas: uma revisão da literatura. *Cadernos Brasileiros de Terapia Ocupacional*, São Carlos, v. 25, n. 4, p. 855-867, 2017. DOI: <http://dx.doi.org/10.4322/2526-8910.ctoAR1078>.
- SZERMAN, D. The Labor Market Effects of Disability Hiring Quotas. *Social Science Research Network*, 2022.
- SZERMAN, D. Uma análise das cotas para pessoas com deficiência no Brasil. *Boletim Mercado de Trabalho*, v. 78, p. 45-62, 2024.
- VASCONCELOS, Flaviane Santiago de; MARANHÃO, Thércia Lucena Grangeiro. Os Desafios das Empresas em Contratar Pessoas com Deficiência: Revisão Sistemática da Literatura. *Id on Line Revista Multidisciplinar e de Psicologia*, v. 14, n. 51, p. 754-773, jul. 2020. DOI: 10.14295/online.v14i51.2633.



WORLD HEALTH ORGANIZATION. International Classification of Impairments, Disabilities and Handicaps: a manual of classification relating to the consequences of disease. Geneva: World Health Organization, 1980.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. International Classification of Functioning, Disability and Health: ICF. Geneva: World Health Organization, 2001.

Elaboração

Valéria Ferreira Santos de | Almada Lima – Doutora em Políticas Públicas – UFMA

Beatriz Lima Machado – Mestre e Doutoranda em Políticas Públicas - UFMA