

**A EFETIVIDADE DO
CUMPRIMENTO DAS
OBRIGAÇÕES
INTERNACIONAIS
DECORRENTES DA
CONVENÇÃO SOBRE OS
DIREITOS DAS PESSOAS
COM DEFICIÊNCIA PELO
BRASIL: UMA ANÁLISE DA
IGUALDADE DE
OPORTUNIDADES PARA O
EXERCÍCIO DE FUNÇÕES DE
LIDERANÇA NA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

THE EFFECTIVENESS OF BRAZIL'S COMPLIANCE WITH THE
INTERNATIONAL OBLIGATIONS ARISING FROM THE CONVENTION ON THE

**RIGHTS OF PERSONS WITH DISABILITIES: AN ANALYSIS OF EQUAL
OPPORTUNITIES FOR LEADERSHIP POSITIONS IN PUBLIC
ADMINISTRATION**

Ciências Sociais Aplicadas • 24/07/2026

REGISTRO DOI: [10.70773/revistatopicos/784590687](https://doi.org/10.70773/revistatopicos/784590687)

Ernandes Alves Feitosa¹

RESUMO

O presente artigo analisa o cumprimento das obrigações internacionais assumidas pelo Brasil perante a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, com enfoque na promoção da igualdade de oportunidades para o exercício de funções de liderança na Administração Pública. Parte-se do seguinte problema de pesquisa: o ordenamento jurídico brasileiro implementou adequadamente os deveres internacionais decorrentes da Convenção quanto ao acesso de servidores públicos com deficiência a cargos de liderança? O objetivo consiste em examinar a compatibilidade do sistema jurídico brasileiro com as obrigações convencionais relativas à igualdade material, à não discriminação e à participação plena das pessoas com deficiência na Administração Pública. Para tanto, adotou-se o método dedutivo, mediante pesquisa qualitativa, de natureza exploratória e descritiva, desenvolvida por meio de revisão bibliográfica, análise da legislação nacional, da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e de documentos internacionais pertinentes. O estudo demonstra que a incorporação da Convenção ao ordenamento jurídico brasileiro, com status constitucional, e a edição da Lei Brasileira de Inclusão representaram importantes avanços normativos. Contudo, verificou-se que persistem desafios relacionados à efetividade da igualdade de oportunidades para o acesso a funções de liderança, em razão da permanência de barreiras institucionais e atitudinais, do capacitismo institucional e do fenômeno do teto de vidro. Conclui-se que, embora o Brasil tenha promovido significativa implementação normativa da Convenção, o cumprimento integral das obrigações internacionais demanda o aperfeiçoamento das políticas públicas e dos mecanismos de gestão de pessoas voltados à ascensão funcional dos servidores públicos com deficiência.

Palavras-chave: Administração Pública; Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência; Direitos Humanos; Igualdade de Oportunidades; Capacitismo Institucional; Liderança.

ABSTRACT

This article analyzes Brazil's compliance with the international obligations arising from the Convention on the Rights of Persons with Disabilities, focusing on the promotion of equal opportunities for the exercise of leadership positions in the public service. It addresses the following research question: has the Brazilian legal system adequately implemented the international obligations established by the Convention regarding the access of public servants with disabilities to leadership positions? The study aims to examine whether the Brazilian legal framework is compatible with the Convention's requirements concerning substantive equality, non-discrimination, and the full participation of persons with disabilities in public administration. A deductive approach was adopted through qualitative, exploratory, and descriptive research based on a bibliographical review, analysis of Brazilian legislation, the Convention on the Rights of Persons with Disabilities, and relevant international documents. The findings indicate that the incorporation of the Convention into the Brazilian legal system with constitutional status, together with the enactment of the Brazilian Inclusion Law, represents a significant normative advancement. However, institutional and attitudinal barriers, institutional ableism, and the glass ceiling phenomenon continue to hinder equal opportunities for access to leadership positions. The study concludes that, although Brazil has made substantial progress in implementing the Convention, the full compliance with its international obligations requires further improvements in public policies and human resource management mechanisms aimed at

promoting the career advancement of public servants with disabilities.

Keywords: Convention on the Rights of Persons with Disabilities; Human Rights; Public Administration; Equal Opportunities; Institutional Ableism; Leadership.

1. INTRODUÇÃO

A consolidação dos direitos das pessoas com deficiência representa uma das mais significativas transformações do Direito Internacional dos Direitos Humanos nas últimas décadas. A superação do paradigma estritamente médico da deficiência, tradicionalmente voltado à limitação funcional do indivíduo, deu lugar a uma concepção fundada no modelo social, segundo o qual a deficiência decorre da interação entre impedimentos de longo prazo e as diversas barreiras impostas pela sociedade. Essa mudança de perspectiva deslocou o foco da incapacidade individual para a responsabilidade estatal e coletiva na eliminação dos obstáculos que restringem o exercício pleno da cidadania em condições de igualdade.

Nesse contexto, a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (CDPD), adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 13 de dezembro de 2006, constitui o principal instrumento jurídico internacional destinado à proteção e promoção dos direitos desse grupo social. O tratado inovou ao reconhecer a pessoa com deficiência como sujeito de direitos, estabelecendo obrigações positivas aos Estados Partes para assegurar igualdade de oportunidades, acessibilidade, participação social, autonomia e não discriminação em todas as esferas da vida pública e privada. No Brasil, a Convenção foi aprovada pelo Congresso Nacional mediante

o procedimento previsto no § 3º do artigo 5º da Constituição Federal, por meio do Decreto Legislativo nº 186, de 2008, e posteriormente promulgada pelo Decreto nº 6.949, de 2009, adquirindo status de emenda constitucional. Trata-se do primeiro tratado internacional de direitos humanos incorporado ao ordenamento jurídico brasileiro com equivalência formal e material às normas constitucionais.

Como desdobramento interno dos compromissos assumidos internacionalmente, foi editada a Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015, denominada Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (LBI). Inspirada diretamente nos princípios da Convenção, a legislação consolidou direitos fundamentais relacionados à igualdade, acessibilidade, inclusão social e eliminação de todas as formas de discriminação, reafirmando o dever estatal de promover condições que possibilitem a participação plena e efetiva das pessoas com deficiência em igualdade de oportunidades com as demais pessoas.

Embora o arcabouço normativo brasileiro tenha avançado significativamente na garantia do acesso da pessoa com deficiência ao serviço público, sobretudo por meio da política de reserva de vagas em concursos públicos, observa-se que a discussão jurídica e institucional ainda permanece concentrada na etapa do ingresso na carreira. Em contrapartida, pouca atenção tem sido dedicada à trajetória funcional desses servidores, especialmente quanto ao acesso a cargos de direção, chefia, assessoramento e demais funções estratégicas da Administração Pública. Essa lacuna revela um importante desafio para a concretização dos compromissos assumidos pelo Estado brasileiro perante a comunidade internacional.

A promoção da igualdade de oportunidades não se esgota na eliminação das barreiras de acesso inicial ao serviço público. A efetividade dos direitos previstos na Convenção exige que os servidores públicos com deficiência possam desenvolver suas carreiras em ambiente livre de discriminação, alcançando posições de liderança segundo critérios objetivos, transparentes e compatíveis com os princípios constitucionais da igualdade material, da dignidade da pessoa humana e da eficiência administrativa. Entretanto, persistem barreiras institucionais, atitudinais e organizacionais que, muitas vezes de forma sutil e invisível, limitam as possibilidades de ascensão funcional, reproduzindo fenômenos descritos pela literatura especializada como capacitismo institucional e "teto de vidro" (glass ceiling), caracterizado pela existência de obstáculos informais que impedem determinados grupos de alcançar posições de maior poder decisório, mesmo quando possuem qualificação equivalente à dos demais servidores.

A análise desse cenário adquire especial relevância sob a perspectiva do Direito Internacional, uma vez que os tratados de direitos humanos impõem aos Estados não apenas obrigações negativas de abstenção de práticas discriminatórias, mas também deveres positivos de implementação de políticas públicas capazes de assegurar igualdade substancial. Assim, a avaliação da efetividade da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência demanda investigar se o ordenamento jurídico brasileiro e as práticas administrativas adotadas pelos órgãos públicos são suficientes para garantir oportunidades reais de acesso das pessoas com deficiência às funções de liderança.

Diante desse contexto, o presente artigo busca examinar criticamente a implementação, pelo Estado brasileiro, das obrigações internacionais decorrentes da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência no que se refere à promoção da igualdade de oportunidades para o exercício de funções de liderança no serviço público. Parte-se da compreensão de que a efetividade dos direitos humanos não pode ser aferida exclusivamente pela existência de normas jurídicas, mas também pela capacidade das instituições públicas de transformar igualdade formal em igualdade material, removendo barreiras que dificultam o pleno desenvolvimento profissional das pessoas com deficiência.

Problema de pesquisa: o ordenamento jurídico brasileiro implementou adequadamente os deveres internacionais assumidos perante a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência no que se refere ao acesso de servidores públicos com deficiência a cargos de liderança?

A justificativa desta pesquisa reside na necessidade de aprofundar o debate jurídico acerca da efetividade das normas internacionais de direitos humanos no âmbito da Administração Pública brasileira. Embora exista ampla produção acadêmica sobre reserva de vagas em concursos públicos, ainda são escassos os estudos voltados à progressão funcional, à ocupação de cargos de liderança e aos mecanismos institucionais capazes de assegurar igualdade de oportunidades durante toda a trajetória profissional do servidor público com deficiência. Sob o aspecto científico, a pesquisa pretende contribuir para o desenvolvimento da literatura jurídica nacional ao aproximar o Direito Internacional dos Direitos Humanos das discussões sobre gestão pública, inclusão e governança institucional. Sob a perspectiva social, espera-se fomentar reflexões

que subsidiem o aperfeiçoamento das políticas públicas de promoção da diversidade e da inclusão no setor público, fortalecendo a concretização dos princípios constitucionais da igualdade, da dignidade da pessoa humana e da eficiência administrativa.

O objetivo geral consiste em analisar a efetividade da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência na promoção da igualdade de oportunidades para o exercício de funções de liderança no serviço público brasileiro, verificando se o ordenamento jurídico nacional implementou adequadamente as obrigações internacionais assumidas pelo Estado brasileiro.

Como objetivos específicos, pretende-se: analisar os fundamentos jurídicos da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência relacionados à igualdade, à não discriminação e ao acesso ao serviço público; examinar a incorporação da Convenção ao ordenamento jurídico brasileiro e sua relação com a Lei Brasileira de Inclusão; identificar as principais barreiras institucionais, atitudinais e organizacionais que dificultam a ascensão funcional de servidores públicos com deficiência; discutir os conceitos de igualdade formal, igualdade material, capacitismo institucional e teto de vidro aplicados ao contexto da Administração Pública; e avaliar se os critérios atualmente utilizados para promoção e designação de funções de liderança são compatíveis com os deveres internacionais assumidos pelo Brasil em matéria de direitos humanos.

A pesquisa será desenvolvida por meio do método dedutivo, partindo dos fundamentos normativos do Direito Internacional dos Direitos Humanos para a análise de sua concretização no ordenamento jurídico brasileiro. Quanto aos procedimentos, trata-se

de pesquisa bibliográfica e documental, fundamentada na análise da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, da Constituição Federal de 1988, da Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Lei nº 13.146/2015), de normas administrativas, da jurisprudência pertinente e da produção doutrinária nacional e estrangeira relativa aos direitos das pessoas com deficiência, igualdade material e Administração Pública. A abordagem será qualitativa, privilegiando a interpretação crítica dos institutos jurídicos e sua aplicação prática na promoção da inclusão de servidores públicos com deficiência em funções de liderança.

Para alcançar os objetivos propostos, o artigo será estruturado em seções sucessivas. Inicialmente, na primeira seção, será analisada a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e os deveres internacionais por ela impostos aos Estados Partes. Em seguida, na segunda seção, será examinada a implementação desses compromissos pelo ordenamento jurídico brasileiro, com destaque para a Constituição Federal, a Lei Brasileira de Inclusão e demais normas correlatas. Posteriormente, na terceira seção, serão discutidos os conceitos de efetividade, igualdade formal e igualdade material, estabelecendo-se as distinções necessárias para a compreensão da inclusão substantiva no serviço público. Na sequência, na quarta seção, o estudo abordará o capacitismo institucional, o fenômeno do teto de vidro (*glass ceiling*), a ascensão funcional das pessoas com deficiência na Administração Pública, bem como as barreiras institucionais e atitudinais que dificultam o acesso a cargos de liderança. Ao final, na quinta seção, serão examinados os critérios de promoção atualmente adotados pela Administração Pública, avaliando sua compatibilidade com as obrigações internacionais assumidas pelo Brasil e sua capacidade de

assegurar igualdade efetiva de oportunidades aos servidores públicos com deficiência.

Por fim, serão tecidas considerações finais perfazendo um apanhado de tudo que foi estudado nesse trabalho.

2. A CONVENÇÃO SOBRE OS DIREITOS DAS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA E OS DEVERES INTERNACIONAIS DOS ESTADOS PARTES

A proteção internacional das pessoas com deficiência constitui um dos mais relevantes avanços do Direito Internacional dos Direitos Humanos no século XXI. Durante grande parte da história, a deficiência foi compreendida predominantemente sob uma perspectiva médica e assistencialista, segundo a qual as limitações individuais justificavam práticas de segregação, institucionalização e exclusão social. Essa compreensão refletia uma visão centrada na incapacidade da pessoa, atribuindo-lhe a responsabilidade pelas dificuldades encontradas na participação em sociedade. Nas últimas décadas, contudo, a evolução normativa internacional passou a reconhecer que as restrições experimentadas pelas pessoas com deficiência decorrem, em larga medida, das barreiras físicas, comunicacionais, tecnológicas, sociais e atitudinais construídas pelo próprio ambiente em que vivem (BARNES; MERCER, 2010).

Essa transformação conceitual foi impulsionada pelo fortalecimento do sistema internacional de proteção dos direitos humanos após a Segunda Guerra Mundial. A Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, inaugurou um novo paradigma ao afirmar que todas as pessoas nascem livres e iguais em dignidade e direitos, estabelecendo a universalidade da proteção da pessoa humana.

Embora não tratasse especificamente da deficiência, seus princípios inspiraram o desenvolvimento de tratados internacionais voltados à proteção de grupos historicamente vulnerabilizados, entre eles as pessoas com deficiência (PIOVESAN, 2023).

Nesse processo evolutivo, diversos instrumentos internacionais antecederam a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (CDPD). Destacam-se o Programa Mundial de Ação para as Pessoas com Deficiência, aprovado pela Organização das Nações Unidas em 1982, e as Regras Padrão sobre a Equiparação de Oportunidades para Pessoas com Deficiência, adotadas em 1993. Apesar de representarem importantes marcos políticos, esses documentos possuíam natureza predominantemente programática e não estabeleciam obrigações juridicamente vinculantes aos Estados, circunstância que limitava sua efetividade na promoção da igualdade e da inclusão (*UNITED NATIONS*, 1994).

A necessidade de um tratado internacional específico tornou-se evidente diante da persistência da exclusão social vivenciada pelas pessoas com deficiência em praticamente todos os países. Embora os tratados gerais de direitos humanos fossem formalmente aplicáveis a esse grupo, a ausência de mecanismos específicos de monitoramento e de obrigações voltadas à eliminação das barreiras estruturais dificultava a concretização da igualdade substancial. Foi nesse contexto que a Assembleia Geral das Nações Unidas adotou, em 13 de dezembro de 2006, a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, acompanhada de seu Protocolo Facultativo, inaugurando um novo paradigma jurídico internacional baseado no reconhecimento da deficiência como questão de direitos humanos (*UNITED NATIONS*, 2006).

A Convenção representa uma ruptura com o modelo médico tradicional ao incorporar expressamente o denominado modelo social da deficiência. Conforme estabelece seu preâmbulo, a deficiência resulta da interação entre pessoas com impedimentos de longo prazo e as diversas barreiras existentes na sociedade, as quais impedem sua participação plena e efetiva em igualdade de condições com as demais pessoas. A consequência jurídica dessa mudança é significativa: a responsabilidade pela inclusão deixa de recair exclusivamente sobre o indivíduo e passa a constituir obrigação compartilhada entre Estado, sociedade e instituições públicas e privadas (SHAKESPEARE, 2018).

O artigo 1º da Convenção define como propósito do tratado promover, proteger e assegurar o exercício pleno e equitativo de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais pelas pessoas com deficiência, bem como promover o respeito à sua dignidade inerente. Essa disposição revela que a Convenção não cria novos direitos fundamentais, mas busca assegurar que os direitos já reconhecidos pelo Direito Internacional sejam efetivamente usufruídos pelas pessoas com deficiência em igualdade de oportunidades (MAZZUOLI, 2024).

Os princípios gerais previstos no artigo 3º constituem verdadeiro eixo interpretativo da Convenção. Entre eles destacam-se o respeito pela dignidade inerente, a autonomia individual, a liberdade de fazer as próprias escolhas, a não discriminação, a participação plena e efetiva na sociedade, a igualdade de oportunidades, a acessibilidade, a igualdade entre homens e mulheres e o respeito pelo desenvolvimento das crianças com deficiência. Esses princípios orientam a interpretação de todas as obrigações assumidas pelos Estados Partes e demonstram que a inclusão deve ser

compreendida como elemento estruturante das políticas públicas, e não como mera medida assistencial (PIOVESAN, 2023).

Sob a perspectiva das obrigações internacionais, a Convenção impõe aos Estados Partes deveres que ultrapassam a simples abstenção de práticas discriminatórias. O artigo 4º estabelece obrigações positivas de natureza legislativa, administrativa, judicial e orçamentária, determinando que os Estados adotem todas as medidas apropriadas para assegurar e promover o pleno exercício dos direitos reconhecidos no tratado. Isso inclui a revisão de normas incompatíveis com a Convenção, a formulação de políticas públicas inclusivas, a eliminação de práticas discriminatórias e a promoção da acessibilidade em seus diversos aspectos.

A doutrina especializada destaca que essas obrigações refletem a evolução do Direito Internacional dos Direitos Humanos para um modelo de proteção baseado na efetividade. Segundo Piovesan (2023), os tratados contemporâneos não se limitam a reconhecer direitos abstratos, mas estabelecem deveres concretos de implementação, impondo aos Estados o compromisso permanente de desenvolver mecanismos capazes de transformar igualdade formal em igualdade material. Essa compreensão aproxima a Convenção das modernas teorias dos direitos fundamentais, segundo as quais a proteção da dignidade humana exige prestações positivas do Estado, especialmente em relação aos grupos sujeitos à discriminação estrutural (ALEXY, 2015).

Outro aspecto inovador da Convenção consiste na incorporação do conceito de discriminação por motivo de deficiência. O artigo 2º define discriminação como toda distinção, exclusão ou restrição baseada na deficiência que tenha por objetivo ou efeito impedir ou

restringir o reconhecimento, o exercício ou o gozo dos direitos humanos e das liberdades fundamentais em igualdade de condições com as demais pessoas. A definição alcança não apenas atos intencionais de discriminação, mas também práticas aparentemente neutras que produzam efeitos desproporcionais sobre pessoas com deficiência, aproximando-se da noção contemporânea de discriminação indireta desenvolvida pela jurisprudência internacional (BIEL PORTERO, 2011).

Nesse contexto, merece especial destaque o dever de realização de adaptações razoáveis. A Convenção considera discriminatória a recusa em promover modificações e ajustes necessários e adequados, desde que não imponham ônus desproporcional ou indevido. O instituto representa importante mecanismo de concretização da igualdade material, pois reconhece que o tratamento idêntico entre pessoas situadas em condições distintas pode perpetuar desigualdades. Assim, a igualdade prevista na Convenção exige respostas diferenciadas sempre que necessárias para assegurar participação efetiva (MELLO, 2016).

No âmbito das relações de trabalho, o artigo 27 da Convenção assegura o direito das pessoas com deficiência ao trabalho em igualdade de oportunidades com as demais pessoas, abrangendo não apenas o acesso ao emprego, mas também condições equitativas de trabalho, progressão funcional, oportunidades de promoção, capacitação profissional e proteção contra discriminações. Embora o dispositivo seja frequentemente analisado sob a perspectiva da iniciativa privada, seu conteúdo também alcança o serviço público, impondo aos Estados o dever de assegurar que seus próprios mecanismos de gestão de pessoas observem os

princípios da igualdade, da acessibilidade e da não discriminação (LAWSON; GOODING, 2005).

No caso da Administração Pública, essa obrigação assume relevância ainda maior. O Estado não atua apenas como garantidor abstrato dos direitos previstos na Convenção, mas também como empregador, responsável pela implementação direta das normas internacionais em sua estrutura administrativa. Dessa forma, políticas de recrutamento, avaliação de desempenho, capacitação, promoção e designação para funções de liderança devem ser compatíveis com os compromissos assumidos internacionalmente, sob pena de comprometer a efetividade do tratado.

A implementação da Convenção é acompanhada pelo Comitê sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, órgão criado pelos artigos 34 a 39 do tratado. Compete ao Comitê examinar os relatórios periódicos apresentados pelos Estados Partes, formular recomendações, interpretar dispositivos convencionais por meio de observações gerais e apreciar comunicações individuais quando o Estado tenha aderido ao Protocolo Facultativo. Esse mecanismo fortalece o controle internacional sobre o cumprimento das obrigações assumidas, contribuindo para a uniformização interpretativa da Convenção e para o aperfeiçoamento das políticas nacionais de inclusão (*UNITED NATIONS*, 2006).

A doutrina internacional observa que a efetividade da Convenção depende menos da existência formal de legislação protetiva e mais da capacidade dos Estados de remover barreiras estruturais que limitam a participação social das pessoas com deficiência. Nesse sentido, Shakespeare (2018) sustenta que a inclusão exige transformações institucionais profundas, capazes de modificar

práticas organizacionais historicamente marcadas por padrões excludentes. A igualdade de oportunidades, portanto, não se limita ao ingresso em espaços sociais ou profissionais, mas compreende a possibilidade real de permanência, desenvolvimento e exercício de posições de liderança em condições de igualdade.

Essa perspectiva revela-se particularmente relevante para a presente pesquisa. Embora a Convenção não trate expressamente do acesso de servidores públicos com deficiência a cargos de direção, suas normas estabelecem um conjunto de deveres internacionais que impõem aos Estados a adoção de medidas aptas a eliminar obstáculos à progressão funcional. O princípio da igualdade de oportunidades, associado à proibição de discriminação, ao dever de acessibilidade e à obrigação de realizar adaptações razoáveis, fornece parâmetros normativos para avaliar se os mecanismos de ascensão funcional existentes na Administração Pública brasileira são compatíveis com os compromissos internacionais assumidos pelo Estado.

Assim, a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência deve ser compreendida não apenas como instrumento de proteção contra discriminações explícitas, mas como verdadeiro marco jurídico da inclusão substantiva. Sua efetividade pressupõe que os Estados promovam mudanças estruturais capazes de assegurar às pessoas com deficiência igualdade de oportunidades ao longo de toda a trajetória profissional, incluindo o acesso às funções de liderança e aos espaços de tomada de decisão na Administração Pública.

3. A IMPLEMENTAÇÃO DA CONVENÇÃO SOBRE OS DIREITOS DAS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA NO ORDENAMENTO JURÍDICO

BRASILEIRO

A incorporação da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (CDPD) ao ordenamento jurídico brasileiro representa um marco na consolidação do modelo constitucional de proteção dos direitos humanos. Diferentemente da maioria dos tratados internacionais ratificados pelo Brasil, a Convenção foi aprovada pelo Congresso Nacional mediante o procedimento previsto no § 3º do artigo 5º da Constituição Federal, introduzido pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004. Em razão desse procedimento, o tratado passou a integrar o bloco de constitucionalidade com equivalência formal e material às emendas constitucionais, conferindo elevada densidade normativa às suas disposições (MAZZUOLI, 2024).

A aprovação da Convenção ocorreu por meio do Decreto Legislativo nº 186, de 2008, sendo posteriormente promulgada pelo Decreto nº 6.949, de 2009. Trata-se do primeiro tratado internacional de direitos humanos incorporado ao sistema jurídico brasileiro com status constitucional mediante o procedimento qualificado previsto na Constituição. Tal circunstância possui relevantes consequências jurídicas, pois vincula diretamente todos os Poderes da República e impõe que a interpretação da legislação infraconstitucional seja realizada em conformidade com os princípios e direitos estabelecidos na Convenção (PIOVESAN, 2023).

A Constituição da República de 1988 já contemplava um amplo sistema de proteção à igualdade, à dignidade da pessoa humana e à vedação de discriminações. Entre seus fundamentos, destaca-se a dignidade da pessoa humana (art. 1º, III), enquanto os objetivos fundamentais da República incluem a promoção do bem de todos,

sem preconceitos ou quaisquer outras formas de discriminação (art. 3º, IV). Além disso, o princípio da igualdade previsto no artigo 5º estabelece que todos são iguais perante a lei, assegurando a inviolabilidade dos direitos fundamentais sem distinções arbitrárias. Entretanto, a interpretação contemporânea desses dispositivos sofreu significativo aprimoramento após a incorporação da Convenção, que passou a orientar a compreensão constitucional da deficiência sob a perspectiva do modelo social e da igualdade material.

A influência da Convenção tornou-se especialmente evidente na interpretação das normas constitucionais relativas ao acesso ao serviço público. O artigo 37, inciso VIII, da Constituição determina que a lei reservará percentual dos cargos e empregos públicos para pessoas com deficiência, estabelecendo critérios para sua admissão. Embora esse dispositivo tenha representado importante avanço desde a promulgação da Constituição, sua redação concentra-se no ingresso na Administração Pública, não disciplinando expressamente a permanência, a progressão funcional ou o acesso a funções de liderança. A partir da vigência da Convenção, contudo, a interpretação desse dispositivo deve ser ampliada, considerando que a igualdade de oportunidades compreende todas as etapas da trajetória profissional do servidor público, e não apenas o acesso inicial ao cargo efetivo.

A concretização legislativa dos compromissos assumidos internacionalmente alcançou seu ponto mais significativo com a edição da Lei nº 13.146, de 2015, denominada Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (LBI). Elaborada sob forte influência da Convenção, a LBI consolidou o modelo social da deficiência como paradigma jurídico nacional, definindo a pessoa

com deficiência como aquela que possui impedimento de longo prazo que, em interação com uma ou mais barreiras, pode obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas. Ao abandonar a perspectiva centrada exclusivamente nas limitações individuais, a legislação brasileira passou a reconhecer que a exclusão decorre também das estruturas sociais, organizacionais e culturais que dificultam o exercício dos direitos fundamentais.

A Lei Brasileira de Inclusão incorporou diversos conceitos introduzidos pela Convenção, entre eles os de acessibilidade, desenho universal, adaptações razoáveis, tecnologia assistiva, comunicação acessível e barreiras. O artigo 3º da LBI classifica as barreiras em urbanísticas, arquitetônicas, nos transportes, nas comunicações e na informação, tecnológicas e atitudinais, ampliando significativamente o alcance das políticas públicas voltadas à inclusão. Essa classificação demonstra que a efetividade dos direitos das pessoas com deficiência depende da eliminação de obstáculos de diferentes naturezas, inclusive aqueles decorrentes de comportamentos discriminatórios e práticas institucionais excludentes.

No âmbito das relações de trabalho, a LBI reafirma o direito ao trabalho em ambiente acessível, inclusivo e livre de discriminação. O artigo 34 assegura às pessoas com deficiência o direito ao trabalho de sua livre escolha e aceitação, em igualdade de oportunidades com as demais pessoas, vedando qualquer restrição decorrente da deficiência. Além disso, o artigo 35 determina que é finalidade primordial das políticas públicas promover e garantir condições de acesso e permanência da pessoa com deficiência no mercado de trabalho. Embora tais dispositivos sejam frequentemente associados

à iniciativa privada, sua incidência alcança igualmente a Administração Pública, que deve observar os princípios da igualdade, da acessibilidade e da inclusão em todas as fases da gestão de pessoas.

Apesar desses avanços normativos, parte da doutrina observa que a legislação brasileira permaneceu concentrada na garantia do ingresso das pessoas com deficiência no serviço público, dedicando menor atenção aos mecanismos de desenvolvimento da carreira e ao acesso a posições de direção e liderança. Essa lacuna torna-se especialmente relevante diante das obrigações assumidas pela Convenção, cujo artigo 27 assegura não apenas o direito ao trabalho, mas também igualdade de oportunidades de promoção profissional e progressão na carreira (LAWSON; GOODING, 2005).

Além da Lei Brasileira de Inclusão, outras normas contribuíram para a implementação dos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil. A Lei nº 8.112, de 1990, ao disciplinar o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, estabelece direitos e deveres aplicáveis indistintamente aos servidores, enquanto a Lei nº 8.213, de 1991, instituiu políticas de inclusão laboral no setor privado por meio da reserva legal de vagas. Embora possuam objetos distintos, essas normas evidenciam a progressiva incorporação da perspectiva inclusiva ao ordenamento jurídico nacional.

No plano administrativo, diversos órgãos públicos passaram a desenvolver políticas institucionais voltadas à promoção da acessibilidade e da inclusão. O Poder Judiciário, por exemplo, editou atos normativos destinados à implementação da Convenção em sua estrutura organizacional. Destaca-se a Resolução nº 401, de 2021, do Conselho Nacional de Justiça, que estabelece diretrizes para a

promoção da acessibilidade e da inclusão de pessoas com deficiência no âmbito do Poder Judiciário, determinando a adoção de medidas relacionadas à eliminação de barreiras arquitetônicas, comunicacionais, tecnológicas e atitudinais. A resolução representa importante avanço ao reconhecer que a acessibilidade constitui requisito indispensável para a efetivação da igualdade de oportunidades, embora ainda concentre maior atenção na eliminação de barreiras de acesso aos serviços judiciais e ao ambiente de trabalho do que propriamente na promoção da liderança institucional.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal também contribuiu para a consolidação da Convenção como parâmetro de controle de constitucionalidade. Ao reconhecer a posição constitucional do tratado, a Corte passou a utilizá-lo como fundamento interpretativo em matérias relacionadas aos direitos das pessoas com deficiência, reforçando a compreensão de que as normas convencionais possuem eficácia imediata e vinculam toda a Administração Pública. Esse entendimento fortalece a exigência de compatibilidade entre atos administrativos, políticas públicas e os compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro (SARLET; MARINONI; MITIDIERO, 2024).

Sob a perspectiva do Direito Internacional dos Direitos Humanos, a implementação de um tratado não se esgota na incorporação formal de seu texto ao ordenamento interno. Conforme observa Piovesan (2023), a efetividade das convenções internacionais depende da adoção de medidas legislativas, administrativas, judiciais e orçamentárias capazes de assegurar a concretização dos direitos nelas previstos. Em outras palavras, a internalização

normativa constitui apenas a etapa inicial do processo de cumprimento das obrigações internacionais.

Essa compreensão é reforçada pelo Comitê sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, responsável pelo monitoramento da aplicação da Convenção. Em suas Observações Gerais e recomendações dirigidas aos Estados Partes, o Comitê tem enfatizado que a igualdade prevista na Convenção exige políticas públicas estruturantes, capazes de eliminar discriminações sistêmicas e promover participação efetiva das pessoas com deficiência em todos os espaços de poder e decisão. Assim, a simples existência de legislação protetiva não é suficiente para caracterizar o cumprimento integral das obrigações convencionais quando persistem barreiras que dificultam a ascensão profissional ou limitam o acesso a posições de liderança.

No caso brasileiro, verifica-se que a incorporação constitucional da Convenção e a promulgação da Lei Brasileira de Inclusão constituíram avanços expressivos na conformação de um sistema jurídico comprometido com os direitos das pessoas com deficiência. Todavia, a análise da implementação dos deveres internacionais revela que a maior parte das iniciativas normativas concentrou-se na garantia do acesso ao serviço público e na eliminação de barreiras físicas e comunicacionais, permanecendo relativamente incipiente a disciplina jurídica voltada à promoção da igualdade de oportunidades na ocupação de cargos de direção, chefia e assessoramento.

Essa constatação evidencia que a efetividade da Convenção não pode ser aferida apenas pela quantidade de normas editadas pelo Estado brasileiro, mas pela capacidade dessas normas de produzir

transformações concretas nas estruturas administrativas. A implementação das obrigações internacionais demanda a adoção de políticas institucionais que assegurem igualdade de oportunidades durante toda a trajetória funcional do servidor público com deficiência, abrangendo ingresso, permanência, capacitação, desenvolvimento profissional e acesso aos espaços de liderança. É justamente essa dimensão substancial da igualdade que será examinada na seção seguinte, dedicada à análise da efetividade dos direitos fundamentais e das distinções entre igualdade formal e igualdade material.

4. EFETIVIDADE DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS, IGUALDADE FORMAL E IGUALDADE MATERIAL: PRESSUPOSTOS PARA A INCLUSÃO SUBSTANTIVA NO SERVIÇO PÚBLICO

A incorporação da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência ao ordenamento jurídico brasileiro, com status de emenda constitucional, representa um importante avanço na consolidação da proteção jurídica das pessoas com deficiência. Entretanto, a simples existência de normas constitucionais, legais e convencionais não assegura, por si só, a concretização dos direitos nelas previstos. A distância entre o reconhecimento normativo de direitos e sua realização prática constitui um dos principais desafios do Estado Democrático de Direito, especialmente quando se trata da proteção de grupos historicamente submetidos a processos de exclusão estrutural. Nesse contexto, a análise da efetividade dos direitos fundamentais torna-se imprescindível para compreender se os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil são capazes de produzir mudanças concretas nas relações institucionais e nas políticas de gestão de pessoas da Administração Pública.

A efetividade pode ser compreendida como a capacidade da norma jurídica de produzir os efeitos sociais e jurídicos para os quais foi concebida. Não se trata apenas da vigência ou da validade formal da norma, mas de sua aptidão para transformar a realidade e orientar a atuação dos poderes públicos. Conforme observa Barroso (2023), a efetividade representa a realização concreta do Direito, permitindo que os valores constitucionalmente protegidos ultrapassem o plano abstrato e influenciem efetivamente a vida social. Assim, uma norma pode ser plenamente válida sob o aspecto formal e, ainda assim, revelar baixa efetividade caso sua aplicação prática não seja suficiente para alterar situações de desigualdade ou exclusão.

No âmbito dos direitos fundamentais, essa preocupação adquire relevância ainda maior. Sarlet (2024) sustenta que a eficácia jurídica das normas constitucionais não pode ser confundida com sua efetividade social. Enquanto a eficácia diz respeito à aptidão da norma para produzir efeitos jurídicos no sistema normativo, a efetividade refere-se ao grau de concretização desses efeitos na realidade social. Essa distinção mostra-se especialmente importante quando se analisam direitos de natureza prestacional, cuja implementação depende da atuação positiva do Estado por meio de políticas públicas, planejamento administrativo e destinação adequada de recursos.

Essa perspectiva encontra respaldo na teoria dos princípios desenvolvida por Alexy (2015). Segundo o autor, os direitos fundamentais possuem natureza predominantemente principiológica, constituindo mandamentos de otimização que devem ser realizados na maior medida possível, considerando as possibilidades jurídicas e fáticas existentes. Diferentemente das regras, cuja aplicação ocorre segundo a lógica do tudo ou nada, os

princípios exigem constante ponderação entre valores constitucionais, impondo ao Estado o dever de maximizar sua concretização. Sob essa ótica, a igualdade de oportunidades prevista na Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência não representa mera diretriz política, mas verdadeiro dever jurídico de otimização, cuja implementação demanda ações concretas voltadas à eliminação das barreiras que restringem a participação das pessoas com deficiência na Administração Pública.

A compreensão da efetividade também exige examinar o conteúdo jurídico do princípio da igualdade. Tradicionalmente, a igualdade foi concebida sob uma perspectiva formal, segundo a qual todos os indivíduos deveriam receber tratamento idêntico perante a lei. Essa concepção, influenciada pelo constitucionalismo liberal, desempenhou papel relevante na superação de privilégios estamentais e discriminações explícitas. Contudo, mostrou-se insuficiente para enfrentar desigualdades estruturais decorrentes de fatores econômicos, sociais, culturais e institucionais. A aplicação indistinta da lei a pessoas inseridas em contextos profundamente desiguais frequentemente contribui para a manutenção das próprias desigualdades que pretende eliminar (MELLO, 2016).

Nesse sentido, Bandeira de Mello (2016) afirma que o princípio da igualdade não impede o estabelecimento de distinções jurídicas, desde que estas possuam fundamento razoável e finalidade constitucional legítima. Para o autor, a verdadeira violação da igualdade ocorre quando situações equivalentes recebem tratamento arbitrariamente distinto ou quando situações desiguais são tratadas de forma idêntica, perpetuando injustiças. A igualdade, portanto, exige diferenciações juridicamente justificadas sempre

que necessárias para assegurar equilíbrio entre indivíduos submetidos a condições distintas.

A evolução da teoria constitucional conduziu ao fortalecimento da noção de igualdade material ou substancial. Diferentemente da igualdade formal, que se limita à proibição de discriminações explícitas, a igualdade material busca reduzir desigualdades concretas mediante a adoção de medidas positivas voltadas à inclusão de grupos historicamente marginalizados. Conforme observa Piovesan (2023), os tratados internacionais contemporâneos de direitos humanos abandonaram a concepção meramente negativa da igualdade para reconhecer que o Estado possui deveres positivos de promoção da inclusão, especialmente em relação às pessoas sujeitas à discriminação estrutural.

Essa compreensão aproxima-se da teoria da justiça formulada por Rawls (2008), segundo a qual desigualdades sociais somente podem ser justificadas quando organizadas de modo a beneficiar os membros menos favorecidos da sociedade e assegurar igualdade equitativa de oportunidades. Embora desenvolvida em contexto filosófico distinto, a teoria rawlsiana oferece importante fundamento para compreender que oportunidades verdadeiramente iguais pressupõem a eliminação de obstáculos que afetam desproporcionalmente determinados grupos sociais. No caso das pessoas com deficiência, isso significa reconhecer que a igualdade não pode restringir-se ao acesso formal aos cargos públicos, devendo alcançar também as condições de desenvolvimento profissional e ascensão funcional.

No contexto da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, a igualdade material manifesta-se por meio de diversos

institutos jurídicos, entre eles a acessibilidade, o desenho universal, as adaptações razoáveis e a eliminação das barreiras. Esses mecanismos não constituem privilégios conferidos às pessoas com deficiência, mas instrumentos destinados a compensar desigualdades estruturais que limitam o exercício de direitos fundamentais. Como observa o Comitê sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, a recusa em realizar adaptações razoáveis configura forma de discriminação, justamente porque impede a concretização da igualdade substancial assegurada pela Convenção (*UNITED NATIONS*, 2018).

No âmbito da Administração Pública, essa distinção assume especial importância. A adoção de critérios aparentemente neutros para seleção de dirigentes, distribuição de funções de confiança ou avaliação de desempenho pode produzir efeitos desproporcionais sobre servidores com deficiência quando desconsidera barreiras institucionais, comunicacionais ou atitudinais existentes no ambiente de trabalho. Nesses casos, embora inexistam práticas discriminatórias explícitas, verifica-se discriminação indireta, caracterizada pela produção de impactos desiguais decorrentes da aplicação uniforme de critérios formais (SARMENTO, 2020).

A discriminação indireta constitui um dos principais desafios enfrentados pelos sistemas contemporâneos de proteção dos direitos humanos. Diferentemente da discriminação direta, facilmente identificável por envolver tratamento expressamente diferenciado, a discriminação indireta manifesta-se por meio de práticas organizacionais aparentemente imparciais que reproduzem padrões históricos de exclusão. Essa modalidade discriminatória revela-se particularmente complexa nas estruturas administrativas, onde decisões relativas à promoção funcional frequentemente se

fundamentam em critérios discricionários, avaliações subjetivas de perfil ou experiências profissionais que nem sempre refletem igualdade real de oportunidades.

Por essa razão, a efetividade dos direitos previstos na Convenção não pode ser aferida exclusivamente pela existência de normas proibindo discriminações. É necessário investigar se as práticas administrativas efetivamente possibilitam que servidores públicos com deficiência concorram, em condições equitativas, às funções de liderança existentes na estrutura estatal. A igualdade material exige que os mecanismos de promoção sejam capazes de neutralizar barreiras institucionais e assegurar oportunidades reais de desenvolvimento profissional, compatibilizando os princípios constitucionais da eficiência, da impessoalidade e da dignidade da pessoa humana.

Essa perspectiva evidencia que a efetividade da Convenção depende da adoção de uma concepção substancial de igualdade, orientada não apenas pela eliminação de discriminações formais, mas também pela transformação das estruturas organizacionais responsáveis pela reprodução das desigualdades. A inclusão das pessoas com deficiência na Administração Pública somente se concretiza quando o ambiente institucional permite sua participação plena em todos os níveis decisórios, inclusive nas funções de direção, chefia e assessoramento.

Desse modo, a distinção entre igualdade formal e igualdade material constitui elemento central para a presente pesquisa. Enquanto a primeira assegura o direito de acesso ao serviço público sem discriminações explícitas, a segunda exige que o Estado desenvolva políticas capazes de remover obstáculos que dificultam a

ascensão funcional das pessoas com deficiência. É justamente a identificação dessas barreiras estruturais — muitas vezes invisíveis ou naturalizadas nas práticas administrativas — que permitirá avaliar a efetividade das obrigações internacionais assumidas pelo Brasil, tema que será aprofundado na seção seguinte, dedicada ao estudo do capacitismo institucional, do fenômeno do teto de vidro (*glass ceiling*) e das barreiras à ocupação de cargos de liderança na Administração Pública.

5. CAPACITISMO INSTITUCIONAL, TETO DE VIDRO (*GLASS CEILING*) E AS BARREIRAS À ASCENSÃO FUNCIONAL DAS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A consolidação do modelo social da deficiência, incorporado pela Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e pela Lei Brasileira de Inclusão, permitiu ampliar a compreensão acerca dos fatores que limitam a participação das pessoas com deficiência na vida pública. Se, em um primeiro momento, o debate jurídico concentrou-se na eliminação de barreiras físicas e na garantia de acesso ao serviço público por meio de políticas de ação afirmativa, atualmente torna-se indispensável examinar os obstáculos menos visíveis que restringem o desenvolvimento da carreira e o exercício de funções estratégicas na Administração Pública. Nesse contexto, os conceitos de capacitismo institucional, teto de vidro (*glass ceiling*) e barreiras organizacionais oferecem importantes instrumentos analíticos para compreender por que a igualdade formal nem sempre resulta em igualdade efetiva de oportunidades.

O conceito de capacitismo (*ableism*) refere-se ao conjunto de valores, crenças e práticas sociais que atribuem superioridade às pessoas sem deficiência e, de forma explícita ou implícita,

desqualificam as capacidades das pessoas com deficiência. Trata-se de um fenômeno estrutural que influencia comportamentos individuais, decisões institucionais e políticas públicas, produzindo processos de exclusão frequentemente naturalizados. Campbell (2009) observa que o capacitismo opera por meio da construção de um padrão considerado "normal", em relação ao qual todas as demais formas de existência passam a ser avaliadas como inferiores, dependentes ou menos aptas ao desempenho de determinadas funções.

No ambiente institucional, o capacitismo manifesta-se de maneira particularmente complexa. Diferentemente das formas tradicionais de discriminação, nem sempre se revela por meio de atos expressos ou declarações ofensivas. Em muitas situações, ele se materializa em pressupostos implícitos acerca da capacidade profissional, da autonomia, da produtividade ou da liderança das pessoas com deficiência. Essas percepções influenciam processos de seleção, distribuição de responsabilidades, avaliações de desempenho e escolhas para cargos de direção, ainda que inexistam normas jurídicas discriminatórias. Como consequência, servidores altamente qualificados podem permanecer afastados das posições de maior poder decisório em razão de estereótipos que associam deficiência à limitação funcional ou à incapacidade para o exercício de atividades estratégicas (GOODLEY, 2017).

Essa realidade demonstra que a eliminação das barreiras arquitetônicas, embora indispensável, não é suficiente para assegurar inclusão plena. A própria Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência reconhece a existência das chamadas barreiras atitudinais, entendidas como comportamentos, preconceitos e práticas sociais que restringem a participação das

peças com deficiência em igualdade de condições com as demais. Tais barreiras frequentemente apresentam maior resistência à transformação do que os obstáculos físicos, justamente porque decorrem de padrões culturais incorporados ao funcionamento cotidiano das organizações (*UNITED NATIONS*, 2006).

No âmbito da Administração Pública, as barreiras atitudinais podem assumir diferentes formas. Entre elas destacam-se a tendência de atribuir tarefas de menor complexidade aos servidores com deficiência, a exclusão desses profissionais de projetos estratégicos, a ausência de oportunidades de capacitação gerencial, a baixa representatividade em comissões de assessoramento e a percepção de que a deficiência comprometeria o exercício de funções de liderança. Ainda que tais práticas não estejam formalmente previstas em normas administrativas, seus efeitos produzem desigualdades concretas na trajetória funcional dos servidores, dificultando sua ascensão aos espaços de decisão.

A literatura organizacional descreve fenômeno semelhante por meio da expressão *glass ceiling* ou "teto de vidro". O conceito foi desenvolvido para explicar a existência de barreiras invisíveis que impedem determinados grupos de alcançar posições hierárquicas superiores, mesmo quando possuem qualificação, experiência e desempenho compatíveis com as exigências do cargo. Kanter (1977), ao analisar as estruturas de poder nas organizações, demonstrou que processos aparentemente objetivos de promoção podem reproduzir padrões históricos de exclusão em razão de critérios informais relacionados à cultura organizacional, às redes de relacionamento e às expectativas construídas sobre quem seria o perfil adequado para ocupar posições de liderança.

A discussão doutrinária acerca do capacitismo institucional e do fenômeno do teto de vidro encontra respaldo em evidências recentes divulgadas pela imprensa especializada. Reportagem publicada pelo Valor Econômico em 2026 destacou que, embora tenha ocorrido aumento da participação de pessoas com deficiência no mercado de trabalho e no serviço público, a presença desse grupo em cargos de liderança e gestão permanece reduzida, sendo apontadas como causas relevantes as barreiras atitudinais, a exclusão de programas de desenvolvimento gerencial e a persistência de estereótipos relacionados à capacidade de liderança, (VALOR ECONÔMICO, 2026).

Embora originalmente associado às desigualdades de gênero, o conceito de teto de vidro passou a ser aplicado a diferentes grupos submetidos à discriminação estrutural, entre eles as pessoas com deficiência. Nesse contexto, o fenômeno não decorre da existência de proibições legais, mas da combinação entre estereótipos, critérios subjetivos de avaliação e práticas organizacionais que limitam o acesso às funções de comando. A inexistência de impedimentos normativos, portanto, não elimina a possibilidade de exclusão quando persistem mecanismos institucionais capazes de restringir oportunidades de ascensão funcional.

Sob essa perspectiva, torna-se relevante distinguir barreiras formais e barreiras institucionais. As primeiras decorrem de normas jurídicas ou atos administrativos que estabelecem restrições expressas ao exercício de determinados direitos. As segundas, por sua vez, resultam da forma como as instituições se organizam e operam, influenciando decisões administrativas mesmo na ausência de previsão normativa discriminatória. Segundo Goodley (2017), a exclusão contemporânea das pessoas com deficiência ocorre

predominantemente por meio dessas estruturas institucionais, que reproduzem padrões históricos de desigualdade sem necessariamente recorrer a mecanismos explícitos de discriminação.

No serviço público brasileiro, essa distinção revela-se particularmente importante. A Constituição Federal, a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e a Lei Brasileira de Inclusão asseguram igualdade de oportunidades e vedam discriminações em razão da deficiência. Entretanto, a ocupação de cargos em comissão e funções de confiança frequentemente depende de critérios relacionados à confiança da autoridade competente, ao perfil gerencial, à experiência administrativa e à capacidade de liderança. Embora tais critérios sejam legítimos em si mesmos, sua aplicação pode ser influenciada por percepções subjetivas acerca das competências das pessoas com deficiência, favorecendo a reprodução de vieses inconscientes incompatíveis com os princípios da igualdade e da impessoalidade.

Outro aspecto relevante refere-se à reduzida representatividade das pessoas com deficiência nos espaços de formulação das políticas públicas. A Convenção estabelece, em seu artigo 4.3, que os Estados Partes devem consultar e envolver ativamente as pessoas com deficiência, inclusive por meio de suas organizações representativas, na elaboração e implementação de políticas que lhes digam respeito. Esse comando internacional evidencia que a participação em posições de liderança possui dimensão que ultrapassa os interesses individuais do servidor, constituindo importante instrumento de democratização institucional e de fortalecimento da governança pública inclusiva.

A baixa presença de pessoas com deficiência em cargos de direção também repercute na formulação das próprias políticas institucionais de acessibilidade. Organizações cujos espaços decisórios permanecem ocupados predominantemente por pessoas sem deficiência tendem a reproduzir perspectivas limitadas sobre inclusão, concentrando esforços na eliminação de barreiras físicas e tecnológicas, mas dedicando menor atenção às barreiras culturais e organizacionais que influenciam o desenvolvimento das carreiras. A diversidade nas posições de liderança amplia a pluralidade de experiências consideradas nos processos decisórios e contribui para a construção de ambientes institucionais mais inclusivos e responsivos às necessidades da coletividade (MOR BARAK, 2022).

Sob a perspectiva do Direito Internacional dos Direitos Humanos, a persistência dessas barreiras evidencia que a efetividade da Convenção não pode ser avaliada apenas pela existência de políticas de ingresso no serviço público. Os deveres internacionais assumidos pelo Brasil abrangem a promoção da igualdade de oportunidades durante toda a trajetória profissional da pessoa com deficiência, compreendendo recrutamento, permanência, capacitação, progressão funcional e acesso às funções de liderança. Quando práticas institucionais limitam sistematicamente essas oportunidades, configura-se situação incompatível com a obrigação de assegurar participação plena e efetiva na vida pública em igualdade de condições com as demais pessoas.

É importante destacar que o reconhecimento da existência do capacitismo institucional não implica presumir discriminação em todas as decisões administrativas relativas à ocupação de cargos de direção. A Administração Pública deve preservar critérios relacionados ao mérito, à competência técnica, à experiência

profissional e à confiança, especialmente quando se trata de funções estratégicas. Todavia, a observância desses critérios exige processos transparentes, objetivos e compatíveis com o princípio da igualdade material, evitando que avaliações subjetivas reproduzam preconceitos ou estereótipos incompatíveis com os compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro.

Nesse sentido, a ascensão funcional das pessoas com deficiência deve ser compreendida como dimensão da própria efetividade dos direitos humanos. O acesso aos espaços de liderança não representa privilégio ou benefício específico, mas consequência lógica do reconhecimento da igualdade de oportunidades assegurada pela Convenção. A inclusão somente se torna substancial quando as pessoas com deficiência podem participar, em condições equitativas, dos processos de tomada de decisão e contribuir para a formulação das políticas públicas que impactam toda a sociedade.

Assim, a análise do capacitismo institucional, das barreiras atitudinais e do fenômeno do teto de vidro evidencia que a eliminação das discriminações formais constitui apenas uma etapa do processo de inclusão. A concretização das obrigações internacionais assumidas pelo Brasil exige a revisão das práticas organizacionais, dos modelos de gestão de pessoas e dos critérios utilizados para identificar lideranças na Administração Pública. Essa perspectiva servirá de fundamento para a seção seguinte, dedicada ao exame dos critérios atualmente empregados para promoção funcional e designação para cargos de liderança, avaliando sua compatibilidade com os deveres internacionais decorrentes da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência.

6. OS CRITÉRIOS DE PROMOÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E SUA COMPATIBILIDADE COM AS OBRIGAÇÕES INTERNACIONAIS ASSUMIDAS PELO BRASIL

A efetividade da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, especialmente no que se refere à promoção da igualdade de oportunidades, depende não apenas da eliminação de barreiras ao ingresso no serviço público, mas também da conformação dos mecanismos de desenvolvimento da carreira às exigências do Direito Internacional dos Direitos Humanos. Nesse contexto, torna-se indispensável examinar se os critérios atualmente utilizados pela Administração Pública para a promoção funcional e para a designação de servidores a cargos de liderança mostram-se compatíveis com os deveres internacionais assumidos pelo Estado brasileiro.

No regime jurídico brasileiro, a ascensão funcional pode ocorrer por diferentes mecanismos, conforme a estrutura da carreira e o ente federativo considerado. Em relação aos cargos efetivos, predominam sistemas de progressão e promoção disciplinados em lei, normalmente vinculados ao tempo de serviço, à avaliação de desempenho, à qualificação profissional e ao desenvolvimento na carreira. Paralelamente, a ocupação de cargos em comissão e de funções de confiança, destinados às atividades de direção, chefia e assessoramento, submete-se a regime jurídico distinto, caracterizado pela livre nomeação e exoneração da autoridade competente, observados os limites constitucionais estabelecidos pelo artigo 37 da Constituição da República.

Embora a discricionariedade administrativa seja elemento inerente à nomeação para cargos de confiança, ela não se confunde com

liberdade absoluta de escolha. Como todo ato administrativo, a designação de dirigentes deve observar os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, previstos no caput do artigo 37 da Constituição Federal. Após a incorporação da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência ao bloco de constitucionalidade, esses princípios passaram a ser interpretados em consonância com as obrigações internacionais de promoção da igualdade de oportunidades, da não discriminação e da participação plena das pessoas com deficiência na vida pública (PIOVESAN, 2023).

Sob essa perspectiva, a igualdade de oportunidades prevista na Convenção exige que os critérios utilizados para identificar lideranças sejam compatíveis com o modelo social da deficiência. Isso significa reconhecer que avaliações acerca da aptidão para o exercício de funções estratégicas não podem ser influenciadas por estereótipos relacionados à deficiência, nem por pressupostos implícitos acerca da capacidade de gestão, comunicação ou liderança desses servidores. A deficiência, por si só, não constitui elemento juridicamente relevante para afastar a possibilidade de exercício de cargos diretivos, sendo imprescindível que eventuais limitações sejam analisadas à luz das adaptações razoáveis e dos recursos de acessibilidade disponíveis.

A doutrina dos direitos fundamentais reconhece que a igualdade material impõe ao Estado deveres positivos de estruturação das políticas públicas. Alexy (2015) sustenta que os princípios constitucionais devem ser realizados na maior medida possível, considerando as possibilidades jurídicas e fáticas existentes. Aplicado ao contexto da Administração Pública, esse entendimento conduz à conclusão de que a promoção da igualdade de

oportunidades não se esgota na vedação de práticas discriminatórias, abrangendo também a adoção de medidas organizacionais destinadas a prevenir a reprodução de desigualdades estruturais nos processos de gestão de pessoas.

Nesse sentido, critérios excessivamente subjetivos para seleção de dirigentes podem representar fator de risco à concretização da igualdade material, especialmente quando inexistem mecanismos institucionais de transparência, motivação ou controle das decisões administrativas. A subjetividade, isoladamente considerada, não configura violação à Convenção. Entretanto, quando associada à ausência de parâmetros objetivos, pode favorecer a reprodução de vieses inconscientes e dificultar a identificação de eventuais práticas discriminatórias indiretas, circunstância incompatível com os deveres internacionais de prevenção da discriminação assumidos pelo Estado brasileiro.

Outro aspecto relevante refere-se à necessidade de adoção de procedimentos acessíveis nos processos de capacitação e preparação para o exercício de funções de liderança. A Convenção estabelece que a igualdade de oportunidades compreende o acesso aos programas de formação profissional, à educação continuada e às condições necessárias ao desenvolvimento das potencialidades individuais. Dessa forma, programas de formação gerencial promovidos pela Administração Pública devem assegurar acessibilidade comunicacional, tecnológica e metodológica, possibilitando que servidores com deficiência participem em igualdade de condições com os demais candidatos às funções de direção.

A implementação desses deveres também demanda o fortalecimento de políticas institucionais de gestão da diversidade. A literatura contemporânea sobre governança pública demonstra que organizações mais diversas tendem a desenvolver processos decisórios mais inclusivos, ampliar a legitimidade institucional e aperfeiçoar a formulação de políticas públicas voltadas aos diferentes segmentos sociais (MOR BARAK, 2022). Sob essa ótica, a presença de pessoas com deficiência em cargos de liderança não deve ser compreendida apenas como resultado de políticas de inclusão individual, mas como elemento capaz de qualificar a própria atuação administrativa.

No plano internacional. O Comitê sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência tem enfatizado que os Estados Partes devem adotar medidas destinadas a eliminar discriminações estruturais e promover a participação efetiva das pessoas com deficiência em todos os níveis da administração pública. Esse entendimento decorre da interpretação sistemática dos artigos 4º, 5º, 27 e 29 da Convenção, os quais estabelecem deveres relacionados à igualdade, ao trabalho, à participação na vida pública e à implementação de políticas inclusivas. Embora a Convenção não imponha modelos específicos de promoção funcional, exige que os mecanismos adotados pelos Estados sejam capazes de assegurar oportunidades reais de desenvolvimento profissional e participação nos espaços de tomada de decisão (*UNITED NATIONS*, 2018).

No caso brasileiro, observa-se que o ordenamento jurídico oferece sólida proteção normativa ao direito de acesso das pessoas com deficiência ao serviço público. Todavia, verifica-se menor densidade regulatória no tocante à promoção da igualdade de oportunidades para o exercício de funções de liderança. Em regra, a legislação

concentra-se na reserva de vagas para ingresso, na acessibilidade e na eliminação de barreiras físicas e comunicacionais, sem disciplinar de forma específica mecanismos destinados a monitorar a representatividade de pessoas com deficiência em cargos diretivos ou a avaliar eventuais obstáculos institucionais à ascensão funcional.

Essa constatação não autoriza concluir que exista descumprimento automático da Convenção pelo Estado brasileiro. O Direito Internacional dos Direitos Humanos impõe obrigações de meio e de resultado progressivo, cuja implementação depende da adoção de medidas legislativas, administrativas e institucionais compatíveis com os recursos disponíveis e com a realidade de cada Estado Parte. Entretanto, a inexistência de instrumentos permanentes de monitoramento, indicadores de representatividade ou avaliações periódicas acerca da ocupação de cargos de liderança por servidores com deficiência dificulta a demonstração da efetividade das políticas públicas adotadas e limita o controle social sobre o cumprimento das obrigações convencionais.

Diante desse cenário, revela-se recomendável que a Administração Pública fortaleça mecanismos de governança voltados à promoção da igualdade de oportunidades. Entre as medidas compatíveis com a Convenção destacam-se o aperfeiçoamento dos processos de seleção para funções de liderança, com maior transparência quanto aos critérios utilizados; a ampliação de programas de formação de lideranças acessíveis; a produção de dados institucionais sobre diversidade nas posições de direção; a realização periódica de avaliações acerca da existência de barreiras organizacionais; e o desenvolvimento de políticas permanentes de prevenção ao capacitismo institucional. Tais iniciativas não implicam a criação de privilégios incompatíveis com o princípio da impessoalidade, mas

representam instrumentos voltados à concretização da igualdade material e ao cumprimento das obrigações internacionais assumidas pelo Brasil.

A análise desenvolvida ao longo deste artigo permite concluir que a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência inaugurou novo paradigma jurídico para a compreensão da inclusão no serviço público, deslocando o enfoque da deficiência como característica individual para a responsabilidade estatal na eliminação das barreiras que restringem a participação plena e efetiva das pessoas com deficiência. A incorporação desse tratado ao ordenamento jurídico brasileiro, com status constitucional, e a edição da Lei Brasileira de Inclusão evidenciam significativo avanço normativo. Todavia, a efetividade dos compromissos internacionais não pode ser aferida exclusivamente pela existência de normas protetivas, exigindo a verificação de sua capacidade de produzir transformações concretas na estrutura administrativa.

Assim, responde-se ao problema de pesquisa proposto no presente estudo nos seguintes termos: o ordenamento jurídico brasileiro implementou, de forma significativa, as obrigações internacionais relacionadas ao acesso das pessoas com deficiência ao serviço público e à vedação de discriminações. Entretanto, sob a perspectiva da promoção da igualdade de oportunidades para o exercício de funções de liderança, persistem desafios relacionados à ausência de mecanismos específicos de monitoramento, à predominância de critérios decisórios marcados por elevado grau de discricionariedade e à insuficiente produção de políticas institucionais voltadas ao enfrentamento das barreiras organizacionais e atitudinais. Desse modo, embora seja possível reconhecer avanços relevantes na internalização normativa da Convenção, a plena efetividade de seus

comandos ainda demanda aperfeiçoamentos institucionais capazes de assegurar que a igualdade material alcance todas as etapas da trajetória funcional dos servidores públicos com deficiência, inclusive o acesso aos espaços de liderança e de tomada de decisão na Administração Pública.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As reflexões desenvolvidas ao longo deste estudo evidenciam que a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência inaugurou um novo paradigma jurídico internacional ao deslocar a compreensão da deficiência de uma perspectiva assistencialista para uma abordagem fundada nos direitos humanos, na igualdade material e na participação plena e efetiva das pessoas com deficiência em todos os espaços da vida social. A incorporação da Convenção ao ordenamento jurídico brasileiro com status constitucional, aliada à promulgação da Lei Brasileira de Inclusão, representa significativo avanço normativo na proteção desse grupo. Todavia, a análise realizada demonstra que a efetividade dos compromissos internacionais não pode ser aferida exclusivamente pela existência de normas jurídicas, exigindo a verificação de sua capacidade de produzir mudanças concretas nas estruturas institucionais da Administração Pública.

Em resposta ao problema de pesquisa, conclui-se que o Brasil implementou importantes mecanismos destinados a cumprir as obrigações internacionais assumidas perante a Convenção, notadamente no que se refere ao acesso das pessoas com deficiência ao serviço público, à promoção da acessibilidade e à vedação de discriminações. Entretanto, constatou-se que o ordenamento jurídico ainda apresenta limitações quanto à

promoção da igualdade de oportunidades para o exercício de funções de liderança. A ausência de instrumentos específicos de monitoramento, a predominância de critérios discricionários para a ocupação de cargos de direção e a permanência de barreiras institucionais e atitudinais revelam que a inclusão nas posições estratégicas da Administração Pública ainda representa um desafio para a plena concretização dos direitos assegurados pela Convenção. Nesse cenário, fenômenos como o capacitismo institucional e o teto de vidro demonstram que a igualdade formal, embora indispensável, mostra-se insuficiente para assegurar a participação efetiva das pessoas com deficiência nos espaços de decisão.

Dessa forma, conclui-se que o cumprimento integral das obrigações internacionais assumidas pelo Brasil demanda o fortalecimento de políticas públicas e práticas administrativas voltadas não apenas ao ingresso, mas também ao desenvolvimento da carreira e à ascensão funcional das pessoas com deficiência. A adoção de critérios mais transparentes para a seleção de lideranças, a ampliação de programas de formação acessíveis, o monitoramento da representatividade em cargos de direção e a implementação de medidas destinadas ao enfrentamento do capacitismo institucional constituem iniciativas compatíveis com a Convenção e capazes de promover uma inclusão verdadeiramente substancial. Espera-se que este estudo contribua para o aprofundamento do debate acadêmico e institucional acerca da efetividade dos tratados internacionais de direitos humanos, estimulando novas pesquisas sobre a participação das pessoas com deficiência nos espaços de liderança da Administração Pública e o aperfeiçoamento das políticas de gestão pública inclusiva.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEX, Robert. Teoria dos direitos fundamentais. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

AMPBELL, Fiona Kumari. Contours of Ableism: The Production of Disability and Abledness. London: Palgrave Macmillan, 2009.

BARNES, Colin; MERCER, Geof. Exploring disability. 2. ed. Cambridge: Polity Press, 2010.

BARROSO, Luís Roberto. Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 11. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023.

BIEL PORTERO, Israel. Los derechos de las personas con discapacidad. Madrid: Dykinson, 2011.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 13 jul. 2026.

BRASIL. **Decreto Legislativo nº 186, de 9 de julho de 2008**. Aprova o texto da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e de seu Protocolo Facultativo, assinados em Nova York, em 30 de março de 2007. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 10 jul. 2008. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/congresso/dlg/dlg-186-2008.htm. Acesso em: 13 jul. 2026.

BRASIL. **Decreto nº 6.949, de 25 de agosto de 2009**. Promulga a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com

Deficiência e seu Protocolo Facultativo, assinados em Nova York, em 30 de março de 2007. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 26 ago. 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6949.htm. Acesso em: 3 jul. 2026.

BRASIL. **Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015.** Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). Diário Oficial da União: Brasília, DF, 7 jul. 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13146.htm. Acesso em: 19 jun. 2026.

BRASIL. **Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990.** Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 12 dez. 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm. Acesso em: 19 jun. 2026.

BRASIL. **Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991.** Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 25 jul. 1991. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8213cons.htm. Acesso em: 4 jul. 2026.

Conselho Nacional de Justiça. Resolução nº 401, de 16 de junho de 2021. Dispõe sobre o desenvolvimento de diretrizes de acessibilidade e inclusão de pessoas com deficiência nos órgãos do Poder Judiciário.

GOODLEY, Dan. Disability Studies: An Interdisciplinary Introduction. 2. ed. London: Sage, 2017.

KANTER, Rosabeth Moss. Men and Women of the Corporation. New York: Basic Books, 1977.

LAWSON, Anna; GOODING, Caroline. Disability Rights in Europe: From Theory to Practice. Oxford: Hart Publishing, 2005.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. Curso de direitos humanos. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. O conteúdo jurídico do princípio da igualdade. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MOR BARAK, Michàlle E. Managing Diversity: Toward a Globally Inclusive Workplace. 5. ed. Thousand Oaks: Sage, 2022.

PIOVESAN, Flávia. Direitos humanos e o direito constitucional internacional. 21. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023.

RAWLS, John. Uma teoria da justiça. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. Curso de Direito Constitucional. 14. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2024.

SARLET, Ingo Wolfgang. A eficácia dos direitos fundamentais. 14. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2024.

SARMENTO, Daniel. Direitos fundamentais e relações privadas. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

SHAKESPEARE, Tom. Disability: The Basics. London: Routledge, 2018.

UNITED NATIONS. *Committee on the Rights of Persons with Disabilities. General Comment No. 6 (2018) on equality and non-discrimination.* Geneva: United Nations, 2018. Disponível em: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD/C/GC/6&Lang=en. Acesso em: 11 jul. 2026.

UNITED NATIONS. *Convention on the Rights of Persons with Disabilities.* New York: United Nations, 2006. Disponível em: https://www.un.org/disabilities/documents/convention/convention_accessible_pdf.pdf. Acesso em: 13 jul. 2026.

UNITED NATIONS. *Standard Rules on the Equalization of Opportunities for Persons with Disabilities.* New York: United Nations, 1994. Disponível em: <https://www.un.org/development/desa/disabilities/standard-rules-on-the-equalization-of-opportunities-for-persons-with-disabilities.html>. Acesso em: 13 jul. 2026.

VALOR ECONÔMICO. Pessoas com deficiência avançam no mercado, mas seguem fora dos postos de comando. São Paulo: Valor Econômico, 2026. Disponível em: <https://valor.globo.com/>. Acesso em: 10 jul. 2026.

¹ Mestrando em Ciências Jurídicas com Ênfase em Direito Internacional pela MUST UNIVERSITY FLÓRIDA - USA. E-mail: [acesse o artigo original para visualizar o e-mail](#).