



UNIVERSIDADE CATÓLICA PORTUGUESA

Análise ao artigo 15.º/2 da Carta Social Europeia

Employment of persons with disabilities

Trabalho realizado no âmbito do Seminário “A Proteção Multinível dos
Direitos Fundamentais Sociais”

Inês Ramos Pinheiro da Silva Correia

345022037

Faculdade de Direito | Escola do Porto

Dezembro, 2022

INTRODUÇÃO	3
1. CONCLUSÕES DO COMITÉ EUROPEU DE DIREITOS SOCIAIS RELATIVAS A PORTUGAL	4
1.1. Conclusões de 2012	4
1.2. Conclusões de 2016	5
2. A PROTEÇÃO LEGISLATIVA DOS TRABALHADORES PORTADORES DE DEFICIÊNCIA.....	6
2.1. A proteção internacional dos Direitos das Pessoas com Deficiência	6
2.2. A proteção nacional dos Direitos das Pessoas com Deficiência	8
2.2.1. Políticas ativas de mercado para a integração de pessoas portadoras de deficiência.....	8
3. OS DESAFIOS COLOCADOS APÓS A CONTRATAÇÃO DO INDIVÍDUO PORTADOR DE DEFICIÊNCIA.....	11
CONCLUSÃO.....	ERRO! MARCADOR NÃO DEFINIDO.
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	14

Introdução

O artigo 15.º da Carta Social Europeia dá resposta a um problema que se mostra bastante frequente na generalidade dos Estados. Falamos aqui do Direito das pessoas com deficiência à autonomia, integração social e participação na vida da comunidade. É através deste artigo que os Governos signatários, membros do Conselho da Europa, se comprometem, nomeadamente, a tomar as medidas necessárias a assegurar a orientação, educação e formação profissionais a estas pessoas, a favorecer o seu acesso ao emprego, bem como a proporcionar-lhes a sua plena integração e participação sociais.

O presente trabalho terá como escopo a análise do número 2 deste artigo 15.º, que reflete a necessidade de serem adotadas medidas que se mostrem adequadas a encorajar os empregadores a contratarem e a manterem em atividade pessoas com deficiência, assim como a adaptarem as condições de trabalho às suas necessidades.

Mostrando-se evidente a importância que esta integração tem na vida destas pessoas, o ponto de partida será a análise das Conclusões do Comité Europeu dos Direitos Sociais relativas a Portugal, referentes aos anos de 2012 e 2016. Esta terá como principal objetivo averiguar de que modo estas matérias aparecem protegidas na legislação nacional e, mais importante ainda, de que forma são transpostas para a prática.

Por último, e uma vez que este problema não se esgota somente no momento da contratação, será ainda alvo de estudo a problemática relativa ao modo como estes indivíduos podem ser integrados em contexto de trabalho.

1. Conclusões do Comité Europeu de Direitos Sociais relativas a Portugal

1.1. Conclusões de 2012

Em 2012, o Comité Europeu de Direitos Sociais começou por referir que o relatório submetido por Portugal não fornecia uma série de dados que tinham sido pedidos, designadamente o número total de pessoas portadoras de deficiência em idade ativa, bem como o número daquelas que se encontravam empregadas no mercado comum e, por outro lado, em empregos protegidos. Acrescentou ainda o Comité que não havia igualmente qualquer informação relativamente à taxa de progressão de pessoas com deficiência de empregos protegidos para o mercado de trabalho normal.

Relativamente à legislação portuguesa nesta matéria, o Comité começou por destacar a Lei n.º 46/2006, que proíbe e pune a discriminação em razão da deficiência, nomeadamente no que diz respeito ao acesso destas pessoas ao emprego. Analisou ainda os artigos 85.º e 86.º do Código do Trabalho, tendo observado que o empregador tem o dever de adotar as medidas adequadas para que a pessoa com deficiência tenha acesso a um emprego, o possa exercer e nele progredir, exceto se tais medidas implicarem encargos desproporcionados para o empregador. Não obstante, o Comité pediu informação adicional sobre o preenchimento do conceito de “trabalhadores com capacidade reduzida”, utilizado no artigo 84.º do Código do Trabalho. Questionou, a este propósito, o Estado português, no sentido de perceber se existia alguma disposição em que efetivamente se concretizasse o nível de redução de capacidade que tinha de estar verificado para que o sujeito em causa pudesse beneficiar da referida proteção.

O Comité teve ainda o cuidado de analisar se existiam, no ordenamento jurídico português, medidas que se destinassem a promover o emprego de pessoas com deficiência. Notou que, apesar de esta ideia constar de uma série de instrumentos, em alguns casos não havia uma efetiva aplicação prática¹.

¹ O Comité referiu aqui o caso das quotas obrigatórias para os trabalhadores com deficiência e reconheceu que, ao abrigo da Lei 38/2004 o valor das mesmas era de 5% para o setor público e de 2% para o setor privado.

Ainda que na pendência de receber as informações que havia solicitado ao Estado português, o Comité concluiu que a situação em Portugal estava em conformidade com o artigo 15.º/2 da Carta.

1.2. Conclusões de 2016

No relatório de 2016, o Comité partiu dos dados obtidos nos censos de 2011, e começou por notar que a maioria das pessoas portadoras de deficiência que se encontravam no mercado de trabalho, não estavam abrangidas pelo *Regime de Emprego Apoiado*². Não tendo o relatório apresentado por Portugal, uma vez mais, fornecido informações sobre o preenchimento do conceito de “trabalhadores com capacidade reduzida” presente no artigo 84.º do Código do Trabalho, o Comité, nas Conclusões de 2016, voltou a reiterar a necessidade de dar uma resposta a esta questão.

No que diz respeito às medidas destinadas a promover o emprego de pessoas com deficiência, o relatório apresentado por Portugal atualizou a informação que tinha apresentado em 2012. Estabeleceu, também, uma série de novas medidas, nomeadamente os *Estágios Património*, os *Estágios de Emprego* e os *Estágios de Inserção*. Em comum a estas três figuras estava a vontade de facilitar o acesso das pessoas portadoras de deficiência ao mercado de trabalho. No entanto, o relatório em causa reconheceu, inclusivamente, que algumas destas medidas, nomeadamente os *Estágios Património*, já não se encontravam em vigor. Reconheceu-se que o Estado português fornecia apoio financeiro para os empregadores que contratassem pessoas com deficiência, nomeadamente em matéria de contribuições para a Segurança Social. Em resposta à pergunta colocada pelo Comité nas Conclusões de 2012, relativa ao sistema de quotas, o relatório veio explicar que a Lei n.º 29/2001 impunha a quota no setor público para pessoas que tivessem, pelo menos, 60% de deficiência ou incapacidade.

À semelhança das Conclusões de 2012, também aqui o Comité concluiu pela conformidade de Portugal com o artigo 15.º/2 da Carta Social Europeia.

² Neste sentido, das 310 414 pessoas portadoras de deficiência que se encontravam no mercado de trabalho, apenas 380 estavam protegidas pelo regime de emprego apoiado.

2. A proteção legislativa dos trabalhadores portadores de deficiência

2.1. A proteção internacional dos Direitos das Pessoas com Deficiência

A Assembleia Geral das Nações Unidas elegeu, a 13 de dezembro de 2006, a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e o seu protocolo adicional. Esta Convenção foi o primeiro Tratado das Nações Unidas acerca dos direitos humanos no século XXI e é conhecida por ter sido negociada de uma forma muito célere.

Releva, para efeitos do presente trabalho, o artigo 27.º desta Convenção, que se refere ao trabalho e emprego das pessoas com deficiência. Para Filipe Venade de Sousa, o seu conteúdo não se esgota no reconhecimento do direito ao trabalho em condições de igualdade com os demais, mas, a norma em causa estabelece um conteúdo específico deste direito quando aplicado às pessoas com deficiência³. Com a Convenção, o foco deixou de estar em perceber qual era o defeito de cada uma destas pessoas, para se passar a olhar para a deficiência como uma forma de patologia da sociedade, resultante de sua falha na inclusão e na adaptação das diversas diferenças individuais. Esta nova perspetiva da pessoa portadora de deficiência é inclusivamente apontada por alguns autores como “*o novo direito antidiscriminatório*”⁴.

O artigo em causa garante a estes indivíduos o direito de escolherem livremente o trabalho num mercado inclusivo, aberto e acessível, bem com livre de qualquer discriminação com base na deficiência em si mesma. Confere ainda a cada indivíduo portador de deficiência, o direito a desenvolver, condignamente, a sua autorrealização socioprofissional de acordo com as suas expectativas, preferências e vontades. Note-se que, na opinião deste autor, o direito ao trabalho é, para as pessoas com deficiência, um instrumento de plena autonomia. Nas suas palavras, “ter vida profissional e acessível é a

³ CORREIA GOMES, Joaquim, Luísa NETO, Paula TÁVORA VITOR, *Convenção sobre os Direitos das pessoas com deficiência – comentário*, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, Lisboa, 2020.

⁴ BARBERA, Marzia, *Le discriminazioni basate sulla disabilità - Il nuovo diritto antidiscriminatori: Il quadro comunitario e nazionale*, Giuffrè Editore, Milão, 2007. p. 79.

porta aberta para assegurar a plena participação na sociedade, pois permite-lhes contribuir economicamente e valorizar a diversidade humana na sociedade”⁵.

Para que o mercado de trabalho seja inclusivo e aberto, não basta apenas que todas as entidades empregadoras adotem as medidas necessárias para assegurar as necessidades específicas das pessoas. Significa isto que o que está aqui em causa não é somente a adaptação dos locais de trabalho, através da acessibilidade e eliminação de barreiras de índole arquitetónica, informativa, comunicativa e sociolaboral. Mais do que isso, impõe-se que as entidades empregadoras sejam capazes de eliminar as barreiras que existam nas atitudes e nos comportamentos em sede laboral.

Nesse sentido, o mesmo autor entende que não se deve olhar para o artigo 27.º como uma norma cuja finalidade é proteger as pessoas com deficiência do mercado de trabalho, mas antes como um preceito que protege os direitos das pessoas com deficiência para que estas possam participar no mercado de trabalho em condições de igualdade.

Importa notar que a presente Convenção obteve bastante mérito a partir do momento em que as pessoas portadoras de deficiência começaram a trabalhar com direitos e tiveram participação efetiva nos assuntos nacionais e internacionais, numa situação de igualdade com o resto dos cidadãos.

Em **matéria laboral**, a proteção conferida a estes trabalhadores faz-se através de vários instrumentos, entre os quais a Diretiva 2000/78, que determina um quadro geral de igualdade de tratamento no emprego e na atividade profissional e que proíbe a discriminação em virtude da deficiência. O facto de esta Diretiva não prever expressamente uma definição de deficiência tem levado os tribunais nacionais a recorrerem ao Tribunal de Justiça da União Europeia através do mecanismo do reenvio prejudicial.

A Diretiva 2000/78/CE prevê, nos termos do seu artigo 5.º, que os empregadores têm o dever de adotar “as medidas adequadas, em função das necessidades numa situação concreta, para que uma pessoa deficiente tenha acesso a um emprego, o possa exercer ou

⁵ VENADE DE SOUSA, Filipe, in. *Convenção sobre os Direitos das pessoas com deficiência – comentário*, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, Lisboa, 2020.

nele progredir, ou para que lhe seja ministrada formação”⁶, sempre que tal não represente um encargo desproporcionado.

2.2. A proteção nacional dos Direitos das Pessoas com Deficiência

No âmbito da legislação nacional, o Código do Trabalho garante, nos seus artigos 85.º e seguintes, proteção ao trabalhador portador de deficiência. A questão da igualdade e não discriminação, por sua vez, aparece protegida no artigo 24.º/1. No entanto, a vedação da discriminação é atenuada pelo disposto no artigo 25.º/2, que permite determinadas disposições, critérios ou práticas distintivas fundadas na capacidade de trabalho minorada, deficiência ou doença crónica, quando estejam preenchidos os requisitos previstos no referido artigo.

Para que se justifique uma discriminação com base na deficiência impõe-se, por isso, que a característica diferenciadora seja necessária para o exercício da atividade, que o objetivo a prosseguir seja legítimo e que seja respeitado o princípio da proporcionalidade.

Ainda no que se refere ao combate, no ordenamento jurídico português, à discriminação com base neste fator, existe também a Lei n.º 46/2006⁷, que tem como objetivo proibir e punir a discriminação com base na deficiência e da existência de risco agravado de saúde.

2.2.1. Políticas ativas de mercado para a integração de pessoas portadoras de deficiência

Em Portugal, no que diz respeito à existência de políticas ativas de mercado de trabalho para a integração de pessoas portadoras de deficiência, importa salientar a Lei n.º 4/2019 de 10 de janeiro. Nos termos do disposto no seu artigo 1.º, a referida lei estabelece um sistema de quotas de emprego para pessoas com deficiência, com vista à sua contratação por entidades empregadoras do setor privado, assim como por organismos

⁶ Diretiva 2000/78 do Conselho, de 27 novembro de 2000, disponível em https://www.poch.portugal2020.pt/pt-pt/Documents/DIR_78_2000.pdf, consultado a 19 dezembro 2022.

⁷ Lei n.º 46/2006, disponível em <https://dre.pt/dre/detalhe/lei/46-2006-540797>, consult. em 19/12/2022.

do setor público⁸. Podem beneficiar deste sistema de quotas de emprego as pessoas com deficiência que tenham um grau de incapacidade igual ou superior a 60%.

A promoção desta empregabilidade é ainda encorajada por meio de incentivos financeiros introduzidos pelo governo. Note-se que estes apoios não se destinam somente à própria contratação de pessoas com deficiência, mas, mais do que isso, têm também o intuito de ajudar as empresas a executar ou a implementar ajudas técnicas para que a empregabilidade seja efetivamente possível.

Para compensar eventuais decréscimos de produtividade destes trabalhadores comparativamente com os demais, o Estado português confere às empresas a possibilidade de estas poderem usufruir de um subsídio que neutralize estas perdas.

Nesta matéria tem ainda destaque o Programa de Emprego e Apoio à Qualificação das Pessoas com Deficiências e Incapacidades⁹ que, assim como consta do seu artigo 1.º, tem por objetivo apoiar todo o tipo de medidas que se destinem à qualificação, integração, manutenção e reintegração no mercado de trabalho, de emprego protegido e de prémio de mérito. Estas políticas de tutela, conforme se retira da leitura dos artigos 38.º e seguintes do referido Decreto-Lei, através da existência do emprego apoiado, protegem estes trabalhadores nas próprias fases de contratação e execução do contrato de trabalho. Nos moldes do artigo 38.º/1, o emprego apoiado consiste no “exercício de uma atividade profissional ou socialmente útil com enquadramento adequado e com possibilidade de atribuição de apoios especiais por parte do Estado, que visa permitir às pessoas com deficiências e incapacidades o desenvolvimento de competências pessoais e profissionais que facilitem a sua transição, quando possível, para o regime normal de trabalho”¹⁰.

A propósito do emprego apoiado, há quatro modalidades que devem ser apontadas. São elas os estágios de inserção para pessoas com deficiências ou incapacidades, o contrato emprego-inserção para estas pessoas, o centro de emprego protegido e o contrato de emprego apoiado em entidades empregadoras.

Os estágios de inserção visam, através de formação prática laboral que complementa e aperfeiçoa as competências dos trabalhadores portadores de deficiências, apoiar a

⁸ Desde que não abrangidos pelo Decreto-Lei n.º 29/2001, de 3 de fevereiro.

⁹ Decreto-Lei n.º 290/2009, disponível em <https://dre.pt/dre/legislacao-consolidada/decreto-lei/2009-65884851>, consult. em 19/12/2022.

¹⁰ Decreto-Lei n.º 290/2009, disponível em <https://dre.pt/dre/legislacao-consolidada/decreto-lei/2009-65884851>, consult. em 19/12/2022.

integração ou reintegração destas pessoas no mercado de trabalho. Estes estágios, previstos nos artigos 40.º e 41.º do Decreto-Lei procuram potenciar o desempenho profissional destes trabalhadores, bem como facilitar o seu recrutamento e integração.

A figura dos contratos emprego-inserção, por sua vez, aparece prevista nos artigos 42.º a 44.º. Possibilita o desenvolvimento de atividades socialmente úteis por parte da pessoa com deficiências e incapacidades, com vista a reforçar as suas competências relacionais e pessoais, valorizar a autoestima, bem como estimular hábitos de trabalho, enquanto não tiver oportunidade de trabalho por conta própria ou de outrem ou de formação profissional. É uma medida que tem em vista, essencialmente, promover e apoiar a transição destas pessoas para o mercado de trabalho.

Conforme disposto no artigo 54.º, considera-se emprego apoiado a atividade profissional desenvolvida por pessoas com deficiência, incapacidade e capacidade de trabalho reduzida, em postos de trabalho em regime de contrato de emprego apoiado, que se encontrem integradas na organização produtiva ou de prestação de serviços dos empregadores, sob condições especiais.

Também o Código do Trabalho, nos seus artigos 87.º e 88.º vem assegurar uma proteção específica a estes trabalhadores. O primeiro prende-se com a questão da organização do tempo de trabalho do trabalhador com deficiência ou doença crónica e o segundo dispensa estes trabalhadores de prestarem trabalho suplementar.

A implementação destas medidas tem efeitos benéficos, nomeadamente ao nível do desemprego das pessoas portadoras de deficiência. O relatório “Pessoas com Deficiência em Portugal – Indicadoras de Direitos Humanos 2002”¹¹, registou melhorias significativas neste domínio. Em setembro de 2022 havia, em Portugal, cerca de 13 mil desempregados inscritos com deficiência, valor que registou um decréscimo de 4,6% face a dezembro de 2021.

¹¹ Observatório da Deficiência e Direitos Humanos (ODDH/ISCSP-ULisboa), relatório "*Pessoas com Deficiência em Portugal – Indicadores de Direitos Humanos 2022*", disponível em: <http://oddh.iscsp.ulisboa.pt/index.php/pt/2013-04-24-18-50-23/publicacoes-dos-investigadores-oddh/item/600-relatorio-oddh-2022>, consult. em 19/12/2022.

3. Os desafios colocados após a contratação do indivíduo portador de deficiência

A problemática da inclusão dos indivíduos portadores de deficiência no mercado de trabalho não se esgota assim que se dá a sua contratação. De facto, após este momento impõe-se a questão de saber de que como estes indivíduos vão ser integrados em contexto de trabalho. Parece que a decisão de se contratar um indivíduo portador de deficiência e criar um posto de trabalho que se adequa às suas capacidades, é já um grande avanço. No entanto, já em contexto laboral, existem obstáculos que devem ser superados, como é o caso das dificuldades que possam surgir por parte dos restantes trabalhadores. Merecem igualmente destaque as dificuldades de adaptação ao trabalho que o próprio indivíduo portador de deficiência possa sentir.

É neste sentido que se mostra importante, desde o início do processo de contratação destes indivíduos, levar a cabo um processo de reconhecimento das competências das pessoas portadoras de deficiência em causa. De facto, o conhecimento dos indivíduos que estão a ser contratados permite, num momento posterior, uma adaptação do seu trabalho e das condições em que o desenvolvem. A este propósito, tem-se vindo a referir que “se os colaboradores com deficiência estiverem devidamente inseridos nas suas funções, toda a equipa de trabalho poderá ter um melhor desempenho resultando numa maior produtividade”¹².

Por outro lado, mostra-se igualmente essencial disponibilizar ao próprio indivíduo uma adequada fase de aprendizagem associada às suas funções, para que este se sinta autónomo e capaz de exercer a função para a qual foi contratado.

Não obstante, mais do que capacitar quem foi contratado, exige-se igualmente que as empresas capacitem as equipas que recebem estes trabalhadores portadores de deficiência. Os restantes trabalhadores devem ser capazes de reconhecer que estes indivíduos fazem parte integrante da equipa, e que, para além de necessitarem de um bom ambiente de trabalho, carecem igualmente de estímulos para o seu desenvolvimento profissional e pessoal. Uma forma simples de garantir este bom ambiente de trabalho

¹² GRACE, *A Integração de Pessoas com Deficiência nas Empresas: Como Atuar*, Lisboa, maio de 2005, p.17.

passa, desde logo, pela realização de palestras e conferências com os membros de cada empresa sobre pessoas com deficiência. Esta medida permite, não só, um melhor conhecimento das características e capacidades dos indivíduos portadores de deficiência, como também das mais-valias que estes podem trazer às empresas.

Note-se, por último, que há fatores que afetam a forma como os indivíduos portadores de deficiência são tratados no seu local de trabalho. Conforme se retira do relatório supramencionado¹³, um desses fatores é o género. Na área da discriminação foram submetidas, em 2021, 1 195 queixas por discriminação com base na deficiência ou risco agravado de saúde, representando um aumento de 16,8% face a 2020. Nos casos em que foi possível fazer uma identificação de quem apresentou a queixa, o perfil dos queixosos apresenta-se maioritariamente masculino. Estes números parecem justificar-se pelo facto de a deficiência ser encarada, socialmente, como menos desejável para os homens, uma vez que já se parte da conceção de que a mulher é mais fraca e frágil, havendo a imagem de que a deficiência não a afeta da mesma forma que ao indivíduo do sexo masculino.

¹³ Observatório da Deficiência e Direitos Humanos (ODDH/ISCSP-ULisboa), relatório "*Pessoas com Deficiência em Portugal – Indicadores de Direitos Humanos 2022*", disponível em: <http://oddh.iscsp.ulisboa.pt/index.php/pt/2013-04-24-18-50-23/publicacoes-dos-investigadores-oddh/item/600-relatorio-oddh-2022>, consult. em 20/12/2022.

Conclusão

Terminada a análise da temática em questão, parece poder concluir-se que em Portugal há uma efetiva preocupação com a integração dos trabalhadores portadores de deficiência no mercado de trabalho. Para além de estar em causa uma matéria à qual o próprio legislador deu importância, o presente trabalho evidenciou ainda que há soluções práticas para a inclusão destes trabalhadores. Falamos aqui da panóplia de políticas ativas de mercado que atualmente contribuem para este fim.

Contudo, não se pode deixar de notar que há ainda um longo caminho a percorrer, principalmente no que diz respeito aos desafios que se colocam durante a vigência destes contratos de trabalho. Parece evidente que, quanto a este problema, os resultados se mostram ainda bastante aquém daquilo que é desejável.

Importa, por último, realçar o papel que o Comité Europeu dos Direitos Sociais desempenha no desenvolvimento e no tratamento destas questões. Apesar de as suas considerações não terem um carácter vinculativo, são, sem dúvida, um meio através do qual se garante que os Governos signatários da Carta Social Europeia estão em conformidade com os preceitos com os quais se comprometeram.

Referências bibliográficas

BARBERA, Marzia, *Le discriminazioni basate sulla disabilità - Il nuovo diritto antidiscriminatori: Il quadro comunitario e nazionale*, Giuffrè Editore, Milão, 2007.

CORREIA GOMES, Joaquim, Luísa NETO, Paula TÁVORA VITOR, *Convenção sobre os Direitos das pessoas com deficiência – comentário*, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, Lisboa, 2020.

VENADE DE SOUSA, Filipe, in. *Convenção sobre os Direitos das pessoas com deficiência – comentário*, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, Lisboa, 2020.

Observatório da Deficiência e Direitos Humanos (ODDH/ISCSP-ULisboa), relatório "*Pessoas com Deficiência em Portugal – Indicadores de Direitos Humanos 2022*", disponível em: <http://oddh.iscsp.ulisboa.pt/index.php/pt/2013-04-24-18-50-23/publicacoes-dos-investigadores-oddh/item/600-relatorio-oddh-2022>, consult. em 19/12/2022.

Diretiva 2000/78 do Conselho, de 27 novembro de 2000, disponível em https://www.poch.portugal2020.pt/pt-pt/Documents/DIR_78_2000.pdf, consultado a 19 dezembro 2022.

Decreto-Lei n.º 290/2009, disponível em <https://dre.pt/dre/legislacao-consolidada/decreto-lei/2009-65884851>., consult. em 19/12/2022.

Lei n.º 46/2006, disponível em <https://dre.pt/dre/detalhe/lei/46-2006-540797>, consult. em 19/12/2022.