Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação — REASE

OPEN ACCESS

doi.org/10.51891/rease.v12i11.31709

A EFETIVIDADE DA LEI DE COTAS NA INCLUSÃO DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA NO MERCADO DE TRABALHO FORMAL BRASILEIRO: OS DESAFIOS DA BAIXA ESCOLARIDADE E DA CONTRATAÇÃO PELAS EMPRESAS DE MENOR PORTE

THE EFFECTIVENESS OF THE QUOTA LAW IN THE INCLUSION OF PEOPLE WITH DISABILITIES IN THE BRAZILIAN FORMAL LABOR MARKET: CHALLENGES OF LOW EDUCATIONAL ATTAINMENT AND HIRING BY SMALLER COMPANIES

João Pedro Hilário Neto[1]
Isabelle Narduchi da Silva[2]

RESUMO: O presente estudo analisa a efetividade da reserva legal de empregos para pessoas com deficiência no mercado de trabalho formal brasileiro, com ênfase em dois fatores que limitam o alcance da política: a desigualdade educacional e a participação das empresas de menor porte. A pesquisa é bibliográfica e documental, de abordagem qualitativa, com método dedutivo e análise de normas, dados oficiais e decisões da Justiça do Trabalho. O marco central é o art. 93 da Lei nº 8.213/1991, que obriga empresas com 100 ou mais empregados a reservar de 2% a 5% de seus cargos a pessoas com deficiência ou beneficiários reabilitados. Os dados examinados mostram que a política criou um canal relevante de inserção no emprego formal, pois mais de 93% dos vínculos de pessoas com deficiência identificados pelo eSocial em dezembro de 2025 estavam em empresas sujeitas à cota. Ao mesmo tempo, o cumprimento agregado permanece distante da universalidade, e a baixa escolaridade restringe o acesso a ocupações formais: em 2022, 63,3% das pessoas com deficiência de 25 anos ou mais estavam sem instrução ou com o ensino fundamental incompleto. A análise também evidencia que a exclusão das empresas com menos de 100 empregados da obrigação quantitativa reduz o alcance direto da política, embora não as afaste dos deveres de não discriminação e acessibilidade. Conclui-se que os resultados da Lei de Cotas devem ser compreendidos em conjunto com políticas educacionais, qualificação profissional, acessibilidade, intermediação de mão de obra e indução da inclusão também nos pequenos negócios.

Palavras-chave: Ação afirmativa. Direito ao trabalho. Igualdade material. Inclusão profissional. Reserva legal de empregos.

[1]Graduando em Direito (10º período). Centro Universitário da Fundação Educacional de Barretos (UNIFEB).
[2]Orientadora. Mestre pela Universidade de São Paulo (USP). Centro Universitário da Fundação Educacional de Barretos (UNIFEB).

ABSTRACT: This study analyzes the effectiveness of the statutory employment quota for people with disabilities in the Brazilian formal labor market, emphasizing two factors that limit the reach of the policy: educational inequality and the participation of smaller companies. It is a bibliographic and documentary study with a qualitative approach, deductive method, and analysis of legislation, official statistics, and Labor Court decisions. The central legal framework is Article 93 of Law No. 8,213/1991, which requires companies with 100 or more employees to reserve 2% to 5% of their positions for people with disabilities or rehabilitated social-security beneficiaries. The data indicate that the quota has created a relevant pathway into formal employment: more than 93% of the employment relationships involving people with disabilities identified in eSocial in December 2025 were in companies legally subject to the quota. At the same time, aggregate compliance remains far from universal, and low educational attainment restricts access to formal occupations: in 2022, 63.3% of people with disabilities aged 25 or older had no schooling or had not completed primary education. The analysis also shows that excluding companies with fewer than 100 employees from the quantitative obligation narrows the policy's direct reach, although these companies remain subject to duties of non-discrimination and accessibility. The study concludes that quota outcomes must be read together with education, vocational training, accessibility, job-placement policies, and measures capable of expanding inclusion in small businesses.

Keywords: Affirmative action. Employment rights. Equal opportunities. Professional inclusion. Statutory employment reservation.

INTRODUÇÃO

A inclusão da pessoa com deficiência no trabalho formal situa-se no encontro entre direitos fundamentais, política social, regulação trabalhista e organização empresarial. A Constituição da República proíbe discriminação quanto a salário e critérios de admissão do trabalhador com deficiência e, ao mesmo tempo, incorpora um projeto de igualdade material que não se esgota na proibição de condutas discriminatórias. A Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, promulgada pelo Decreto nº 6.949/2009, reconhece o direito ao trabalho em igualdade de oportunidades, em ambiente aberto, inclusivo e acessível, e prevê expressamente medidas de ação afirmativa, adaptação razoável, qualificação e apoio à obtenção e manutenção do emprego. Nesse contexto, a reserva de cargos da Lei nº 8.213/1991 não constitui regra isolada: ela integra uma arquitetura jurídica mais ampla de promoção da participação econômica e social da pessoa com deficiência (Brasil, 1988; Brasil, 2009).

O art. 93 da Lei nº 8.213/1991 determina que empresas com 100 ou mais empregados preencham de 2% a 5% de seus cargos com beneficiários reabilitados da Previdência Social ou pessoas com deficiência habilitadas. A proporção cresce conforme o número total de empregados: 2% para empresas com 100 a 200 trabalhadores, 3% entre 201 e 500, 4% entre 501 e 1.000 e 5% a partir de 1.001 empregados. Mais de três décadas após sua edição, a regra continua

sendo apresentada pelo Ministério do Trabalho e Emprego como o principal mecanismo de inserção laboral desse público no setor privado formal, o que demonstra sua centralidade institucional, mas também exige examinar em que medida a existência de uma reserva numérica se converte em inclusão efetiva e sustentável (Brasil, 1991; Ministério do Trabalho e Emprego [MTE], 2026a).

A avaliação da efetividade da cota não pode limitar-se ao número de contratações. A inclusão no mercado formal depende de fatores anteriores ao processo seletivo, entre os quais se destaca a trajetória educacional. Dados oficiais revelam uma desigualdade expressiva: em 2022, 63,3% das pessoas com deficiência de 25 anos ou mais estavam sem instrução ou não haviam concluído o ensino fundamental, proporção muito superior aos 29,9% observados entre pessoas sem deficiência. No extremo oposto, apenas 7,0% das pessoas com deficiência tinham ensino superior completo, contra 20,9% entre as pessoas sem deficiência. A desvantagem educacional não é sinônimo de ausência de capacidade para o trabalho, mas interfere na competitividade por vagas que reproduzem requisitos formais de escolaridade, inclusive quando tais requisitos não são estritamente necessários para as atividades do cargo (Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania [MDHC], 2023).

A questão central desta pesquisa é, portanto, a seguinte: em que medida a Lei de Cotas tem produzido inclusão da pessoa com deficiência no mercado de trabalho formal brasileiro e como a baixa escolaridade e a limitada incidência da obrigação sobre empregadores de menor porte interferem nesse resultado? Parte-se da hipótese de que a cota é capaz de alterar o comportamento de empresas juridicamente obrigadas, ampliando contratações formais, mas seu alcance é condicionado por desigualdades educacionais, barreiras de acessibilidade, práticas de recrutamento e pela concentração da obrigação quantitativa em empresas com 100 ou mais empregados. O objetivo geral consiste em analisar esses elementos de forma integrada. Especificamente, busca-se examinar o marco jurídico, interpretar indicadores de cumprimento, discutir a relação entre escolaridade e inserção laboral, avaliar a posição das empresas menores e sistematizar caminhos institucionais compatíveis com o ordenamento jurídico vigente.

Material e Métodos

O trabalho foi desenvolvido como pesquisa jurídica bibliográfica e documental, de natureza qualitativa e finalidade descritivo-analítica. Adotou-se o método dedutivo: parte-se dos direitos fundamentais relacionados à igualdade, ao trabalho e à não discriminação para

examinar a disciplina específica da reserva de cargos e, em seguida, confrontá-la com indicadores de mercado de trabalho e decisões judiciais. A pesquisa documental abrangeu a Constituição Federal, a Lei nº 8.213/1991, a Lei nº 13.146/2015, o Decreto nº 6.949/2009, atos e documentos oficiais de planejamento e fiscalização, além de acórdãos e material jurisprudencial do Tribunal Superior do Trabalho.

A busca de dados foi realizada em setembro de 2026 em bases e portais oficiais, priorizando Ministério do Trabalho e Emprego, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania, Ministério do Planejamento e Orçamento, Portal Planalto e Tribunal Superior do Trabalho. Para o diagnóstico do emprego formal foram utilizados, principalmente, a RAIS 2025, o Relatório de Gestão do MTE referente a 2025 e informações do eSocial e da Inspeção do Trabalho. Para escolaridade, participação, formalização e informalidade, foram adotados os dados da PNAD Contínua de 2022 consolidados pelo IBGE e pelo MDHC. A diferença de anos de referência foi preservada e explicitada, evitando tratar séries de bases distintas como se descrevessem o mesmo período.

Foram incluídos documentos normativos vigentes, bases estatísticas oficiais e publicações institucionais diretamente relacionadas à inclusão da pessoa com deficiência no trabalho formal, à escolaridade e ao alcance das cotas. Na bibliografia secundária, deu-se preferência a materiais publicados nos últimos dez anos, conforme orientação metodológica da UNIFEB; normas anteriores foram mantidas por sua natureza estruturante. Foram excluídos textos opinativos sem referência verificável, páginas comerciais sem metodologia identificada e materiais que apenas reproduziam percentuais de terceiros. A jurisprudência foi selecionada pela pertinência ao problema do cumprimento da cota e da alegação de dificuldade de recrutamento.

A análise foi organizada em cinco eixos: fundamento constitucional e convencional; desenho e fiscalização do art. 93; indicadores de alcance e cumprimento; barreiras educacionais; e limites decorrentes da não incidência quantitativa sobre empresas com menos de 100 empregados. Os percentuais derivados de dados oficiais foram recalculados apenas quando necessário e identificados como elaboração própria. Como limitação, a pesquisa não utiliza microdados individualizados nem entrevistas com empregadores ou trabalhadores. Além disso, algumas fontes têm unidade estatística distinta: a RAIS pode classificar o tamanho do estabelecimento, enquanto a obrigação legal é apurada em relação à empresa. Essa diferença

impede converter automaticamente a distribuição de empregos por estabelecimento em estimativa do número de empresas sujeitas ou não à cota.

O direito ao trabalho da pessoa com deficiência e o sentido jurídico da ação afirmativa

O ponto de partida do regime brasileiro é a igualdade em sentido material. A Constituição não apenas consagra a igualdade perante a lei, como também contém comando específico de proibição de discriminação contra o trabalhador com deficiência no art. 7º, XXXI. Essa disposição tem duas consequências. A primeira é defensiva: impede que a deficiência seja utilizada como justificativa automática para restringir salário, acesso à vaga ou progressão profissional. A segunda é positiva: lida em conjunto com a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, permite a adoção de medidas diferenciadas destinadas a remover desigualdades persistentes (Brasil, 1988).

A Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência aprofunda essa compreensão ao adotar um modelo social e relacional da deficiência. O impedimento corporal, sensorial, intelectual ou mental não explica, sozinho, a exclusão; as barreiras físicas, comunicacionais, tecnológicas e atitudinais participam da produção da desvantagem. Em matéria de emprego, o art. 27 da Convenção exige ambiente aberto, inclusivo e acessível, proíbe discriminação em recrutamento, admissão, permanência e ascensão, determina acesso a qualificação e autoriza programas de ação afirmativa e incentivos no setor privado. A reserva de cargos, nessa perspectiva, funciona como instrumento de correção de uma estrutura de oportunidades historicamente desigual, e não como benefício desvinculado do direito ao trabalho (Brasil, 2009).

A Lei Brasileira de Inclusão converte essas diretrizes em obrigações internas mais detalhadas. O art. 34 assegura trabalho de livre escolha e aceitação em ambiente acessível e inclusivo, determina igualdade de oportunidades e veda restrições baseadas na deficiência durante todo o ciclo laboral. A lei também afasta exigências genéricas de “aptidão plena”, expressão relevante para processos seletivos que, por vezes, confundem desempenho das funções essenciais com um padrão abstrato de integridade física ou sensorial. O empregador deve examinar as atribuições concretas do cargo e, quando cabível, providenciar adaptações razoáveis, em vez de excluir previamente candidatos pela deficiência (Brasil, 2015).

A Lei nº 8.213/1991: desenho, alcance e fiscalização da reserva de cargos

A regra do art. 93 utiliza o porte medido pelo número de empregados para definir a intensidade da obrigação. O percentual começa em 2% e alcança 5% nas empresas com mais de mil empregados. O desenho combina universalidade dentro do universo regulado e progressividade do percentual. A lei não seleciona setores econômicos específicos, tampouco condiciona o dever à existência prévia de candidatos cadastrados em banco público. O empregador abrangido deve organizar recrutamento, seleção, acessibilidade e gestão de pessoas de modo a cumprir o número mínimo. O § 2º atribui ao Ministério do Trabalho e Emprego a fiscalização e a geração de dados; o § 3º estabelece que somente a contratação direta conta para a reserva, excluindo o aprendiz com deficiência da contabilização da cota (Brasil, 1991).

Tabela 1 sintetiza a gradação prevista na lei. A simplicidade do cálculo facilita a fiscalização, mas o número de vagas não revela, sozinho, a qualidade do vínculo. Há diferença entre preencher formalmente uma posição e garantir condições para permanência, desenvolvimento profissional e mobilidade interna. Por isso, o cumprimento deve ser interpretado em conjunto com a Lei Brasileira de Inclusão, que alcança acessibilidade, igualdade remuneratória e progressão. Uma empresa pode atender ao percentual e, ainda assim, manter trabalhadores com deficiência concentrados em funções de baixa remuneração ou sem oportunidades equivalentes de capacitação; nesse caso, a dimensão numérica não esgota o exame jurídico da inclusão.

Tabela 1 - Percentual de reserva de cargos previsto no art. 93 da Lei nº 8.213/1991

Número total de empregados da empresa	Percentual mínimo reservado
100 a 200	2%
201 a 500	3%
501 a 1.000	4%
1.001 ou mais	5%

Fonte: elaboração própria com base no art. 93 da Lei nº 8.213/1991 (Brasil, 1991).

A fiscalização do trabalho atua tanto por imposição de sanções quanto por indução de conformidade. Em 2025, o Ministério registrou 37,72 mil inclusões de pessoas com deficiência ou reabilitados decorrentes diretamente da ação fiscal, acima das 27,11 mil registradas em 2024. O dado não significa que toda contratação de pessoa com deficiência dependa de inspeção estatal, mas confirma que a fiscalização é um mecanismo concreto de implementação da norma. Ao mesmo tempo, a própria administração reconhece a importância de negociação,

sensibilização e intermediação de mão de obra, mostrando que o modelo contemporâneo não opera exclusivamente pela lógica punitiva (MTE, 2026a; MTE, 2026c).

Indicadores de efetividade: contratações, cumprimento e permanência

A palavra "efetividade" precisa ser utilizada com critério. Em política jurídica de inclusão, ela pode significar pelo menos três coisas: capacidade de alterar o comportamento dos empregadores, capacidade de ampliar o número de pessoas com deficiência em empregos formais e capacidade de produzir inserção laboral em condições de igualdade. Os indicadores disponíveis medem melhor as duas primeiras dimensões do que a terceira. Ainda assim, permitem identificar um efeito relevante da lei sobre a localização dos vínculos. Segundo o Relatório de Gestão do MTE, em dezembro de 2025 havia 621,62 mil empregados com deficiência ou reabilitados em empresas obrigadas pela Lei de Cotas e 42,95 mil em empresas não obrigadas. Em outras palavras, mais de 93% dos vínculos considerados nesse recorte estavam concentrados no universo empresarial sujeito à reserva legal (MTE, 2026c).

Essa concentração não prova, isoladamente, causalidade, porque empresas maiores também concentram parte importante do emprego formal e possuem maior capacidade administrativa para registrar vínculos. Contudo, quando o dado é lido em conjunto com as dezenas de milhares de admissões atribuídas à ação fiscal, surge evidência consistente de que a obrigação jurídica influencia a contratação. A comparação entre empresas obrigadas e não obrigadas reforça a hipótese de que o art. 93 funciona como mecanismo de indução comportamental. O resultado deve ser interpretado de forma prudente, evitando afirmar que toda contratação ocorrida em empresa abrangida só existiu por causa da cota.

A RAIS oferece outra perspectiva. Em 2025, pessoas com deficiência representavam aproximadamente 1,27% do estoque de empregos formais, proporção próxima a 1,30% em 2023 e 1,29% em 2024. Esses percentuais não devem ser comparados diretamente com a faixa de 2% a 5% do art. 93, porque a RAIS inclui vínculos em empregadores não obrigados e o denominador é o conjunto do mercado formal. Ainda assim, a baixa participação proporcional evidencia que a presença de pessoas com deficiência no emprego formal permanece reduzida diante de sua participação na população. Isso torna inadequada uma leitura puramente celebratória da política e, ao mesmo tempo, não autoriza concluir que a cota seja irrelevante: os dados apontam uma política com efeitos mensuráveis, porém inserida em um quadro estrutural de desigualdade (MTE, 2026b).

A efetividade também depende de permanência. Contratações realizadas apenas para evitar autuação, sem adaptação do posto, integração com a equipe ou possibilidade de carreira, tendem a produzir rotatividade e baixo aproveitamento profissional. A LBI exige igualdade de condições, remuneração equivalente para trabalho de igual valor e acesso a treinamento. Desse modo, políticas internas de inclusão precisam considerar desenho universal, tecnologia assistiva, acessibilidade digital e arquitetônica, formação de gestores e revisão de descrições de cargo. A reserva abre a porta; a legislação antidiscriminatória e de acessibilidade disciplina o que ocorre depois da entrada.

Baixa escolaridade como barreira estrutural à inclusão formal

A escolaridade aparece como uma das variáveis mais importantes para compreender por que a oferta de vagas reservadas não se converte automaticamente em contratação. O relatório nacional baseado na PNAD Contínua de 2022 indica que 63,3% das pessoas com deficiência de 25 anos ou mais estavam sem instrução ou com ensino fundamental incompleto. Entre pessoas sem deficiência, a proporção correspondente era 29,9%. No ensino superior completo, a relação se invertia: 7,0% entre pessoas com deficiência e 20,9% entre pessoas sem deficiência. A diferença traduz trajetórias educacionais marcadas por barreiras de acesso, permanência e aprendizagem, cujos efeitos se acumulam ao longo da vida (MDHC, 2023; Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística [IBGE], 2023).

Essa desigualdade repercute no mercado de trabalho de diversas formas. Empresas que exigem ensino médio completo para funções operacionais simples reduzem o universo de candidatos elegíveis. Em outros casos, cargos administrativos, tecnológicos e de supervisão demandam efetivamente escolaridade ou qualificação específica, o que torna o déficit educacional uma restrição real à mobilidade. É necessário distinguir, portanto, requisito legítimo do cargo de exigência inflada que funciona como filtro excludente. A Lei Brasileira de Inclusão proíbe discriminação e exigência de aptidão plena, de modo que a definição de requisitos deve manter relação com as atividades essenciais do posto e ser compatível com adaptações razoáveis (Brasil, 2015).

Os dados de informalidade reforçam o vínculo entre educação e qualidade da inserção laboral. Em 2022, a taxa de informalidade entre pessoas com deficiência sem instrução ou com ensino fundamental incompleto alcançava 72,4%. Entre aquelas com ensino superior completo, caía para 25,8%. A escolaridade não é o único fator: persistem discriminação, barreiras urbanas,

dificuldades de transporte, indisponibilidade de tecnologia assistiva e desigualdades regionais. Ainda assim, a diferença de quase 47 pontos percentuais sugere que políticas de trabalho desvinculadas de educação e formação profissional enfrentam limites importantes (MDHC, 2023).

Há também um risco jurídico no modo como o argumento da baixa escolaridade é utilizado. A empresa obrigada não pode simplesmente alegar que "não existem candidatos qualificados" sem demonstrar atuação concreta para preencher as vagas. A jurisprudência trabalhista admite examinar situações em que o empregador comprova esforços amplos e o insucesso decorre de causas alheias à sua vontade, mas rejeita justificativas genéricas baseadas em suposta falta de capacitação das pessoas com deficiência. O TST já destacou que cabe às empresas implementar medidas possíveis e necessárias de inclusão e que a falta de especialização não deve servir como argumento discriminatório quando não houver postura ativa de recrutamento e parceria (Tribunal Superior do Trabalho [TST], 2022a; TST, 2022b).

Do ponto de vista da política pública, a baixa escolaridade desloca parte do problema para antes da relação empregatícia. A Convenção exige acesso a orientação técnica, treinamento profissional e formação continuada. A LBI, por sua vez, trata a habilitação e reabilitação como instrumentos para ampliar autonomia e participação. Isso significa que o cumprimento da cota pode ser favorecido por articulação entre educação profissional, Sistema Nacional de Emprego, serviços de reabilitação e empregadores. A Lei nº 14.992/2024, ao reforçar iniciativas de inclusão no Sine e a sensibilização de empregadores, exemplifica uma tentativa recente de melhorar a intermediação, embora sua disciplina específica sobre transtorno do espectro autista não esgote o universo das deficiências (Brasil, 2024).

Empresas de menor porte e o limite de alcance da obrigação quantitativa

O segundo eixo do problema decorre do recorte de porte estabelecido pelo art. 93. A norma escolheu as empresas com 100 ou mais empregados como destinatárias da obrigação quantitativa. Isso cria uma fronteira objetiva: abaixo do limite, a contratação de pessoa com deficiência não é imposta por percentual mínimo. A opção reduz custos regulatórios para pequenos empregadores, mas também faz com que parcela extensa do tecido empresarial permaneça fora do principal mecanismo afirmativo do setor privado. A análise precisa reconhecer as duas dimensões sem pressupor que toda empresa pequena disponha da mesma capacidade financeira, organizacional e tecnológica de uma corporação de grande porte.

A dimensão econômica desse universo é expressiva. O Mapa de Empresas informou que, no segundo quadrimestre de 2025, 93,8% das empresas ativas eram micro ou pequenas empresas. Esse dado utiliza enquadramento empresarial por porte econômico, não número de empregados, razão pela qual não deve ser transformado em percentual de empresas dispensadas da Lei de Cotas. Ainda assim, ele demonstra que a maior parte das unidades empresariais brasileiras pertence a segmentos de menor escala. Se a política de inclusão depender quase exclusivamente dos empregadores sujeitos ao art. 93, o ingresso em grande parte dos negócios ocorrerá por decisão voluntária, incentivos, intermediação de mão de obra e aplicação das normas gerais antidiscriminatórias (MEMP, 2025).

A RAIS 2025 acrescenta um dado complementar. Somando-se os empregos existentes em estabelecimentos com 1 a 4, 5 a 9, 10 a 19, 20 a 49 e 50 a 99 empregados, chega-se a aproximadamente 26,7 milhões de vínculos, ou 44,6% do total de 59,97 milhões de empregos formais registrados. Trata-se de cálculo elaborado a partir das tabelas do MTE. A interpretação exige cautela: o art. 93 utiliza o total de empregados da empresa, enquanto a RAIS classifica o estabelecimento. Uma empresa nacional sujeita à cota pode possuir várias filiais individualmente pequenas. Portanto, o percentual não mede isenção legal, mas revela que quase metade do emprego formal está distribuída em estabelecimentos com menos de 100 vínculos (MTE, 2026b).

Recrutamento, qualificação e acessibilidade: da vaga reservada à inclusão sustentável

A literatura institucional e a jurisprudência apontam que o problema não está apenas na quantidade de candidatos disponíveis, mas na forma como a vaga é desenhada e divulgada. Descrições de cargo podem conter requisitos físicos genéricos, exigências de experiência incompatíveis com a oportunidade de primeiro emprego ou níveis de escolaridade superiores ao necessário. Há ainda canais de recrutamento pouco acessíveis, formulários incompatíveis com leitores de tela e entrevistas em locais sem acessibilidade física ou comunicacional. Essas barreiras antecedem a contratação e podem reduzir artificialmente o número de candidatos, produzindo a impressão de escassez de mão de obra.

O dever de adaptação razoável ajuda a separar incapacidade real de incompatibilidade criada pelo ambiente. Se uma tarefa pode ser desempenhada com tecnologia assistiva, reorganização de fluxo, interpretação em Libras ou adaptação de mobiliário, a solução jurídica não é excluir o candidato automaticamente. A análise deve incidir sobre funções essenciais.

Essa abordagem também previne a prática de reservar às pessoas com deficiência apenas cargos previamente considerados "adequados", como se determinados tipos de deficiência correspondessem a ocupações fixas. O modelo da LBI exige avaliação individual e rejeita presunções generalizantes (Brasil, 2015).

A qualificação, por sua vez, não pode ser tratada como responsabilidade exclusiva da pessoa com deficiência. Empresas treinam trabalhadores sem deficiência para processos, softwares, protocolos e rotinas específicas; a igualdade de oportunidades exige que trabalhadores com deficiência também tenham acesso a capacitação interna em condições acessíveis. O art. 34 da LBI assegura participação em cursos, educação continuada, planos de carreira e promoções. Assim, quando a organização condiciona a contratação a competências que poderiam ser desenvolvidas após a admissão, ela pode estar transferindo integralmente ao candidato um custo formativo que normalmente assume em relação a outros trabalhadores.

A articulação com aprendizagem profissional é especialmente relevante para enfrentar a baixa escolaridade, mas os institutos não se confundem. O § 3º do art. 93 impede que o aprendiz com deficiência seja contado para preencher a cota geral. A opção legal busca preservar a adicionalidade: a empresa não pode cumprir simultaneamente duas políticas de inclusão utilizando o mesmo vínculo. Ainda assim, a aprendizagem pode funcionar como ponte de formação e experiência profissional, desde que não seja utilizada para substituir vagas permanentes reservadas. Programas acessíveis de aprendizagem, somados à educação de jovens e adultos e à qualificação profissional, podem ampliar a base de candidatos no médio prazo.

A jurisprudência trabalhista e a alegação de impossibilidade de cumprimento

A aplicação judicial do art. 93 enfrentou repetidamente situações em que empresas autuadas sustentam não ter conseguido localizar candidatos. O TST construiu uma abordagem que evita dois extremos. De um lado, a obrigação não é tratada como dispensável por simples alegação empresarial; de outro, há decisões que afastam penalidade quando comprovado que o empregador realizou esforços efetivos, amplos e documentados e, ainda assim, não conseguiu preencher a totalidade das vagas por circunstâncias alheias à sua vontade. A obrigação de continuar buscando candidatos, contudo, permanece (TST, 2016).

Esse padrão de decisão atribui importância central à prova. Publicar um anúncio isolado pode ser insuficiente se a empresa não demonstrar contato com serviços de emprego, entidades de pessoas com deficiência, centros de reabilitação, instituições de ensino ou outras fontes

adequadas de recrutamento. Da mesma forma, a oferta de vagas com requisitos excessivos pode enfraquecer a alegação de impossibilidade. Em precedente divulgado pelo TST, foi considerada inadequada a mera justificativa de falta de capacitação quando o empregador não demonstrou postura ativa e interessada na contratação nem articulação com órgãos e parceiros capazes de apoiar a inclusão (TST, 2022a).

A jurisprudência é particularmente relevante para o debate sobre escolaridade. Se a baixa escolaridade média da população com deficiência for transformada em justificativa automática de descumprimento, a política perderia eficácia justamente diante de uma desigualdade que pretende compensar. O caminho juridicamente mais consistente é verificar se o nível de instrução exigido corresponde às funções essenciais, se existem possibilidades de treinamento e se a empresa buscou candidatos em canais adequados. Em determinados cargos técnicos ou regulamentados, a qualificação formal pode ser indispensável; em outros, pode ser uma barreira criada pela própria política de recrutamento.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

A síntese dos documentos permite identificar um primeiro resultado: a Lei de Cotas está associada a uma concentração muito elevada dos vínculos formais de pessoas com deficiência nas empresas sujeitas à obrigação. O dado de dezembro de 2025 — 621,62 mil trabalhadores em empresas obrigadas contra 42,95 mil em não obrigadas — é especialmente expressivo. Ainda que o porte empresarial também influencie a distribuição do emprego, a diferença é compatível com a função indutora do art. 93 e se soma às 37,72 mil inclusões atribuídas diretamente à ação fiscal em 2025. Portanto, a reserva legal não pode ser descrita apenas como comando simbólico; há mecanismos de fiscalização e efeitos observáveis sobre contratações (MTE, 2026c).

O segundo resultado é que a efetividade permanece incompleta quando medida pelo preenchimento do potencial legal. O índice de referência do PPA, de 53,02% ao final de 2023, indica que aproximadamente metade das vagas reservadas estava ocupada naquele momento. Esse percentual não deve ser projetado automaticamente para 2025 ou 2026, mas serve como indicador oficial do desafio de conformidade. A política produz inclusão, porém existe distância entre a obrigação abstrata e sua realização integral. Essa distância pode decorrer de descumprimento empresarial, barreiras de recrutamento, desigualdades educacionais, distribuição geográfica de candidatos, características ocupacionais e falhas de intermediação, fatores que não podem ser reduzidos a uma única causa (MPO, 2025).

O terceiro resultado diz respeito à escolaridade. A elevada proporção de pessoas com deficiência sem instrução ou com ensino fundamental incompleto restringe o acesso às vagas de maior remuneração e às ocupações que exigem certificação. Ao mesmo tempo, a própria taxa de informalidade cai fortemente à medida que cresce o nível de instrução. Essa associação não permite concluir que escolaridade, isoladamente, cause informalidade, mas mostra que a política de cotas atua sobre uma população exposta a desigualdades educacionais anteriores ao ingresso no mercado. Por isso, avaliar a lei apenas pela capacidade de preencher vagas ignora parte relevante do problema.

O quarto resultado refere-se às empresas menores. O ordenamento estabelece obrigação quantitativa somente a partir de 100 empregados. A arquitetura pode ser compreendida como escolha de focalização regulatória: grandes empregadores possuem maior capacidade de absorver percentuais e estruturas de conformidade. Entretanto, o mercado brasileiro contém enorme número de pequenos negócios, e estabelecimentos com menos de 100 vínculos concentram parcela substancial do estoque formal. Isso cria um limite objetivo para a expansão da reserva legal como instrumento universal. A inclusão nos pequenos negócios depende mais intensamente de deveres gerais de acessibilidade e não discriminação, de decisões voluntárias e de políticas de indução.

Há ainda uma tensão entre qualificação e desenho das vagas. Parte das empresas relata dificuldade para encontrar candidatos com formação específica, enquanto os dados públicos confirmam desvantagem educacional das pessoas com deficiência. A solução juridicamente compatível não é ignorar requisitos indispensáveis, mas separar requisitos essenciais de filtros desnecessários e ampliar oportunidades de formação. A política de cotas tende a alcançar melhores resultados quando se articula com educação profissional, reabilitação, Sine, instituições de ensino e programas internos de capacitação. Essa articulação reduz o risco de a empresa procurar um "candidato pronto" em um mercado no qual o próprio histórico de exclusão limitou oportunidades anteriores.

A análise também sugere que a efetividade deve ser avaliada por qualidade. A permanência, a remuneração, a possibilidade de promoção e a acessibilidade do ambiente são dimensões que não aparecem integralmente nos indicadores de preenchimento. A inspeção de milhares de rescisões de pessoas com deficiência em 2025 mostra que a fase posterior à contratação também demanda controle. Uma política bem-sucedida em admissões, mas

marcada por alta rotatividade ou segregação ocupacional, teria alcance social mais restrito. O art. 93 precisa, portanto, ser lido em conjunto com a Convenção e a LBI.

O Quadro 1 resume as principais evidências utilizadas. Em vez de produzir um juízo binário de "funciona" ou "não funciona", os dados permitem caracterizar uma política que produz incentivos e contratações concretas, mas opera sobre desigualdades estruturais e com cobertura limitada pelo porte do empregador. Essa formulação é mais adequada à natureza jurídica e empírica do problema, porque preserva as diferenças entre eficácia normativa, cumprimento administrativo e inclusão material.

Quadro 1 - Indicadores selecionados para análise da inclusão no mercado formal

Indicador	Resultado	Referência
Escolaridade baixa entre PcD de 25 anos ou mais	63,3% sem instrução ou fundamental incompleto	Brasil, 2022 (PNAD/MDHC)
Ensino superior completo entre PcD de 25 anos ou mais	7,0%	Brasil, 2022 (PNAD/MDHC)
Informalidade entre PcD com baixa escolaridade	72,4%	Brasil, 2022 (PNAD/MDHC)
Cumprimento da cota legal	53,02%	31/12/2023 (PPA/eSocial)
PcD/reabilitados em empresas obrigadas	621,62 mil; mais de 93% do recorte eSocial	12/2025 (MTE)
Inclusões por ação fiscal	37,72 mil	2025 (MTE)

Fonte: elaboração própria a partir de MDHC (2023), MPO (2025) e MTE (2026c). Os indicadores possuem anos e universos distintos e não devem ser tratados como série única.

Limitações da pesquisa e implicações para estudos futuros

A principal limitação decorre da heterogeneidade das bases utilizadas. O eSocial, a RAIS, a PNAD Contínua e os indicadores do PPA possuem universos, datas e unidades de observação distintos. Por isso, o estudo evitou construir uma série única ou comparar diretamente percentuais que medem fenômenos diferentes. O dado de 1,27% de participação no estoque formal da RAIS, por exemplo, não corresponde ao percentual de preenchimento da cota nas empresas obrigadas. Da mesma maneira, o tamanho do estabelecimento na RAIS não equivale ao número total de empregados da empresa para fins do art. 93.

Outra limitação é a ausência de análise de microdados e de pesquisa de campo. Entrevistas com empregadores de diferentes portes, trabalhadores com deficiência, auditores-fiscais e profissionais do Sine poderiam esclarecer quais obstáculos são percebidos como mais relevantes no recrutamento e na permanência. Estudos futuros também podem estimar o efeito causal da fiscalização sobre admissões, comparar setores econômicos, medir rotatividade e

progressão salarial e identificar se pequenas empresas que contratam pessoas com deficiência utilizam estratégias diferentes das grandes organizações.

CONCLUSÃO

A pesquisa analisou a efetividade da Lei de Cotas a partir do marco jurídico e de dados oficiais sobre emprego, escolaridade, fiscalização e porte empresarial. O art. 93 da Lei nº 8.213/1991 permanece como instrumento central de inserção da pessoa com deficiência no emprego formal privado. Os dados de 2025 mostram forte concentração dos vínculos desse público em empresas sujeitas à obrigação e registram dezenas de milhares de admissões associadas diretamente à fiscalização trabalhista. Esses elementos demonstram capacidade concreta de indução da norma, sem autorizar atribuir à cota, de modo exclusivo, todas as contratações ocorridas nas empresas abrangidas.

Ao mesmo tempo, os indicadores de preenchimento revelam espaço significativo entre a reserva prevista e as vagas efetivamente ocupadas. A desigualdade educacional ajuda a compreender parte desse hiato. A maioria das pessoas com deficiência de 25 anos ou mais encontrava-se, em 2022, nos níveis mais baixos de instrução, e a informalidade era particularmente elevada entre aquelas com menor escolaridade. A resposta jurídica não pode transformar esse dado em justificativa genérica para descumprimento: exige verificar requisitos reais das funções, ampliar formação e assegurar processos seletivos acessíveis.

O recorte de porte constitui outro limite. Empresas com menos de 100 empregados não estão submetidas ao percentual do art. 93, embora permaneçam obrigadas a não discriminar e a garantir acessibilidade e inclusão nos termos da LBI. Diante do peso econômico dos pequenos negócios, a ampliação da participação desse segmento depende de instrumentos adicionais de intermediação, informação, capacitação e apoio a adaptações, além de eventual debate legislativo sobre modelos graduados. Os dados disponíveis não permitem presumir que a simples extensão linear da cota a qualquer porte seja a alternativa mais adequada.

Conclui-se, assim, que a Lei de Cotas apresenta resultados mensuráveis como mecanismo de acesso ao emprego formal, mas sua capacidade de produzir inclusão ampla está condicionada a fatores que ultrapassam a reserva numérica. Educação inclusiva, qualificação profissional, acessibilidade, fiscalização, permanência no emprego e participação de empresas não sujeitas à cota compõem o mesmo problema. A efetividade jurídica do art. 93 deve ser avaliada nessa rede de condições, porque o direito ao trabalho da pessoa com deficiência não se

realiza apenas com a abertura de uma vaga, mas com acesso, permanência e desenvolvimento profissional em igualdade de oportunidades.

REFERÊNCIAS

BRASIL. (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Presidência da República. Recuperado em 20 de setembro de 2026, de https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm

BRASIL. (1991, 24 de julho). Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Presidência da República. Recuperado em 20 de setembro de 2026, de https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8213cons.htm

BRASIL. (2009, 25 de agosto). Decreto nº 6.949, de 25 de agosto de 2009. Promulga a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo. Presidência da República. Recuperado em 20 de setembro de 2026, de https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6949.htm

BRASIL. (2015, 6 de julho). Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015. Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). Presidência da República. Recuperado em 20 de setembro de 2026, de https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13146.htm

BRASIL. (2024, 3 de outubro). Lei nº 14.992, de 3 de outubro de 2024. Altera a Lei nº 13.667/2018 para estabelecer medidas que favoreçam a inserção de pessoas com transtorno do espectro autista no mercado de trabalho. Presidência da República. Recuperado em 20 de setembro de 2026, de https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/l14992.htm

INSTITUTO Brasileiro de Geografia e Estatística. (2023). Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua: pessoas com deficiência 2022. IBGE. Recuperado em 20 de setembro de 2026, de https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/17270-pnad-continua.html

MINISTÉRIO do Empreendedorismo, da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte. (2025, 9 de outubro). Abertura de empresas cresce 14,1% no 2º quadrimestre de 2025 no Brasil. Governo Federal. Recuperado em 20 de setembro de 2026, de https://www.gov.br/memp/pt-br/assuntos/noticias/abertura-de-empresas-cresce-14-1-no-2o-quadrimestre-de-2025-no-brasil

MINISTÉRIO dos Direitos Humanos e da Cidadania. (2023). Pessoas com deficiência: diagnóstico com base nos dados e informações disponíveis em registros administrativos, pesquisas e sistemas do Governo Federal. MDHC. Recuperado em 20 de setembro de 2026, de https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/pessoa-com-deficiencia/publicacoes/Relatorio_CGIE_PCD_23.10.2023_FINAL.pdf

MINISTÉRIO do Planejamento e Orçamento. (2025). Plano Plurianual 2024-2027: indicador 9940 - percentual de cumprimento de cotas de PCD ou reabilitadas no mercado de trabalho formal. Governo Federal. Recuperado em 20 de setembro de 2026, de https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/planejamento/plano-

plurianual/arquivos/lei-do-ppa-2024-2027/revisao-ppa-2025/relatorio-de-atributos-legais-e-infralegais-do-ppa-2024-2027-agendas-tranversais-territoriais-atualizado-2025-1_compressed.pdf

MINISTÉRIO Público do Trabalho. (2018). Enunciado nº 25/CCR: cotas sociais e impossibilidade de redução ou supressão da cota legal por negociação coletiva. MPT. Recuperado em 20 de setembro de 2026, de https://mpt.mp.br/pgt/ccr/enunciados-da-ccr-mpt

MINISTÉRIO do Trabalho e Emprego. (2026a). Inclusão da pessoa com deficiência. Inspeção do Trabalho. Recuperado em 20 de setembro de 2026, de https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/assuntos/inspecao-do-trabalho/areas-de-atuacao/inclusao-de-pessoa-com-deficiencia

MINISTÉRIO do Trabalho e Emprego. (2026b). RAIS 2025: apresentação e tabelas. Programa de Disseminação das Estatísticas do Trabalho. Recuperado em 20 de setembro de 2026, de https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/assuntos/estatisticas-trabalho/rais/rais-2025

MINISTÉRIO do Trabalho e Emprego. (2026c). Relatório de Gestão 2025. MTE. Recuperado em 20 de setembro de 2026, de https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/acesso-a-informacao/auditorias/copy5_of_RelatriodeGestoMTE2025.pdf

TRIBUNAL Superior do Trabalho. (2016). E-ED-RR-658200-89.2009.5.09.0670, Subseção I Especializada em Dissídios Individuais, Rel. Min. João Batista Brito Pereira, DEJT 20 maio 2016. TST.

TRIBUNAL Superior do Trabalho. (2022a). RRAg-1001320-98.2018.5.02.0085, 7ª Turma, Rel. Min. Cláudio Mascarenhas Brandão, DEJT 2 dez. 2022. TST.

TRIBUNAL Superior do Trabalho. (2022b). AIRR-184-37.2019.5.10.0017. Tribunal Superior do Trabalho. Recuperado em 20 de setembro de 2026, de https://consultadocumento.tst.jus.br/consultaDocumento/acordao.do?anoProcInt=2021&dtaPublicacaoStr=01%2F04%2F2022+07%3A00%3A00&nia=7820247&numProcInt=255409