



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

**“Pessoas com Deficiência:  
Mobilidade, Educação e Trabalho”**

**Parecer de Iniciativa**

(Aprovado no Plenário de 19 de Novembro de 2008)

**Relatora:** Conselheira Isabel Guerra

Lisboa 2008



## CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

### Índice

Nota Prévia.....	3
I. A problemática da deficiência: conceitos mediadores.....	4
II. A dimensão do problema na Europa e em Portugal.....	7
III. As respostas das organizações internacionais, do Estado e da sociedade civil....	8
IV. A inserção das pessoas com deficiência e incapacidades.....	15
IV.1. As acessibilidades.....	16
IV.2. A educação.....	22
IV.3. O mercado de trabalho e o emprego.....	27
V. Os direitos e a solidariedade.....	31
VI. Conclusão.....	34
Declarações de Voto.....	39



## CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

### **Nota Prévia**

Na sua sessão de 25 de Março de 2008, o Plenário do Conselho Económico e Social (CES) aprovou uma proposta de elaboração de um Parecer de Iniciativa sobre a problemática das pessoas com deficiência e incapacidades.

O projecto de Parecer foi preparado no âmbito da Comissão Especializada Permanente de Política Económica e Social e veio a ser aprovado pelo Plenário do CES, realizado no dia 19 de Novembro de 2008, por unanimidade dos 42 membros presentes.

Com este Parecer, o CES pretende contribuir para uma melhor compreensão daquele fenómeno nas suas diversas vertentes, com destaque para a problemática da inclusão nas perspectivas social, económica, política, cultural e outras, formalizando também algumas recomendações que os seus membros entendam concretizar.

Em larga medida, este Parecer foi também o resultado de um debate alargado no seio do próprio CES, no qual tomaram parte os diferentes interesses nele representados. Desse debate resultou a ideia de que são necessários recursos diversificados para responder a esta problemática da sociedade portuguesa, mas que é sobretudo necessário uma clara mudança de atitude de todos os actores políticos e sociais, públicos e privados, incluindo também a da própria população com deficiência e incapacidades.

A complexidade desta problemática e a diversidade das suas dimensões de intervenção é evidente, pelo que o CES não pode deixar de privilegiar, neste Parecer, apenas algumas das suas vertentes mais essenciais, como as acessibilidades, a inclusão nos sistemas de ensino e a inserção no mercado de trabalho, pois são dimensões estruturantes de uma cidadania plena.



## CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

### **I. A problemática da deficiência: conceitos mediadores**

Ao longo da História da Humanidade as pessoas com deficiência e incapacidades foram objecto de preconceito e de discriminação, atribuindo-se quase sempre essa situação a características pessoais. No entanto, nas últimas décadas o conceito de deficiência tem sido objecto de uma profunda reflexão, em larga medida através da divulgação de documentos da Organização Mundial de Saúde (OMS) e da União Europeia.

Após a ultrapassagem da definição baseada em critérios médicos, no final do século XX a questão que se colocava era sobre a relação existente entre *deficiência* e *incapacidades*, assim como sobre a definição destes dois conceitos.

Na divergência de posições que se perfilhavam, alguns argumentavam que estávamos perante diferenças sociais que eram transversais a todas as pessoas. Considerava-se que as pessoas com deficiência e incapacidades não eram pessoas doentes e que algumas das suas limitações eram claramente compensadas pela melhoria de outras capacidades. Outros defendiam a necessidade de definir com rigor os conceitos de incapacidade e de deficiência, relacionando-os, medindo-os e classificando-os de forma a clarificar melhor o universo em causa, que era demasiado diverso para a aplicação de discursos genéricos.

De facto, a transição para um novo olhar sobre as pessoas com deficiência questiona progressivamente a própria noção de deficiência. Considera-se que a incapacidade que decorre de situações de deficiência não é um atributo inerente à pessoa, mas um resultado da interacção entre a pessoa e o ambiente, incluindo as relações sociais, culturais ou físicas que provocam a discriminação. Nesse sentido, embora a deficiência seja uma característica



## CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

individual, a incapacidade (física ou outra) e a discriminação são, sobretudo, atributos de responsabilidade social.

A distinção conceptual entre *deficiência* e *incapacidade* é crucial. Se aceitamos que a deficiência não traz necessariamente incapacidades abre-se um jogo polémico na actual discriminação das pessoas com deficiência, porque a deficiência pode ser um atributo do sujeito (fisicamente medido), enquanto a incapacidade só pode ser medida pelo seu desempenho social e esse é, sobretudo, definido pela sociedade<sup>1</sup>.

Em Portugal, a noção de *deficiência* é a mais conhecida, ao apelar sobretudo para condições orgânicas, isto é, para as alterações ou perdas ao nível da estrutura ou funções do corpo, ou a evidentes limitações funcionais da pessoa, decorrentes dessas alterações. O conceito de *disability/disabilities*, quase sempre traduzido pelo termo *deficiência* e não pelo termo *incapacidade*, suscita assim uma divergência ou uma incongruência semântica relativamente às especificações mais recentes dos organismos internacionais<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> A Organização Mundial de Saúde (OMS) tem tido um papel fundamental na consolidação e operacionalização de um novo quadro conceptual na distinção entre a funcionalidade e a incapacidade humana. Primeiro, através da "Classificação Internacional das Deficiências, Incapacidades e Desvantagens" de 1980 (*International Classification of Impairments, Disabilities and Handicaps* - ICIDH), onde se introduziu uma distinção entre os conceitos de *deficiência* e *incapacidade*, mas manteve-se ainda uma relação linear e causal entre eles, não contemplando os factores ambientais. Em 1993, a OMS deu início a um profundo e longo processo de revisão desta classificação, altamente participado, o que veio dar origem a uma nova versão intitulada "Classificação Internacional de Funcionalidade, Incapacidade e Saúde - CIF". A CIF, genericamente conhecida por Classificação Internacional de Funcionalidade, Incapacidade e Saúde, foi aprovada na 54ª Assembleia Mundial de Saúde, em Maio de 2001, a fim de ser adoptada pelos diferentes Estados-Membros como o quadro de referência da OMS para a saúde e incapacidade, com um âmbito de aplicação universal. Aí o conceito de *deficiência* é interactivo, não classificando a pessoa, nem estabelecendo categorias diagnósticas, passando antes a interpretar as características da pessoa, nomeadamente as suas estruturas e funções do corpo, incluindo as funções psicológicas, a interacção pessoa-meio ambiente (actividades e participação) e as características do meio ambiente físico e social (factores contextuais-pessoais), o que permite descrever o estatuto funcional da pessoa, não se centrando, como é obvio, nos seus aspectos negativos.

<sup>2</sup> A tradução portuguesa da versão experimental da CIF de 1980, editada pelo Secretariado Nacional de Reabilitação com o título de "Classificação Internacional das Deficiências, Incapacidades e Desvantagens", mantém a correspondência com os termos e conceitos originais: deficiências para *impairment*, incapacidades para *disabilities* e desvantagem para *handicap*. Hoje, a versão oficial da OMS em língua portuguesa – "CIF – Classificação



## CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

Esta reconceptualização coloca a “problemática da deficiência” em termos diferentes, na medida em que considera que a deficiência gera mais incapacidades do que deveria provocar, sendo estas socialmente produzidas pelas dificuldades da sociedade em se organizar para corresponder às necessidades das pessoas com deficiência. A rotulagem das pessoas com deficiência como tendo incapacidades transfere para uma responsabilidade individual o que é, essencialmente, um problema social<sup>3</sup>.

Esta situação é tanto mais grave quanto os dados do Instituto Nacional de Estatística (INE) indicam que, em 2001, mais de metade da população portuguesa com deficiência (53,5%) não possuía qualquer grau de incapacidade atribuída, e que a proporção da população com deficiência com um grau de incapacidade superior a 80% representava apenas 11,6% do total da população com deficiência<sup>4</sup>.

O preconceito e a discriminação fazem com que os resultados sociais dessa não-aceitação da diversidade se coloquem a todos os níveis da vida social, embora variem em função do tipo de deficiência ou da funcionalidade em causa. No entanto, seja qual for o tipo de deficiência ou de incapacidade, a ética humana e democrática assume integralmente a igualdade de direitos individuais, sociais e políticos.

---

Internacional de Funcionalidade, Incapacidade e Saúde” – é explícita, adoptando o conceito de incapacidade (e não o termo deficiência) para expressar um novo conceito de *disability* (Capítulo III da Lei n.º 52/2005, D.R., I Série-A de 31 de Agosto).

<sup>3</sup> Considerando a ausência de consenso na utilização dos conceitos e assumindo as últimas reflexões sobre a relação não coincidente entre *deficiência* e *incapacidade*, neste texto utilizar-se-ão em simultâneo os dois conceitos: “pessoas com deficiência e incapacidades”.

<sup>4</sup> INE, Destaque do INE, Censos 2001: Análise da população com deficiência, 4 de Fevereiro de 2002.



## CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

### II. A dimensão do problema na Europa e em Portugal

Estima-se que o número de pessoas que na União Europeia estão afectadas por qualquer forma de deficiência varie entre 8 a 14% da sua população total, o que representa cerca de 50 milhões de pessoas<sup>5</sup>.

O conhecimento da dimensão e das características deste problema, bem como da sua percepção pelos cidadãos europeus, foi objecto de pesquisa pelo Eurobarómetro e permitiu conhecer essa realidade com mais detalhe<sup>6</sup>. As pessoas com deficiência e incapacidades não constituem um grupo homogéneo, pois incluem pessoas com deficiências congénitas ou adquiridas, com diferentes graus de limitação mental e/ou física, nuns casos permanente, noutros temporária, verificando-se frequentemente uma combinação de diferentes limitações<sup>7</sup>.

Em Portugal, o número de pessoas com deficiência, recenseadas em 2001, era de 634.408 indivíduos, das quais 333.911 eram homens e 300.497 eram mulheres, representando 6,1% do total da população residente (6,7% da população masculina e 5,6% da feminina)<sup>8</sup>.

Desagregando por tipos, a taxa de incidência da deficiência era diversificada:

- A deficiência visual era a mais elevada, representando 1,6% do total da população, com a mesma proporção entre homens e mulheres;

---

<sup>5</sup> The employment situation of people with disabilities in the European Union, European Commission, Employment & Social Affairs, August 2001.

<sup>6</sup> Attitudes of Europeans to Disability, Eurobarometer 54.2, Employment & Social Affairs, May 2001.

<sup>7</sup> The employment situation of people with disabilities in the European Union, European Commission, Employment & Social Affairs, August 2001.

<sup>8</sup> Refira-se que as informações do Recenseamento Geral da População 2001, do INE, são consideradas pouco fidedignas, dado serem resultado da auto-apreciação do inquirido.



## CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

- A deficiência motora atingia 1,5% da população, registrando valores mais diferenciados entre os dois sexos, sendo 1,3% nas mulheres e 1,8% nos homens;
- Os indivíduos com deficiência auditiva registavam uma percentagem mais baixa (0,8%), mas com valores relativos muito semelhantes para os dois sexos: 0,9% nos homens e 0,8% nas mulheres;
- A população com deficiência mental situava-se nos 0,7%, representando 0,8% na população masculina e 0,6% na população feminina;
- O conjunto das outras deficiências, que inclui as não consideradas em qualquer dos outros tipos, cifrava-se em 1,4% do total de indivíduos, sendo de 1,6% nos homens e de 1,2% nas mulheres.

A análise segundo a estrutura etária permite evidenciar que a taxa de incidência se agrava com a idade: no grupo de população mais jovem (menos de 16 anos) essa taxa era cerca de 2,2%, enquanto no grupo dos idosos era de 12,5%, que comparam com a taxa de incidência de 6,1% para o conjunto da população. A deficiência visual, a deficiência motora e as chamadas outras deficiências são as principais responsáveis pelo aumento da taxa de incidência nas idades mais elevadas.

### **III. As respostas das organizações internacionais, do Estado e da sociedade civil**

No contexto internacional existem três instrumentos que se assumem como referências fundamentais no domínio das políticas em favor das pessoas com deficiência e incapacidades:

- Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, 2006;
- Estratégia Europeia para a Deficiência, da Comissão Europeia, 2007;



## CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

- Plano de Acção para a Deficiência 2006–2015, do Conselho da Europa.

A Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e o Protocolo Adicional<sup>9</sup>, que entrou em vigor recentemente, reconhece e promove os direitos humanos das pessoas com deficiência e incapacidades e proíbe a discriminação de que são alvo em todas as áreas, como a integridade e a liberdade individual, a reabilitação, a saúde, o emprego, o acesso à informação, os equipamentos e os serviços públicos.

A Estratégia Europeia para a Deficiência é um plano de acção elaborado pela Comissão Europeia que fornece o quadro para organizar a integração das questões da deficiência e recorre a diferentes instrumentos políticos. A Estratégia inclui diversos documentos, directivas e declarações, de que se destaca um documento intitulado “Inclusão das pessoas com deficiência – estratégia comunitária sobre a igualdade de oportunidades”<sup>10</sup>.

O Plano de Acção para a Deficiência 2006–2015<sup>11</sup>, do Conselho da Europa, considera que a falha em promover os direitos dos cidadãos com deficiência e de assegurar a igualdade de oportunidades constitui uma violação da dignidade humana e estrutura quinze linhas de acção, entre as quais a participação em domínios da vida política, pública e cultural, a igualdade no acesso à educação, a acessibilidade ao património edificado e aos transportes, a vida em comunidade, a reabilitação, a protecção social e legal,

---

<sup>9</sup> O texto foi adoptado pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 13 de Dezembro de 2006. Actualmente, são partes na Convenção 38 países, tendo 97 assinado o texto, sem que o tivessem ainda ratificado.

<sup>10</sup> Comunidades Europeias, Serviço das Publicações, 2007.

<sup>11</sup> In Recomendação Rec(2006)5 do Comité de Ministros aos Estados-Membros sobre o Plano de Acção do Conselho da Europa para se promover os direitos das pessoas com deficiência/incapacidade e a sua total participação na sociedade: melhorando a sua qualidade de vida na Europa de 2006-2015 (Aprovado pelo Comité de Ministros em 5 de Abril de 2006 na 961ª reunião dos Representantes Ministeriais).



## CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

a investigação e desenvolvimento e a promoção da visibilidade dos direitos das pessoas com deficiência e incapacidades.

Para além destes documentos da maior importância, há uma colecção de documentos de grande interesse, versando sobre a inserção de pessoas com deficiência e incapacidades nos vários níveis da vida social: emprego, qualificação, educação, cidadania, cidades, etc. Destacam-se a Declaração de Salamanca<sup>12</sup>, que institui as bases e os fundamentos do processo de construção da Escola Inclusiva, e a proposta de Directiva do Conselho da União Europeia<sup>13</sup>, que se encontra ainda em fase de discussão pública, a qual aplica o princípio da igualdade de tratamento entre as pessoas, independentemente da sua religião ou crença, deficiência, idade ou orientação sexual.

No contexto da Estratégia Europeia para a Deficiência, refira-se o estudo “Mais Qualidade de Vida para as Pessoas com Deficiência e Incapacidades – Uma Estratégia para Portugal”<sup>14</sup>, no qual se considera que aquela Estratégia tem assentado, sobretudo, em três pilares:

- Produção legislativa e medidas anti-discriminação que permitam o acesso aos direitos individuais;
- Propostas destinadas à eliminação de barreiras no ambiente;
- Integração das questões relativas à deficiência e incapacidades no amplo conjunto de políticas da UE, de modo a facilitar a inclusão activa.

---

<sup>12</sup> Trata-se de uma Resolução das Nações Unidas, adoptada em Assembleia Geral, em 10 de Junho de 1994, que apresenta os princípios, políticas e práticas na área das necessidades educativas especiais.

<sup>13</sup> COM(2008) 426 final, de 2 de Julho de 2008.

<sup>14</sup> Realizado pelo Centro de Reabilitação Profissional de Gaia (CRPG) e pelo Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa (ISCTE), 2007.



## CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

No contexto nacional há uma clara evolução do entendimento da “problemática da deficiência”, com as bases legislativas e programáticas a seguir de perto as directivas comunitárias. Destaca-se, naturalmente, a Constituição da República Portuguesa, assim como a Lei n.º 38/2004, de 18 de Agosto, que define as bases gerais do regime jurídico da prevenção, habilitação, reabilitação e participação da pessoa com deficiência e a mais recente Lei n.º 46/2006, de 28 de Agosto, que proíbe e pune a discriminação em razão da deficiência ou da existência de risco agravado de saúde.

A adopção do Plano de Acção para a Integração das Pessoas com Deficiências ou Incapacidades (PAIPDI)<sup>15</sup> veio integrar e sistematizar a intervenção do Estado nesta matéria, pretendendo ser um instrumento central de integração das políticas, com uma coordenação forte, que assegure a transversalidade (artigo 13.º da Lei de Bases) e a visibilidade social, o que deveria dar corpo aos princípios consagrados na Constituição da República. Para muitos, o seu articulado vago, não quantificado e orçamentado foi considerado como uma das razões do seu limitado impacto. O primeiro Relatório de Avaliação Anual, de 2008, reconhece os seus limites e dificuldades de coordenação e de concretização<sup>16</sup>.

Para além desse Plano, verifica-se que praticamente todos os Ministérios possuem documentos e orientações políticas, programas e planos nacionais, com incidência directa ou indirecta nas pessoas com deficiência e incapacidades.

São especialmente relevantes, pela referência que fazem à problemática da deficiência, vários planos sectoriais de planeamento estratégico, nomeadamente:

---

<sup>15</sup> Aprovado pela RCM n.º 120/2006. D.R. 183 Série I de 21 de Setembro de 2006.

<sup>16</sup> 1º Relatório de Avaliação Anual do PAIPDI, Instituto Nacional para a Reabilitação, Janeiro de 2008.



## CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

- Plano Nacional de Acção para a Inclusão (PNAI);
- Plano Nacional de Promoção da Acessibilidade (PNPA)<sup>17</sup>;
- Plano Nacional de Emprego (PNE).

O PNAI 2006-2008, enquanto parte integrante da Estratégia Nacional para a Protecção Social e Inclusão Social 2006-2008, definiu três prioridades políticas, uma das quais – “Prioridade 3: Ultrapassar as discriminações, reforçando a integração das pessoas com deficiência e dos imigrantes” – está direccionada para públicos com dificuldades especiais de integração, a vários níveis, de que fazem parte as pessoas com deficiência.

O PNAI inclui vários programas directamente relacionados com a problemática da Deficiência, nomeadamente: i) Programa de Língua Gestual Portuguesa, ii) Programa Integrado de Intervenção Precoce; iii) Produção do Livro Braille e Sonoro, iv) Programa de Formação Profissional e Emprego de Pessoas com Deficiência e o v) Programa de Alargamento da Rede de Equipamentos Sociais (PARES). Este último programa visa apoiar o alargamento, desenvolvimento e a consolidação da rede de equipamentos sociais, apostando, nomeadamente, na criação de novos lugares em respostas sociais. Em 2007 foram aprovados vários projectos de investimento na área da deficiência que totalizam cerca de 1.150 novos lugares, correspondentes à criação de cerca de 1.000 novas vagas até ao final de 2009. Embora este investimento seja importante é, ainda, insuficiente face às necessidades.

Por sua vez, o PNE 2005-2008 no seu “Desafio 1 – Promover a criação de emprego, prevenir e combater o desemprego” integra um ponto relativo à Promoção da Inclusão de Todos no Mercado de Trabalho, onde se encontram incluídas as pessoas com deficiência, mais especificamente no “Programa de

---

<sup>17</sup> Em articulação com a aprovação de legislação para as acessibilidades em meio físico e habitacional (Nova Lei das Acessibilidades - Decreto-Lei n.º 163/2006, de 8 de Agosto).



## CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

Formação Profissional e Emprego para Pessoas com Deficiência”, da responsabilidade do Instituto de Emprego e Formação Profissional (IEFP), cujo objectivo é facilitar a inserção social e profissional das pessoas com deficiência.

A existência de um Instituto Nacional para a Reabilitação (INR) especialmente vocacionado para o apoio a políticas e programas de inserção da população com deficiência e incapacidades e, sobretudo, responsável pela gestão do PAIPDI, deveria garantir a articulação das várias linhas de política. Adicionalmente, deve ser também garantida uma avaliação externa rigorosa do cumprimento das metas definidas no PAIPDI.

De salientar, ainda, os estudos concretizados com o apoio do Programa Operacional de Assistência Técnica ao QCA III – eixo FSE, cujo relatório síntese é o já anteriormente citado estudo “Mais Qualidade de Vida para as Pessoas com Deficiência e Incapacidades – Uma Estratégia para Portugal”, que foi realizado com a ambição de influenciar transversalmente as políticas públicas neste domínio.

A transversalidade da problemática da deficiência tem exigido uma mobilização alargada de diferentes actores sociais e da sociedade civil em geral.

As associações têm tido uma intervenção notável nesta matéria, numa clara demonstração de activa solidariedade. Depois de 1974, como resposta à insuficiência de estruturas de apoio às famílias, sobretudo nas áreas da educação e da reabilitação, desencadeou-se um alargado movimento de criação de associações e cooperativas. As APPACDM (Associações Portuguesas dos Pais e Amigos do Cidadão Deficiente Mental) e as CERCI (Cooperativas de Educação e Reabilitação de Cidadãos Inadaptados) são apenas dois exemplos de sucesso e símbolos da larga experiência no



## CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

acolhimento e no apoio, sobretudo a crianças e jovens com deficiência e incapacidade.

Na mesma óptica inserem-se as múltiplas actividades desenvolvidas pela generalidade dos Municípios portugueses. A sua plena inserção nos problemas e necessidades das comunidades locais, permite-lhes desenvolver intervenções no espaço público para melhorar as acessibilidades, dar apoio logístico e financeiro a algumas associações, dinamizar actividades culturais e recreativas, integrar temporária ou permanentemente pessoas com deficiência e incapacidades, entre muitas outras iniciativas.

A responsabilidade social das empresas tem vindo a tornar-se uma área de intervenção, através da qual o benefício da actividade produtiva desenvolvida pela empresa é repartido internamente (trabalhadores) ou externamente (comunidade). Essa “devolução de benefícios à sociedade” é canalizada para inúmeras actividades e seria da maior importância o reforço do apoio às actividades dirigidas às pessoas com deficiência e incapacidades. A importância do problema foi salientada em Dezembro de 2006, quando o Presidente da República promoveu o “Roteiro para a Inclusão” e fez um apelo para a efectiva integração das pessoas com deficiência, chamando a atenção da responsabilidade social das empresas nesta matéria.

Mas, no caso da problemática das pessoas com deficiência, como noutras políticas sociais, a sectorização dos planos, das políticas e das administrações nem sempre consegue dar corpo à realização de uma política global, integrada e transversal de prevenção, habilitação, reabilitação e participação das pessoas com deficiência, como é desiderato da Constituição da República Portuguesa e da Lei n.º 38/2004, de 18 de Agosto.



## CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

Compete, em larga medida, ao INR reforçar o seu papel dinamizador, de comunicação, de enquadramento e de fiscalização desta diversidade de medidas.

### **IV. A inserção das pessoas com deficiência e incapacidades**

As situações de deficiência e incapacidades são múltiplas e complexas, pelo que as esferas da inserção pessoal, social e política das pessoas com deficiência também se revestem de complexidade e diversidade.

Neste documento, o CES opta por apreciar três dimensões essenciais que, em larga medida, representam as âncoras fundamentais da inserção social e política. Essa opção não significa a minimização de muitas outras dimensões, quer de índole mais próxima das famílias, quer de ordem política, quer de cidadania. De alguma forma, estas três dimensões constituem a base indispensável de garantia na igualdade de oportunidades de todos os cidadãos perante a lei.

O CES chama a atenção para o facto de, em todos os países europeus, o cidadão com deficiência e incapacidades não poder ser discriminado e ter direito ao acesso à educação, à saúde, ao emprego e a uma vida digna. Trata-se de direitos consagrados em diversos documentos já anteriormente referidos.

O CES relembra, também, que nas sociedades contemporâneas em acelerado processo de mutação, os Estados tendem cada vez mais a afastar-se dos "direitos indicativos" que não são mais considerados os motores da mudança. Cada vez mais, os direitos do Homem inspiram medidas e respostas mais construtivas, pragmáticas, apropriadas, orçamentadas, avaliadas e progressivamente mais qualificadas.



## CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

Para terem êxito, essas medidas são construídas através de estruturas participadas de parceria entre vários actores sociais, onde o Estado assume o seu papel de "dinamizador" e de responsável pelas políticas públicas.

### **IV.1. As acessibilidades**

Todos dependemos da utilização de vários equipamentos ou estruturas que nos permitam desenvolver a vida quotidiana. A maioria das vezes essa utilização refere-se a pequenas coisas, como sejam escadas, elevadores ou telefones, que fazem a mediação entre as pessoas, os espaços e as situações. Trata-se de instrumentos e estruturas de uso quotidiano que, para a maioria dos indivíduos, são dimensões quase invisíveis, mas que impedem as pessoas com deficiência e incapacidades de concretizar o que pretendem e que são quase sempre dimensões exteriores ao sujeito de responsabilidade social, mais do que algo intrínseco relacionado com as condições de incapacidade.

O CES considera que a ideia subjacente às acessibilidades é simples: uma boa parte da concretização das tarefas da vida quotidiana pode ser realizada pelas pessoas com deficiência e incapacidades se tiverem os instrumentos e equipamentos necessários, devendo a sociedade e, em particular, as estruturas urbanas, estarem ajustadas para um uso alargado e polivalente. De facto, a forma como essas tarefas quotidianas são concretizadas pode diferir de pessoa para pessoa, tal como os equipamentos e meios técnicos podem ir de uma simples rampa até sofisticados instrumentos que permitem a fala através de estímulos cerebrais, mas todos podem - e devem - ser construídos para permitir que, na sua diferença, cada um possa exercer a sua capacidade de autonomia e de realização pessoal e social.

A concepção actual de um *ambiente humanamente sustentável* e de *desenho universal* contém em si esta noção de alargamento natural da



## CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

preparação dos espaços e da sociedade para uma diversidade de uso, de necessidades e de situações.

A Associação Portuguesa de Deficientes (APD), num documento intitulado “Acessibilidade e Mobilidade”<sup>18</sup>, defende o conceito de design universal, referindo: “Surge, então, o conceito de Design Universal ou Design Para Todos ou, ainda, Design Inclusivo. Três designações equivalentes para descrever um mesmo objectivo: conceber, produzir e comercializar produtos, serviços, sistemas e ambientes correntes que sejam acessíveis e utilizáveis por todos, tanto quanto possível sem a necessidade de adaptações ou de desenho especial”.

Há aqui uma lógica que o CES subscreve, pois trata-se de uma perspectiva que não defende a construção de equipamentos e estruturas específicas para pessoas com deficiência, mas tão só a preparação da sociedade e, muito particularmente, dos espaços urbanos, para um uso mais alargado pelas crianças, pelos idosos e pelas pessoas com vários tipos de incapacidades.

É por isso que o conceito de acessibilidade é tão central na análise das questões da inserção de pessoas com deficiência e incapacidades, uma vez que se relaciona com uma base instrumental que permitiria garantir, pelo menos, o acesso básico às mais importantes dimensões da vida quotidiana. No entanto, o conceito de acessibilidade é também bastante amplo, significando níveis tão vastos como a ultrapassagem de barreiras físicas, mas também, comunicacionais, psicológicas, sociais e outras.

As Nações Unidas referem que “os Estados devem reconhecer a importância global das possibilidades de acesso dentro do processo de conseguir a igualdade de oportunidades em todas as esferas da sociedade. Para as pessoas com deficiência de qualquer índole, os Estados devem: (a)

---

<sup>18</sup> “Acessibilidade e Mobilidade”, DOC APD 2003.



## CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

estabelecer programas de acção para que o meio físico seja acessível, e (b) adoptar medidas para garantir o acesso à informação e à comunicação (regra 5)"<sup>19</sup>.

Em Portugal, as principais medidas de promoção das acessibilidades estão consubstanciadas no Plano Nacional de Promoção da Acessibilidade (PNPA)<sup>20</sup>, já anteriormente mencionado. O diploma atribui ao Secretariado Nacional para a Reabilitação e Integração das Pessoas com Deficiência (actual INR)<sup>21</sup> a competência para acompanhar e dinamizar a execução das medidas aprovadas. As acessibilidades referidas centram-se, essencialmente, no acesso ao meio físico edificado e às tecnologias da informação e da comunicação, que se considere representarem um obstáculo à qualidade de vida dos cidadãos com mobilidade condicionada ou com dificuldades sensoriais ou mentais.

Na legislação portuguesa, o Decreto-Lei n.º 163/2006, de 8 de Agosto, aprova o regime da acessibilidade aos edifícios e estabelecimentos que recebem público, à via pública e aos edifícios habitacionais, revogando o Decreto-Lei n.º 123/97, de 22 de Maio, que estabelecia as Normas Técnicas destinadas a permitir a acessibilidade das pessoas com mobilidade condicionada ao meio edificado público e à via pública, constituindo um instrumento legal muito importante que veio desencadear um processo de eliminação de barreiras arquitectónicas no meio edificado público.

Esse Decreto-Lei visa melhorar os mecanismos fiscalizadores, dotando-os de uma maior eficácia sancionatória, aumentando os níveis de comunicação e

---

<sup>19</sup> Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, ONU, 2006.

<sup>20</sup> RCM n.º 9/2007, publicada no D.R. 12 Série I, de 17 de Janeiro de 2007.

<sup>21</sup> Na sequência das orientações definidas pelo Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE), e pela orgânica do Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social (Decreto-Lei n.º 211/2006, de 27 de Outubro), o SNRIPD foi reestruturado dando lugar ao Instituto Nacional para a Reabilitação, I.P. (INR), cuja orgânica foi aprovada pelo Decreto-Lei n.º 217/2007, de 29 de Maio.



## CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

de responsabilização dos diversos agentes envolvidos nestes procedimentos, introduzindo também novas soluções, tecnologicamente mais avançadas. De entre as principais alterações introduzidas com o presente Decreto-Lei é de referir, em primeiro lugar, o alargamento do âmbito de aplicação das normas técnicas de acessibilidades aos edifícios habitacionais, garantindo-se assim a mobilidade sem condicionamentos, quer nos espaços públicos, como já resultava do diploma anterior e o presente manteve, quer nos espaços privados (acessos às habitações e seus interiores). Infelizmente, este Decreto-Lei torna a aumentar os prazos permitidos para a introdução das alterações, que já haviam sido alargados no Decreto-Lei anterior.

Ao nível dos transportes, são de mencionar as medidas relativas às reduções tarifárias para as pessoas com deficiência, em vigor desde 2005, que visam reduzir as tarifas dos transportes ferroviários para as pessoas com deficiência e respectivos acompanhantes. De referir também os acordos com empresas de transportes públicos, em que o Estado suporta uma parte dos encargos das tarifas.

Adicionalmente, menciona-se o Guia “Acessibilidades e Mobilidade para Todos”, elaborado em 2007 pelo Secretariado Nacional para a Reabilitação e Integração das Pessoas com Deficiência (actual INR), em parceria com o Instituto Nacional de Habitação (INH), o Laboratório Nacional de Engenharia Civil (LNEC), a Rede Nacional de Cidades e Vilas com Mobilidades para Todos (APPLA) e o Centro de Estudos e Formação Autárquica (CEFA).

Todavia, a actualização da legislação não tem sido acompanhada pela correspondente clareza na definição das competências dos vários organismos públicos com a função de acompanhar e fiscalizar a execução das medidas e pela criação de uma entidade reguladora supra-ministerial que coordene os diferentes esforços, que tenha competências e meios necessários ao cumprimento desse papel. Não se trata apenas da pouca clareza das



## CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

competências<sup>22</sup>, que continuam dispersas e, muitas delas, sem atribuição específica mas, também, da articulação dessas competências pedagógicas, de apoio técnico e financeiro e de fiscalização.

O CES reconhece a clara melhoria da regulamentação produzida e o aumento da sensibilidade da sociedade na promoção da melhoria das acessibilidades, mas não pode deixar de reconhecer que os sinais práticos de tal melhoria estão longe de estar evidentes nas práticas públicas e privadas, como alguns dados dispersos podem demonstrar:

- Um terço dos edifícios de habitação não é acessível a pessoas com deficiência, mas essa percentagem sobe para 43% se forem considerados apenas os edifícios com mais de um piso (Fonte: INE, Censo 2001);
- Em 2001, cerca de 37,4% das pessoas com deficiência residia em edifícios não acessíveis (Fonte: INE, Censo 2001);
- Das 41 estações do Metropolitano de Lisboa, verifica-se que 25 não dispõem de elevadores que assegurem o acesso entre a superfície, as bilheteiras e as plataformas (Fonte: IOL Notícias, 27 Agosto 2008);
- Dos 9.310 veículos licenciados em Portugal para o transporte público regular de passageiros, apenas 2,2% se encontram adaptados ao transporte de pessoas em cadeiras de rodas (Fonte: IOL Notícias, 27 Agosto 2008).

Nestas condições torna-se necessário:

- Definir claramente a entidade/serviço que terá a responsabilidade de assumir a função dinamizadora e fiscalizadora das competências dos

---

<sup>22</sup> Veja-se, por exemplo, como depois do encerramento da Direcção-Geral dos Edifícios e Monumentos Nacionais (DGEM) as funções de fiscalização das acessibilidades foi transferida para o Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana (IHRU) que, por sua vez, não as tem incluídas no seu articulado legal ou programático.



## CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

vários organismos e órgãos da administração intervenientes na concretização do PNPA e dotá-los de recursos capazes de executarem as tarefas de monitorização, de apoio técnico e financeiro e de fiscalização;

- Lançar complementarmente uma campanha concertada de informação e de sensibilização ao nível do país, através dos vários actores políticos e sociais que influenciam esta questão, designadamente a Associação Nacional de Municípios, as Direcções Regionais do Ambiente e Ordenamento do Território (DRAOT), as Comissões Regionais de Ordenamento do Território (CCR), o Serviço Nacional de Protecção Civil, a Ordem dos Arquitectos, a Ordem dos Engenheiros e outras entidades;
- Sensibilizar as escolas de engenharia, de arquitectura e de design para a Resolução ResAP (2001) 1<sup>23</sup>, do Conselho da Europa, sobre a introdução do desenho universal nos programas de formação das profissões ligadas com o meio edificado;
- Promover a fiscalização eficaz por parte das entidades licenciadoras dos projectos e da construção dos edifícios públicos e privados e elevação do valor das coimas previstas face ao não cumprimento do legalmente previsto;
- Dar prioridade ao acesso aos serviços públicos e, muito particularmente, às escolas;
- Formar técnicos e promover a informação/sensibilização dos mesmos para as questões urbanísticas e para as normas técnicas da legislação em vigor;
- Apoiar as famílias e as empresas na adaptação de edifícios e na estruturação das condições de acessibilidade.

---

<sup>23</sup> Veja-se [http://www.medicalplus-pt.com/conteudo/uploaded/videos/pdfs/Resolucao\\_ResAP\(2001\)1.pdf](http://www.medicalplus-pt.com/conteudo/uploaded/videos/pdfs/Resolucao_ResAP(2001)1.pdf).



## CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

### IV.2. A educação

As informações disponíveis mostram bem que a deficiência e as incapacidades estão bastante associadas aos baixos níveis de literacia e de escolarização que ainda caracterizam a sociedade portuguesa e que contribuem para diversos condicionamentos no acesso a oportunidades, no exercício de direitos, na participação social e na percepção da sua própria condição.

Se os níveis de instrução são baixos para a generalidade da população, eles agravam-se na população com deficiência: "cerca de 21% das pessoas com deficiência que têm entre 25 e 70 anos de idade não completou o 1.º ciclo do ensino básico (no total da população portuguesa são apenas 4%), os que prosseguiram estudos além do ensino básico são apenas 5% (contra 25% na população total do país) e os que detêm um diploma de ensino médio ou superior são apenas 2% (enquanto a percentagem nacional é de 9%)"<sup>24</sup>.

A preocupação pública para que a formação seja um facto ao longo da vida deve orientar-se para todos os cidadãos, incluindo os com deficiência e incapacidades, independentemente da sua idade, grau de literacia ou inserção social e laboral. Assim, as políticas educativas têm uma elevada importância na inclusão e no combate aos níveis de discriminação no acesso a recursos, incluindo o trabalho, com benefícios directos para os cidadãos e com ganhos de coesão social.

O CES considera que os níveis de escolarização são uma dimensão fundamental na vida social, constituindo um recurso essencial para a inserção social e cultural e com claro impacte no mercado de trabalho.

---

<sup>24</sup> "Mais Qualidade de Vida para as Pessoas com Deficiência e Incapacidades – Uma Estratégia para Portugal", CRPG e ISCTE, 2007, p.87.



## CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

Até um passado recente, o sistema nacional de ensino tinha dificuldades em assumir a responsabilidade pela integração da população com deficiência e incapacidades em idade de escolar, pelo que as famílias se organizaram em associações, designadamente as CERCIs e as APPACDM e, de forma alargada, estruturaram serviços de apoio às crianças e jovens.

Muito recentemente, através do Decreto-Lei n.º 3/2008, de 7 de Janeiro, e do Decreto-Lei n.º 21/2008, de 12 de Maio, o Governo estabeleceu as orientações para uma diferente política educativa, com a intenção de fomentar uma educação inclusiva, definindo os apoios especializados a prestar na educação pré-escolar e nos ensinos básico e secundário dos sectores público, particular e cooperativo, ao mesmo tempo que consagrou o direito à integração de alunos com necessidades educativas específicas, sejam deficiências físicas e/ou mentais.

Essa nova orientação política estrutura-se através dos seguintes instrumentos e pressupostos, definidos no preâmbulo do referido Decreto-Lei n.º 3/2008: "A educação inclusiva visa a equidade educativa, sendo que por esta se entende a garantia de igualdade, quer no acesso, quer nos resultados. No quadro da equidade educativa, o sistema e as práticas educativas devem assegurar a gestão da diversidade da qual decorrem diferentes tipos de estratégias que permitam responder às necessidades educativas dos alunos. Deste modo, a escola inclusiva pressupõe individualização e personalização das estratégias educativas, enquanto método de prossecução do objectivo de promover competências universais que permitam a autonomia e o acesso à condução plena da cidadania por parte de todos. Todos os alunos têm necessidades educativas, trabalhadas no quadro da gestão da diversidade acima referida".

O CES congratula-se com as intenções governamentais de fomentar e legislar numa perspectiva integradora e alicerçada na multidisciplinaridade da



## CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

educação especial. De facto, parecia urgente clarificar as fronteiras entre a educação especial e outras intervenções neste domínio, repensar a articulação entre serviços, reorganizar a rede de cobertura, clarificando as competências de cada um dos actores e, sobretudo, garantir a todas as crianças e jovens a integração na escola regular, em todos os níveis de ensino.

No entanto, alguns agentes sociais têm vindo a fazer eco de algumas preocupações, porquanto o novo sistema de transição parece ter dificuldade em acautelar algumas das anteriores práticas, reconhecidamente positivas.

Havendo, em termos genéricos, uma concordância sobre os princípios que orientam esta nova reestruturação com vista a uma educação inclusiva, a divergência entre os vários agentes sociais interessados parece centrar-se em alguns pontos, que deverão merecer um adequado aprofundamento e esclarecimento:

- Deficiente conhecimento da realidade das necessidades especiais, da sua distribuição geográfica e dos recursos necessários para organizar uma educação suficientemente inclusiva;
- Sensação de que a rapidez na execução das mudanças possa não acautelar os interesses das crianças e das famílias, nomeadamente no que se refere à preparação logística, em pessoal especializado e transportes para receber as crianças nas escolas regulares, na reorganização das escolas de referência e na estruturação dos centros de recursos;
- Na obrigatoriedade de longas deslocações para as escolas de referência (por tipologia de deficiência) que o Ministério da Educação definirá;
- Numa definição demasiado apressada dos tipos de deficiência e incapacidades e nos tipos de apoio que as crianças necessitem, uniformizando em demasia as respostas;



## CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

- Na crítica à forma de execução da avaliação dos alunos com necessidades educativas especiais, por referência a uma classificação sobretudo ligada à saúde<sup>25</sup>, sem equipas multidisciplinares, sem inclusão de dimensões pedagógicas e sem professores preparados para a aplicar;
- Pouca clareza ao nível da identificação e da acção pedagógica e potencialmente terapêutica, entre as crianças com deficiência e incapacidades e as crianças com insucesso de aprendizagem de outras origens;
- Na ausência de estruturas e recursos humanos suficientemente especializados para darem conta da diversidade de deficiências e incapacidades, algumas delas de grandes exigências técnicas e humanas;
- Dificuldades na concertação do processo de mudança em curso com os representantes das pessoas com deficiência e de outras associações do sector, nomeadamente com as CERCI e as APPACDM;
- Alguma tensão entre as necessidades das famílias e as estruturas e formas de funcionamento das instituições do sistema escolar.

O CES, apesar de se identificar com os princípios de uma política educativa inclusiva, entende expressar algumas recomendações relativamente a essa matéria:

- Uma identificação mais clara das necessidades, por região, e uma previsão dos recursos (logísticos, materiais e humanos) que, a médio prazo, permitam uma adequada cobertura e apoio à diversidade das situações;
- A constituição de unidades multidisciplinares regionais (saúde e educação, com o apoio de Instituições Particulares de Solidariedade

---

<sup>25</sup> CIF - OMS, 2001.



## CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

Social - IPSS) que tenham como principal missão a identificação e a intervenção precoce;

- A necessidade de olhar a deficiência e a incapacidade numa perspectiva multidisciplinar, casuística, sensível e não burocrática, bem como a implantação de um modelo de gestão com recurso a equipas multidisciplinares (com apoio das equipas de saúde) devidamente preparadas para o uso da CIF;
- O respeito pela criança e sua família, pela sua liberdade de escolha e a possibilidade de optar sobre um leque variado de alternativas de formação;
- O alargamento a outros tipos e níveis de ensino, particularmente ao ensino superior, das mesmas estratégias de educação inclusiva;
- Um faseamento da implementação da actual abordagem, garantindo as modalidades e a manutenção do apoio actual até serem encontradas as condições desejadas;
- A clarificação das fronteiras e das formas de apoio entre as crianças com deficiência e incapacidades e as crianças com dificuldades de aprendizagem;
- A formação de professores e outros técnicos especializados (em colaboração com outros Ministérios) para apoio às crianças e respectivas famílias;
- O aprofundamento do diálogo e a clarificação do papel dos vários actores intervenientes, desde as famílias às instituições cooperativas e associativas do sector, valorizando a sua experiência, actualizando a sua informação e formação;
- Uma atenta avaliação externa à implementação das novas medidas.



## CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

### IV.3. O mercado de trabalho e o emprego

A inserção no mercado de trabalho e o acesso ao emprego é, para todas as pessoas, uma condição indispensável para o exercício da autonomia e da capacidade de decisão.

No caso da população com deficiência, as taxas de actividade e de emprego são normalmente bem inferiores à média nacional e por diferenças significativas. No estudo já anteriormente citado é referido que o valor da taxa de actividade das pessoas com deficiência e incapacidades (entre os 18 e 65 anos) é menos de metade da taxa de actividade global e que a taxa de desemprego é duas vezes e meia superior à média nacional. Adicionalmente, quando acontece a inserção no mercado de trabalho verifica-se que é precária, que os salários são muito inferiores à média e que os rendimentos das famílias são reduzidos<sup>26</sup>.

Chama-se a atenção que as políticas públicas substituem muitas vezes uma política de emprego activa, através da atribuição de um subsídio público que, para além de ser de baixo montante e não permitir uma vida fora dos limiares de pobreza, arrisca-se a ser psicológica e socialmente penalizador. Note-se, ainda, que as dificuldades de inserção laboral também são incorporadas nas identidades da população com deficiência, correndo o risco de poder contribuir para situações acomodatórias que, naturalmente, são de evitar.

Dados disponíveis para o período 1998-2004 revelam que a absorção, pelo mercado do trabalho, de pessoas com deficiência, através de colocações ou de auto-colocações, tem-se mantido estacionária e muito aquém das necessidades<sup>27</sup>. Porém, em sentido contrário, verifica-se que os pedidos de

---

<sup>26</sup> "Mais Qualidade de Vida para as Pessoas com Deficiência e Incapacidades – Uma Estratégia para Portugal" CRPG e ISCTE, 2007, pp. 86 e seguintes.

<sup>27</sup> Fernandes, C. (2007), "Empregabilidade e Diversidade no Mercado de Trabalho - a inserção de pessoas com deficiência", in *Cadernos Sociedade e Trabalho*, DGEEP/IEFP, VIII, pp. 107.



## CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

emprego têm aumentado muito significativamente, a uma taxa de cerca de 20% ao ano, o que representa um reforço da auto-estima das pessoas com deficiência relativamente ao emprego e uma maior motivação para assumirem responsabilidades no mercado do trabalho.

O CES considera que a integração no mercado de trabalho de população com deficiência é, em primeiro lugar, um direito, independentemente do tipo de deficiência ou de incapacidade, desde que essa integração seja viável. Porém, é fundamental que não se ignore uma franja importante de pessoas com deficiência que não tem perfil de empregabilidade. Nesse caso, é desejável que se encontrem soluções de ocupação pelo trabalho, que valorizem as suas competências, dentro das suas capacidades.<sup>28</sup>

O CES considera, ainda, que a integração da população com deficiência e incapacidades no local de trabalho deve ser resultado de uma co-responsabilização entre o Estado, os empregadores, as associações, as famílias e as próprias pessoas com deficiência e incapacidades.

Esta co-responsabilização assenta, essencialmente, numa mudança cultural profunda de todos estes agentes sobre as capacidades e as potencialidades de uma população que, sendo diferente, não é necessariamente menos produtiva. Assenta, ainda, nos fundamentos de uma sociedade democrática, na responsabilidade social de todos os actores na concretização dos direitos humanos e no reforço da coesão social, onde cada um participa segundo as suas capacidades.

As informações recolhidas por diferentes vias, incluindo análise de documentação e entrevistas a especialistas, permitem constatar que mais de 80% das pessoas com deficiência têm condições de integrar o mercado de

---

<sup>28</sup> Embora fora deste Parecer, para as pessoas com deficiência profunda é fundamental encontrarem estruturas de apoio regionalizadas.



## CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

trabalho, com diversos graus de produtividade, embora se considere que cerca de metade destas pessoas precisaria de algum tipo de apoio/tutoria no enquadramento da vida quotidiana no local de trabalho.

Por outro lado, as experiências de integração no mercado de trabalho e a oferta de possibilidades de desenvolvimento profissional da população com deficiência é maioritariamente considerado pelos empresários, dirigentes e colegas de trabalho, como um factor de valorização da empresa, quer pela eficiência do trabalho, quer pelo valor social, cultural e relacional que gera na empresa, ao valorizar a sua face humana através da simples presença de população com características diferentes. Acrescente-se que é reconhecido o carácter cumpridor, assíduo e de forte empenho desta população.

No entanto, há um longo caminho para percorrer:

- O sistema de formação profissional:
  - i) Tem crescentemente integrado e qualificado esta população, mas esta melhoria de inclusão não teve correspondência na inserção do mercado de trabalho público ou privado;
  - ii) O IEFP nem sempre tem oferta de formação adequada para garantir o acesso aos primeiros níveis de formação (níveis 1,2,3,4) da população com estas características, havendo ainda necessidade de adequar os planos de formação dos Centros de Reabilitação Profissional às necessidades do mercado de trabalho, tendo em atenção as especificidades dos trabalhadores com deficiência;
  - iii) Dada a diversidade de situações, a certificação das pessoas com deficiência deveria conter menção das valências e competências para a inserção em contexto de trabalho;
  - iv) A abrangência desta população por programas do IEFP de reabilitação profissional (formação profissional, incentivos ao



## CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

emprego, apoio à colocação, readaptação ao trabalho, ajudas técnicas, etc.) foi, em 2007, ligeiramente superior a 12 mil pessoas, valor que não tem variado substancialmente desde 2003;

- v) Uma parte significativa da população com deficiência e incapacidades não se inscreve nos Centros de Emprego, impossibilitando um conhecimento mais pormenorizado do seu contingente.

- Neste domínio, o PAIPDI não é ambicioso e limita-se a prever o estabelecimento de protocolos com as grandes empresas com a seguinte abrangência: 20 empresas, 400 estágios e 200 reintegrações profissionais<sup>29</sup>;

- A quota de emprego na Administração Pública não é eficaz, nas condições de regulação actual, e a quota de emprego nas empresas (2% do total de trabalhadores), constante do artigo 28.º da Lei de Bases, não foi regulamentada;

- A legislação em vigor neste domínio é irrealista, desadequada<sup>30</sup>, pouco clara nas competências dos vários actores, públicos e privados;

- É necessário reforçar medidas específicas para o mercado de trabalho, que diferenciem deficiência mental das outras deficiências, uma vez que nesta não é possível adaptar totalmente o meio ambiente, de forma a suprir a dificuldade;

- É necessário aumentar a oferta de formação ao longa da vida para a população com deficiência já inserida no mercado de trabalho

---

<sup>29</sup> Segundo o 1º Relatório de Avaliação Anual de Janeiro de 2008, foram subscritos dois protocolos, com as empresas Millennium BCP e EPAL. Os resultados serão conhecidos ao longo de 2008 e 2009.

<sup>30</sup> Veja-se, por exemplo, que a lei ao determinar que para cada concurso público de admissão de pessoal deve ser garantida uma percentagem de pessoas com deficiência, não considera a actual situação, em que as admissões na Administração Pública estão limitadas e os novos vínculos laborais também se alteraram. Ora, em vez do concurso, a lei devia determinar a garantia de uma percentagem nas admissões da Administração Pública no âmbito das condições estabelecidas para os correspondentes acessos.



## CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

- Não são claras as competências entre o Estado, por via das políticas sociais, e os empresários na garantia da “sustentabilidade de um emprego”.

Refira-se que a negociação colectiva poderá desempenhar nesta matéria um papel fundamental para a consideração dos direitos dos trabalhadores com deficiência – tratando as matérias como as desigualdades salariais, as condições de trabalho precárias, o acesso à formação e a discriminação positiva no acesso ao emprego –, no sentido de proporcionarem melhores condições de vida e de trabalho, promovendo a igualdade e lutando contra a discriminação.

### **V. Os direitos e a solidariedade**

Na sociedade actual cada vez mais se mede a riqueza de um país não apenas pela sua prosperidade económica, mas também pela forma como inclui a sua população residente num quadro de direitos e garantias de uma cidadania activa.

A Constituição da República Portuguesa é explícita relativamente à igualdade dos cidadãos perante a Lei e daí derivam os direitos para todas as pessoas. Por isso, ao garantir os direitos constitucionais a todos os cidadãos, em condições de igualdade e liberdade, conforme estipula o seu artigo 71.º, o Estado torna-se um importante instrumento de apoio às pessoas com deficiência e incapacidades.

O Estado tem obrigações constitucionais e específicas para com esses cidadãos, sendo uma delas, promover a sensibilização de toda a sociedade para esta problemática.



## CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

Embora o Programa do XVII Governo Constitucional seja quase omissivo em relação às medidas de apoio às pessoas com deficiência e incapacidades, a criação de uma Secretaria de Estado vocacionada para esta problemática foi um importante passo, pois conferiu-lhe uma dignidade que antes nunca tivera.

Por outro lado, a solidariedade é uma prática que, embora em grau diferenciado, se verifica em todas as estruturas sociais, com a finalidade de materializar o dever cívico de apoiar a integração social e comunitária de certos grupos minoritários ou mais fragilizados. Nas sociedades contemporâneas, a solidariedade tem um papel muito importante e uma função agregadora, ao contribuir para o reforço da coesão social e para a solução de muitos problemas sociais.

A presença, na sociedade portuguesa, de uma grande diversidade de associações representando as pessoas com deficiência, e outras com larga experiência de intervenção neste campo, é um recurso indispensável para que as mudanças e as melhorias no sector sejam largamente participadas e se procurem consensos na multiplicidade dos olhares e das necessidades expressas. Considera-se sobretudo que o diálogo permanente com as associações representativas das pessoas com deficiência não pode ser considerado um mero protocolo em momentos pontuais, mas deve ser uma base estruturante do pensamento e da co-produção e execução das políticas públicas.

Mas, são as famílias as grandes obreiras da inserção das pessoas com deficiência e incapacidades e estas têm também direito a ser apoiadas com equipamentos sociais e de saúde, técnica e humanamente ajustados às necessidades de reabilitação, promoção da saúde e do bem-estar dos seus membros.



## CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

A necessária mudança cultural que a maioria das situações exige, não implica a utilização de mais recursos do que aqueles que decorrem do normal funcionamento de uma sociedade solidária.

Reconhece-se, no entanto, a necessidade de:

- Possuir um conhecimento mais aprofundado sobre a realidade da população com deficiência e incapacidades, para que, de forma tecnicamente fundamentada, se clarifique a dimensão e a diversidade do problema em causa;
- Clarificar a legislação actual, tornando-a mais adequada à situação presente do funcionamento do mercado de trabalho privado e público e assegurando que as políticas desenhadas garantam a igualdade de tratamento no mercado de trabalho regular;
- Clarificar as competências entre a iniciativa privada e as políticas sociais, competindo claramente ao Estado a compensação por custos acrescidos que a integração no mercado de trabalho de pessoas com deficiência e incapacidades possa ter;
- Criar um clima de estabilidade, assegurando que os apoios não são afectados pelas mudanças de Governo;
- Tornar eficaz e mais imediato, bem como garantir a fiscalização, no que se refere ao regime de acessibilidades e eliminação de barreiras arquitectónicas e, nomeadamente, face ao acesso às instituições de ensino.
- Criar legislação específica para apoiar a reorganização de processos produtivos, o apoio logístico e o suporte técnico às empresas para a integração das pessoas com deficiência e incapacidades;
- Desenvolver campanhas de informação e sensibilização e difundir e premiar as boas práticas de integração laboral;
- Promover com as associações do sector um voluntariado activo e cooperante;



## CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

- Proporcionar formação para a qualificação de técnicos especializados para apoiar a integração no mercado de trabalho (aproveitamento dos Centros de Recursos estruturados com o apoio do Ministério da Educação);
- Preparar o IEFP e os Centros de Emprego para a identificação de empresas e de postos de trabalho adequados à integração de pessoas com deficiência;
- Adequar algumas das formações existentes nos Centros de Emprego, bem como o Programa Novas Oportunidades, para a formação e qualificação;
- Repensar profundamente o "emprego protegido", qualificando as instituições responsáveis, garantindo a sua articulação com os Centros de Recursos e os Centros de Emprego e obviando a efeitos secundários indesejados (e.g., diminuição das oportunidades de integração profissional das pessoas com deficiência e incapacidades).

### VI. Conclusão

Os Pareceres de Iniciativa do CES repousam na convicção de que a reflexão e as recomendações sobre alguns aspectos da sociedade portuguesa permitem reanalisar realidades e apreciar políticas públicas e práticas sociais em vigor, à luz de um olhar transversal e multicultural, pois são o resultado da concertação de pontos de vista de actores sociais colocados em lugares diferentes da sociedade civil organizada.

Esta reinterpretação permite reforçar consensos, redefinir prioridades e, eventualmente, alterar a agenda política e dar visibilidade pública a factos menos presentes, enquanto as recomendações pretendem chamar a atenção para as formas de concretização menos conseguidas, oferecer novos contributos, apelar a novos debates e traçar possíveis trajetórias alternativas.



## CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

Assim, os pareceres do CES têm um interesse interno, pela troca de pontos de vista e de pressupostos que proporcionam aos vários parceiros sociais e, de uma forma mais geral, à sociedade civil organizada, mas, também, um interesse externo, como ponto de partida para fomentar um novo debate e a possível retoma de trajectórias de forma mais pragmática e vigorosa.

A problemática da deficiência tem, no panorama português, uma posição central, em larga medida pela evidente discriminação que sofrem as pessoas com deficiência, mas também pelo seu carácter de problema individual, suportado por uma “família-providência” que, na sua auto-preservação sofre entre portas os dramas de um dos seus membros com menos oportunidades de inserção.

A problemática da deficiência e das incapacidades, que o CES abordou em três das suas dimensões, mostra bem como esta questão está longe de ser consensual, com dificuldades em relação às questões terminológicas e às questões de conteúdo mas, também, quanto à forma de fazer e de accionar políticas públicas.

Em larga medida, estas divergências são reavivadas pelas mudanças muito recentes das políticas públicas que se estão a delinear nos últimos anos, o que é em si um factor muito positivo. Mas é preciso considerar a fragilidade e o isolamento destas famílias e pessoas, a urgência do problema e, portanto, a necessidade de reforçar os campos de diálogo produtivo e eficaz. No entanto, reconhece-se o longo caminho percorrido no reconhecimento dos direitos das pessoas com deficiência e incapacidades, embora se verifique que os discursos mudam bem mais depressa do que as práticas.

A primeira questão de fundo é que, embora a Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência estabeleça, no seu artigo 12.º, igual reconhecimento perante a lei de todas as pessoas com deficiência,



## CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

explorando os elementos chave necessários para implementar este princípio nos sistemas legais de todos os países, a realidade é difícil de mudar, sobretudo em tempo de crise, em que o elo mais fraco fica sempre prejudicado.

O CES não pode deixar de reconhecer que, em Portugal, às pessoas com deficiência e incapacidades não são reconhecidos os mesmos direitos, não têm as mesmas igualdades de oportunidades e, mesmo aquelas para quem a deficiência não provoca incapacidades, são ainda poucas as que estão efectivamente integradas nas várias dimensões da vida social.

O CES considera que este princípio de reconhecimento de pleno direito, que uma sociedade é constituída por todo o tipo de pessoas e de necessidades, é uma condição necessária para uma sociedade democrática e indicador do vigor da democracia colectivamente assumida.

O CES tem a profunda convicção de que a mudança de mentalidades é, pelo menos, tão necessária quanto a disponibilização de nova legislação ou recursos. Uma parte significativa da inserção das pessoas com deficiência e incapacidades passa por um olhar diferente e multicultural sobre a escola, a empresa, a cidade e a vida, preparando as instituições, os serviços e os equipamentos para um uso alargado, e não para um uso uniforme.

O CES insiste que a inserção das pessoas com deficiência e incapacidades é uma problemática que exige que sejam accionados todos os recursos da sociedade, num modelo dinâmico de parceria entre o Estado e os diferentes agentes sociais que podem desempenhar um papel relevante na promoção da igualdade de oportunidades.

Porém, é preciso ser claro nesta matéria, porque as políticas públicas têm aqui um papel essencial, não apenas para dar o exemplo como promotores da



## CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

equidade, mas também como co-responsáveis pela garantia do suporte compensatório, quando se justifique. É necessário promover a responsabilização do Estado e das instituições sociais na criação de oportunidades e não apenas na mera produção legislativa. O Instituto Nacional para a Reabilitação tem um papel essencial, devendo alargar a sua acção e competências e reforçar os seus meios de acção.

Deve-se, também, chamar a atenção para a necessidade de reforçar o associativismo, a visibilidade e o reforço da cidadania da própria população com deficiência e incapacidades, de forma a que sejam protagonistas activos da sua própria inserção.

O voluntariado é hoje uma dimensão de reforço da coesão social. A evolução recente da sociedade tem disponibilizado um número cada vez maior de pessoas com conhecimentos, capacidades e experiência, susceptíveis de se interessarem pelo regime de voluntariado e de participar em actividades de apoio a pessoas com deficiência e incapacidades. De acordo com a lei, o voluntariado é uma actividade inerente ao exercício de cidadania que se traduz numa relação solidária para com o próximo, participando, de forma livre e organizada, na solução dos problemas que afectam a sociedade em geral<sup>31</sup>. O voluntariado é uma atitude positiva e uma manifestação de vitalidade da sociedade civil e, por isso, a criação de bancos de voluntariado é uma resposta acertada para congregar as disponibilidades e os saberes daqueles que deixaram o mercado do trabalho.

De um ponto de vista mais prático, considera-se que as mudanças que estão a ser introduzidas vão no sentido desejável e que os Centros de Recursos em que se estão a transformar as APPACDM, as CERCI e outras associações, pela sua experiência e pelo seu enraizamento geográfico, podem alargar o seu

---

<sup>31</sup> Em Portugal, o voluntariado é regulado pela Lei n.º 71/98, de 3 de Novembro, e pelo Decreto-Lei n.º 389/99, de 30 de Setembro.



## CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

trabalho à “problemática da deficiência” e projectar a sua acção em horizontes mais vastos, como a sensibilização, formação, apoio e detecção de recursos para a intervenção precoce, para a inserção social, laboral e de cidadania desta população.

Todavia, é necessário assumir que na base da pirâmide do apoio às pessoas com deficiência e incapacidades se encontram as famílias que, independentemente da sua definição e dos aspectos conceptuais que a caracterizam, tendem a estabelecer uma forte e natural relação de afecto e de solidariedade entre os seus membros. Torna-se necessário incrementar os espaços e as oportunidades de auto-representação, quer das pessoas com deficiência, quer das famílias que lidam com situações de deficiência, nomeadamente nas situações mais exigentes de saúde mental e de multideficiência.

A acção do Estado e das suas estruturas, enquanto resposta a um dever constitucional e sua responsabilidade na promoção da coesão social, são também elementos para a inserção das pessoas com deficiência e incapacidades.

Finalmente, as iniciativas da sociedade civil e das suas organizações, onde se integram os Municípios, as empresas, as organizações sindicais e as associações sem fins lucrativos, e todo o potencial de solidariedade inerente ao voluntariado, devem constituir um contributo para a afirmação de uma sociedade cada vez mais inclusiva.



**CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL**

**DECLARAÇÕES DE VOTO**



## **CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL**

### **Declaração de Voto do Conselheiro Victor Melícias Lopes**

Por convicção pessoal e veiculando o sentir das instituições que aqui represento, votei favoravelmente com o sentido de voto favorável e de louvor, tanto pelo método e mérito utilizado na elaboração do Projecto de Parecer e da qualidade do seu sentido como pela elevação com que foi apreciado e aprovado em Plenário.

Pelo seu interesse e utilidade para o país e instituições, apoio as recomendações feitas em Plenário de ampla e eficaz difusão deste excelente texto.

Lisboa, 19 de Novembro de 2008

### **Declaração de Voto do Conselheiro José de Almeida Serra**

Associo-me à Declaração de Voto do Senhor Conselheiro Victor Melícias.

Lisboa, 19 de Novembro de 2008