

# Promoción de trabajo decente para personas con discapacidad en el servicio público: la experiencia brasileña del Programa de Inclusión de la Escuela Nacional de Administración Pública (Enap) <sup>1</sup>

## La perspectiva internacional

La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD) es un tratado internacional de derechos humanos de las Naciones Unidas para proteger los derechos y la dignidad de las personas con discapacidad<sup>2</sup>. Las Partes de la Convención (países) están obligadas a promover, proteger y asegurar el pleno ejercicio de los derechos humanos por las personas con discapacidad y asegurar que gozan de plena igualdad ante la ley. Fue adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas por su Resolución nº 61/106, de 13 de diciembre de 2006, y entró en vigor el 3 de mayo de 2008, tras la 20ª ratificación. En abril de 2018, poseía 161 signatarios y 177 partes. En el marco de la Convención de las Naciones Unidas sobre la protección de los derechos de las personas con discapacidad, el derecho a la educación, el derecho a la salud, la habilitación y la rehabilitación, el trabajo y el empleo, la prevención de la discriminación, la accesibilidad, el respeto de la familia, las situaciones de riesgo y la emergencia humanitaria, el reconocimiento ante la ley y la capacidad jurídica, el acceso a la justicia, derechos de participación, derecho de voto, entre otras.

Brasil tuvo un papel activo en todo el proceso de construcción de la CDPD. La convención y su protocolo facultativo fueron ratificados por el Congreso Nacional por medio del Decreto Legislativo no 186, de 9 de julio de 2008, de conformidad con el procedimiento previsto en el artículo 3 del art. 5 de la Constitución de la República Federativa del Brasil, convirtiéndola en texto constitucional.

En septiembre de 2015, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la Agenda 2030. Esta especifica 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), y detalla un conjunto de 169 metas e indicadores que deben orientar el esfuerzo global de promover un desarrollo sostenible hasta el 2030. En el escenario de diversidades que define Brasil, la Agenda de Desarrollo de la ONU se convierte en una oportunidad para el perfeccionamiento de la gestión pública y para la consolidación de políticas que promuevan un país más justo y solidario.

Los objetivos de desarrollo sostenible que describen acciones directamente relacionadas con la agenda de la discapacidad son los siguientes: ODS 1 - erradicación de la pobreza; ODS 4 - educación de calidad; ODS 8 - trabajo decente y crecimiento económico; ODS 10 - reducción de las desigualdades; ODS 11 - ciudades y comunidades sostenibles; ODS 16 - paz, justicia e instituciones eficaces; y ODS 17 - fortalecimiento de los medios de aplicación y revitalización de la asociación global para el desarrollo sostenible.

## Acceso al servicio público

Una importante forma de inclusión profesional para las personas con discapacidad ocurre a través de concursos para cargos y empleos públicos. Hay dos grandes incentivos para la búsqueda de esos cargos por ese público:

---

<sup>1</sup> Texto elaborado por Anna Paula Feminella y Emanuella Faria de Santana, integrantes del Comité Gestor del Programa de Inclusión de Personas con Discapacidad de la Enap.

<sup>2</sup> La CDPD, ya en su Preámbulo, considera que "deficiencia es un concepto en evolución y que la deficiencia resulta de la interacción entre personas con discapacidad y las barreras debidas a las actitudes y al ambiente que impiden la plena y efectiva participación de esas personas en la sociedad en igualdad de oportunidades con las demás personas".

- la reserva legal de al menos el 5% de las vacantes en las selecciones destinadas a personas que demuestren tener deficiencias<sup>3</sup>; y
- la expectativa de que el proceso selectivo sea más transparente, evitando discriminaciones por motivos de discapacidad;
- la expectativa de estabilidad en el empleo, debido a la exigencia de comprobación de justa causa para despido (con garantía de proceso administrativo anterior y derecho de defensa).

Pasadas casi tres décadas de previsión constitucional de la reserva de vacantes de concurso público para personas con discapacidad, la presencia de servidores(las) con discapacidad en las organizaciones públicas brasileñas aún es discreta.

En marzo de 2018, según el Sistema de Información de Personal de la Administración Pública del Poder Ejecutivo Federal (Sigepe), el cuantitativo de servidores públicos activos en el poder ejecutivo federal con discapacidad es de 4.688. Es decir, sólo el 0,72% de los (as) más de 600.000 servidores (as) informan tener alguna deficiencia.

Son pocas las informaciones y análisis consolidados sobre la inclusión funcional de servidores con discapacidad en la administración pública. Se tiene mayor información de aquellas que ingresaron por la reserva de vacantes en concurso. La falta de datos sobre las personas con discapacidad en Sigepe es, en sí, una información significativa.

Se estima que muchos(as) servidores públicos(as) que han adquirido discapacidad a lo largo de su recorrido profesional no tienen esa característica identificada en el Sigepe. Algunas hipótesis de esta no notificación son: los equipos de gestión de personas tienen dificultades para abordar este tema; muchas personas no se reconocen como personas con discapacidad, por el desconocimiento de los actuales debates de la agenda de la discapacidad por la perspectiva de los derechos humanos; algunas prefieren no informar para evitar el peso del estereotipo de incapacidad profesional.

Aunque hay muchos avances en el plano jurídico, el debate sobre la inclusión todavía carece de avances en la gestión pública. Hay una invisibilidad, o desconocimiento, sobre las especificidades de las personas con discapacidad, que impacta en las culturas y climas organizacionales, alcanzando más directamente la calidad de vida en el trabajo de las personas con discapacidad. El *capacitismo*, que es la discriminación y el prejuicio social contra personas con cualquier tipo de discapacidad, todavía está muy presente en el ambiente profesional.

Algunos problemas que evidencian la necesidad de mayor debate y acciones afirmativas sobre la pauta de la discapacidad en la administración pública son:

- problemas de accesibilidad - desde el momento de inscripción y ejecución de las pruebas de concurso público hasta la falta o precariedad de recursos de accesibilidad en el ambiente de trabajo;
- resistencia a la ascensión de personas con discapacidad a cargos de liderazgo - por algunos años ha vigorado el entendimiento jurídico que impedía el nombramiento de servidores(as) con discapacidad que tenían reducción de jornada de trabajo a ocupar cargos de confianza. La barrera normativa se disipó con el decreto nº 4.228, de 13 de mayo de 2002. Sin embargo, todavía hay que superarse el mito de la inviabilidad de ascensión profesional;
- falta de reglamento sobre procedimientos específicos a las personas con discapacidad, como por ejemplo en la integración de la persona con discapacidad en el trabajo; en la concesión de jubilación especial; en la

---

<sup>3</sup> Aun vigora el modelo biomédico de comprobación de la deficiencia, en virtud de la ausencia de regulación para la evaluación por el modelo biopsicosocial de deficiencia, que estaría en consonancia con la Convención Internacional de Promoción de los Derechos de las Personas con Deficiencia y con la Ley Brasileña de Inclusión (Ley nº 13.146/2015).

emisión de pasajes con descuento para acompañante de la persona con discapacidad en los viajes a trabajo; falta de equipo multi-profesional para evaluar la discapacidad; falta de seguimiento, o falta de preparo del equipo evaluador de etapa probatoria, para distinguir los factores de contexto que perjudican el desempeño profesional.

Además de la inclusión profesional vía concurso público, hay otras formas de ampliar la presencia de personas con discapacidad en las organizaciones públicas. Hay órganos que contratan organizaciones de la sociedad civil que emplean a personas con discapacidad para ejecución de proyectos y la fiscalización del cumplimiento de la reserva de vacantes por empresas subcontratadas ha sido efectiva en ese sentido<sup>4</sup>. La mayor participación de personas con discapacidad también ocurre por la garantía de vacantes de pasantías para estudiantes con discapacidad<sup>5</sup>.

## **El contexto del Programa de Inclusión de Enap**

Enap es la principal escuela de gobierno brasileña, creada en 1986, vinculada al Ministerio de Planificación, Desarrollo y Gestión. Ofrece formación y perfeccionamiento a servidores públicos, prioritariamente. Sus principales áreas de actuación son: educación continuada, formación y perfeccionamiento de carreras del ciclo de gestión gubernamental, especialización y maestría profesional, investigación e innovación en gestión pública. Enap también es responsable de la Escuela Virtual de Gobierno (evg.gov.br); lidera la Red Nacional de Escuelas de Gobierno, que reúne a más de 300 instituciones; e integra la Escuela Iberoamericana de Administración y Políticas Públicas (EIAPP) del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) y la Red Global de Escuelas de Gobierno de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

Su sede se encuentra en Brasilia, y el área deportiva de su campus es cedida para uso de la Asociación de Centro de Entrenamiento y Educación Física Especial (Cetefe) - una organización de la sociedad civil que entrena a paratletas y niños con discapacidad, así como desarrolla proyectos de digitalización de documentos en organismos públicos, siendo responsable por la contratación de más de 400 trabajadores(as) con discapacidad.

Inicialmente, fue la precariedad de recursos de accesibilidad el principal motivo para que los servidores de la Escuela comencaran a debatir el tema de la discapacidad. En 2016, con la presentación de la experiencia del Programa de Inclusión en la Presidencia de la República, el Consejo Directivo decidió por la formación de un grupo de trabajo para proponer acciones de inclusión y accesibilidad.

## **El programa**

Instituido en julio de 2017, el Programa de Inclusión tiene por objetivos prospectar conocimientos y capacitar servidores públicos para gestionar instituciones y políticas públicas de forma inclusiva; y desarrollar acciones que permitan la plena participación de las personas con discapacidad y de las personas con movilidad reducida en los ambientes y actividades de Enap.

En este sentido, se proponen, como objetivos específicos: I. implantar medidas de inclusión social y funcional de personas con discapacidad para viabilizar el acceso y la permanencia, así como ampliar su participación en los ambientes y actividades de la Escuela; II. eliminar las barreras comunicacionales para facilitar el acceso a la información y los conocimientos a todas las personas; III. eliminar las barreras

---

<sup>4</sup> El Ministerio de Planificación, Desarrollo y Gestión editó la Instrucción Normativa nº 5, de 2017, con reglas y directrices del procedimiento de contratación de servicios bajo el régimen de ejecución indirecta en el ámbito de la administración pública federal directa, autárquica y fundacional, previendo la comprobación de que la empresa cumpla reserva de cargos, prevista en la Ley nº 8.213, de 1991, para persona con discapacidad o para rehabilitado de la Seguridad Social, y la atención a las reglas de accesibilidad previstas en la legislación.

<sup>5</sup> La Ley de Pasantías, Ley 11.788 / 2008, prevé la reserva de al menos el 10% de las vacantes de prácticas para estudiantes con discapacidad.

tecnológicas para garantizar a todas las personas el acceso a las tecnologías; IV. eliminar las barreras arquitectónicas y urbanísticas para garantizar el libre tránsito, con seguridad y autonomía, de personas con discapacidad o con movilidad reducida; V. desarrollar contenidos que colaboren para la difusión de la perspectiva de diseño universal para el diseño de productos, ambientes, programas y servicios a ser utilizados por todas las personas; VI. incorporar en la cultura organizacional la perspectiva de la inclusión de personas con discapacidad como forma de promoción de derechos y de igualdad de oportunidades.

El Programa de Inclusión tiene como referencia la actuación de la Secretaría Nacional de los Derechos de las Personas con discapacidad, del Ministerio de Derechos Humanos, y es coordinado por un comité gestor, formado por representantes de todos los directorios y por servidores con discapacidad de la Escuela. Sus competencias son velar por la aplicación de la legislación sobre los derechos de las personas con discapacidad y movilidad reducida, así como de las normas técnicas y de las recomendaciones vigentes, en las acciones, en las actividades y en los proyectos promovidos e implementados por la Enap; proponer las iniciativas que van a integrar el plan de acciones del Programa de Inclusión, así como promover el monitoreo y la evaluación de las mismas; divulgar periódicamente los resultados; y someter propuestas al Consejo Directivo de la Escuela.

La pauta de la inclusión de personas con discapacidad también se alinea con las acciones de Enap de ampliación de la visibilidad<sup>6</sup> de los objetivos de desarrollo sostenible y de las estrategias de internalización y territorialización de la Agenda 2030 junto a servidores públicos en las tres esferas gubernamentales (federal, estadual y municipal).

### **Primeros resultados**

A las vísperas de completar un año de su institucionalización, las principales contribuciones del Programa de Inclusión son la ampliación de la visibilidad de la pauta de la discapacidad ante la administración pública federal y las escuelas de gobierno, así como en la gestión interna y el desarrollo de actividades en todos los directorios de la escuela; y la inserción de la pauta como tema principal y transversal de las actividades de capacitación profesional.

El comité-gestor considera que las siguientes acciones colaboran para difundir la perspectiva de la inclusión en la administración pública:

- Hasta el momento, se realizaron 31 actividades presenciales que alcanzaron a más de 1300 participantes de 50 organizaciones públicas, y algunas participaciones de la sociedad civil. Los principales temas abordados son: principales conceptos de la pauta de la discapacidad, premisas de la inclusión bajo la perspectiva de la equidad social, normalizaciones, género y discapacidad, atención al público con discapacidad, buenas prácticas en inclusión en la gestión pública y presentación del Programa de Inclusión. Muchos de estos eventos fueron transmitidos por Internet, en vivo, y tuvieron buena audiencia.
- Se insertó la reserva de vacantes en los procesos selectivos para los cursos de especialización y maestrías profesionales.
- Se han producido ocho vídeos, disponibles en Internet (youtube de Enap), siendo cinco de eventos de capacitación, dos de entrevistas, y un vídeo institucional del Programa.
- La perspectiva de la comunicación asequible se incorporó, en especial la descripción de las imágenes en las redes sociales y la leyenda en portugués de vídeos corporativos de todo.

---

<sup>6</sup> Conozca la Exposición Virtual sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible en Brasil: <https://exposicao.enap.gov.br/exhibits/show/ods-brasil>

– Se adoptaron estrategias innovadoras de sensibilización para la pauta de la discapacidad, destacadamente las ruedas de conversación; las actividades extracurriculares de la Semana de Inclusión; la creación de un grupo virtual para el intercambio de información sobre la pauta, a través de la aplicación WhatsApp, que reúne profesionales, activistas y personas con discapacidad de todas las regiones de Brasil; y la transmisión en línea de los eventos, con ventana de lengua brasileña de señales (Libras).

– Enap pasó a cumplir la obligación legal de contratación de pasantías con deficiencia, y colabora para que otros órganos públicos lo hacen.

En ese recorrido, en que Enap rápidamente se hizo un punto de apoyo en la administración pública federal para las acciones de inclusión, hubo gratas sorpresas, tales como:

– las muchas visitas técnicas de servidores(las) y estudiantes para conocer el funcionamiento del Programa;

– las invitaciones al comité-gestor para proferir palestras y colaborar en eventos de capacitación y sensibilización de servidores(las) de varias organizaciones públicas;

– la institucionalización del Programa de Inclusión como tema de monografía en la 11ª edición de la Curso de Especialización en Gestión Pública de Enap;

– el alta procurar por informaciones sobre cómo promover la inclusión en la gestión pública, que llevó a la creación de una página del Programa en el Portal Electrónico de la Enap (<http://inclusao.enap.gov.br>), donde son suministrados sus documentos y contenidos de referencia, principalmente;

- la invitación al Comité-Gestor del Programa por el Ministerio de la Planificación, Desarrollo y Gestión, para componer la equipe de coordinación del proceso de elaboración de las directrices nacionales de salud, seguridad y calidad de vida en el servicio público federal para las cuestiones relacionadas a las pautas de la diversidad (género, raza, deficiencia, personas ancianas, diversidad religiosa y agenda LGBT).

## **Retos**

La presencia de los paradigmas caritativos, asistencialistas y biomédicos de discapacidad en la cultura política de la población impacta negativamente con la consolidación de una perspectiva de promoción de equidad de derechos en la gestión pública. Estos paradigmas constituyen barreras importantes en la consolidación de una cultura organizacional inclusiva, llevando a la necesidad de un esfuerzo continuo, de modo que incluso se puede hablar que esa pauta exige, además de la presencia física de personas con discapacidad, activismo y resiliencia para mantenerse presente en la vida de las organizaciones<sup>7</sup>.

La promoción de la inclusión es un tema que no encuentra mucha resistencia teórica. Sin embargo, su operacionalización exige innovaciones en la gestión, revisión de los procesos de trabajo, estudios y proactividad, principalmente. Las organizaciones, en general, no están muy disponibles para invertir en cambios. Y las personas necesitan sentirse motivadas para comprometerse en esta propuesta.

Es ahí donde entra la necesidad de que la pauta de la discapacidad no se limite a un enfoque técnico sobre accesibilidad. Garantizar la accesibilidad sin superar la barrera actitudinal puede disminuir los efectos prácticos que se quieren alcanzar.

---

<sup>7</sup> Así como también es común suceder con las demás pautas de la diversidad.

En una rueda de conversación sobre la inclusión de pasantes con discapacidad, se discutió sobre la necesidad de que la organización cumpliera todos los parámetros de accesibilidad para entonces pasar a incluir a personas con discapacidad. Una persona del Comité Gestor del Programa de Inclusión hizo la defensa de no esperar una situación ideal para luego traer a las personas con discapacidad. En el caso de las personas con discapacidad en los ambientes, favorecía el cambio, ya que la convivencia podría ampliar la perspectiva de los gestores públicos.

Fue a partir de ese debate que se rescató el mensaje que el Programa de Inclusión de la Enap ha difundido: la convivencia es la clave de la inclusión. No cualquier convivencia, sino aquella que favorece percibir al otro, que presupone empatía, y desplazarse de su perspectiva individual para entender las demandas de la colectividad, sin dejar a nadie atrás. Es aprender haciendo, con la iniciativa de, a partir de conversaciones, entender cada deficiencia y las necesidades de accesibilidad e inclusión en cada caso concreto.

**Anna Paula Feminella**

Coordinadora del Programa de Inclusión de Personas con Deficiencia

Comité Gestor de Inclusión de Personas con Deficiencia

+55 (61) 2020 3414 / +55 61 8502-4955

SAIS – Área 2A – Sala 230

70610-900, Brasília-DF, Brasil

[inclusao@enap.gov.br](mailto:inclusao@enap.gov.br)

[inclusao.enap.gov.br](http://inclusao.enap.gov.br)

**Emanuella Santana**

Asesora Internacional

Directoría de Innovación y Gestão del Conocimiento

Coordinación-General de Articulación Institucional

+55 (61) 2020 3006 / +55 (61) 98130 0903

SAIS – Área 2A – Sala 117

70610-900, Brasilia-DF, Brasil

[emanuella.santana@enap.gov.br](mailto:emanuella.santana@enap.gov.br)

[www.enap.gov.br](http://www.enap.gov.br)