



Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Centro de Ciências Sociais

Faculdade de Direito

Anna Carolina Costa Nascimento e Santiago

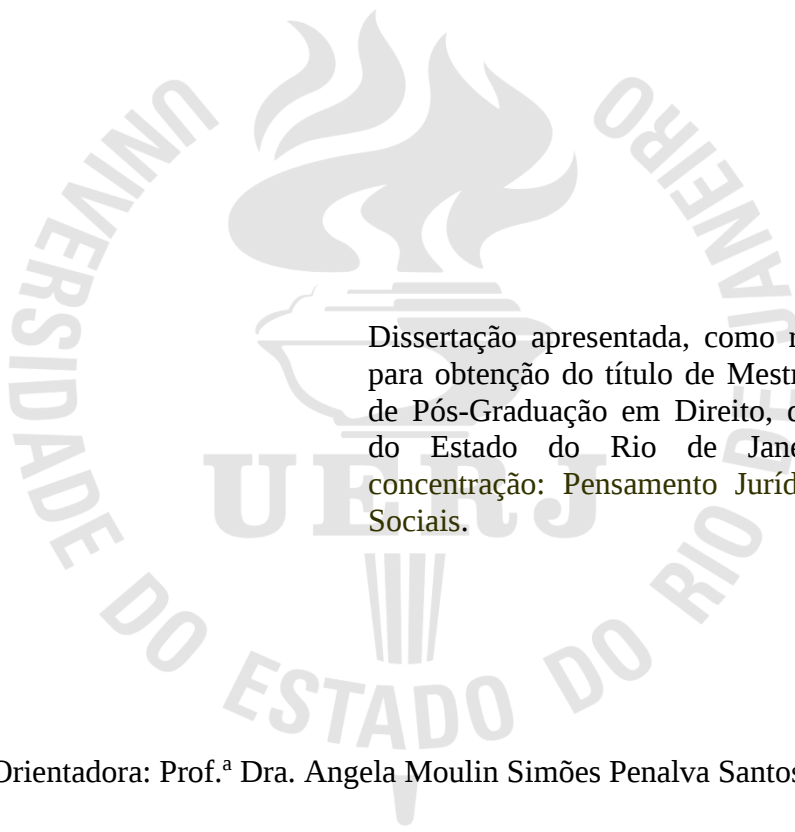
**Acessibilidade no Rio de Janeiro: a busca de uma minoria por dignidade
numa cidade não inclusiva**

Rio de Janeiro

2023

Anna Carolina Costa Nascimento e Santiago

**Acessibilidade no Rio de Janeiro: a busca de uma minoria por dignidade numa cidade
não inclusiva**



Dissertação apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-Graduação em Direito, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Pensamento Jurídico e Relações Sociais.

Orientadora: Prof.^a Dra. Angela Moulin Simões Penalva Santos

Rio de Janeiro
2023

CATALOGAÇÃO NA FONTE
UERJ/REDE SIRIUS/BIBLIOTECA CCS/C

S235

Santiago, Anna Carolina Costa Nascimento e

Acessibilidade no Rio de Janeiro: a busca de uma minoria por dignidade numa cidade não inclusiva / Anna Carolina Costa Nascimento e Santiago. – 2023.

198 f.

Orientador: Prof^ª. Dra. Angela Moulin Simões Penalva Santos
Dissertação (Mestrado). Universidade do Estado do Rio de Janeiro,
Faculdade de Direito.

1.Direito – Mobilidade - Teses. 2.Planejamento urbano – Teses.
3.Desenvolvimento urbano sustentável – Teses. I.Santos, Angela Moulin
Simões Penalva. II. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Faculdade de
Direito. III. Título.

CDU 340(815.3)

Bibliotecária: Marcela Rodrigues de Souza CRB7/5906

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta tese, desde que citada a fonte.

Assinatura

Data

Anna Carolina Costa Nascimento e Santiago

**Acessibilidade no Rio de Janeiro: a busca de uma minoria por dignidade numa cidade
não inclusiva**

Dissertação apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-graduação em Direito, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Pensamento Jurídico e Relações Sociais.

Aprovada em 30 de março de 2023.

Banca Examinadora:

Prof.^a Dra. Angela Moulin Simões Penalva Santos (orientadora)
Faculdade de Direito – UERJ

Prof.^a Dra. Arícia Fernandes Correia
Faculdade de Direito – UERJ

Prof.^a Dra. Rosangela Lunardelli Cavallazzi
Universidade Federal do Rio de Janeiro

Rio de Janeiro

2023

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho a Sophia, Luísa e João. Que vocês conheçam uma sociedade mais inclusiva e solidária.

AGRADECIMENTOS

O mestrado é um processo árduo que, para mim, iniciou muito antes da seleção. Nele eu tive a felicidade de contar com muitas colaborações, de diferentes naturezas.

Agradeço, inicialmente, a Angela, por ter sido professora e orientadora no sentido mais genuíno dessas palavras. Orientou meu caminho teórico-metodológico e me encorajou a realizar ações quando titubeei. À senhora minha gratidão, carinho e admiração.

Minha especial gratidão a Ana Paula, que esteve a meu lado desde o início do processo, fazendo com que eu acreditasse que seria possível; que segurou minha mão nos momentos de ansiedade e exaustão; que com sua inteligência e zelo me auxiliou na revisão deste trabalho.

A minha mãe Iara, que com o seu amor pela educação sempre foi uma inspiração e fez nascer e crescer em mim o desejo de ingressar no mestrado.

A minha madrastra Véronique e meu pai Jorge Santiago pelas trocas, atenção, apoio e torcida.

A meus irmãos e cunhadas por compreenderem a ausência e por torcerem pelo meu sucesso. E a meus sobrinhos por renovarem minhas energias.

A Felipe, Ronald, Camila, Carolina, Janaína, Natalia e minha afilhada, Victoria, por apoiarem e acompanharem essa trajetória. E aos outros amigos queridos que, em algum momento, receberam como resposta: “não posso, tenho que estudar.”

Não poderia deixar de reservar um espaço especial para Dra. Luciana Direito, por acreditar no meu potencial, compreender as mudanças de horário baseadas nas aulas e outras atividades necessárias nesse caminho e por se envolver comigo em cada etapa.

Por fim, agradeço às pessoas que me cederam seu precioso tempo para as entrevistas que compõem esta dissertação.

E, não é segredo, calçadas e cidades do amanhã se formam no seio do caos urbano da nossa época, mesmo que ainda não passem de esqueletos imperfeitos à espera, mais adiante, de corpo imaginado ou de destino prometido pela Constituição e pelas leis.

Hermann Benjamim.

RESUMO

SANTIAGO, Anna Carolina Costa Nascimento. *Acessibilidade no Rio de Janeiro: a busca de uma minoria por dignidade numa cidade não inclusiva*. 2023. 198f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2023.

A dissertação situa a acessibilidade no debate do planejamento urbano, abordando-a como direito social fundamental das pessoas com deficiência, necessário ao alcance da efetiva inclusão, à participação na vida da cidade e à cidadania dessa minoria social. Justifica-se a pesquisa a partir de dados indicativos que, embora representem cerca de 25% da população carioca e do farto arcabouço legislativo em vigor, tais pessoas continuam vivendo em situação de segregação social, com baixos índices de escolaridade e afastadas de empregos formais. Embora haja farta legislação, as medidas adotadas pelo Poder Público não são suficientes para a garantia de acessibilidade às pessoas com deficiência nas calçadas e passeios públicos do Centro do Rio de Janeiro, o que se relaciona diretamente com as baixas taxas de escolaridade e empregabilidade da população com deficiência. Na pesquisa, aborda-se a evolução do conceito de deficiência no contexto jurídico e social, bem como o de minorias e políticas de redistribuição e reconhecimento. A partir da revisão bibliográfica realizada, compreende-se a existência de relação entre representação social e planejamento urbano, de modo que, assegurada a primeira, o segundo passa a ser instrumento de transformação e de garantia de igualdade de direitos às minorias na cidade. Foram realizadas análises bibliográfica e documental, com o objetivo de investigar os deveres legais do Poder Público, especialmente do Município do Rio de Janeiro, no que tange ao direito à acessibilidade urbanística, e de analisar as políticas públicas formuladas pela Administração Municipal. Valendo-se do método qualitativo, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com membros do Conselho Municipal de Direito da Pessoa com Deficiência e pessoas com deficiência da sociedade civil, com o fim de problematizar a noção de acessibilidade implementada na cidade do Rio de Janeiro e comparar os anseios da população com deficiência com as políticas efetivamente adotadas. Os resultados obtidos foram articulados com o fundamento da pesquisa e confirmaram que há relação entre a ausência de acessibilidade no Rio de Janeiro e as baixas taxas de escolaridade e empregabilidade das pessoas com deficiência, o que conduz a necessidade de elaboração de um plano de rotas acessíveis para que haja efetiva inclusão social e para que essas pessoas possam usufruir da cidade em igualdade de condições com as demais.

Palavras-chave: Acessibilidade. Pessoa com deficiência. Planejamento urbano. Plano de rota acessível. Direito à cidade.

ABSTRACT

SANTIAGO, Anna Carolina Costa Nascimento. *Accessibility in Rio de Janeiro: a minority's search for dignity in a non-inclusive city*. 2023.198f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2023.

The dissertation situates accessibility in the urban planning debate, addressing it as a fundamental social right of people with disabilities, necessary to achieve effective inclusion, participation in city life and citizenship of this social minority. The research is justified based on data indicating that, although they represent about 25% of the carioca population and the abundant legislative framework in force, such people continue to live in a situation of social segregation, with low levels of schooling and away from formal jobs. Although there is a abundant legislation, the measures adopted by the Government are not sufficient to guarantee accessibility for people with disabilities on the sidewalks and public walkway in the center of Rio de Janeiro, which is directly related to the low schooling and employability rates of the population. with disabilities. The research addresses the evolution of the concept of disability in the legal and social context, as well as that of minorities and redistribution and recognition policies. Based on the bibliographic review carried out, the existence of a relationship between social representation and urban planning is understood, so that, once the first is ensured, the second becomes an instrument of transformation and guarantee of equal rights for minorities in the city. Bibliographical and documental analyzes were carried out, with the objective of investigating the legal duties of the Public Power, especially of the City of Rio de Janeiro regarding the right to urban accessibility and analyzing the public policies formulated by the Municipal Administration, and, using a qualitative method, semi-structured interviews were carried out with members of the Municipal Council for the Rights of the Person with Disabilities and people with disabilities from civil society, in order to problematize the notion of accessibility implemented in the cities of Rio de Janeiro and compare the wishes of the population with disabilities with the policies actually adopted. The results obtained were articulated with the foundation of the research and confirmed that there is a relation between the lack of accessibility in Rio de Janeiro and the low rates of schooling and employability of people with disabilities, which leads to the need to prepare an accessible route plan so that there is effective social inclusion and so that these people can enjoy the city on equal terms with others.

Keywords: Accessibility. Disabled person. Urban planning. Accessible route plan. City right.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 1 – Distribuição percentual da população de 15 anos ou mais de idade, com e sem deficiência, e nível de instrução.....	56
Figura 1 – Condições incompatíveis de largura da calçada e tipologia da rua na Av. Gomes Freire	65
Figura 2 – Composição básica dos elementos da via pública.....	92
Figura 3 – Objetivos de desenvolvimento sustentável da ONU	104
Figura 4 – Evolução histórica dos gastos com o Programa Viver sem Limite.....	113
Gráfico 2 – Percentual de domicílios particulares permanentes urbanos, segundo as características do entorno dos domicílios - Brasil – 2010.....	115
Figura 5 – Resultados da aplicação do Índice de Caminhabilidade na Área Praça Tiradentes, categoria Calçada	126
Figura 6 – Exemplos de obstáculos na área da Praça Tiradentes	127
Figura 7 – Buracos e falta de piso tátil na Orla Conde	128
Figura 8 – Exemplos de buracos na Área Praça Tiradentes	135
Gráfico 3 – Pontos negativos do bairro de residência (1ª enquete).....	168
Figura 9 – Faixas de uso da calçada	173

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 –	Vínculos empregatícios da RAIS, de 2011 a 2021.....	55
Tabela 2 –	Diagnóstico de acessibilidade: estações e terminais de transporte público (Centro)	143
Tabela 3 –	Análise de conteúdo temática - categorias	148

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
ALERJ	Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro
AP	Área de Planejamento
CC	Código Civil
CCJ	Comissão de Constituição e Justiça
CDC	Código do Consumidor
CDPD	Convenção Internacional sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência
CET-Rio	Companhia de Engenharia de Tráfego do Rio de Janeiro
CIAD	Centro Integrado de Atenção à Pessoa com Deficiência
CID	Classificação Internacional de Doenças e Problemas Relacionados à Saúde
CIDD	Classificação Internacional de Deficiências, Incapacidades e Desvantagens
CIF	Classificação Internacional de Funcionalidade, Incapacidade e Saúde
COES	Código de Obras Edificações Simplificado do Município do Rio de Janeiro
Comdef-RJ	Conselho Municipal de Defesa dos Direitos das Pessoas com Deficiência
CONTRAN	Conselho Nacional de Trânsito
Corde	Coordenadoria Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência
CPA	Comissão Permanente de Acessibilidade
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil
CTB	Código de Trânsito Brasileiro
CTPD	Comitê Técnico de Acompanhamento do Plano Diretor
DF	Distrito Federal
ERJ	Estado do Rio de Janeiro
FAU-PUCRS	Núcleo de Acessibilidade e Mobilidade Urbana da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul
FIFA	Federação Internacional de Futebol
GIZ	<i>Deutsche Gesellschaft fuer Internationale Zusammenarbeit</i>
GPGJ	Gabinete da Procuradoria-Geral de Justiça

IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPHAN	Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
IPP	Instituto Pereira Passos
IRPH	Instituto Rio Patrimônio da Humanidade
ITDP	Instituto de Políticas de Transporte e Desenvolvimento
LBI	Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência
LC	Lei Complementar
LGBTQIAP+	Lésbicas, gays, bissexuais, transexuais/transgêneros/travestis, queer, intersexual, assexual, pansexual.
MP	Ministério Público
MPRJ	Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro
NAU	Nova Agenda Urbana
NBR	Norma Técnica Brasileira
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentáveis
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OMS	Organização Mundial da Saúde
ONU	Organização das Nações Unidas
PCD	Pessoa com deficiência
PIB	Produto Interno Bruto
PJTPDCAP	Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva da Pessoa com Deficiência da Capital
PL	Projeto de Lei
PlanMob	Plano de Mobilidade Urbana
PLC	Projeto de Lei Complementar
PMUS-Rio	Plano de Mobilidade Urbana Sustentável do Município do Rio de Janeiro
PNDU	Política Nacional de Desenvolvimento Urbano
PNS	Pesquisa Nacional de Saúde
PNUMA	Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
RAIS	Relação Anual de Informações Sociais
RMRJ	região metropolitana do Rio de Janeiro
SECONSERVA	Secretaria Municipal de Conservação
SIPLAN	Sistema Integrado de Planejamento e Gestão Urbana
SMPD	Secretaria Municipal da Pessoa com Deficiência

SMPU	Secretaria Municipal de Planejamento Urbano
SMTR	Secretaria Municipal de Transportes
UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro
VLТ	Veículo Leve sobre Trilhos
WG	<i>Washington Group on Disability Statistics</i>
WRI	<i>World Resources Institute</i>

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO	14
1	O DIREITO DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA	22
1.1	O direito de minorias	22
1.2	A normatização do direito das pessoas com deficiência	31
1.3	O desenvolvimento da Legislação brasileira: Inclusão Social e Direito à Cidade	43
2	PLANEJAMENTO URBANO COMO INSTRUMENTO PARA O DESENVOLVIMENTO URBANO INCLUSIVO	59
2.1	Planejamento urbano: um instrumento para garantia do direito à cidade para todos.....	59
2.2	Aspecto Jurídico do planejamento urbano e seus instrumentos normativos: o protagonismo do plano diretor municipal	70
2.3	O Plano diretor e plano de rotas acessíveis: a inclusão social das pessoas com deficiência na cidade	81
2.4	Calçadas: natureza Jurídica e responsabilidade.....	90
3	O RECONHECIMENTO DAS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA COMO SUJEITOS DO DIREITO À CIDADE SUSTENTÁVEL	99
3.1	Pessoa com deficiência e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU.....	99
3.2	Acessibilidade como compromisso assumido internacionalmente pelo Estado Brasileiro	109
3.3	O tratamento dispensado à acessibilidade nas calçadas do centro do Rio de Janeiro.....	121
4	A CONSTRUÇÃO DA ROTA ACESSÍVEL E SEGURA PARA TODOS	138
4.1	Análise do inquérito civil público MPRJ 2016.01180816	138
4.2	“Nada sobre nós sem nós”: Entrevistas com pessoas com deficiência	144
4.3	A revisão do Plano Diretor Municipal do Rio de Janeiro: rota acessível e segura, um direito em construção.....	158
	CONCLUSÃO	177
	REFERÊNCIAS	184
	APÊNDICE – Roteiro de Entrevista	198

INTRODUÇÃO

Organismos internacionais já apontaram que é grande o número de pessoas com deficiência ao redor do mundo e que a maior parcela delas vive nos países em desenvolvimento. A realidade no Brasil e no Município do Rio de Janeiro não tem cenário diferente. Importa ainda que, dentre as pessoas com deficiência, relevante número possui grande ou total dificuldade na mobilidade, o que reclama a formulação de políticas públicas de acessibilidade para incluí-las na dinâmica urbana.

No presente estudo, que versa sobre acessibilidade urbanística nas calçadas e passeios públicos do Centro da Cidade do Rio de Janeiro, destacam-se as deficiências motoras e visuais, por serem as mais afetadas pelas dificuldades na mobilidade urbana. Muitos homens e mulheres com essas e outras deficiências, em idade laborativa, se encontram desocupados na capital fluminense, sugerindo a existência da correlação entre deficiência e renda.

Isso demonstra que, não obstante a existência de farta legislação em vigor sobre acessibilidade para pessoas com deficiência, bem como objetivos assumidos em âmbito internacional, as medidas adotadas pelo poder público não são suficientes para a garantia de acessibilidade às pessoas com deficiência, especificamente nas calçadas e passeios públicos do Centro do Rio de Janeiro, que é o marco espacial deste estudo, o que contribui diretamente para as baixas taxas de escolaridade e empregabilidade dessa população.

Embora os textos normativos tenham em muito avançado no campo teórico - e muitas obras de grande relevância tenham sido produzidas sobre planejamento urbano, abordando estudo de plano diretor (algumas delas servem de referência a este projeto e enriquecerão a futura dissertação), - poucos estudos acadêmicos são encontrados sobre acessibilidade em termos de planejamento urbano, notadamente na cidade do Rio de Janeiro, concorrendo para que permaneça atual a marginalização de pessoas com deficiência.

Mesmo com a superação da perspectiva de integração e adoção expressa da inclusão social, elas continuam excluídas e segregadas do corpo urbano, vivendo em maior número distanciadas dos centros e das possibilidades de estudo e trabalho. Em decorrência disso, na relação entre espaço e sociedade, este segmento permanece invisibilizado e impossibilitado de influenciar nos modos de vida coletivo.

Apesar de estabelecido pelo Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) e com a posterior promulgação da Lei Brasileira de Inclusão para Pessoas com Deficiência – Lei Federal nº 13.146/2015, pouco se tem avançado em termos de políticas públicas de

acessibilidade no meio urbano pelo Município do Rio de Janeiro. Por esta razão, através de uma dinâmica interdisciplinar, é tratada a importância da implementação de um plano urbanístico para as calçadas do Centro da cidade do Rio de Janeiro.

Sob este enfoque, a pesquisa teve como objetivo geral situar a acessibilidade no debate do planejamento urbano, evidenciando-a como direito social fundamental da pessoa com deficiência, por meio do qual se alcança a efetiva inclusão, a participação na vida da cidade e a cidadania desse grupo.

Neste passo, foram investigados os deveres legais do Poder Público, especialmente do Município do Rio de Janeiro no que tange ao direito à acessibilidade urbanística, em face das diferentes espécies de deficiência e as políticas públicas efetivamente formuladas, bem como as previsões constantes do Plano Diretor, em conformidade com o Estatuto da Cidade. Buscou-se problematizar as noções de acessibilidade implementada nas cidades do Rio de Janeiro, a partir de reflexões sobre “segregação socioespacial”, “cidades sustentáveis”, “cidades inclusivas”, “plano de rota acessível”, entre outras.

Com a pesquisa bibliográfica foi também abordado o tratamento conferido pela doutrina sobre o tema, inclusive em relação à obrigatoriedade de elaboração de plano de rota acessível, incluído na Lei Federal nº 10.257/2001 – Estatuto da Cidade pela Lei Federal nº 13.146/2015 – Lei de Inclusão da Pessoa com Deficiência. Objetivou-se, ainda, comparar os anseios da população com deficiência com as políticas efetivamente adotadas.

A fim de traçar semelhanças e perceber modificações de paradigmas, no Capítulo 1 as pessoas com deficiência são identificadas como minoria social que reclama políticas públicas na busca pela inclusão na sociedade, com dignidade e em condição de igualdade com as demais pessoas. Também é discorrido que a discriminação desse grupo vem sofrendo um processo de transformação e de reconhecimento de direitos e, por isso, o tema é merecedor de destaque no planejamento urbano municipal.

No que concerne às minorias, destacaram-se os estudos de Hannah Arendt, que consagram especial atenção para as minorias e para os apátridas, abordando-os como aqueles que não participam de nenhuma comunidade política e que por muito tempo foram ceifados de seus direitos básicos e fundamentais, em razão da ausência de governos que os representassem e protegessem.

Para que se identifique a existência e condições de uma minoria social, é preciso que se analise o contexto social e histórico específico. Para caracterizá-las, alguns elementos são peças-chave e se repetem, de modo que, por minoria, deve-se entender um grupo formado por sujeitos de direito que se identificam entre si, em condição de vulnerabilidade decorrente de

sua posição de não dominação e ausência de representatividade frente aos órgãos de poder, podendo estar ou não em inferioridade numérica. Para fins deste trabalho, o grupo das pessoas com deficiência é considerado minoria social, uma vez que se trata de grupo cujos pleitos e necessidades são comumente desprivilegiados em razão da sub-representatividade, sobretudo nos locais de poder e tomada de decisão, e, conseqüentemente, na construção das normas e políticas.

Ele representa o que a filósofa Nancy Fraser denominou coletividade bivalente, tendo em vista sua sujeição tanto à injustiça cultural quanto à econômica, o que motiva e justifica o direcionamento a ele de políticas públicas de reconhecimento e de redistribuição. A necessidade de políticas de reconhecimento é amparada pela concepção vigente de inclusão social, que favorece a individualidade dos sujeitos e o direito à diferença ao entender que as barreiras a serem superadas estão na sociedade e não no sujeito.

Noutro giro, a política de redistribuição encontra respaldo em números apontados pelo IBGE, os quais demonstram que essa parcela populacional está afastada da rede de ensino e do mercado de trabalho, perpetuando situações de segregação. As políticas de reserva de vagas em concursos públicos, de contratação em empresas privadas e de implementação do desenho universal no tecido urbano são exemplos da redistribuição, por visarem corrigir situação de exclusão social. A implementação de acessibilidade nas vias e espaços existentes na cidade é considerada uma política de transformação, que nas palavras de Fraser são “um remédio para a injustiça cultural-valorativa”.

Com o fito de demonstrar o caminho de reconhecimento de direito dessa minoria, será abordada a evolução do tratamento jurídico-social dispensado a quem possuía alguma deficiência, que variou entre 4 fases: 1) A exclusão social; 2) A segregação; 3) A integração; e 4) A inclusão social.

Sob a égide da inclusão social hoje vigente, a responsabilidade pela transposição destas barreiras passa a ser bilateral. Resta ultrapassada a presunção de que cabe à pessoa com deficiência vencer as barreiras a ela impostas; o Estado e a sociedade possuem responsabilidade na superação das barreiras em igual monta, em especial o Município, dado seu protagonismo na elaboração da política urbana.

As seções seguintes do Capítulo 1 abordam a evolução da normatização dos direitos da pessoa com deficiência, em cenário internacional e no ordenamento jurídico pátrio, demonstrando as lutas sociais que colaboraram com a passagem do modelo médico e da política de integração para o modelo social, que acompanha a inclusão das pessoas com deficiência. É exposto que somente no século XX, após as deficiências adquiridas durante as

duas grandes guerras mundiais e com o avanço dos estudos e técnicas de medicina, a Europa instituiu a integração das pessoas com deficiência no mercado de trabalho de forma significativa, por esse motivo, a questão passou a ser tratada sob um viés humanitário.

Por muitos anos a questão da deficiência não foi abordada pelas declarações internacionais de direitos humanos. o que só foi alterado em 1971, quando surge a Declaração dos Direitos das Pessoas com Retardo Mental, seguida em 1975 pela Declaração dos Direitos das Pessoas Deficientes. A assunção do tema da deficiência como questão de direitos humanos foi passo essencial para o acolhimento, pela comunidade internacional, dos direitos e liberdades desse grupo de pessoas. Assim, é abordado o importante papel desempenhado pela ONU na consagração dos direitos humanos das pessoas com deficiência até a promulgação da Convenção Internacional sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência.

Na última seção do primeiro capítulo é discutido o desenvolvimento da legislação brasileira e apontada a relação existente entre a consagração da inclusão social das pessoas com deficiência e o direito à cidade. Neste passo, apresenta-se o desenvolvimento da previsão constitucional dos direitos das pessoas com deficiência nas constituições nacionais, desde a primeira, na Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934, até a atual Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988.

Em paralelo, destaca-se a existência do processo de reconhecimento da cidadania da população vulnerável, que suscitou um grande movimento pela reforma urbana, materializado expressamente nos artigos 182 e 183 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Com esse movimento, a cidade passa a ser um bem público, cuja gestão deve ser submetida ao interesse coletivo, com o reconhecimento do direito à cidade. Neste diapasão, a Constituição também consagrou disposições sobre acessibilidade em logradouros e nos transportes em nível constitucional: o parágrafo 2º do artigo 227 dita que “a lei disporá sobre normas de construção dos logradouros e dos edifícios de uso público e de fabricação de veículos de transporte coletivo, a fim de garantir acesso adequado às pessoas portadoras de deficiência”. E sobre a adaptação dos já existentes, o artigo 244 estatui que “a lei disporá sobre a adaptação dos logradouros, dos edifícios de uso público e dos veículos de transporte coletivo atualmente existentes a fim de garantir acesso adequado às pessoas portadoras de deficiência”.

Em atendimento ao mandamento constitucional, seguiram-se leis sobre acessibilidade no meio urbano, como a Lei Federal nº 7.853/1989, nº 10.048/2000 e nº 10.098/2000, as duas últimas regulamentadas pelo Decreto Federal nº 5.296/2004. Após o processo de internalização da Convenção Internacional sobre os Direitos da Pessoa com

Deficiência, que atribuiu à Convenção e a seu protocolo facultativo estatuto de norma constitucional, foi promulgada a Lei Federal nº 13.146/2015 – Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência. Na presente dissertação, o conceito de acessibilidade utilizado é aquele previsto no artigo 3º da aludida lei:

possibilidade e condição de alcance para utilização, com segurança e autonomia, de espaços, mobiliários, equipamentos urbanos, edificações, transportes, informação e comunicação, inclusive seus sistemas e tecnologias, bem como de outros serviços e instalações abertos ao público, de uso público ou privados de uso coletivo, tanto na zona urbana como na rural, por pessoa com deficiência ou com mobilidade reduzida.

Além dessas leis, importa destacar que, ao se voltar a ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade como objetivo da política urbana, a Lei Federal 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) reconhece a acessibilidade como imprescindível, elegendo-a como diretriz-geral, no que é acompanhada pela Lei Federal 12.587/2012 (Lei da Política Nacional de Mobilidade Urbana). Não obstante, a realidade existente no Rio de Janeiro se distancia do ideal de cidade acessível, o que demanda a adoção de projetos e políticas públicas pelo Município.

A pesquisa se volta para a acessibilidade nas calçadas e passeios públicos do Centro do Rio de Janeiro, elementos de extrema importância na vida da cidade, como já mencionado por Jane Jacobs. Por meio delas os cidadãos, de forma natural e por seus próprios meios, deslocam-se e vivenciam a urbe democraticamente e por este motivo devem ser objetos de um planejamento urbano que as torne acessível a todos, diante das altas taxas de desigualdade social que circundam as pessoas com deficiência, refletidas por dados já analisados por institutos de pesquisa e estatísticas que demonstram baixas taxas de escolaridade e empregabilidade dessas pessoas.

Assim, no Capítulo 2 da dissertação, debate-se o planejamento urbano para o desenvolvimento urbano inclusivo. Nele, inicialmente é exposta a evolução do planejamento urbano, desde a Escola Francesa, que se voltava para o ordenamento do espaço de forma racionalizada, em primeiro momento utilizado para solucionar questões sanitárias e, após, utilizado como técnica necessárias para superar possíveis barreiras ao desenvolvimento econômico das cidades.

A cidade concebida nos modelos dessa Escola Francesa do Planejamento Urbano tinha como objetivo, em verdade, atender aos padrões e necessidades apresentadas pelo processo de industrialização e aos interesses mercadológicos, e como resultado, ofertava maior relevo à dimensão espacial da cidade.

Nessa concepção de planejamento voltado para o crescimento econômico, muitas cidades foram modificadas para fomento do projeto de Henri Ford de produção de automóveis em larga escala, fato que além de popularizar a aquisição do novo meio de transporte individual e privado, suscitou o desenvolvimento de outros ramos de industrialização ligadas a fabricação veicular. O incremento do setor automobilístico fez com que os planejadores das primeiras décadas do século XX se ocupassem das ruas em detrimento das calçadas e passeios públicos e não dispensassem atenção para o fato de que todo trajeto, mesmo os majoritariamente realizados por meio de veículos, são iniciados e finalizados pela caminhada.

A pesquisa tem fundamento no planejamento urbano que atenda à concepção do direito à cidade e que tenha o cidadão como protagonista no meio urbano, compreendendo-se que o espaço físico – e a cidade em sua complexidade – deve atender às necessidades de todos os cidadãos, conferindo-lhes bem-estar e sentimento de pertencimento.

Assim, com a ótica da cidade como direito de todos, são abordados os ensinamentos trazidos por Jane Jacobs, na obra “Morte e Vida de Grandes Cidades” e Jan Gehl, no livro “Cidade para todos”. Ambos os autores criticam o planejamento ortodoxo e propõem cidades mais democráticas e diversas, atribuindo às calçadas prioridade sobre as vias destinada ao trânsito de veículos.

A partir disso, passa-se ao aspecto jurídico do planejamento urbano, expondo que se trata de tema afeto aos juristas, dada sua previsão e relevância constitucional e obrigatoriedade na busca pelo desenvolvimento urbano e função social da cidade. Assim, são tratadas as previsões constitucionais e legais da política urbana e de seus instrumentos normativos, conferindo-se maior atenção ao plano diretor, por se tratar do instrumento básico, conforme apontado pela Constituição da República.

Na seção seguinte, aborda-se o plano de rotas acessíveis, cuja previsão na Lei Federal nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) foi introduzida pela Lei Federal nº 13.146/2015 (Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência). Cuida-se de instrumento do planejamento urbano de grande relevância para a implementação da inclusão social de pessoas com deficiência, obrigatório para todas as cidades que tenham elaborado o plano diretor. A ausência de acessibilidade nas rotas cotidianas das pessoas influencia na qualidade de vida e no bem-estar dos cidadãos com deficiência, além de violar o direito fundamental à mobilidade urbana e à dignidade humana.

Segundo estabelecido no inciso XIX do artigo 2º do Estatuto da Cidade (garantia de condições condignas de acessibilidade), uma vez verificado que a concepção do espaço urbano proporcione segregação de pessoas com deficiência e desigualdade social, deverá o

Administrador planejar a política pública da cidade a direcionando para a execução de espaços acessíveis para todos, por meio da implantação do desenho universal. Dessa forma, o plano de rotas acessíveis encontra amparo nas diretrizes do Estatuto da Cidade.

Tendo em vista as dissonâncias existentes em relação ao tratamento normativo dispensado às calçadas e que essa divergência colabora para que as calçadas brasileiras se encontrem em más condições construtivas e/ou de manutenção, destacou-se uma seção para discutir sua natureza jurídica. Para tanto, foram examinados leis e julgado do Superior Tribunal de Justiça sobre o tema. Após análise, as calçadas são consideradas na presente dissertação como bem público de uso comum do povo.

O Capítulo 3 destina-se a cuidar do reconhecimento das pessoas com deficiência como sujeitos do direito à cidade. Neste sentido, situa-se à acessibilidade no debate atual sobre desenvolvimento sustentável, destacando-se os compromissos assumidos pelo Brasil em cenário internacional, notadamente os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Organização das Nações Unidas e a Nova Agenda Urbana.

Aborda-se, então, as medidas efetivamente adotadas pelo Brasil, por meio de uma observação não aprofundada, por não se tratar do objeto da presente investigação, dos programas e políticas nacionais voltados às pessoas com deficiência, notadamente relacionados à acessibilidade no meio urbano. São explicitadas experiências municipais de Porto Alegre, São Paulo e Campinas, a título de colaboração com a pesquisa.

Passa-se, em seguida, à verificação das políticas urbanas de acessibilidade formuladas na Cidade do Rio de Janeiro e normas municipais em que o tema é tratado, como no Plano Diretor Municipal - Lei Complementar Municipal n. 111/ 2011, que prescreve que as calçadas e outros espaços públicos de uso comum do povo devem garantir acessibilidade e mobilidade a todas as pessoas, em especial aquelas com deficiência e mobilidade reduzida, sem que tenham sido estabelecidas ações estruturantes neste sentido.

Encerrando o Capítulo 3, examinam-se, além da legislação, os programas e políticas executados por Poder Executivo Municipal para a implementação de acessibilidade na cidade, sobretudo na região central. Destaca-se o Caderno Calçadas Cariocas, criado por ocasião dos jogos internacionais que aconteceram na Cidade do Rio de Janeiro, contudo, poucos foram os avanços nas regiões que não tem vocação turística.

No Capítulo 4, abordam-se as mudanças de paradigma necessárias para implementação de acessibilidade no Rio de Janeiro. Com esse enfoque, foi realizada análise do inquérito civil público MPRJ 2016.01180816 em trâmite na Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva da Pessoa com Deficiência da Capital, no qual foram encontrados

levantamentos sobre os prédios públicos localizados no Centro do Rio de Janeiro e condições de acessibilidade.

Na segunda seção desse capítulo, abordam-se os anseios da população com deficiência em relação às condições de acessibilidade das calçadas do centro do Rio de Janeiro, o que foi investigado por meio de entrevistas semiestruturadas com representantes do Conselho Municipal da Pessoa com Deficiência e membros da sociedade civil com deficiência.

Por fim, foi abordada a evolução normativa do tema via análise do processo de revisão do plano diretor da Cidade do Rio de Janeiro. Observou-se, assim, a urgência da construção da ideia de rotas acessíveis no bojo do planejamento urbano carioca para a desejada inclusão social.

1 O DIREITO DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA

1.1 O direito de minorias

A historicidade é uma das características inerentes aos direitos humanos, decorrente de seu processo evolutivo, que é assinalado por mudanças e adaptações às realidades sociais e econômica dos Estados. Considera-se o passado e se reconhece a história, as dinâmicas dos povos, culturas e costumes. Essa característica justifica algumas passagens históricas que serão tratadas de forma breve no primeiro capítulo desta dissertação, sem a pretensão de esgotar o tema, apenas a fim de ilustrar a longa trajetória em torno do próprio direito de existir das pessoas com deficiência e no intuito de demonstrar a importância de que os direitos dessas pessoas não retrocedam.

As percepções relativas à sociedade, cidadania e política em muito se alteraram, nada obstante, com toda a relevância e progressos trazidos pelas sociedades ao longo do tempo, sobretudo com as Revoluções Americana e Francesa¹, os diplomas internacionais delas derivados não foram suficientes para coibir as violações à condição humana que continuaram marcando guerras, invasões, regimes totalitários, discriminações e violações de direito de toda sorte, como ainda ocorre atualmente. Mesmo porque, tais diplomas foram elaborados sob uma perspectiva de descolonização dos países e regiões submetidos ao poder imperialista das grandes metrópoles e na consolidação de um regime internacional.²

Com essas declarações internacionais, ao homem são reconhecidos direitos inalienáveis. Para alguns, eles seriam oriundos tão somente da condição humana, independentemente de suas posições políticas e sociais.³ Não obstante, a realidade política global revelou que, em verdade, não se trata de direitos inatos ou naturais ao ser humano, já que muitos momentos da história registram transgressões a eles, como nos casos de guerra e em alguns regimes de extremo autoritarismo.

¹ FERREIRA FILHO, M. G. **Direitos humanos fundamentais**. 15 ed. São Paulo: Saraivajur, 2016. p. 35-46.

² MADRUGA, S. **Pessoas com deficiência e direitos humanos: ótica da diferença e ações afirmativas**. 4 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021, p. 44.

³ BRITO, F. **A ruptura dos Direitos Humanos na filosofia política de Hannah Arendt**. *kriterion*, Belo Horizonte, nº 127. Jun./2013, p. 179. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/kr/a/NCnnWVLrHMTVC4LBmkCDd8R/?lang=pt#>>. Acesso em: 25 maio 2022.

É certo que a condição humana deveria ser motivo bastante para que os direitos básicos fossem respeitados, contudo, em alguns períodos e locais, pessoas foram violadas até mesmo em seu direito à vida e à existência. Com isso, para que os direitos humanos sejam efetivamente tratados como tal, é imperioso o reconhecimento e a tutela pelo corpo político e social, em seu caráter positivo (por meio de ações de efetivação de direitos) e negativo (funcionando como restrições, proibições de violação).

Somente após a Segunda Guerra Mundial, com o clamor pela restauração da dignidade perdida, sobretudo em razão do nazismo, que a necessidade de assegurar direitos humanos, civis, políticos e sociais, buscando igualdade entre os cidadãos se mostrou urgente. O resgate dos direitos humanos ganha vulto em âmbito internacional como forma de coibir a continuação de comportamentos violadores da condição humana que vinham sendo considerados legítimos, como é o caso da aniquilação de pessoas negras e com deficiência, e sobretudo com a perseguição a judeus e outras minorias étnicas e sociais durante o holocausto nazista.

Com o fim da Segunda Guerra Mundial, em 1945, ocorre a relativização da soberania do Estado, isto é, deixa-se de olhar o ser humano como um sujeito de direito nacional, passando-se a encará-lo como sujeito de direito internacional. Assim é inaugurado um sistema normativo internacional em defesa do indivíduo, ora reconhecido como detentor de um direito supranacional.

Essa era a ideia defendida pela filósofa Hannah Arendt⁴, que compreendia que a condição humana e seus direitos não deveriam ficar adstritos ao território e ao povo ao qual originalmente pertencesse, não bastando a proteção nacional. Não há razoabilidade no reconhecimento de alguém como cidadão, com direitos civis e políticos, limitados a uma comunidade nacional, o que seria, inclusive, um paradoxo em relação à teoria daqueles que defendiam que os direitos humanos seriam inatos à condição humana. Não há lógica no pensamento de que essa condição se perde com a travessia de fronteiras geográficas. Assim, destaca-se o sistema de normas internacionais de Direitos Humanos.

Com esse movimento internacional de relativização da soberania do Estado em favor da proteção dos direitos humanos e o respeito ao indivíduo como sujeito de direito, que, em 1945, surge a Organização das Nações Unidas e em sequência, em 1948, é adotada a Declaração dos Direitos Humanos, mais importante documento de uma nova fase de

⁴ ARENDT, H. **A condição humana**. Tradução: Roberto Raposo. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária. 2007. passim.

normatividade, cuja fonte de reconhecimento se torna o homem e não mais a religião ou hierarquias sociais.

Ela foi inspirada pela Declaração de Independência dos Estados Unidos e Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, ambas do final do século XVIII, e consolida a afirmação de uma ética universal, tendo em vista que instaura um consenso sobre valores de cunho global a serem seguidos pelos Estados signatários.⁵

Diferencia-se das Cartas de direitos humanos tradicionais por consagrar não apenas direitos civis e políticos, mas também econômicos, sociais e culturais e positivar o princípio da universalidade dos direitos humanos, prelecionando que todas as pessoas nascem livres e iguais em dignidade e em direitos; são dotadas de razão e de consciência; e devem agir em relação umas às outras com espírito de fraternidade. Além disso, também é tocada pelo princípio da indivisibilidade, eis que os direitos econômicos, sociais e culturais são considerados de mesma estatura que os direitos civis e políticos anteriormente autenticados, interrelacionados e interdependentes entre si, constituindo, assim, um complexo integral.⁶

Com o sistema internacional criado, busca-se maior efetividade na promoção de direitos fundamentais, o objetivo final dos Estados comprometidos com o sistema é a primazia da tutela da dignidade humana. Esse ideário e objetivos desenvolvidos da Convenção Internacional de Direitos Humanos de 1948 foram ratificados pela Convenção de 1993, denominada Convenção de Direitos Humanos de Viena. Nela se reconhece expressamente que todos os direitos do homem derivam da dignidade e do valor inerente à pessoa humana, que é o tema central dos direitos do homem e das liberdades fundamentais, devendo, conseqüentemente, ser o seu principal beneficiário e participar ativamente na concretização de tais direitos e liberdades.

Não se percebe, aqui, restrições de qualquer natureza, ao contrário, reconhece-se que a dignidade é inerente a todos os membros da família humana, cabendo ao Estado assegurar meios para que os diferentes sujeitos tenham condições de igualdade e de participação cidadã. A partir dessa ótica, é dado um passo para além da ideia original dos direitos humanos, voltada para liberdades negativas em relação ao Estado.⁷

⁵ PIOVESAN, F. **Direito ao desenvolvimento**: Desafios contemporâneos. In: _____. Temas de Direitos Humanos. 11 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018. p. 61-62.

⁶ Ibidem, p. 64-65.

⁷ FORNASIER, M. O; LEITE, F. P. A. Direitos fundamentais à acessibilidade e à mobilidade urbanas da pessoa com deficiência: uma abordagem sistêmico-autopoiética / Fundamental rights to urban accessibility and mobility of people with disabilities: a systemic-autopoietic approach. **Revista de Direito da Cidade**, v. 8, n. 3,

Ao indivíduo deve ser garantido respeito a seus direitos humanos e, para tanto, importa que seja assegurada participação social efetiva no espaço público, lugar nas relações sociais como sujeito de direitos, com reais possibilidades de ações, falas e opiniões. Além de não caberem restrições de ordem geográfica, limitadoras de direitos pelo arbítrio de um Estado Nacional.

Com a nova visão dos direitos humanos, que se divorcia da concepção tradicional e hegemônica, que se baseava tão somente na dogmática das declarações e sem esquecer os critérios tradicionalmente recepcionados ao redor do mundo, busca-se o diálogo intercultural na linguagem dos direitos, a fim de concretizar a dignidade humana. É descabida a defesa da tese segundo a qual os direitos humanos são naturais e se incorporam ao homem desde o nascimento, não se trata de algo estritamente ligado à essência humana eterna, mas de processos e dinâmicas sociais, políticas, econômicas e culturais, que se formam e reformam a partir do modo de produção e de relações sociais capitalistas.⁸

Deve-se buscar a igualdade entre os homens, decorrente de uma construção política e não de sua natureza humana individualmente considerada. Não fosse assim, a ausência de direitos das minorias durante a vigência de regimes totalitários jamais teria sido legitimada. Os direitos humanos só podem ser compreendidos da análise do campo político⁹, uma vez que o homem não vive só, ele é elemento em um espaço público, e por essa razão seus direitos e deveres apenas podem ser tratados sob a perspectiva pública. Sob esse viés, a dignidade só pode ser considerada diante de um contexto de relações humanas, já que o indivíduo excluído da teia das relações fica despido da sua própria dignidade.¹⁰

Um indivíduo segregado, alvo de privações e violências e de toda sorte de desmandos, desprovido de cidadania e participação social - como ocorre com parcelas populacionais vítimas de preconceitos e alijadas do corpo social, desassistidas de suas necessidades, inclusive civis e políticas – é desnudo de dignidade humana.

p. 916, ago. 2016. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/22432/17879>>. Acesso em: 26 out. 2022.

⁸ MADRUGA, S. Pessoas com deficiência e direitos humanos: ótica da diferença e ações afirmativas. 4 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021. p. 32-37.

⁹ BRITO, F. **A ruptura dos Direitos Humanos na filosofia política de Hannah Arendt.** *kriterion*, Belo Horizonte, nº 127. Jun./2013, p. 184. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/kr/a/NCnnWVLrHMTVC4LBmkCDd8R/?lang=pt#>>. Acesso em: 25 maio 2022.

¹⁰ BRITO, R. Os Direitos Humanos na perspectiva de Hannah Arendt. **Rev. Ética e Filosofia Política**. v. 1 n. 9 jun./2006: Edição Especial Hannah Arendt. Juiz de Fora. p. 2. Disponível em: http://www.dhnet.org.br/direitos/filosofia/arendt/brito_dh_hannah_arendt.htm. Acesso em: 16 abr. 2022.

A privação fundamental dos direitos humanos manifesta-se, primeiro e acima de tudo, na privação de um lugar no mundo que torne a opinião significativa e a ação eficaz. Algo mais fundamental do que a liberdade e a justiça, que são os direitos do cidadão, está em jogo quando deixa de ser natural que um homem pertença à comunidade em que nasceu, e quando o não pertencer a ela não é um ato da sua livre escolha, ou quando está numa situação em que, a não ser que cometa um crime, receberá um tratamento independente do que ele faça ou deixe de fazer. Esse extremo, e nada mais, é a situação dos que são privados dos seus direitos humanos.

¹¹

Nesta esteira, a cidadania e, ainda mais, o exercício dela, mostra-se como essencial elemento da dignidade humana, sem a qual não é cabível afirmar que um indivíduo tem assegurado pelo Estado os seus direitos humanos.

Sob essa ótica e analisando o contexto sociopolítico do imperialismo, Arendt introduziu a noção do direito a ter direito. A partir disso é incoerente falar em direitos humanos diante de privações de condição legal para efetiva oportunidade de interferir na vida político-social da sua comunidade, é necessária a garantia de uma estrutura na qual o sujeito seja julgado apenas por suas ações e opiniões e não por condições, características ou religião.¹² É essencial a garantia de meios de participação social, tanto mediante previsão de direitos políticos, quanto por meio de outros direitos que sirvam como ponte para alcance daqueles. Neste sentido, é fundamental e básico o reconhecimento como sujeito de direitos, em gozo de capacidade e de ser cidadão.

Hannah Arendt, em sua obra “Origens do Totalitarismo” abordando a miséria humana que assinalou o mundo no período entre as duas Grandes Guerras, inicia a abordagem especial para as minorias e para os apátridas, que são aqueles que não participam de nenhuma comunidade política, colocando em xeque as previsões de direitos presentes nos diplomas americano e francês de Direitos Humanos, já que esses grupos foram por muito tempo ceifados de seus direitos mais básicos e fundamentais, mesmo com a vigência dos citados documentos internacionais.¹³ Eles não dispunham de governos que o representassem e protegessem, e por isso, eram obrigados a viver sob a regência dos Tratados das Minorias ou mesmo sob condições de total ausência de lei.

A ideia de ruptura dos direitos humanos se dissemina, a partir da compreensão de que, em verdade, eles não passariam de privilégio de sujeitos selecionados, no caso, os nacionais

¹¹ ARENDT, H. **A condição humana**. Tradução: Roberto Raposo. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária. 2007, p. 331.

¹² ARENDT, loc. cit.

¹³ Idem. **Origens do totalitarismo**. Tradução: Roberto Raposo. Ed de bolso. São Paulo: Companhia de Bolso. 2013. p. 289-290.

de etnias semelhantes, o que reflete uma verdadeira aclamação da homogeneidade étnica, que é característica típica dos estados totalitários¹⁴, mas não só deles. Nessa concepção de índole política, há um afastamento da acepção do homem como fonte de direitos e, por outro lado, o reconhecimento de que são as relações políticas a base do Direito.

Existia nessa época a convicção de que os Direitos do Homem se conjugavam à soberania nacional – essa perspectiva derivou da Revolução Francesa. Por conseguinte, os povos sem Estado, vale dizer, as minorias, restavam despidas dos próprios Direitos do Homem, ou direitos humanos, por não contarem com proteção nacional, mas tão somente com aquela que era conferida à Liga das Nações.¹⁵ Contudo, seus representantes não correspondiam aos interesses das minorias, tendo em vista que, no mais das vezes, eram estadistas nacionais.

Equivocadamente, há quem entenda por minoria um grupo formado por pequena quantidade de pessoas. Todavia, embora a terminologia utilizada possa induzir a tal entendimento, a concepção que será abordada é de minorias sociais, isto é, um grupo de pessoas que não são adequadamente tuteladas pelas nações a que se ligam.

Para efeitos da análise do Direito, então, compreende-se uma minoria quando estão presentes algumas características comuns entre grupos subrepresentados, como vulnerabilidade jurídico social, identidade em constante estado de reconstrução e luta contra o poder hegemônico mediante estratégias discursivas.¹⁶

O Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos de 1966 utiliza a expressão “minorias” no artigo 27, abordando-a como grupos de pessoas alvo de privações em razão de etnia, religião, cultura ou língua.¹⁷ Todavia, tal definição não se mostrou suficiente ou completa, motivo pelo qual cada Convenção ou documento define, de acordo com suas realidades, a conceituação de minoria, considerando os grupos a que seriam aplicadas as previsões.

¹⁴ BRITO, F. **A ruptura dos Direitos Humanos na filosofia política de Hannah Arendt**. *kriterion*, Belo Horizonte, nº 127. Jun./2013, p. 190. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/kr/a/NCnnWVLrHMTVC4LBmkCDd8R/?lang=pt#>>. Acesso em: 25 maio 2022.

¹⁵ ARENDT, H. **Origens do totalitarismo**. Tradução: Roberto Raposo. Ed de bolso. São Paulo: Companhia de Bolso. 2013. p. 292.

¹⁶ SODRÉ, M., 2005 apud VITORELLI, E. **Estatuto da igualdade racial e comunidades quilombolas**. Lei nº 12.228/2010 e Decreto nº 4.887/2003. 3 ed. Salvador: JusPODIVM, 2016, p. 25.

¹⁷ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. **Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (1966)**. Disponível em: <<https://www.oas.org/dil/port/1966%20Pacto%20Internacional%20sobre%20Direitos%20Civis%20e%20Pol%C3%ADticos.pdf>>. Acesso em: 06 fev. 2023.

Não obstante toda a divergência existente em torno do conceito desde que difundido por Hannah Arendt, para que se identifique a existência e condições de uma minoria social, é preciso que se analise o contexto social e histórico específico.¹⁸ Desta forma, as atuais minorias brasileiras não são exatamente aquelas tratadas por Arendt, mas outros grupos que seguem vulnerabilizados e subrepresentados pelo Estado brasileiro.

Para caracterizá-las, alguns elementos são peças-chave e se repetem, de modo que, por minoria, deve-se entender um grupo formado por sujeitos de direito que se identificam entre si, em condição de vulnerabilidade decorrente de sua posição de não dominação e ausência de representatividade frente aos órgãos de poder, podendo estar ou não em inferioridade numérica. Neste passo, no cenário brasileiro, destacam-se como minorias os indígenas, negros, mulheres, comunidade LGBTQIAP+, idosos e pessoas com deficiência. Esse último grupo será objeto do presente trabalho.

Ilustra a subrepresentatividade dessa coletividade o número de políticos com deficiência em mandato eletivo no Brasil. Segundo apontado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, com dados coletados pelo Tribunal Superior Eleitoral, a participação das pessoas com deficiência em cargos eletivos é muito baixa. Nas eleições de 2020 para Câmaras Municipais, a proporção de candidatos e candidatas com deficiência era de apenas 0,44% do total de candidatos (518 mil). Já o percentual de pessoas com deficiência eleitas foi de 0,90%.¹⁹ Nas eleições gerais de 2022, o TSE revela que em um universo de mais de 27 mil candidaturas aptas, 476 candidatos declaram deficiência, dos quais apenas 8 foram eleitos.²⁰

Na doutrina jurídica paira divergência sobre a necessidade de que sejam os direitos de minorias uma categoria autônoma, em complementação aos direitos humanos. Por um viés, há o entendimento de que se trata de direitos diferenciados, fundamentais para reconciliar diferenças culturais tradicionais e históricas, que não poderiam ser resolvidas com a subsunção à categoria tradicional dos direitos humanos.

¹⁸ RIOS JUNIOR, C. A. **Direito das minorias e limites jurídicos ao poder constituinte originário**. São Paulo: Edipro, 2013. p. 19.

¹⁹ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. (Org.). **Pessoas com deficiência e as desigualdades sociais no Brasil**. IBGE, 2022c. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101964_informativo.pdf>. Acesso em: 19 dez. 2022.

²⁰ SUPERIOR TRIBUNAL ELEITORAL - STE. **Estatísticas de eleição**: candidaturas com deficiência. Disponível em: <https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/seai/r/sig-candidaturas/defici%C3%Aancia?p0_ano=2022&session=206146303248458>. Acesso em: 06 fev. 2023.

Noutra banda, na defesa de uma perspectiva integradora, há quem perceba descabida a categorização, ao argumento de que os direitos humanos são para todos, respeitadas as diferenças coletivas e a diversidade, com o único fim de alcançar a dignidade humana. Assim, os direitos das minorias seriam parte integrante dos direitos humanos. Os partidários dessa corrente alegam, ainda, que eventual descrença nas atuais instituições não se resolveria com a criação de novos direitos ou por compartimentações, mas por assimilação de uma nova postura e atitude em relação ao que já existe.²¹

Não obstante compreensível a argumentação, nomear institutos e direitos tem se mostrado mais eficaz, não fosse assim, os direitos humanos também não reclamariam essa nomeação, pois correspondem a uma série de outros direitos, como igualdade, propriedade, vida, saúde, devido processo legal, meio ambiente e todo o arcabouço que os compõe.

Sabe-se que a normatização excessiva e a “categorização”, tão características do Estado Brasileiro, não é fiança de sucesso, todavia, nomear, classificar e abordar o tema de forma diferenciada traz ênfase a uma situação esquecida e negligenciada pelos Estados. É fato que o objetivo finalístico é um só: a dignidade humana, entretanto, os grupos minoritários partem de pontos diferentes no caminho para o gozo de direitos e participação social efetiva, e, por isso, reclamam políticas públicas também diferenciadas de redistribuição e reconhecimento e essas políticas, sobretudo a última, iniciam-se ao serem nomeadas. Com base nisso que o presente trabalho reconhece o direito das minorias como ramo autônomo do Direito.

Esses grupos minoritários representam o que a filósofa Nancy Fraser denominou coletividade bivalente²², tendo em vista sua sujeição tanto à injustiça cultural quanto à econômica, o que motiva e justifica o direcionamento a eles de políticas públicas de reconhecimento e também de redistribuição.

Hodiernamente, vislumbra-se o Princípio da Existência, calcado no ideal de que devam ser editadas leis que garantam a continuidade e a autorreprodução do grupo minoritário, para que subsista, física e culturalmente. Também faz parte do conjunto das normas norteadoras do Direito das Minorias o princípio da autonomia, o qual visa a que os grupos minoritários tenham liberdade acerca das políticas a eles aplicáveis e do modo como serão executadas; o princípio da inclusão, por sua vez, determina que as políticas públicas

²¹ MADRUGA, S. **Pessoas com deficiência e direitos humanos**: ótica da diferença e ações afirmativas. 4 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021. p. 46-47.

²² FRASER, N. Tradução: Julio Assis Simões. **Da redistribuição ao reconhecimento?** Dilemas da justiça numa era “pós-socialista”. In: cadernos de campo, São Paulo, n. 14/15, 2006. p. 233.

devem ser aplicadas também aos grupos minoritários, de maneira inclusiva, nos limites do que é ditado pelo princípio da autonomia.²³

É importante que os seres humanos, notadamente os que ostentem alguma condição de vulnerabilidade e subrepresentatividade, como é o caso das minorias existentes no cenário internacional, tenham os direitos sociais assegurados, no intuito de combater desigualdades sociais ainda persistentes. Essa é a maior expressão da busca pela isonomia em seu sentido material, desiguando situações desiguais para que se alcancem condições isonômicas de exercício dos direitos humanos.

Como já mencionado, as pessoas com deficiência integram uma minoria social, tendo em vista que se trata de grupo cujos pleitos e necessidades são comumente desprivilegiados em razão da sua subrepresentatividade, notadamente nos locais de poder e tomada de decisão, e, conseqüentemente, na construção das normas e políticas, como revelou a já citada pesquisa sobre os cargos eletivos.

A necessidade de políticas de reconhecimento deriva da superação da anterior concepção de integração social, sob a qual os sujeitos eram instados a passar por um processo de “normalização” para serem aceitos no ambiente social, sem que fossem respeitadas suas especificidades, condições e características. Essa política pautou diversas normativas nacionais e internacionais sobre pessoa com deficiência, conforme se verá no item adiante. Tal percepção não mais subsiste, tendo em vista que a inclusão social, concepção vigente, favorece a individualidade dos sujeitos e o direito à diferença.

Noutro giro, a política de redistribuição encontra respaldo no fato de que o grupo em comento se encontra afastado da rede regular de ensino e do mercado de trabalho, perpetuando situações de segregação e desigualdade social. As políticas de reserva de vagas em concursos públicos, contratação em empresas privadas e implementação de acessibilidade são exemplos da redistribuição por visarem corrigir situação de exclusão social.

Conquanto Nancy Fraser não tenha mencionado as pessoas com deficiência como exemplo de nenhuma das modalidades de políticas estatais, cabe a seu leitor-intérprete o exercício de compreensão de acordo com a realidade das minorias de seu Estado. Assim, sem desprezar os pensamentos contrários - tendo em vista que há quem entenda que esse grupo não apresenta uma luta pela sua cultura, condições e características, sob argumento de que há

²³ VITORELLI, E. **Estatuto da igualdade racial e comunidades quilombolas**. Lei nº 12.228/2010 e Decreto nº 4.887/2003. 3 ed. Salvador: JusPODIVM, 2016. p. 28-29.

“falta de solidariedade com vistas à preservação de cultura, tradições, religião ou idiomas”²⁴—entendem-se necessárias políticas públicas voltadas para pessoas com deficiência com observância desse duplo caráter discorrido por Fraser.

Neste diapasão, compreende-se que uma das políticas públicas necessárias à garantia dos direitos sociais-fundamentais de pessoas com deficiência é a implementação de acessibilidade urbanística nas calçadas e passeios públicos existentes na cidade. As medidas com esse viés implementadas pelo Estado são políticas de transformação, que nas palavras de Fraser seriam “um remédio para a injustiça cultural-valorativa”²⁵, embora seja preciso destacar que essa medida não favorece apenas a pessoas com deficiência, mas a toda a população local.

1.2 A normatização do direito das pessoas com deficiência

Registros históricos e legislativos demonstram que o tratamento dispensado às pessoas com deficiência no meio social variou entre a completa exclusão até a inclusão social, hoje normatizada em tratados internacionais e leis domésticas. Esse processo de inclusão da pessoa com deficiência na sociedade foi traçado por um caminho de movimentos e lutas sociais que originaram a progressiva regulamentação da matéria. No entanto, a discriminação deste grupo de pessoas existe desde os primórdios das civilizações humanas e ainda é presente na atualidade e, por isso, merecedora de destaque nas políticas públicas urbanas.

O trato dispensado a pessoas com deficiência variou entre 4 fases, para fins de catalogação. Na Antiguidade Romana, quando se dispunha de poucos conhecimentos científicos e médicos acerca das causas pelas quais uma pessoa nascia com deficiência, as relações se baseavam em religião e superstições. Essa época é marcada pela exclusão social, que legitimava, por exemplo, que, em rituais próprios, a vida do recém-nascido com alguma deficiência física fosse retirada e que a criança fosse enterrada viva ou atirada em abismos.²⁶ Neste primeiro momento, nota-se que nem o direito básico de todo ser humano à vida era

²⁴ WUCHER, 2000 apud RIOS JUNIOR, C. A. **Direito das minorias e limites jurídicos ao poder constituinte originário**. São Paulo: Edipro, 2013, p. 24.

²⁵ FRASER, N. Tradução: Julio Assis Simões. **Da redistribuição ao reconhecimento?** Dilemas da justiça numa era “pós-socialista”. In: cadernos de campo, São Paulo, n. 14/15, 2006. p. 236.

²⁶ JORGE NETO, F. F.; CAVALCANTE, J. Q. P. **Direito do trabalho**. 4 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. V. 2, p. 1.049.

garantido àqueles que apresentavam alguma deficiência e, em algumas civilizações, nem mesmo o reconhecimento como ser humano era assegurado aos que nascessem com essa condição.

A segunda fase é representada pela segregação social, caracterizada pela destinação de locais próprios para pessoas com alguma deficiência, as quais eram apartadas do seio da sociedade, sob pretexto de oferta de ensino e/ou tratamentos de saúde. Nesse período se registram inaugurações de hospitais de beneficência, sob influência do amor ao próximo apregoado pela Igreja Católica²⁷. Ela é seguida pela aclamação global do modelo da integração social, decorrente dos movimentos sociais que tiveram força a partir da década de 70. Sob essa terceira fase as pessoas com deficiência passam a ter direitos fundamentais afiançados pelos Estados, para além da assistência social, mas precisam se adequar às barreiras sociais impostas.

Por fim, a quarta fase é da inclusão social, que rege as normativas contemporâneas vigentes. Segundo sua concepção, a condição de pessoa com deficiência se relaciona diretamente com as barreiras sociais encontradas, não se tratando de uma característica presente singularmente na pessoa dita com deficiência.

Embora se faça referência a fases, importa esclarecer que a subsequente não necessariamente faz encerrar a que a antecede. Ainda hoje há instituições de ensino, de assistência social, de lazer, que seguem adotando práticas segregadoras, criando ambientes destinados apenas a pessoas com deficiência, desprezando o fundamental contato social. Essa prática/cultura também é refletida no espaço urbano, pois tal política tem o condão de perpetuar o apartamento das pessoas com deficiência das demais, mesmo quando escorada em argumentos com traços de cuidados para com elas. Todo esse modo de pensar e de se relacionar corresponde a uma atuação social capacitista, que traduz toda forma de discriminação ou opressão direcionada a alguém em razão de sua deficiência.

Dentre as quatro fases que marcam a relação das pessoas com deficiência perante a sociedade, a integração e a inclusão social merecem maior destaque no presente trabalho, tendo em vista que acompanham o reconhecimento dos direitos fundamentais das pessoas com deficiência e o dever de tutela do Estado. Elas fundamentam diversas normativas promulgadas, inclusive no Brasil.

²⁷ GALVÃO FILHO, T. A. **A tecnologia assistiva para uma escola inclusiva: apropriação, demandas e perspectivas**. 2009. Tese (Doutorado) – Faculdade de Educação, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2009, p. 88. Disponível em: <<https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/10563/1/Tese%20Teofilo%20Galvao.pdf>>. Acesso em: 03 nov 2020.

A integração social confirma a posição da pessoa com deficiência como sujeito de direitos humanos e busca meios de garantir seu acesso ao mercado de trabalho, rede de ensino e saúde, assim como a outros direitos de cunho social e à própria cidadania. Diz respeito ao oferecimento de condições para que as pessoas com deficiência pudessem ingressar no meio social; todavia, sob sua égide, apenas a elas era imposto o dever de adaptação ao meio e superação das barreiras existentes, enquanto a sociedade e o Estado estavam excluídos de qualquer parcela de responsabilidade nesse processo. Mesmo assim, esse foi um passo de extrema importância e trouxe inquestionáveis avanços para essa classe de pessoas, uma vez que farta legislação foi promulgada sob este viés.

Somente na década de 50 do século XX, após um grande contingente de sujeitos com deficiência (alguns desses até considerados heróis da história) emergir, em decorrência de mutilações durante as duas grandes guerras mundiais, tem início um forte movimento para que as pessoas com deficiência fossem vistas e fizessem parte da sociedade de forma mais ativa.

Com esse apelo e interesse social, somado ao avanço dos estudos e técnicas de medicina, a Europa instituiu a integração das pessoas com deficiência no mercado de trabalho de forma significativa e passou a adotar um viés humanitário²⁸. Não obstante, era imposto às pessoas um árduo processo individual de normalização e adequação às condições da sociedade “normal”²⁹.

Nos anos que se seguiram, precisamente na década de 70, há um intenso movimento de minorias em torno da ideia de cidadania, associando-a ao pleno exercício de direitos e ao convívio entre iguais. Altera-se a compreensão de igualdade, relacionando-a com a aclamação da diversidade.³⁰ Fortifica-se a aceção de que não é razoável mencionar igualdade diante de uma seletividade de sujeitos de direitos e a de que todos deveriam ser reconhecidos em seus direitos e ter-lhes assegurados em igualdade de condições.

No que tange ao grupo das pessoas com deficiência, isso se justifica porque, não obstante tenha havido a elaboração e promulgação da Declaração Universal dos Direitos

²⁸ LARAIA, M. I. F. **A pessoa com deficiência e o direito ao trabalho**. 2009. 197f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC-SP. São Paulo, 2009, p. 29-30 Disponível em: <<https://tede.pucsp.br/bitstream/handle/8878/1/Maria%20Ivone%20Fortunato%20Laraia.pdf>>. Acesso em: 29 out 2022.

²⁹ BARBOZA, H. H.; ALMEIDA, V. Art.1o. In: _____. (Orgs.). **Comentários ao estatuto da pessoa com deficiência à luz da Constituição da República**. Belo Horizonte: Fórum, 201, p. 32.

³⁰ BOTELHO, A; SCHWARCZ, L. M. (org.). **Cidadania, um projeto em construção**: minorias, justiça e direitos. São Paulo: Claro Enigma, 1ª ed. 2012, p. 10.

Humanos pela Organização das Nações Unidas - ONU, este documento internacional, que marca a consagração da tutela de direitos humanos pós Segunda Guerra Mundial, não cuidou da temática das pessoas com deficiência, assim como também não o fizeram as mais prestigiadas cartas internacionais de direitos humanos de cunho geral, como a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem (1948), o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (1966), a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas e Discriminação Racial (1968) e a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (1969).

A omissão que se repetiu nos aludidos diplomas seguiu até 1971, quando surge a Declaração dos Direitos das Pessoas com Retardo Mental, seguida em 1975 pela Declaração dos Direitos das Pessoas Deficientes³¹. As declarações internacionais não possuem força cogente – isto é, não dispõem de conteúdo obrigatório no âmbito interno - e não requerem ratificação pelos Estados-membros; sua função é chamar atenção dos organismos internacionais para questões consideradas de relevância, como os das matérias de direitos humanos, e para que adotem medidas na busca de solução. A par disso, o reconhecimento do sistema internacional de direitos humanos deu início à relativização da soberania do Estado Nacional e culminou na admissão de intervenções no plano nacional em prol da proteção de direitos humanos, permitindo-se monitoramento e responsabilização internacional em casos de violação.³² Isso porque, como já abordado na seção anterior, os direitos são protegidos na esfera internacional.

Nota-se que por muitos anos as Nações Unidas não tratavam o tema referente às pessoas com deficiência como uma questão de direitos humanos e, consequente, como um dever de assegurar direitos ou se abster de violá-los, mas tão somente como uma questão social, que deveria ser enfrentada pelo Estado no bojo das políticas assistencialistas. O que se constata, então, é que essas pessoas não eram reconhecidas como sujeitos dos direitos humanos globalmente proclamados.

Com o reconhecimento da dignidade humana das pessoas com deficiência, a partir da década de 70, é iniciado um caminho de retirada da condição de exclusão social, política, econômica e cultural³³. Inaugura-se a afirmação dessas pessoas como parte integrante da sociedade e o combate ao preconceito e discriminação, sintomas de sociedades excludentes e

³¹ MADRUGA, S. **Pessoas com deficiência e direitos humanos**: ótica da diferença e ações afirmativas. 4 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021, p. 37-38.

³² PIOVESAN, F. **Direito ao desenvolvimento**: Desafios contemporâneos. In: _____. Temas de Direitos Humanos. 11 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p. 61.

³³ MADRUGA, S., op. cit., nota 30, p. 53.

opressoras. A assunção do tema da deficiência como questão de direitos humanos foi passo essencial para o acolhimento dos direitos e liberdades desse grupo pela comunidade internacional.

A partir dos citados movimentos sociais, A ONU passou a desempenhar papel de grande relevo na consagração internacional dos direitos das pessoas com deficiência. Neste diapasão, por meio da Resolução nº 34/154 de 1979, o ano de 1981 foi proclamado pela referida Organização como o Ano Internacional das Pessoas Deficientes, em que foi adotado como tema principal a participação plena e a igualdade das pessoas com deficiência. Isso fortaleceu os movimentos sociais que buscavam a igualdade de oportunidades³⁴.

Passo seguinte, a ONU aprovou o Programa de Ação Mundial para as Pessoas com Deficiência em 1982, com o objetivo de promover a prevenção da deficiência e a reabilitação, e considerou o meio como fator determinante para que o indivíduo alcance a igualdade e a participação na vida social. Este programa, paradigmaticamente, adotou o modelo social da deficiência³⁵, que mais adiante será discorrido.

O decênio de 1982 a 1992 foi aprovado como a Década das Nações Unidas para as Pessoas com Deficiência por meio da Resolução da ONU nº 37/53 de 1982 e na avaliação dos resultados, em 1993, foram homologadas as Normas de Equiparação de Oportunidades pela ONU, com a assunção do compromisso ético e político de medidas para a garantia dos direitos das pessoas com deficiência, tomando como base o modelo social. Este documento ganha destaque, ainda, por reconhecer a acessibilidade ao meio físico, à comunicação e à informação como fundamentais para a igualdade de oportunidades³⁶.

Também importa destacar a atuação da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que em 1983 adotou a Convenção nº 159 sobre reabilitação profissional e emprego. Ressalta-se que tal documento foi ratificado pelo Brasil, ensejando a publicação do Decreto legislativo nº 129 de 1991, no qual resta disposto que a finalidade da reabilitação profissional é a de permitir que a pessoa com deficiência obtenha e conserve um emprego e nele progrida,

³⁴ GUGEL, M. A. A pessoa com Deficiência refletida nas normas internacionais, nas constituições, nas leis e de como a sociedade evolui. In: (org.). **Diálogos aprofundados sobre os direitos das pessoas com deficiência**. Belo Horizonte: RTM. 2019. p. 29.

³⁵ GUGEL, M. A. loc. cit.

³⁶ MAIOR, I. M. M. L. Avaliação da deficiência. In: GUGEL, M. A. (org.). **Diálogos aprofundados sobre os direitos das pessoas com deficiência**. Belo Horizonte: RTM. 2019. p. 82.

garantindo-se, desta forma, sua integração ou a reintegração na sociedade por meio do trabalho.³⁷

A normatização que assegura direitos às pessoas com deficiência em cenário global continuou progredindo na década de 1990 e muitas declarações internacionais foram firmadas, como a Declaração de Salamanca sobre Educação para Todos; a Carta do Terceiro Milênio da Reabilitação Internacional; Declaração de Montreal sobre desenho inclusivo; Declaração de Madri sobre políticas públicas específicas que respeitem a diversidade; Declaração de Caracas, que cria a rede ibero-americana de organizações não governamentais de pessoas com deficiência.

Em 1993 a ONU adotou o documento sobre a Equiparação de Oportunidades para as Pessoas com Deficiência, voltada para o princípio da igualdade de direitos. Este documento impulsiona o movimento de inclusão social das pessoas com deficiência, inspirado na celebração às diferenças, direito de pertencer, solidariedade, da igual importância das minorias e cidadania com qualidade de vida.³⁸

A nível regional, destacam-se, ainda, a Convenção Interamericana para Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra as Pessoas Portadoras de Deficiência de 1999, conhecida como Convenção da Guatemala, por meio da qual os Estados signatários reafirmam que as pessoas com deficiência têm os mesmos direitos humanos e liberdades fundamentais que as demais e que estes direitos, emanam da dignidade e da igualdade que são inerentes a todo ser humanos. Com ela, os Estados se comprometem a eliminar a discriminação, em todas as suas formas e manifestações, contra as pessoas com deficiência.

O movimento para educação inclusiva foi fundamental para o avanço do paradigma da integração para a inclusão social atualmente existente, e neste passo, em 1994 foi promulgada a já citada Declaração de Salamanca, que dispõe sobre princípios, políticas e práticas na área das necessidades educativas especiais. Compreende-se de sua inteligência, que não deve ser a criança estudante a responsável por mudanças e adaptações, o ambiente escolar é que tem o dever de estar adaptado para providenciar o aprendizado.

Neste diapasão, Kazumi Sassaki (1997, p.41) aduz que a inclusão é:

³⁷ GUGEL, M. A. loc. cit.

³⁸ FORNASIER, M. O; LEITE, F. P. A. Direitos fundamentais à acessibilidade e à mobilidade urbanas da pessoa com deficiência: uma abordagem sistêmico-autopoiética / Fundamental rights to urban accessibility and mobility of people with disabilities: a systemic-autopoietic approach. **Revista de Direito da Cidade**, v. 8, n. 3, ago. 2016, p. 920. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/22432/17879>>. Acesso em: 26 out. 2022.

(...) o processo pelo qual a sociedade se adapta para poder incluir, em seus sistemas sociais gerais, pessoas com necessidades especiais e, simultaneamente, estas se preparam para assumir seus papéis na sociedade. A inclusão social constitui, então, um processo bilateral no qual as pessoas, ainda excluídas, e a sociedade buscam, em parceria, equacionar problemas, decidir sobre soluções e efetivar a equiparação de oportunidades para todos.³⁹

Embalada por esse movimento das organizações e associações das pessoas com deficiência e dos atores da área da educação, em 2006, a ONU elaborou a Convenção Internacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência, que atualmente é o documento global de maior relevo sobre os direitos humanos e garantias das pessoas com deficiência e que ratifica o direito delas de desfrutar das condições necessárias ao desenvolvimento de seus talentos e aspirações, sem qualquer discriminação.⁴⁰

Em verdade, a CDPD não criou novos direitos, mas aqueles inerentes a todas as pessoas foram tratados de forma mais especificada, levando em consideração as peculiaridades das pessoas com deficiência, com o fim de garantir que elas pudessem deles gozar em igualdade de condições com as demais pessoas.⁴¹ Ela arrola como seus princípios gerais o respeito pela dignidade inerente, a autonomia individual, inclusive a liberdade de fazer as próprias escolhas, e a independência das pessoas; a não-discriminação; a plena e efetiva participação e inclusão na sociedade; o respeito pela diferença e pela aceitação das pessoas com deficiência como parte da diversidade humana e da humanidade; a igualdade de oportunidades; a acessibilidade; a igualdade entre o homem e a mulher; o respeito pelo desenvolvimento das capacidades das crianças com deficiência e pelo direito das crianças com deficiência de preservar sua identidade.

Essa Convenção aborda o tema e o conceito da deficiência sob a perspectiva relacional ou social, superando, assim, a concepção de impedimento como sinônimo de deficiência. Nesta esteira, o que se torna fenômeno determinante para a identificação da desigualdade pela deficiência é a restrição de participação.⁴²

A integração e a inclusão social em muito se aproximam, mas o ponto em que se bifurcam é na atribuição da responsabilidade à sociedade e ao Estado na atividade de

³⁹ SASSAKI, R. K. **Inclusão: construindo uma sociedade para todos**. Rio de Janeiro: WVA, 1997, p. 41.

⁴⁰ BARBOZA, H. H.; ALMEIDA, V. Art.1o. In: _____. (Orgs.). **Comentários ao estatuto da pessoa com deficiência à luz da Constituição da República**. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 31.

⁴¹ BARBOZA-FOHRMANN, A. P. (2017). Os modelos médico e social de deficiência a partir dos significados de segregação e inclusão nos discursos de Michel Foucault e de Martha Nussbaum. REI – **Revista de estudos institucionais**, 2(2), p. 740, Disponível em: <<https://doi.org/10.21783/rei.v2i2.76>>. Acesso em 01 de set 2022.

⁴² MAIOR, I. M. M. L. Avaliação da deficiência. In: GUGEL, M. A. (org.). **Diálogos aprofundados sobre os direitos das pessoas com deficiência**. Belo Horizonte: RTM. 2019, p. 83.

supressão das barreiras sociais. Isso porque, na integração o Estado e a sociedade poderiam permanecer inertes; a omissão estatal em relação à elaboração de políticas para pessoas com deficiência era legítima e quando existentes pertenciam ao campo do assistencialismo, os impedimentos para a participação social (qualquer que fosse a forma, urbanística, arquitetural, comunicacional etc.) eram uma questão a ser resolvida apenas pela pessoa com deficiência. Já na inclusão social, há a obrigatoriedade da adoção de postura ativa, tanto pelo Estado, quanto pela sociedade, isto é, todos têm o dever de auxiliar na superação de barreiras.

Outro fruto dos clamores sociais iniciados na década de 1970⁴³, contemplado pela CDPD, diz respeito ao modelo da deficiência, que progrediu do médico para o social. Por meio desse novo modelo, consideram-se os aspectos da sociedade para o reconhecimento da condição de deficiência. A concepção vigente é a de que os impedimentos não são naturais do indivíduo singularmente considerado, mas ligados à uma organização social que lhes é desfavorável.⁴⁴ Desta forma, para a análise da deficiência, os critérios utilizados não serão apenas voltados para o corpo individualmente considerado, será verificada a interação da pessoa com o meio em que vive. Nesta ótica, a pessoa com algum comprometimento de mobilidade, torna-se uma pessoa com deficiência na medida em que a cidade não seja projetada de forma acessível para que permita seu deslocamento. Neste cenário, a cidade é que tem deficiência.

Assim, a CDPD, no item “e” do preâmbulo, reconhece que a deficiência é um conceito em evolução e que resulta da interação entre pessoas com deficiência e as barreiras devidas às atitudes e ao ambiente que impedem a plena e efetiva participação dessas pessoas na sociedade em igualdade de oportunidades com as demais.

Os modelos de deficiência que antecederam o social foram o moral, vigente na Antiguidade, que se caracterizava pela busca religiosa da existência da deficiência e pela percepção como castigo divino, decorrente de uma falha moral da pessoa ou de seus familiares; Tal modelo foi substituído pelo médico, que encara a deficiência puramente como uma qualidade patológica, de forma individualizada. Segundo ele, a deficiência era uma condição a ser tratada por intervenções médicas na busca pela “normalidade” e, por isso, também é chamado de modelo reabilitador.⁴⁵

⁴³ BARBOZA, H. H.; ALMEIDA, V. Art.1o. In: _____. (Orgs.). **Comentários ao estatuto da pessoa com deficiência à luz da Constituição da República**. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 34.

⁴⁴ BOUCHET, C. Le handicap et ses discriminations. **La Vie des idées**. ISSN: 2105-3030. 4 jan. 2022. Disponível em: <<https://laviedesidees.fr/Le-handicap-et-ses-discriminations.html>>. Acesso em: 21 jan. 2022.

⁴⁵ BARBOZA, H. H.; ALMEIDA, op. cit., nota 42, p. 33.

A Convenção da Guatemala ratifica esse modelo, mas já considera fatores externos como elementos relevantes, haja vista que define deficiência como restrição física, mental ou sensorial, de natureza permanente ou transitória, que limita a capacidade de exercer uma ou mais atividades essenciais da vida diária, causada ou agravada pelo ambiente econômico e social.⁴⁶

Na passagem do primeiro modelo para o segundo, que decorre dos desenvolvimentos científicos, sobretudo médicos, inicia-se a identificação da utilidade das pessoas com deficiência para a sociedade, acaso fossem “normalizadas” ou reabilitadas, é dizer, se esses sujeitos se aproximassem das condições de saúde dos demais cidadãos, poderiam ser rentáveis para o corpo social. Isso deu ensejo ao desenvolvimento de políticas de inserção social ao redor do mundo.⁴⁷

A atual e vigente Convenção Internacional sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência põe termo à concepção médica simplista e implementa o modelo social da deficiência, cujos fundamentos são refletidos nos princípios da não discriminação, da acessibilidade, da independência, autonomia e segurança da pessoa, insculpidos no seu artigo segundo. Esses fundamentos, aliados ao propósito da promoção do respeito pela dignidade humana, a igualdade e a liberdade pessoal, efetivam a busca pela inclusão social.⁴⁸ A questão da deficiência passa a ter cunho de direitos humanos, com isso, tudo que diga respeito às pessoas com deficiência deve ser tratado sob este viés, e não mais sob assistencialismo, paternalismo e integracionismo, próprios do combatido modelo médico.⁴⁹

Conforme foram se alterando os paradigmas sociais que envolvem tais pessoas e os estigmas que os acompanham, a nomenclatura utilizada para caracterizar as pessoas com deficiência também se alterou. Marcaram este caminho expressões como excepcionais (muito ligado à concepção de deficiência intelectual), deficientes, portadores de necessidades especiais e pessoas portadoras de deficiências, todas elas atualmente consideradas inadequadas por partirem de expressões e adjetivos que retomavam uma ideia caridosa,

⁴⁶ GUGEL, M. A. A pessoa com Deficiência refletida nas normas internacionais, nas constituições, nas leis e de como a sociedade evolui. In: (org.). **Diálogos aprofundados sobre os direitos das pessoas com deficiência**. Belo Horizonte: RTM. 2019, p. 33.

⁴⁷ BARBOZA, H. H.; ALMEIDA, V. Art.1o. In: _____. (Orgs.). **Comentários ao estatuto da pessoa com deficiência à luz da Constituição da República**. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 33.

⁴⁸ GUGEL, M. A., op. cit., nota 45, p. 34.

⁴⁹ BARBOZA-FOHRMANN, A. P. (2017). Os modelos médico e social de deficiência a partir dos significados de segregação e inclusão nos discursos de Michel Foucault e de Martha Nussbaum. REI – **Revista de estudos institucionais**, 2(2), p. 741, Disponível em: <<https://doi.org/10.21783/rei.v2i2.76>>. Acesso em 01 de set 2022.

assistencialista e patológica, e, portanto, dotadas de preconceitos, deixando de reconhecer a condição humana diversa que deve ser respeitada como traço da individualidade do ser.

Sob este olhar, toda pessoa é especial, com suas complexidades, necessidades, deveres e direitos, independente de eventual deficiência, de sorte que colocar sobre alguém a pecha de portador de uma condição especial não auxilia nas suas necessidades de redistribuição, menos ainda no seu reconhecimento social e cidadania em igualdade com as demais pessoas. A deficiência é uma condição, não se carrega consigo ou porta, como um objeto sobressalente.⁵⁰ Nota-se, contudo, que grande avanço jurídico ocorreu quando a expressão utilizada era pessoa portadora de deficiência, de modo que em grande parte da legislação brasileira ela é mencionada. Tal fato, no entanto, requer uma leitura de acordo com a nova compreensão de nível global, que aponta o termo pessoa com deficiência como o mais apropriado.

Assim sob a égide da inclusão e do modelo social da deficiência, a responsabilidade pela transposição de barreiras que impossibilitam ou dificultam o exercício de direitos por pessoas com deficiência passa a ser bilateral, de modo que resta ultrapassada a presunção de que cabe à pessoa com deficiência vencer as barreiras a ela impostas. As estruturas sociais devem ser alteradas a partir do paradigma da inclusão social, sendo certo que esta não diz respeito apenas a pessoas com deficiência, mas observa a diversidade própria da humanidade. O que se pretende é que todas as pessoas, sem distinção, sejam incluídas nos sistemas sociais comuns, a partir de três princípios apontados por Sidney Madrugá:

1) celebração das diferenças – as diferenças são bem-vindas, são atributos que implicam maneiras diferentes de fazer as coisas; 2) o direito de pertencer – significa que ninguém pode ser obrigado a comprovar a sua capacidade para fazer parte da sociedade; 3) a valorização da diversidade humana – em que a sociedade se beneficia e se enriquece de qualidade pelo fato de ser composta por uma tão variada gama de grupos humanos.⁵¹

A promulgação da Convenção Internacional sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência, altera a forma como deve ser encarada a deficiência no mundo, já que a reconhece como resultado da interação entre a pessoa e as barreiras, sejam atitudinais ou

⁵⁰ MADRUGA, S. **Pessoas com deficiência e direitos humanos**: ótica da diferença e ações afirmativas. 4 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021, p. 16.

⁵¹ *Ibidem*. p. 55.

ambientais, haja vista que elas impedem a plena e efetiva participação na sociedade, em igualdade de oportunidade com as demais pessoas.⁵²

Em razão disso, desenvolve-se a ideia de análise de deficiência a partir de funcionalidades e não de patologias isoladamente. A Organização Mundial de Saúde – OMS, uma das agências da ONU, é a responsável pela elaboração da Classificação Internacional de Doenças e Problemas Relacionados à Saúde – CID e, no que concerne às deficiências, em 1980, adotou a Classificação Internacional de Deficiências, Incapacidades e Desvantagens – CIDD, complementando a CID.⁵³ Esse foi um primeiro impulso da OMS para desacoplar a ideia de deficiência de doença. Adiante, em 2001, em consonância com o modelo social da deficiência, a Organização Mundial adotou a Classificação Internacional de Funcionalidade, Incapacidade e Saúde – CIF para descrever a saúde e os estados a ela relacionados.

Conquanto se observe a relevância emprestada ao aspecto da funcionalidade, a CIF ainda é lacônica em alguns aspectos, como acerca da avaliação da deficiência em graus. Por esta razão, ela atribui aos Estados a responsabilidade de elaborar instrumentos próprios de valoração da deficiência, de acordo com suas realidades culturais e socioeconômicas.⁵⁴ Com isso, cada país tem o seu papel regulamentador e deve elaborar um índice ou indicador de funcionalidade, com fim de permitir classificar pessoas com deficiência, notadamente os usuários de políticas públicas destinadas a esta categoria de pessoas, observando o contexto em que se encontram inseridas.

A partir da disciplina da CDPD, as barreiras sociais ganham destaque na equação matemática para a caracterização da deficiência. A doutrina propõe que se o valor da deficiência for igual a zero, a deficiência também terá valor zero:

$\text{limitação funcional} \times \text{barreira} = \text{deficiência}$
--

Nota-se que a nova acepção da deficiência tem como consequência direta a ênfase na acessibilidade, seja ela da ordem que for, isso é, atitudinal, arquitetônica, urbanística, no transporte, comunicacional ou informacional. A acessibilidade, por esta razão, é arrolada

⁵² GUGEL, M. A. A pessoa com Deficiência refletida nas normas internacionais, nas constituições, nas leis e de como a sociedade evolui. In: (org.). **Diálogos aprofundados sobre os direitos das pessoas com deficiência**. Belo Horizonte: RTM. 2019, p. 35.

⁵³ MAIOR, I. M. M. L. Avaliação da deficiência. In: GUGEL, M. A. (org.). **Diálogos aprofundados sobre os direitos das pessoas com deficiência**. Belo Horizonte: RTM. 2019, p. 85.

⁵⁴ Ibidem, p. 86.

como princípio geral da Convenção, já que só ela pode se contrapor às barreiras à igualdade de condições. E por sua essencialidade, além de princípio, afirma-se como direito social fundamental da pessoa com deficiência.

A ausência de condição de acesso a qualquer espaço público pode ser vista como uma forma de discriminação indireta, pois ainda que a pessoa ou órgão responsável não tenha a intenção de inviabilizar o uso para determinado sujeito, essa omissão aparta daquele meio o indivíduo com deficiência. Certas condutas ou omissões que deixam de garantir um tratamento diferenciado desagua em uma situação de desvantagem para a pessoa com deficiência.⁵⁵ e por isso devem ser coibidas pelo ordenamento jurídico e pela sociedade.

No que se refere à acessibilidade ao meio, outros dois conceitos trazidos pela constituição se reputam de imprescindível observação: a adaptação razoável – que significa as modificações e os ajustes necessários e adequados que não acarretem ônus desproporcional ou indevido, quando requeridos em cada caso, a fim de assegurar que as pessoas com deficiência possam gozar ou exercer, em igualdade de oportunidades com as demais pessoas, todos os direitos humanos e liberdades fundamentais; e o desenho universal - a concepção de produtos, ambientes, programas e serviços a serem usados, na maior medida possível, por todas as pessoas, sem necessidade de adaptação ou projeto específico. O “desenho universal” não exclui as ajudas técnicas para grupos específicos de pessoas com deficiência, quando necessárias, como a instalação de elevadores e plataformas elevatórias voltadas para o uso de pessoas usuárias de cadeiras de roda em locais cujo desnível não possa ser imediatamente vencido.

A distinção existente entre desenho universal e adaptação razoável repousa no campo da abrangência, isto é, esta última diz respeito a ajustes que se mostrem necessários em casos concretos, com observância da necessidade funcional individualizada de alguém; enquanto o primeiro se volta para a coletividade, buscando o alcance de utilização pelo maior número possível de pessoas, sem necessidade de adaptação ou projeto específico. Ambos os conceitos (adaptação razoável e desenho universal) são estabelecidos no artigo segundo da CDPD e se revelam elementos imprescindíveis para os atos da vida cotidiana das pessoas com deficiência e para o acesso aos demais direitos, bens e serviços e, por isso, devem servir de fundamentos para os planejadores urbanos.

Uma vez que não seja garantido o desenho universal para as pessoas com deficiência e/ou não sendo providenciada a adaptação razoável, haverá discriminação por motivo de

⁵⁵ BOUCHET, C. Le handicap et ses discriminations. **La Vie des idées**. ISSN: 2105-3030. 4 jan. 2022.

Disponível em: <<https://laviedesidees.fr/Le-handicap-et-ses-discriminations.html>>. Acesso em: 21 jan. 2022.

deficiência, que, segundo a normativa, significa qualquer diferenciação, exclusão ou restrição baseada em deficiência, com o propósito ou efeito de impedir ou impossibilitar o reconhecimento, o desfrute ou o exercício, em igualdade de oportunidades com as demais pessoas, de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais nos âmbitos político, econômico, social, cultural, civil ou qualquer outro.

A inobservância desses conceitos viola o direito social fundamental à acessibilidade e é contrária ao ordenamento jurídico; por esta razão, na busca pela inclusão social das pessoas com deficiência, devem ser diretriz de políticas públicas e planejamento das cidades.

1.3 O desenvolvimento da Legislação brasileira: Inclusão Social e Direito à Cidade

O sistema global de proteção dos direitos humanos se divide entre alcance geral, que se configura diante dos pactos gerais (exemplo deles são os Pactos sobre Direitos Civis e Políticos e o Pacto sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais), e específico, por meio de convenções voltadas para a tutela de grupos específicos de pessoas (sobretudo minorias). Este é o caso da vigente Convenção Internacional Sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência de 2008⁵⁶, que trata dos direitos humanos dessa minoria social.

A partir da promulgação da Constituição vigente (1988), o Brasil passou a ratificar tratados internacionais de direitos humanos, aderindo ao sistema global. Atualmente, o país é signatário de inúmeros documentos, dentre eles a já mencionada Convenção Internacional Sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência, e a relevância da matéria em âmbito interno pode ser extraída da proclamação da dignidade humana como núcleo básico do ordenamento jurídico brasileiro, eis que consagrada na Constituição Federal como fundamento da República (artigo 1º, III, da CRFB).

O artigo 5º da Carta Política, que dispõe sobre os direitos fundamentais, no parágrafo segundo, ineditamente tece a interação entre o Direito brasileiro e os tratados internacionais de direitos humanos, ao estabelecer que os direitos e garantias ali expressos não excluem outros decorrentes dos tratados internacionais em que a República Federativa do

⁵⁶ PIOVESAN, F. **Direito ao desenvolvimento**: Desafios contemporâneos. In: _____. Temas de Direitos Humanos. 11 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p. 67.

Brasil seja parte. A abertura à normação internacional amplia o chamado “bloco de constitucionalidade”.⁵⁷

Em sequência, o parágrafo terceiro do mesmo dispositivo constitucional, inserido por meio da Emenda Constitucional nº 45 de 2004, menciona que os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais. Desta forma, caso um tratado que verse sobre direitos humanos seja aprovado com esse quórum qualificado, terá estatura de norma constitucional, diferenciando-se de outros tratados internacionais, que ganharão força de norma infraconstitucional ao serem internalizados pelo Estado Brasileiro, ou supralegal se dispuserem sobre direitos humanos.

O primeiro tratado no Brasil a passar pelo quórum qualificado disposto no parágrafo quinto do artigo 5º após a promulgação da aludida emenda constitucional foi a Convenção Internacional Sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência e seu Protocolo facultativo, aprovada por meio do Decreto Legislativo n. 186 de 10 de julho de 2008.

A importância em torno da constitucionalização de determinadas matérias por um Estado repousa no fato de que a seara constitucional robustece a possibilidade de efetivação dos direitos positivados e direciona a normativa de todo um sistema social existente, é dizer: a política, a economia, o urbanismo e toda a estrutura deverá se coadunar com o regimento que vigora.⁵⁸ Por mais que exista rico diploma normativo de seara global sobre determinada temática – no caso em tela versa-se sobre pessoa com deficiência –, trazer a norma para o campo doméstico, tanto pela Constituição quanto em leis sobre o tema, confere ao assunto ainda maior legitimidade e auxilia no contato e reconhecimento dos cidadãos nacionais sobre os direitos e deveres em vigor.

Com a internalização dos tratados, os direitos assegurados na ordem global tornam-se deveres a serem observados e propiciados pelo Poder Público e pela sociedade e tal fato ganha ainda maior relevo quando se trata de direitos sociais, tendo em vista que estes reclamam postura positiva do Estado e ensejam a elaboração de leis e atos administrativos prevendo políticas e programas, que se consubstanciam em obrigações de fazer estatais.

⁵⁷ Ibidem. p. 72.

⁵⁸ FORNASIER, M. O; LEITE, F. P. A. Direitos fundamentais à acessibilidade e à mobilidade urbanas da pessoa com deficiência: uma abordagem sistêmico-autopoiética / Fundamental rights to urban accessibility and mobility of people with disabilities: a systemic-autopoietic approach. **Revista de Direito da Cidade**, v. 8, n. 3, p. 915, ago. 2016. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/22432/17879>>. Acesso em: 26 out. 2022

No que tange à tutela dos direitos das pessoas com deficiência no cenário doméstico, a Constituição brasileira de 1934, muito inspirada em ideais sociais apregoados pela Constituição alemã de Weimar, foi a primeira a dispor sobre o assunto expressamente, ainda de forma tímida, determinando que a União, Estados e Municípios criassem serviços especializados e coordenassem serviços sociais voltados àqueles que alcunhava de “desvalidos”, com base na assistência social:

Art 138 - Incumbe à União, aos Estados e aos Municípios, nos termos das leis respectivas:
a) assegurar amparo aos desvalidos, criando serviços especializados e animando os serviços sociais, cuja orientação procurarão coordenar;⁵⁹

O diploma constitucional que a sucedeu em 1937, não trouxe nenhuma referência específica ao citado grupo de pessoas (apenas havia referência à aposentadoria por invalidez), situação que se repetiu na Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946. Um passo na direção contrária da precariedade normativa, no entanto, é dado pelo advento da Emenda Constitucional nº 1 de 1969 à Constituição de 1967, tendo em vista que com ela o ordenamento passou a tratar da proteção específica das pessoas com deficiência, então designadas “excepcionais”.

Art. 175. A família é constituída pelo casamento e terá direito à proteção dos Podêres Públicos.
§ 4º Lei especial disporá sobre a assistência à maternidade, à infância e à adolescência e sobre a educação de excepcionais.⁶⁰

A emenda colocou o indivíduo com deficiência no espectro da proteção conferida à família, tutelando expressamente seu direito à educação e a relevância dessa previsão está na nova percepção da pessoa com deficiência como sujeito de direito, divorciando-se do caráter meramente caritativo que até então vigorava. A partir da emenda constitucional aludida, enuncia-se o direito à educação desse grupo de pessoas.

Movimento seguinte, em 1978, nova emenda (nº 12) trouxe para o âmbito constitucional inédita proteção dos direitos da pessoa com deficiência, desta feita, a Lei Maior

⁵⁹ BRASIL. Constituição (1934). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>. Acesso em: 11 out 2022.

⁶⁰ Idem. **Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969**. Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm>. Acesso em: 11 out 2022.

da federação expressou a proibição da discriminação no acesso ao trabalho e salários e buscou a garantia de possibilidade de acesso a edifícios e logradouros públicos, além de educação especial e assistência, que já dispunham de reconhecimento constitucional.⁶¹ Neste momento, verifica-se uma ampliação de medidas de proteção aos ali denominados “deficientes”. Esse mandamento constitucional inova ao trazer para parcela da população, até então não contemplada em seu direito de participação social, o direito ao espaço público da cidade. A garantia de possibilidade de acesso a edifícios e logradouros foi importante mudança no caminho para a redução da segregação socioespacial das pessoas com deficiência no meio urbano.

Diante da previsão constitucional acerca da necessária possibilidade de acesso a edifícios públicos e com atenção aos movimentos das pessoas com deficiência ao redor do mundo, em 1985, foi publicada a primeira norma técnica de acessibilidade para pessoas com deficiência, elaborada pela comissão de estudos do Comitê Brasileiro da Construção Civil, da Associação Brasileira de Normas Técnicas, a Norma Técnica Brasileira - NBR 9050/1985 sobre adequação das edificações e do mobiliário urbano à “pessoa deficiente”.

Na esteira dos movimentos pelos direitos das pessoas com deficiência iniciados na década de 70, no âmbito das Nações Unidas – conforme mencionado na seção anterior deste trabalho (1.2), em 1981 a ONU proclamou o Ano Internacional das Pessoas com Deficiência e em 1982 aprovou o decênio de 1982 a 1992 como a Década das Nações Unidas para as Pessoas com Deficiência -, entre 1986 e 1987, o Brasil promoveu em diferentes capitais estaduais, por meio do Ministério da Cultura, o ciclo de encontros “A Constituinte e os Portadores de Deficiência”.⁶²

Nesta época, pondo fim ao regime ditatorial que vigorava e em respeito aos fortes movimentos sociais, acontece a redemocratização do Brasil e é promulgada a Constituição da República Federativa de 1988. Nela são anunciadas, como fundamentos da República, a cidadania e a dignidade da pessoa humana e, como objetivos, a construção de uma sociedade livre, justa e solidária; a erradicação da pobreza e da marginalização; a redução das desigualdades sociais e regionais; e a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

⁶¹ GUGEL, M. A. A pessoa com Deficiência refletida nas normas internacionais, nas constituições, nas leis e de como a sociedade evolui. In: (org.). **Diálogos aprofundados sobre os direitos das pessoas com deficiência**. Belo Horizonte: RTM. 2019, p. 27-28.

⁶² Ibidem. p. 29.

Na linha dos fundamentos e dos objetivos da República que é enunciado o maior número de direitos a serem assegurados às pessoas com deficiência da história constitucional brasileira. Na Carta vigente são previstos direitos à não discriminação na relação do trabalho; direito à integração social; reserva de vagas em cargos e empregos públicos; aposentadoria especial; reabilitação e habilitação para vida comunitária; atendimento educacional especializado; facilitação de acesso a bens e serviços coletivos; acessibilidade em logradouros, edifícios públicos e transporte coletivo.

Como a década de 1980 também foi marcada por movimentos populares que reclamavam o direito à cidade, dado o aumento das desigualdades sociais no meio urbano brasileiro, com destaque para o Movimento Nacional pela Reforma Urbana, a Carta Política iniciou o processo de reconhecimento da cidadania da população vulnerável. Suscitou-se, então, um grande movimento pela reforma urbana, que se materializou expressamente nos artigos 182 e 183 da Constituição. A cidade se torna um bem público, cuja gestão deve ser submetida ao interesse coletivo, com o reconhecimento do direito à cidade.⁶³

No momento da entrada em vigor da CRFB de 1988, o mundo ainda versava sobre os direitos da pessoa com deficiência sob a ótica da integração, conforme se verifica expressamente da leitura do artigo 24, inciso XIV, que dispõe sobre a competência concorrente entre União, Estados e Distrito Federal para legislar sobre proteção e integração das pessoas com deficiência e mais adiante, no artigo 30, II, estabelecendo a competência suplementar municipal. Não por outra razão, nela, a proteção desses cidadãos é tratada em diversas estruturas, perpassando pelos direitos fundamentais, organização do estado e ordem econômica, sempre com o viés integrativo.

Paralelamente à promulgação desta Constituição Democrática (CRFB 1988), o Estado Brasileiro, no que tange ao olhar para as “pessoas portadoras de deficiência”, abandona de forma expressa o tratamento puramente assistencialista e adota a integração na sociedade – como expressamente mencionado no inciso IV do artigo 203, reconhecendo-as como sujeitos de direito.

Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:
(...)

⁶³ SANTOS, A. M. S. P. Planejamento Urbano: para quê e para quem?. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 4, n.1, 2012. p. 30-61. Disponível em:<<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/9699/7599>>. Acesso em: 23 out. 2020.

IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;⁶⁴

Seguindo a perspectiva moderna para a urbanização, vislumbram-se disposições sobre acessibilidade em logradouros e nos transportes em nível constitucional. Neste contexto, no bojo do capítulo dedicado à proteção à família, criança, adolescente, jovem e idoso, no parágrafo 2º do artigo 227 resta estabelecido que a lei disporá sobre normas de construção dos logradouros e dos edifícios de uso público e de fabricação de veículos de transporte coletivo, a fim de garantir acesso adequado às “pessoas portadoras de deficiência”.

Cabe ressaltar, no que concerne a este dispositivo, que seu *caput* foi alterado pela Emenda Constitucional nº 65 de 2010, promulgada com o condão de cuidar dos interesses da juventude. O que se verifica é um movimento do constituinte derivado de inserção da eliminação de barreiras e de todas as formas de discriminação como preceito para garantia de inclusão da criança, adolescente e jovem com deficiência.

A mesma emenda alterou o inciso II do parágrafo primeiro do artigo 227, que versa sobre criação de programas de prevenção e atendimento especializado para as pessoas “portadoras” de deficiência física, sensorial ou mental, bem como sobre a integração social do adolescente e do jovem portador de deficiência, mediante o treinamento para o trabalho e a convivência, e a facilitação do acesso aos bens e serviços coletivos, com a eliminação de obstáculos arquitetônicos e de todas as formas de discriminação. Nota-se, com isso, que o constituinte derivado afirma a acessibilidade como um importante meio para o exercício do direito social ao trabalho.

Em mesma direção, o artigo 244 da CRFB apregoa que:

A lei disporá sobre a adaptação dos logradouros, dos edifícios de uso público e dos veículos de transporte coletivo atualmente existentes a fim de garantir acesso adequado às pessoas portadoras de deficiência, conforme o disposto no art. 227, § 2º.⁶⁵

A sutil diferença entre os dispositivos constitucionais, além do contexto em que estão inseridos – o artigo 227, no capítulo destinado à família, criança, adolescente, jovem e idoso, conforme já explicitado; e o artigo 244 no título das disposições gerais – é que um se destina à construção, momento inicial, enquanto o outro cuida da adaptação, isto é, transformar os

⁶⁴ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

⁶⁵ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

logradouros, edifícios e veículos que já existem, de modo a torná-los acessíveis para pessoas com deficiência. Extrai-se da inteligência desses dispositivos o reconhecimento de que as pessoas com deficiência são sujeitos do direito à cidade, que deve ser inclusiva e garantir a todos os cidadãos o direito de dela usar e participar, sem qualquer forma de discriminação. Contudo, para o pleno exercício deste direito, é necessário que as cidades sejam acessíveis. Não se pode imaginar uma cidade inclusiva se ela não assegurar acessibilidade urbanística a todos, sobretudo nas vias públicas.

Em atendimento ao mandamento constitucional, seguiram-se leis sobre o tema, como a Lei Federal nº 7.853/1989, que dispõe sobre o apoio às pessoas “portadoras” de deficiência, sua integração social e sobre a Coordenadoria Nacional para Integração da Pessoa “Portadora” de Deficiência - Corde, que, por sua vez, é regulamentada pelo Decreto Federal n. 3.298/1999, este dispondo sobre a Política Nacional de Integração da Pessoa “Portadora” de deficiência. A Lei Federal também trata da tutela jurisdicional de interesses coletivos e difusos a cargo do Ministério Público.

Ainda nesse viés integrativo, no ano 2000 foi promulgada a Lei Federal 10.048, com vistas a assegurar prioridade às pessoas com deficiência, estatuinto, inclusive, normas de construção destinadas a facilitar o acesso e uso de logradouros, banheiros e edifícios de uso público pelas pessoas “portadoras” de deficiência.

No mesmo ano adveio a Lei Federal nº 10.098, que estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas “portadoras” de deficiência ou com mobilidade reduzida, mediante a supressão de barreiras e de obstáculos nas vias e espaços públicos, no mobiliário urbano, na construção e reforma de edifícios e nos meios de transporte e de comunicação. Segundo ela, a acessibilidade assegurada às pessoas com deficiência é promovida mediante a supressão de barreiras e obstáculos nas vias e espaços públicos, no mobiliário urbano, na construção e reforma de edifícios e nos meios de transporte e de comunicação. Os dispositivos destinados a conceitos foram alterados pela Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência, promulgada em 2015, que será cuidada adiante.

Buscando dar efetividade às disposições dessa lei, seu artigo 22 institui, no âmbito da Secretaria de Estado de Direitos Humanos do Ministério da Justiça, o Programa Nacional de Acessibilidade, com dotação orçamentária específica. Os programas do Poder Público existentes sobre acessibilidade serão tratados no Capítulo 3 desta dissertação.

As leis federais nºs 10.048/2000 e 10.098/2000 foram regulamentadas pelo Decreto Federal nº 5.296 de 02 de dezembro de 2004. Nele, ao tratar das condições gerais de acessibilidade, é indicada necessidade de que sejam atendidos os critérios do desenho

universal e a imperiosa observância das normas técnicas de acessibilidade elaboradas pela Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT, tanto para acessibilidade em geral (artigo 14) quanto no planejamento e na urbanização das vias, praças, logradouros, parques e demais espaços públicos (artigo 15), incluindo-se neste contexto a construção de calçadas para circulação de pedestres ou a adaptação de situações consolidadas; o rebaixamento de calçadas com rampa acessível ou elevação da via para travessia de pedestre em nível; e a instalação de piso tátil direcional e de alerta.⁶⁶

Desde o advento do mencionado decreto, as normas de planejamento urbano, devem se orientar pelas regras nele contidas. No contexto de planejamento, cabe destaque aos planos diretores municipais, o Código de Obras, Código de Postura, a Lei de Uso e Ocupação do Solo e a Lei do Sistema Viário. Todas elas devem ser consonantes com as regras de acessibilidade urbanística, no entanto, na maior parte das cidades, tais normativas continuam inaplicadas, constituindo uma mora que precisa ser superada.

Art. 13. Orientam-se, no que couber, pelas regras previstas nas normas técnicas brasileiras de acessibilidade, na legislação específica, observado o disposto na Lei n 10.257, de 10 de julho de 2001, e neste Decreto:

I - os Planos Diretores Municipais e Planos Diretores de Transporte e Trânsito elaborados ou atualizados a partir da publicação deste Decreto;

II - o Código de Obras, Código de Postura, a Lei de Uso e Ocupação do Solo e a Lei do Sistema Viário;

III - os estudos prévios de impacto de vizinhança;

IV - as atividades de fiscalização e a imposição de sanções, incluindo a vigilância sanitária e ambiental; e

V - a previsão orçamentária e os mecanismos tributários e financeiros utilizados em caráter compensatório ou de incentivo.⁶⁷

Alguns anos depois da promulgação das leis federais de acessibilidade, a Convenção Internacional Sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência foi internalizada pelo Brasil com hierarquia de norma constitucional. A CDPD e seu protocolo facultativo, foram assinados pelo Brasil em Nova Iorque, em 30 de março de 2007, e aprovada pelo Congresso Nacional Brasileiro em 10 de julho de 2008 por meio do Decreto Legislativo n 186, passando pelas duas Casas, em dois turnos e aprovadas por três quintos de seus membros, conforme

⁶⁶ BRASIL. **Decreto nº 5.296, de 2 de dezembro de 2004**. Regulamenta as Leis nº 10.048, de 8 de novembro de 2000, que dá prioridade de atendimento às pessoas que especifica, e 10.098, de 19 de dezembro de 2000, que estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5296.htm>. Acesso em: 10 nov 2022.

⁶⁷ Loc. cit.

previsão do parágrafo 3º do artigo 5º da Constituição Federal. Após este procedimento, houve sua promulgação em 25 de agosto de 2009 pelo Decreto n 6.949.

Cuida-se de tratado internacional sobre direitos humanos que por ter observado o aludido rito constitucional para aprovação, possui estatura de emenda constitucional e os direitos nela previstos gozam da supremacia própria das normas constitucionais e servem de parâmetro para as leis infraconstitucionais, sobretudo no que tange aos princípios gerais, arrolados no artigo terceiro: respeito pela dignidade inerente, a autonomia individual, inclusive a liberdade de fazer as próprias escolhas, e a independência das pessoas; a não-discriminação; a plena e efetiva participação e inclusão na sociedade; o respeito pela diferença e pela aceitação das pessoas com deficiência como parte da diversidade humana e da humanidade; a igualdade de oportunidades; a acessibilidade; a igualdade entre o homem e a mulher; o respeito pelo desenvolvimento das capacidades das crianças com deficiência e pelo direito das crianças com deficiência de preservar sua identidade.

Heloisa Helena Barbosa e Vitor Almeida destacam como as principais consequências do status de emenda constitucional conferido à Convenção o fato de que esta dará as normas internas as diretrizes primordiais e indispensáveis de interpretação; e o amparo resguardado às pessoas com deficiência, eis que poderão sempre recorrer diretamente à Lei Maior em caso de violação à direito nela previsto.⁶⁸

Antes mesmo da internalização da CDPD pelo Estado brasileiro, já vinha sendo discutido no Brasil o projeto de Estatuto da Pessoa com Deficiência, contudo, em razão do avanço do debate no âmbito das Nações Unidas, às discussões internas foram suspensas e retomada apenas após os procedimentos de ratificação e entrada em vigor da Convenção Internacional.

Assim, anos após, em 6 de julho de 2015, foi promulgada a Lei nº 13.146/2015, denominada Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência ou Estatuto da Pessoa com Deficiência, com base na Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo e com o fim de assegurar e promover, em condições de igualdade, o exercício dos direitos e das liberdades fundamentais por pessoa com deficiência, visando à sua inclusão social e cidadania. Com a referida lei, o Estado brasileiro reafirmou o compromisso assumido frente às Nações Unidas de zelar pelos direitos dessas pessoas.

Outro aspecto trazido pela Convenção Internacional, com o qual a Lei Brasileira de Inclusão coaduna, é a avaliação da funcionalidade decorrente do modelo social da deficiência.

⁶⁸ BARBOZA, H. H.; ALMEIDA, V. Art.1o. In: _____. (Orgs.). **Comentários ao estatuto da pessoa com deficiência à luz da Constituição da República**. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 31.

Uma vez que o conceito da deficiência traz em seu âmago a existência de barreiras que dificultem ou inviabilizem a interação social, abandona-se a avaliação médica, que leva em conta apenas critérios de patologia para verificar o grau de funcionalidade do indivíduo a fim de que se constate sua deficiência. Nos dias de hoje, confere-se importância a avaliação das condições sociais, verificando a possibilidade de socialização e vida comunitária do sujeito.⁶⁹

Nota-se com isso que para que seja considerada a deficiência de um sujeito, é preciso avaliar a existência de barreiras sociais que obstruam sua participação livre e efetiva. Assim, numa interpretação de acordo com o objetivo de inclusão social, a responsabilidade da sociedade e do Estado na superação de barreiras sociais se torna um dever.

Segundo o já citado artigo 182 da Constituição Federal, a política de desenvolvimento urbano tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes e neste escopo não há razão para desconsiderar os cidadãos com deficiência. Alguns anos após a vigência da Carta Constitucional, atendendo ao seu mandamento, ocorreu a promulgação da Lei 10.257/2001 – Estatuto da Cidade, que regulamentando os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, versa sobre a política urbana e dita diretrizes, dentre as quais o planejamento do desenvolvimento das cidades e a garantia de condições condignas de acessibilidade.

O referido estatuto estabelece a competência da União para promover, por iniciativa própria e em conjunto com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, programas de melhorias das calçadas e dos passeios públicos, do mobiliário urbano e dos demais espaços de uso público (inciso III do artigo 3º) e instituir diretrizes para desenvolvimento urbano que incluam regras de acessibilidade aos locais de uso público (inciso IV do mesmo artigo). Cumpre destacar que estes incisos têm redação dada pela Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência – Lei nº 13.146/2015, antes dela apenas havia menção às condições habitacionais e de saneamento básico.

A razão que eleva a acessibilidade à diretriz do desenvolvimento urbano é a necessidade de garantir às pessoas com deficiência o exercício do direito à cidade em condições de igualdade com os demais cidadãos, o acesso a bens e direitos, a dignidade humana e bem-estar.

⁶⁹ MAIOR, I. M. M. L. Avaliação da deficiência. In: GUGEL, M. A. (org.). **Diálogos aprofundados sobre os direitos das pessoas com deficiência**. Belo Horizonte: RTM. 2019. p. 83.

Segundo a Organização Mundial de Saúde, com dados de 2011, 1 bilhão de pessoas vivem com alguma deficiência, ou seja: uma em cada sete pessoas no mundo.⁷⁰ A Organização das Nações Unidas completa, ainda, que 80% das pessoas que vivem com alguma deficiência residem nos países em desenvolvimento.⁷¹ No último censo demográfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), realizado em 2010, foi declarado que, aproximadamente, 45 milhões de brasileiros (23% da população) possuem pelo menos um tipo de deficiência.⁷² Para esse levantamento realizado pelo IBGE, a fim de contabilizar pessoas com deficiência, houve uma reformulação dos questionários, a partir da mudança dos conceitos nacionais e internacionais, que afastam o caráter patológico de deficiência e se voltam para critérios de funcionalidades, o que impossibilita a comparação com os números adquiridos nas pesquisas dos anos anteriores.

O Censo de 2010 levou em conta as dificuldades relatadas pelos entrevistados em ouvir, enxergar, caminhar ou subir escada, e o grau de severidade, mesmo quando da utilização de facilitadores, como aparelhos auditivos, óculos e bengalas,⁷³ o que pode significar números superestimados, já que, de acordo com a Convenção Internacional sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência, o conceito de pessoa com deficiência pressupõe a obstrução na participação plena e efetiva na sociedade, de modo que, tão somente a utilização de óculos pode não ser o bastante para afirmar a deficiência de um sujeito.

Dessas pessoas, mais de 12,5 milhões declararam possuir grande ou total dificuldade para as atividades propostas, relevando pontuar que essas são as principais destinatárias de políticas públicas redistributivas. O número revela porção grandiosa de pessoas vulneradas, que aguardam instrumentos político-jurídicos aptos a reconhecer suas posições na sociedade e promover medidas para assegurar-lhes a efetivação de seus direitos.⁷⁴

⁷⁰ ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE SAÚDE – OMS. World Health Organization, The World Bank (Org.). **Relatório mundial sobre a deficiência** - World report on disability. Tradução Lexicus Serviços Linguísticos. São Paulo: SEDPcD, 2012, p. 31. Disponível em: <http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/44575/4/9788564047020_por.pdf?ua=1>. Acesso em: 04 fev. 2022.

⁷¹ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU [internet]. **1 bilhão de pessoas com deficiência entre as mais impactadas pela pandemia**. Publicado em 03 dez 2021. Disponível em: <<https://news.un.org/pt/story/2021/12/1772482#:~:text=Mais%20de%201%20bilh%C3%A3o%20de,com%20a%20tipo%20de%20defici%C3%Aancia>>. Acesso em: 04 fev. 2022.

⁷² INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. (Org.). **Censo Demográfico 2010**. Características gerais da população, religião e pessoa com deficiência. Rio de Janeiro: IBGE, 2012, p. 73. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/94/cd_2010_religioao_deficiencia.pdf>. Acesso em: 04 fev. 2022.

⁷³ Ibidem, p. 72.

⁷⁴ BARBOZA, H. H.; ALMEIDA, V. Art.1o. In: _____. (Orgs.). **Comentários ao estatuto da pessoa com deficiência à luz da Constituição da República**. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 30.

Em informativo recente do IBGE sobre desigualdades, baseada em dados coletados pela Pesquisa Nacional de Saúde – PNS de 2019 e pela Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2019, em consonância com recomendações internacionais referendadas pelo Grupo de Washington para Estatísticas sobre Pessoas com Deficiência (*Washington Group on Disability Statistics - WG*), a partir do modelo social ditado pela Convenção Internacional das Pessoas com Deficiência, foram identificadas 17, 2 milhões de pessoas com deficiência com 2 anos ou mais, isto é, 8,4% da população dessa faixa etária. Cerca de 14,5 milhões de domicílios tinham moradores com ao menos uma deficiência, o que representou 19,8% dos domicílios brasileiros. Na pesquisa, foram consideradas com deficiência aquelas pessoas que disseram “ter muita dificuldade” ou “não conseguir de modo algum realizar as atividades apresentadas”⁷⁵.

Os números revelam que a deficiência não é algo raro na população, todavia, é comum que as pessoas com essa condição sejam afastadas do meio social. A escassez de políticas públicas, notadamente de acessibilidade, é um dos fatores potencializadores da relação entre deficiência e desigualdade social no Brasil, o que se pode extrair dos dados sobre educação e trabalho. Com efeito, mesmo com as cotas destinadas a assegurar o ingresso das pessoas com deficiência em concursos públicos e contratação nas empresas privadas com 100 funcionários ou mais (Lei Federal nº 8.213/1991), apenas 1,07% do contingente de 45 milhões de brasileiros com deficiência (total de 521.434) está empregado, de acordo com a Relação Anual de Informações Sociais (RAIS - 2021), disponibilizada em novembro de 2022 pelo então Ministério do Trabalho e Previdência.⁷⁶

Ainda com os dados fornecidos pelas RAIS, no período de 2011 a 2021, observa-se uma evolução na inclusão desses trabalhadores no mercado formal: o número de pessoas com deficiência empregadas cresceu 60,29% enquanto o mercado formal como um todo teve crescimento de apenas 5,22%, comprovando o efeito positivo da Lei de Cotas. Tal crescimento, todavia, não muda a realidade: é muito baixa a taxa de empregabilidade desse público. Repara-se que, em todos os anos-base, ela não ultrapassou a casa de 1% do total, se comparada ao seu percentual representativo no país (23,9%).

⁷⁵ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. (Org.). **Pessoas com deficiência e as desigualdades sociais no Brasil**. IBGE, 2022c, p. 2-3. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101964_informativo.pdf>. Acesso em: 19 dez. 2022.

⁷⁶ MINISTÉRIO DO TRABALHO (Org). Dados Estatísticos. **Programa de Disseminação das Estatísticas do trabalho**. Relação Anual de Informações Sociais (RAIS). Disponível em: <<http://pdet.mte.gov.br/rais?view=default>>. Acesso em: 29 jan 2023.

Tabela 1 – Vínculos empregatícios da RAIS, de 2011 a 2021

Ano-Base	Vínculos – pessoas com deficiência	Vínculos – pessoas sem deficiência	Total de Vínculos	Percentual de participação – PCD
2011	325.291	45.985.340	46.310.631	0,70%
2012	330.296	47.128.416	47.458.712	0,70%
2013	357.797	48.590.636	48.948.433	0,73%
2014	381.322	49.190.188	49.571.510	0,77%
2015	403.255	47.657.552	48.060.807	0,84%
2016	418.521	45.641.677	46.060.198	0,91%
2017	441.339	45.840.251	46.281.590	0,95%
2018	486.756	46.144.359	46.631.115	1,04%
2019	523.431	47.030.780	47.554.211	1,10%
2020	495.784	45.740.392	46.236.176	1,07%
2021	521.434	48.207.437	48.728.871	1,07%

Fonte: Ministério do Trabalho⁷⁷

Na pesquisa mencionada do IBGE sobre deficiência e desigualdade, foi declarado que as pessoas com deficiência alcançam menor grau de escolaridade, o que se extrai dos resultados do Censo Demográfico 2010, que mostram que a taxa de alfabetização das pessoas de 15 anos ou mais de idade foi de 90,6%. Esse percentual é reduzido para 81,7% em relação à população de 15 anos ou mais com pelo menos uma das deficiências investigadas naquela pesquisa. Os resultados desse mesmo censo mostraram diferenças significativas entre o nível de instrução das pessoas com pelo menos uma deficiência e o daquelas sem deficiências, haja vista que 61,1% da população de 15 anos ou mais com deficiência não tinha instrução ou possuía apenas o fundamental incompleto, ao passo que 38,2% das pessoas de mesma faixa etária que declararam não ter nenhuma das deficiências apresentavam o mesmo grau de instrução, representando uma diferença de 22,9 pontos percentuais.⁷⁸

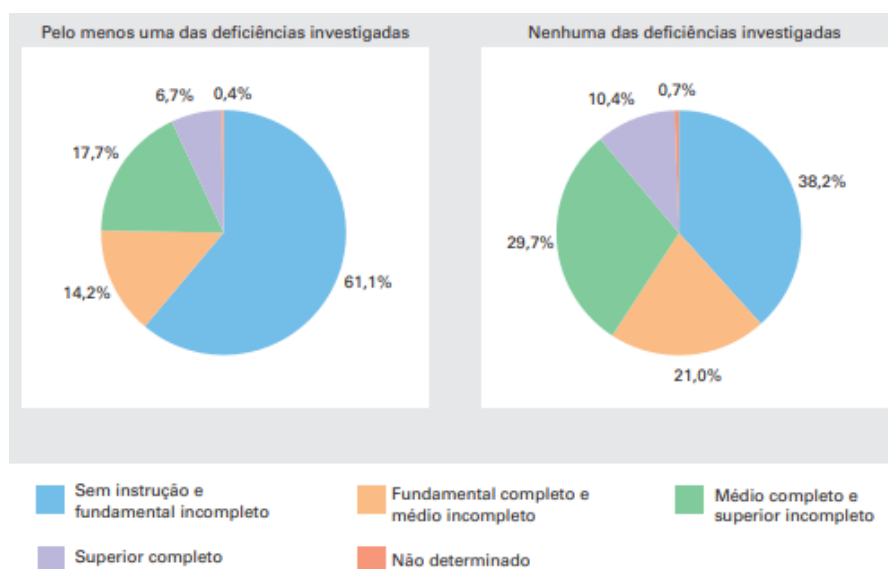
No que tange ao ensino médio completo e o superior incompleto, o percentual de população de 15 anos ou mais com deficiência foi de 17,7% contra 29,7% para as pessoas

⁷⁷ MINISTÉRIO DO TRABALHO (Org.). Dados Estatísticos. Programa de Disseminação das Estatísticas do trabalho. **Relação Anual de Informações Sociais (RAIS)**. Disponível em: <<http://pdet.mte.gov.br/rais?view=default>>. Acesso em: 29 jan 2023.

⁷⁸ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. (Org.). **Censo Demográfico 2010**. Características gerais da população, religião e pessoa com deficiência. Rio de Janeiro: IBGE, 2012. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/94/cd_2010_religiao_deficiencia.pdf>. Acesso em: 04 fev. 2022.

sem deficiência. No ensino superior completo registrou-se o percentual de 6,7% para a população de 15 anos ou mais com deficiência e 10,4% para a população sem deficiência.⁷⁹

Gráfico 1 – Distribuição percentual da população de 15 anos ou mais de idade, com e sem deficiência, e nível de instrução



Fonte: IBGE⁸⁰

Esse cenário pode ser explicado também pela ausência de acessibilidade no ambiente urbano. O trajeto para estudantes e candidatos a empregos com deficiência, em geral, é desprovido de rota acessível, repleto de obstáculos e com calçadas inacessíveis e em precários estados de conservação, o que favorece o desinteresse pelo ensino e a opção por trabalhos informais, não regulados pelo governo e com menor remuneração ou a dependência de benefícios governamentais, ampliando exponencialmente as chances de a deficiência levar à pobreza.

Neste sentido, recente relatório divulgado pela organização britânica *Work Foundation*, que é um braço da Universidade de Lancaster voltado para pesquisas sobre a vida profissional no Reino Unido, aponta que 80% das pessoas com deficiência entrevistadas afirmaram preferência pelo trabalho remoto ou híbrido, e uma das razões apontadas foi a

⁷⁹ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. (Org.). **Censo Demográfico 2010.** Características gerais da população, religião e pessoa com deficiência. Rio de Janeiro: IBGE, 2012. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/94/cd_2010_religiao_deficiencia.pdf>. Acesso em: 04 fev 2022.

⁸⁰ Loc. cit.

dificuldade no deslocamento, ao lado de outras como gestão do tempo e de suas condições individuais.⁸¹

Neste contexto, recai grande importância sobre a acessibilidade, que tem característica de direito e também de princípio geral, que perpassa todos os demais direitos das pessoas com deficiência, lembrando a ideia inaugurada por Arendt de direito a ter direitos. Há de considerar seis diferentes espécies de barreiras que devem ser superadas para assegurar acessibilidade às pessoas com deficiência: i) urbanísticas; ii) arquitetônicas; iii) nos transportes; iv) nas comunicações e na informação; v) atitudinais; e vi) tecnológicas.

A Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência preleciona que a acessibilidade é direito que garante à pessoa com deficiência ou com mobilidade reduzida viver de forma independente e exercer seus direitos de cidadania e de participação social e em seu artigo 3º, dispõe sobre o conceito de acessibilidade:

possibilidade e condição de alcance para utilização, com segurança e autonomia, de espaços, mobiliários, equipamentos urbanos, edificações, transportes, informação e comunicação, inclusive seus sistemas e tecnologias, bem como de outros serviços e instalações abertos ao público, de uso público ou privados de uso coletivo, tanto na zona urbana como na rural, por pessoa com deficiência ou com mobilidade reduzida.

O direito à acessibilidade deve ser encarado e respeitado como direito fundamental das pessoas com deficiência, uma vez que ele é essencial para a garantia da dignidade da pessoa com deficiência. Neste sentido, Sidney Madrugá afirma que “o cerne fundamental das atuais disposições constitucionais consagradas às pessoas com deficiência se vincula a garantir a sua dignidade como pessoa humana”.⁸² Sem o direito de acessibilidade, não há possibilidade de alcance dos demais direitos básicos da vida, ele viabiliza que pessoas com deficiência possam usufruir do direito à saúde, educação, participação social e do direito à cidade.

Segundo a concepção dada pelo artigo 80 do Código de Defesa do Consumidor, que é uma das bases do microssistema da tutela coletiva brasileiro, a acessibilidade é direito difuso, haja vista sua natureza de transindividual e indivisível, ou seja, todas as pessoas com

⁸¹ TAYLOR, H. *et al.* **The changing workplace**: Enabling disability-inclusive hybrid working. Work Foundation, Lancaster University. 2022. Disponível em: <The changing workplace: Enabling disability-inclusive hybrid working (lancaster.ac.uk)>. Acesso em: 14 jul 2022.

⁸² MADRUGA, S. **Pessoas com deficiência e direitos humanos**: ótica da diferença e ações afirmativas. 4 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021. p. 138.

deficiência (e também as com mobilidade reduzida), sem restrição, fazem jus a tal direito.⁸³ Atentando para isso, a LBI anuncia a necessidade de que ela seja considerada nos planos urbanísticos das cidades, inserindo no Estatuto da Cidade a obrigação de que municípios que tenham plano diretor, elabore também um plano de rotas acessíveis para viabilizar a mobilidade de pessoas com deficiência com autonomia e segurança, conforme se esmiuçar no próximo capítulo.

Entretanto, as disposições existentes ainda não foram suficientes para afiançar às pessoas com deficiência as condições necessárias para um acesso pleno à vida na cidade e ao exercício da cidadania. Para tanto, é necessário que o meio urbano e seus equipamentos sejam acessíveis e, por este motivo, a presente dissertação se volta ao estudo da acessibilidade urbanística direcionada ao alcance do direito à cidade pelas pessoas com deficiência.

⁸³ LEITE, F. P. A.; PIVA, R. C. Direito fundamental difuso de acesso das pessoas com deficiência a espaços urbanos e sua tutela jurídica coletiva. **Revista Jurídica**, [S.l.], v. 2, n. 55, p. 328 - 350, abr. 2019. Disponível em: <<http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/3395>>. Acesso em: 29 out. 2022.

2 PLANEJAMENTO URBANO COMO INSTRUMENTO PARA O DESENVOLVIMENTO URBANO INCLUSIVO

2.1 Planejamento urbano: um instrumento para garantia do direito à cidade para todos.

Com a rápida concentração demográfica ocasionada em um espaço urbano inicialmente despreparado para suportar o número crescente de habitantes, surgiram questões de ordem coletiva que precisavam ser geridas, principalmente aquelas relacionadas a moradia e mazelas de saúde oriundas da disseminação de doenças infectocontagiosas e de saneamento ambiental. Para tanto, foram empreendidas obras públicas como as mudanças executadas em sistemas de águas e esgotamento e a ampliação de ruas no intuito de favorecer a aeração e ofertar a elas maior luminosidade.

Em razão desse inicial aspecto sanitaria e pelos efeitos práticos trazidos, o planejamento urbano foi por um tempo tratado como uma política higienista⁸⁴ e das medidas coletivas que se faziam necessárias derivou a necessidade de mitigar a concepção do Estado liberal. Fazia-se emergente a ampliação do papel estatal na formulação de políticas públicas voltadas ao ordenamento do espaço, diante do inquestionável aspecto público e coletivo da saúde, que chama atenção para uma maior responsabilidade dos setores públicos. As preocupações com a saúde pública não poderiam estar apartadas das questões urbanísticas, dada a relação de causalidade existente entre elas.

Mas o aspecto econômico da urbanização é que traz os novos contornos da cidade. O processo de industrialização, caracterizado pela mudança da economia de base primário-exportadora para urbano-industrial, transformou a cidade no *locus* de produção, o que, por sua vez, acarretou uma acelerada migração da população rural para o espaço urbano, na busca de se aproximar daquele que se tornou o lugar de circulação de renda. Com o advento do capitalismo de produção surge a necessidade de organizar os espaços das cidades a fim de favorecer as relações comerciais e produtivas, que passaram a acontecer majoritariamente nesses locais. Assim o planejamento urbano se solidifica.

⁸⁴ SANTOS, A. M. S. P.; MEDEIROS, M.G. P.; VASQUES, P. H. R. P. Política Urbana no Rio de Janeiro: entre a cidade do plano e a cidade real. **Cadernos do Desenvolvimento Fluminense**, Rio de Janeiro, n.2, julho, 2013. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/cdf/article/view/9085>>. Acesso em: 15 fev. 2022.

Planejar o espaço, então, correspondia a uma ação estatal na qual eram depositadas as expectativas de administração de questões urbanísticas que pudessem de alguma forma obstaculizar o desenvolvimento da cidade como local de circulação de capital. É assim que surgem os grandes projetos de reformas das cidades, denominados “cirurgias urbanas”.⁸⁵

Há marcas de planejamento urbano ao longo da história das cidades, mas é a revolução industrial e sua consequente concentração de pessoas atreladas as já mencionadas questões de ordem sanitárias ou de insegurança pública – as patologias sociais – que ensejam um modelo novo e mais evidente dele, com medidas governamentais mais enérgicas e efetivas.

Não se pode negar, a grande inspiração francesa no planejamento, por encarar os temas da cidade advindos das sequelas da industrialização. A cidade concebida nos moldes dessa Escola Francesa de Planejamento Urbano tinha como objetivo principal atender aos padrões e necessidades apresentadas pelo processo de industrialização e aos interesses mercadológicos, e como resultado, ofertava maior relevo à dimensão espacial da cidade de forma racionalizada.⁸⁶

O feito que proclama esse desígnio é a Grande Reforma de Paris ocorrida durante o II Império Francês, no período compreendido entre 1852 e 1870, em que foram abandonadas as características de uma Paris medieval, com traços até aquele momento imperantes, como as ruas estreitas, dando lugar a quadras longas, com esquinas que formavam ângulos retos perfeitos e largas avenidas. Além disso, a rede de esgoto da capital francesa foi totalmente renovada.⁸⁷

O responsável pela aludida reforma foi Georges Eugène Hausmann, administrador e político, que atuou como prefeito de Paris (então denominado Departamento do Sena) durante o II Império. Embora não tenha sido um urbanista propriamente dito, seu ideal de cidade influenciou a mudança estética do espaço urbano. Ele defendia a necessidade de uma cidade de circulação, sem obstáculos ou barricadas, o que deveria ser aliado a embelezamento estratégico e infraestrutura. Por isso é apontado como o pioneiro do planejamento urbano.

A cidade do Rio de Janeiro também conheceu a experiência de uma grande remodelação com base nas ideias do planejamento urbano tradicional entre 1902 e 1906, diante da necessidade de se adequar às necessidades de concentração e acumulação do capital,

⁸⁵ SANTOS, A. M. S. P. Planejamento Urbano: para quê e para quem?. **Revista de Direito da Cidade, Rio de Janeiro**, v. 4, n.1, 2012. p. 100. Disponível em:<<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/9699/7599>>. Acesso em: 23 out. 2020. p. 94.

⁸⁶ FREITAG, B. **Teorias da cidade**. Campinas: Papirus, 2006, pp. 45-46.

⁸⁷ HARVEY, D. **Paris capital da modernidade**. São Paulo: Boitempo. 2015.

que ficou conhecida como Reforma Pereira Passos (apelidado de Hausmann Tropical), com características muito semelhantes àquela ocorrida em Paris. Muitas casas foram desapropriadas nas obras empreendidas no processo de alargamento das ruas, que registram essa reforma.⁸⁸

Um notório divisor de águas da concepção do planejamento urbano do século XX advém da mudança do sistema de transporte utilizado. No início do século, o mundo conheceu o modo de produção de automóveis em larga escala instituído por Henri Ford, que além de popularizar a aquisição do novo meio de transporte individual e privado, suscitou o desenvolvimento de outros ramos de industrialização ligadas a fabricação veicular⁸⁹ e com o fim de fomentar essa atividade econômica, houve transformações de cidades, notadamente alongamentos e alargamentos de ruas para favorecimento do trânsito de veículos e, em consequência, estreitamento de calçadas e escassez de passeios públicos.

Esse modelo de produção reclamou mudanças organizacionais, que foram levadas a cabo por meio de uma também nova forma de planejamento: o técnico, que, voltado a organizar a produção massiva, debruçou-se sobre as infraestruturas das cidades, notadamente as rodoviárias. Para tanto, foram adotadas medidas urbanísticas modernas, idealizadas por Charles-Edouard Jeanneret-Gris, que ficou conhecido por seu pseudônimo, Le Corbusier. Este foi um grande expoente da Escola de Planejamento Urbano Francesa, uma vez que desenvolveu o ideal de cidade contemporânea, projetando-a de forma organizada e apontando quatro funções básicas do urbanismo moderno: habitar, trabalhar, circular e ter lazer.⁹⁰

Em razão do estudo voltado para acessibilidade em calçadas, que se propõe nessa dissertação, maior ênfase será oferecida à função de circular. Neste contexto, dentre os princípios propostos pelo urbanista, destaca-se o alargamento de ruas. Ele propunha a diminuição do número delas, pois considerava que “o cruzamento de ruas é inimigo do trânsito” e, por isso, propagou a idealização de quadras compridas, reduzindo o número de cruzamentos e criando vias expressas, com o objetivo de tornar o trânsito mais fluido,

⁸⁸ ABREU, M. A.; **Evolução Urbana do Rio de Janeiro**. 2 ed. Rio de Janeiro: Instituto do Planejamento Municipal (Iplanrio), 1988, p. 59-61.

⁸⁹ FARIAS, S. S. **Calçadas caminháveis e ruas compartilhadas**: uma integração com a lógica rodoviarista para o alcance da acessibilidade à mobilidade urbana no centro da cidade do Rio de Janeiro. Inovações trazidas pela Operação Urbana Consorciada Porto Maravilha. 2019. 238 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2022, p. 23. Disponível: <<http://www.bdt.d.uerj.br/handle/1/18366>>. Acesso em: 10 jan. 2023.

⁹⁰ LE COURBUSIER. **Urbanismo**. Tradução: Maria Ermantina Galvão. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

evitando-se, desta forma, que os veículos parassem a cada esquina, haja vista que, segundo sua compreensão, uma cidade de sucesso deveria ser veloz.⁹¹

Cuida-se um urbanismo caracterizado pela primazia ao trânsito de automóveis em detrimento da mobilidade de pedestres, o que foi agravado nas décadas que se seguiram e registra efeitos ainda nos dias atuais, já que as grandes cidades ao redor do mundo são cortadas por avenidas voltadas para o fomento do trânsito, negligenciando a importância do transporte por meio da caminhada, alcançável a pessoas de qualquer classe social, e que, portanto, reflete a modalidade de mobilidade mais democrática.

Com inspiração nos princípios ditados por Le Corbusier, foi elaborada a Carta de Atenas, após encontro programático de arquitetos e urbanistas na capital da Grécia em 1933 – IV Congresso Internacional de Arquitetura Moderna (CIAM). O documento ganhou grande relevo internacional e estabeleceu os princípios arquitetônicos da modernidade, como o de morar e viver da primeira metade do século XX.⁹² Em que pese sejam inegáveis suas contribuições, a inclinação estética e espacial desatentava para a diversidade urbana e para o bem-estar dos cidadãos, mostrando-se, por isso, insuficiente para que a urbe fosse contemplada como um bem de todos. Por esta razão, pairam divergências sobre seu teor.

Era comum verificar nos projetos de cidades insculpidos com base no urbanismo modernistas proposto por Le Corbusier e exposto na Carta de Atenas uma preocupação mais arquitetural do que urbanística, isto é, mais enviesada para forma visual e para simbolismos do que para os problemas básicos e necessidades da população, como apontado pelo urbanista e geógrafo inglês Peter Hall, que em sua obra “Cidades do Amanhã” tece críticas ao planejamento clássico e a ideia corbusiana.⁹³

Mas a aclamação direcionada por longos anos a um modelo de planejamento urbano que se distanciava da ótica do interesse social e democrático, em que os cidadãos não são considerados como os sujeitos do direito à cidade, justificou-se pelo fato de que interesses financeiros frequentemente pautavam (e continuam pautando) as transformações de paradigmas nas obras realizadas nas cidades. Como já afirmava Max Weber, apontado como

⁹¹ LE COURBISIER. **Urbanismo**. Tradução: Maria Ermantina Galvão. São Paulo: Martins Fontes, 2000. p. 159-161.

⁹² INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL – IPHAN. **Carta de Atenas**: Congresso Internacional de Arquitetura Moderna 1933. Brasília: IPHAN, 2002.

⁹³ HALL, P. **Cidades do amanhã**. Tradução: Pérola de Carvalho. São Paulo: Perspectiva, 2007, p. 251.

um dos fundadores da sociologia, “a cidade moderna é um fruto do capitalismo e, portanto, o resultado de determinantes universais de caráter mais econômico que social.”⁹⁴

Verifica-se como um reflexo dessa premissa a necessidade que se impôs de alimentar o setor automobilístico que se fortaleceu e fez com que os planejadores das primeiras décadas do século XX se ocupassem das ruas em detrimento das calçadas e passeios públicos. Eles criavam largas avenidas, instalavam viadutos e passarelas, ao passo que estreitavam calçadas, emprestando maior foco à fluidez no trânsito dos automóveis. Não se dispensava atenção para o fato de que as pessoas que, sem condições de adquirir veículos - mesmo com os preços mais acessíveis – continuavam a se locomover a pé. Mais ainda, que todo trajeto, até os majoritariamente realizados por meio de veículos, são iniciados e finalizados por meio da caminhada.

O que se extrai dessa realidade é que no planejamento então desenvolvido não havia preocupação com a oferta de igualdade de oportunidade no uso da cidade para as pessoas, consideradas suas diversidades e necessidades. O uso da cidade não era percebido como um direito humano e nem mesmo como meio de alcance ou instrumento para o exercício de direitos outros e como fruto dessa escolha, a capacidade de consumir o espaço urbano é altamente desigual.⁹⁵

As decisões sobre o tecido urbano nessa época eram atribuídas somente a técnicos, como engenheiros, arquitetos ou urbanistas, e elaboradas de forma estritamente objetiva e geométrica, coadunando-se com os critérios insculpidos pelo urbanismo de Le Corbusier e por esta razão, foi apelidada de planejamento tecnocrático-modernistas. Fato também ocorrido no Brasil, que foi arrebatado pela forte onda do planejamento urbano rodoviarista, instalado para fomento do consumo e utilização do automóvel.

A capital do país é um exemplo importante do que se esperava desse urbanismo proposto, já que, projetada na década de 1950 em concurso de arquitetura em que se sagrou vencedor o arquiteto Lúcio Costa, ela representa a possibilidade de construção de uma cidade a partir de um terreno limpo, “do zero”. Nela, verifica-se a setorização dos espaços e quadras longas, em clara priorização dos automóveis sobre o trânsito de pedestres. Poucas atividades podem ser feitas em Brasília a pé.

⁹⁴ WEBER, M. Tradução: Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. v. 2. Brasília: UnB, 1999.

⁹⁵ VASCONCELLOS, E. A. **Transporte urbano nos países em desenvolvimento: reflexões e propostas**. 3 ed. São Paulo: Annablume. 2000, p. 43.

Na construção desta cidade foi depositada atenção para o que o urbanista Jan Gehl, anos mais tarde, abordou como escalas grandes - “tratamento holístico dado à cidade, abrangendo bairros, funções e instalações de tráfego. É a cidade vista de cima e à distância, de uma perspectiva aérea” - e médias – “descreve como partes individuais ou bairros da cidade devem ser projetados; e, ainda, como são organizados os edifícios e os espaços públicos.” Essa opção de concepção racional e bem fragmentada foi apelidada a nível mundial como Síndrome de Brasília.⁹⁶

Dentre os críticos desse planejamento voltado para automóveis em detrimento de pessoas, se destacou a jornalista Jane Jacobs, que embora não fosse urbanista, dedicou-se a observar e escrever sobre o tema. Ela foi reconhecida por ter travado uma intensa batalha em Nova Iorque contra um dos planejadores urbanos mais poderosos da época, Robert Moses, conhecido por grandes projetos de construção em vias, parques e conjuntos habitacionais que mudaram a paisagem daquela cidade. A disputa entre eles começou em meados de 1950, quando o urbanista planejava construir uma nova via expressa em Nova Iorque, que atravessaria bairros tradicionais como Greenwich Village, Soho e Little Italy, removendo milhares de pessoas e alterando suas características.

Jacobs era moradora de um desses bairros desde os anos de 1930, o Greenwich Village, e inconformada com alterações urbanas que não representavam o interesse da população, organizou a comunidade, publicou artigos na imprensa e escreveu cartas a autoridades em oposição aos planos de Moses, que acabaram perdendo força no final da década de 60. Em 1961, muito pouco tempo depois de ter ganhado a batalha contra Moses, Jacobs publicou o livro “Morte e Vida de Grandes Cidades”⁹⁷ em que retrata sua oposição ao que ela chamou de urbanismo moderno e ortodoxo, que tinha no referido urbanista um de seus representantes.

Na obra, ao criticar as grandes avenidas e viadutos projetados, ela afirmava que as calçadas além de serem a parte que cabe ao pedestre, servem a muitos fins além de abrigá-los, como a segurança pública, o contato entre as pessoas e a integração das crianças, refletindo os elementos vitais da cidade. Para ela, as calçadas são tão importantes quanto as ruas, porque se relacionam à circulação e são fundamentais para seu funcionamento adequado.

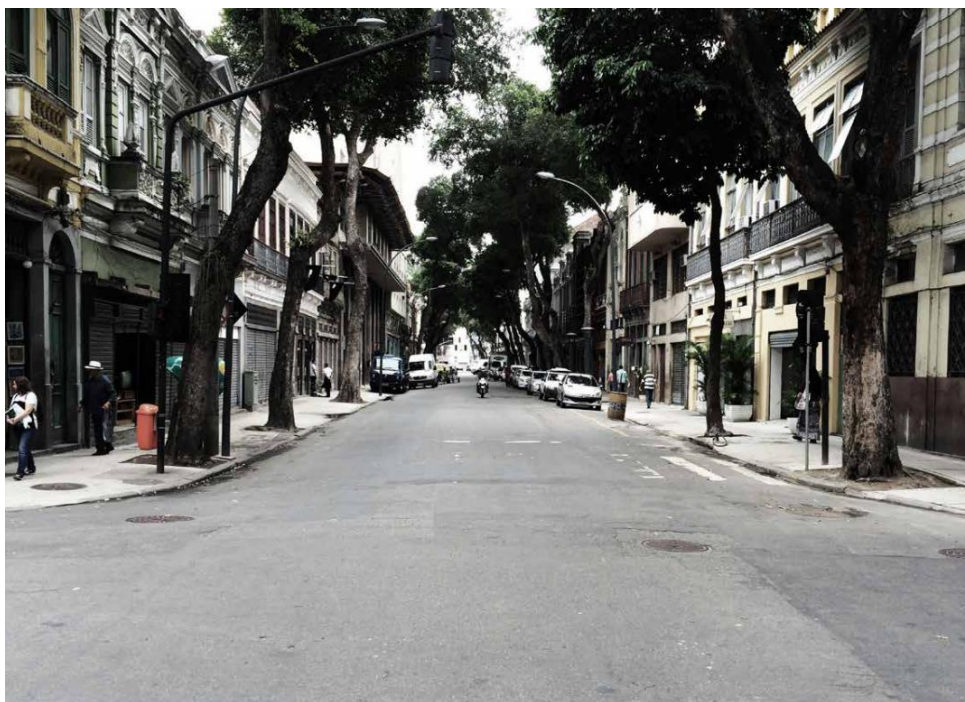
As consequências da projeção de cidades para o uso de automóvel após o fordismo são sentidas ainda hoje, dificultando o implemento de mobilidade por transporte não motorizado e

⁹⁶ GEHL, J. **Cidades para pessoas**. Tradução: Anita di Marco. 2 ed. São Paulo: Perspectiva. 2013, p. 195.

⁹⁷ JACOBS, J. **Morte e vida de grandes cidades**. Tradução: Carlos S. Mendes Rosa. 3.ed. São Paulo: WMV Martins Fontes, 2014.

sobretudo para que a caminhada seja uma opção de uso diário, situação que se agrava quando o usuário da cidade apresenta alguma questão de mobilidade pessoal ou deficiência física ou sensorial.

Figura 1 - Condições incompatíveis de largura da calçada e tipologia da rua na Av. Gomes Freire



Fonte: ITDP Brasil⁹⁸

No Brasil, A partir do final dos anos 1950, o número de automóveis teve elevação significativa, o que decorria do plano de metas do governo de Juscelino Kubitschek e o aumento continuou pelas décadas que se seguiram.⁹⁹ Por esta razão muitas cidades brasileiras são repletas de longas avenidas e ruas de trânsito rápido, com o intuito de prover a liberdade e velocidade do trânsito de veículos automotores.

O processo de crescimento urbano que se acentuava despertou reivindicações dos cidadãos por condições adequadas de moradia, de infraestruturas e mobilidade urbana, demandando, pois, o desenvolvimento de uma concepção de planejamento que garantisse o acesso à cidade a todas as pessoas, inclusive àquelas de mais baixa renda. O Estado, entretanto, por sua limitação financeira, buscou parcerias com o setor privado, todavia, a

⁹⁸ INSTITUTO DE POLÍTICAS DE TRANSPORTE E DESENVOLVIMENTO - ITDP BRASIL. **Índice de Caminhabilidade** – aplicação piloto. Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: < http://itdpbrasil.org.br/wp-content/uploads/2018/05/2016-12-iCam_1-AplicacaoTiradentes-ITDP-web.pdf>. Acesso em: 22 fev. 2023.

⁹⁹ GEHL, J. **Cidades para pessoas**. Tradução: Anita di Marco. 2 ed. São Paulo: Perspectiva. 2013, p. 53.

medida mais uma vez, deu azo a um planejamento associado ao empreendedorismo urbano¹⁰⁰ e apartado do interesse dos cidadãos.

Diante dos descuidos com as necessidades sociais que se avolumavam ao redor do mundo, desenvolve-se o conceito de direito à cidade. Com isso, em uma apropriada inversão de lógica, o cidadão passa a ter protagonismo no meio urbano, e, neste passo, compreende-se que o espaço físico – e a cidade em sua complexidade – deve atender às necessidades de todos os cidadãos, conferindo-lhes bem-estar e sentimento de pertencimento.¹⁰¹

O crescimento desenfreado da população urbana reclamou intensas mudanças nos paradigmas de organização da cidade. Segundo as demandas que marcaram os movimentos sociais da década de 1980 (quando os serviços já correspondiam a maior inclinação econômica), notadamente o Movimento Nacional pela Reforma Urbana, buscou-se a aclamação da cidadania da população vulnerável e o reconhecimento da cidade como bem público. Como consequência, tem-se a submissão de sua gestão ao interesse coletivo, bem como a conclamação do direito à cidade.¹⁰²

Desses movimentos decorre o reconhecimento da cidade como um direito universal, cujos sujeitos são os cidadãos, que devem usufruir de uma cidade projetada e planejada de acordo com suas demandas e com a dinâmica social, para afiançar condições de vida digna, com direitos básicos assegurados. Consolida-se a ideia de urbanismo social.¹⁰³

Dentre os movimentos urbanos desta década, houve forte demanda pela substituição dos transportes movidos a combustíveis fósseis por transportes ativos e não poluentes, como bicicletas e caminhadas. Esse movimento foi impulsionado pela primeira crise do petróleo, que reduziu o tráfego de automóveis, bem como por questões ambientais e sociais, tendo em vista o reconhecimento de que o alto congestionamento, além de poluente e gerar alterações climáticas, é fator de redução de qualidade de vida.

¹⁰⁰ SANTOS, A. M. S. P. Planejamento Urbano: para quê e para quem?. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 4, n.1, 2012. p. 100. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/9699/7599>>. Acesso em: 23 out. 2020. p. 93.

¹⁰¹ LEFEBVRE, H. **O direito à cidade**. Tradução: Rubens Eduardo Frias 5. ed. São Paulo: Centauro, 2008, passim.

¹⁰² SANTOS, A. M. S. P., op. cit., nota 95, p. 93.

¹⁰³ SANTOS, A. M. S. P.; MEDEIROS, M.G. P.; VASQUES, P. H. R. P. Política Urbana no Rio de Janeiro: entre a cidade do plano e a cidade real. **Cadernos do Desenvolvimento Fluminense**, Rio de Janeiro, n.2, julho, 2013. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/cdf/article/view/9085>>. Acesso em: 15 fev. 2022.

Decorrente dessa nova ótica social, embora a produção da Escola Francesa de Planejamento Urbano seja de grande valor, aspectos mais humanísticos passam a ser robustecidos, a cidade se torna um bem público e um direito, cujo exercício deve ser garantido a todos os cidadãos e que concebida para pessoas, como afirmado por Jan Gehl.¹⁰⁴ Nesta esteira, desenvolve-se a ótica de que o planejamento urbano é um instrumento para alcance dos direitos sociais dos cidadãos.

O citado urbanista, após anos de observação sobre os processos das cidades, escreveu o livro “Cidades para Pessoas”, no qual aborda a necessária dimensão humana que deve ser conferida às cidades por ocasião dos planos para seu desenvolvimento. Em contribuições consonantes com as de Jane Jacobs, a quem assinala como referência, aduz o autor que por décadas o planejamento urbano esqueceu a dimensão humana e por conseguinte, “espaço limitado, obstáculos, ruídos, risco de acidentes e condições geralmente vergonhosas são comuns para os habitantes, na maioria das cidades do mundo”. Afirma, de forma acertada, que a competição com os automóveis tornou a vida urbana dos pedestres menos digna.¹⁰⁵

Nas últimas décadas as cidades passaram a se ocupar de melhores condições para pedestres e para a vida urbana e menor prioridade ao tráfego de automóveis. Segundo Gehl, “as cidades devem pressionar os urbanistas e os arquitetos a reforçarem as áreas de pedestres como uma política urbana integrada para desenvolver cidades vivas, seguras, sustentáveis e saudáveis.”¹⁰⁶

Isso vai ao encontro do contemporâneo entendimento de desenvolvimento urbano sustentável, que se alia a ideia de inclusão social, com destaque para novos conceitos, como o de mobilidade sustentável e acessibilidade¹⁰⁷. No entanto, para um deslocamento urbano ativo seja de fato democrático, como sugere a concepção de mobilidade sustentável, é imperioso que as calçadas ostentem condições adequadas ao caminhar, com observância aos critérios do desenho universal, sob risco de exclusão social de pessoas com deficiência e mobilidade reduzida.

¹⁰⁴ GEHL, J. **Cidades para pessoas**. Tradução: Anita di Marco. 2 ed. São Paulo: Perspectiva. 2013.

¹⁰⁵ Ibidem, p. 3-6.

¹⁰⁶ GEHL, J. **Cidades para pessoas**. Tradução: Anita di Marco. 2 ed. São Paulo: Perspectiva. 2013, p. 3-6.

¹⁰⁷ FARIAS, S. S. **Calçadas caminháveis e ruas compartilhadas: uma integração com a lógica rodoviarista para o alcance da acessibilidade à mobilidade urbana no centro da cidade do Rio de Janeiro**. Inovações trazidas pela Operação Urbana Consorciada Porto Maravilha. 2019. 238 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2022. Disponível: <<http://www.bdt.d.uerj.br/handle/1/18366>>. Acesso em: 10 jan. 2023, p. 36.

Neste contexto, reconhece-se que a citada obra de Jane Jacobs, “Morte e Vida de Grandes Cidades”¹⁰⁸ foi vanguardista e de extrema importância para que os critérios do planejamento clássico fossem questionados e revisados. Contudo, com base na característica da dinamicidade da cidade, com fundamento justamente na diversidade e na concepção de que as ruas e as calçadas são suas partes mais vitais, o presente trabalho contextualiza seus conceitos, tomando como base para a urgência na projeção de cidades inclusivas.

Isto porque, apesar do reconhecimento expresso, a nível global de seus direitos humanos e com o avanço da legislação, as pessoas com deficiência são segregadas dos centros das cidades. Os obstáculos urbanos encontrados nos trajetos afastam essa minoria da rede de ensino e do mercado formal de trabalho, funcionando como elemento de desigualdade socioeconômica.

Por essa razão, defende-se que o planejamento urbano deve zelar pelo respeito a um determinado padrão de construção, denominado desenho universal, sob risco da violação ao exercício do direito à cidade por pessoas com deficiência e mobilidade reduzida e da perpetuação de segregação socioespacial e desigualdades. O que se vislumbra com esta medida de planejamento é garantir que o exercício do direito à cidade seja ofertado em igualdade de condições a todas as pessoas.

Gehl já reconhecia a importância de uma cidade para todas as pessoas e, ao cuidar da reordenação de prioridades, afirma que, para que os urbanistas incorporem a dimensão humana, é necessário reavaliar o viés de aumento da capacidade do tráfego e encontrar soluções para pedestres. Nesta esteira, aponta, dentre outras medidas, a necessidade de remover obstáculos das calçadas, promovendo-se, com isso, uma experiência mais apropriada para o pedestre; conceber uma distribuição mais paritária do espaço, evitando-se calçadas estreitas; respeitar as linhas de desejo dos pedestres, em detrimento da utilização de gradis de segurança ao longo das calçadas; e promover cruzamento direto ao nível da rua, deixando-se, assim, de utilizar passarelas e passagens subterrâneas, que são medidas que apenas priorizam os automóveis.¹⁰⁹

O planejamento urbano não pode mais ser considerado como uma simples questão de técnica urbanística. Ele deve ser encarado e aplicado como um instrumento de garantia de direitos humanos, contemplando-se nesta acepção a necessária observância do direito de ir e

¹⁰⁸ JACOBS, J. **Morte e vida de grandes cidades**. Tradução: Carlos S. Mendes Rosa. 3.ed. São Paulo: WMV Martins Fontes, 2014.

¹⁰⁹ GEHL, J. **Cidades para pessoas**. Tradução: Anita di Marco. 2 ed. São Paulo: Perspectiva. 2013, p. 244-245.

vir, de igualdade, de cidadania e participação social. O sucesso do mercado não pode ser o único fim a ser atingido pelos planejadores, é preciso que estes tenham em conta as aspirações dos cidadãos usuários do espaço urbano que se projeta.

Nota-se uma evolução desse conceito, que passa a se interrelacionar com o surgimento da positivação do direito à cidade.¹¹⁰ A nova concepção também tem como consequência uma maior institucionalidade e o ingresso da figura do jurista como ator do planejamento urbano, a que a doutrina do Direito trata como instituição jurídica e afirma ter se tornado um mecanismo por meio do qual o Poder Executivo deverá executar sua atividade governamental, sempre voltando-se para as mudanças reclamadas pela população e à consecução do desenvolvimento econômico social.¹¹¹

Além dos juristas, devem compor a cena do planejamento economistas, administradores e a própria população, observando a interdisciplinaridade que se espera do planejamento com a gestão democrática, direcionando a atividade para o atendimento das necessidades dos sujeitos do direito à cidade. Dentre os quais, atenção deve ser assegurada às aspirações dos grupos vulneráveis e das minorias – no aspecto não quantitativo, mas qualitativo, conforme se expressou no capítulo anterior - que diante de sua condição de subrepresentação nos espaços de tomada de decisões políticas, deixam de ter suas vozes ouvidas e, que, por isso, passam despercebidas e são frequentemente negligenciadas.

A conciliação das diferentes opiniões, desejos e interesses da população é tarefa complexa ao planejador, do que decorre resistência política para a realização das medidas com vistas à efetivação da participação social. Além disso, sabe-se que há desigualdade na representatividade o que, segundo a economista e urbanista Angela Santos pode motivar a diluição do foco da ação governamental, levando ao questionamento sobre a própria eficácia do planejamento como instrumento de políticas públicas.¹¹²

Entende-se, porém, que na divergência entre opiniões, direitos humanos e atividade de reconhecimento e redistribuição com o fim de assegurar direitos de grupos vulneráveis devem ser priorizadas pelo Poder Público. Neste diapasão, prudência deve ser garantida, dentro do planejamento urbano às demandas das pessoas com deficiência, para as quais a possibilidade

¹¹⁰ RIBEIRO, T. F. **O Planejamento Urbano como Instrumento Garantidor do Direito à Cidade**. Revista de Direito da Cidade, Rio de Janeiro, v.4, n.1. 2012. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/9698>>. Acesso em: 25 fev 2022.

¹¹¹ SILVA, J. A. **Direito urbanístico brasileiro**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 88.

¹¹² SANTOS, A. M. S. P. Planejamento Urbano: para quê e para quem?. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 4, n.1, 2012, p. 105. Disponível em:<<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/9699/7599>>. Acesso em: 23 out. 2020.

de explorar a cidade em condição de igualdade demanda investimentos de acessibilidade, sobretudo nas calçadas, que devem ser projetadas e preservadas de acordo com os parâmetros técnicos normativos do desenho universal, objetivando garantir seu uso e gozo com autonomia e segurança.

2.2 Aspecto Jurídico do planejamento urbano e seus instrumentos normativos: o protagonismo do plano diretor municipal

A Constituição da República Federativa do Brasil foi promulgada em 1988, imprimindo ênfase às questões sociais e a política urbana, para a qual foi dedicado capítulo próprio no bojo do título da “Ordem Econômica”. As disposições desse capítulo atribuem ao Município protagonismo no cenário da política de desenvolvimento urbano, visto que, após garantir autonomia financeira e governamental, foi-lhe atribuída, pelo mandamento do artigo 182, a execução da política de desenvolvimento urbano, com o fim de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

O referido dispositivo é consonante com a norma extraída do artigo 30, inciso VIII da Constituição Federal, que confere ao ente federativo municipal a competência para adequar o ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso do solo, do parcelamento e da ocupação do uso do solo.

Dada a previsão e relevância constitucional e a obrigatoriedade na busca pelo desenvolvimento urbano e função social da cidade, o planejamento urbano atualmente é reconhecido não apenas como uma disciplina da arquitetura, urbanismo ou das ciências econômicas, trata-se também de matéria jurídica. Outro fator que motiva a atuação do jurista é a natureza de direito inerente à cidade e, como tal, a necessária garantia de seu exercício a todos os cidadãos, reconhecidas suas diferenças e pluralidades. Neste sentido, cabe ao jurista assegurar que o planejamento urbano seja instrumentalizado para a garantia do direito à cidade.

O doutrinador José Afonso da Silva ensina que o planejamento urbano adquire sentido jurídico quando se traduz em planos urbanísticos, que são os instrumentos formais que consubstanciam e materializam as determinações e os objetivos do planejamento¹¹³. Em

¹¹³ SILVA, J. A. **Direito urbanístico brasileiro**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 92.

complementação a esta ideia, a professora Sonia Rabelo aduz que antes da Constituição de 1988, a legislação urbanística existente funcionava apenas como uma limitação do direito de propriedade, ao passo que hoje, na percepção de plano urbanístico, a unidade de regulação é a cidade como um todo. O território é o objeto do plano, e não o lote ou a propriedade individual.¹¹⁴

Nesta esteira, descolando-se da ideia de planejamento urbano como simples técnica arquitetônica da escola francesa abordada na seção anterior, a professora explica que ele é a regulação do uso do território, que corresponde à base física pública sobre a qual os entes federativos exercem suas competências políticas de regulação de direitos. Segundo ela, trata-se de um sistema integrado entre os planos nacionais, estaduais, regionais, metropolitanos e municipais¹¹⁵.

O objetivo é regular o uso da cidade a fim de garantir direitos das pessoas usuárias do tecido urbano, uma vez que a ideia de cidade como mero espaço físico construído por edificações já não se sustenta. Por outro lado, é fato que toda regulação carrega em seu âmago um pouco de limitação. Limita-se a atividade dos cidadãos, dos proprietários e do mercado no intuito de proteger a função social e os direitos coletivos dos cidadãos, o que Rabelo chama de regulação de direitos em função de interesses públicos¹¹⁶.

E é esse território que deve ser anunciado como um bem para uso e gozo de todos, de sorte a assegurar o exercício da cidadania e participação social a todas as pessoas, qualquer que sejam suas características, origens e/ou classes sociais. Na regulação do território os grupos minoritários devem ser reconhecidos e quando necessário, devem-lhes ser oferecidas políticas de redistribuição, com fito de assegurar igualdade de condições no exercício do direito à cidade.

Neste contexto, se enquadra a regulação do uso das calçadas pelos Municípios, que de certo modo, é uma limitação de uso pelos proprietários de edificações, que devem sempre garantir o interesse público inerente à mobilidade urbana de forma livre e sem obstáculos, conforme sugerido por Jan Gehl, urbanista mencionado na seção anterior, e como meio de

¹¹⁴ RABELLO, S. **Regulação do território e da propriedade imobiliária urbana**: evolução conceitual no Direito Brasileiro. In: Direito em público. Homenagem ao Professor Paulo Braga Galvão. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1ª ed. 2016, p. 487.

¹¹⁵ Ibidem, p. 488.

¹¹⁶ RABELLO, S. **Regulação do território e da propriedade imobiliária urbana**: evolução conceitual no Direito Brasileiro. In: Direito em público. Homenagem ao Professor Paulo Braga Galvão. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1ª ed. 2016, p. 481.

garantir uma cidade inclusiva para as todas as pessoas. Essa limitação já vem sendo objeto de normativas municipais pelo Brasil, como se abordará no capítulo seguinte.

Outra previsão constitucional que demonstra a inovação do Estado em relação à organização das cidades e seu desenvolvimento está inserida no artigo 24, inciso I da Constituição Federal, que atribui à União e ao Estado competência para legislar, concorrentemente, sobre Direito Urbanístico. A competência da União é aspecto de especial relevância, diante da tendência jurídica brasileira de considerar mais importantes as normas federais que as estaduais ou municipais, trato que se refletia na costumeira ausência de aplicação de normas municipais urbanísticas aos casos concretos¹¹⁷.

Embora se saiba que não há hierarquia entre normas federais, estaduais e municipais, sendo a competência legislativa extraída dos artigos constitucionais que se dedicam à organização do estado, especificamente sobre divisão de competências, no Brasil, há uma tendência e até desconhecimento das leis municipais e por isso, previsões legais de nível federal ostentam grande valor e representam maiores chances de aplicabilidade.

Isso justifica o artigo 182 da CRFB invocar a necessidade de criação de uma lei federal que disponha sobre as diretrizes gerais da política urbana. Neste diapasão, alguns anos após a promulgação da Constituição, adveio a Lei 10.257/2001 – Estatuto da Cidade, que regulamenta o mencionado artigo constitucional e o seguinte. Ambos tratam da política urbana e definem diretrizes, bem como estabelecem normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos. Dentre as diretrizes gerais da política urbana está a garantia do direito a cidades sustentáveis, o planejamento do desenvolvimento das cidades e a garantia de condições condignas de acessibilidade.

O referido estatuto estabelece a competência da União para promover, por iniciativa própria e em conjunto com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, programas de melhorias das calçadas e dos passeios públicos, do mobiliário urbano e dos demais espaços de uso público (inciso III do artigo 3º) e instituir diretrizes para desenvolvimento urbano que incluam regras de acessibilidade aos locais de uso público (inciso IV do mesmo artigo)¹¹⁸. Cumpre destacar que estes incisos têm redação dada pela Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa

¹¹⁷ Ibidem, p. 484-485.

¹¹⁸ BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm>. Acesso em: 06 de out. 2022.

com Deficiência – Lei nº 13.146/2015, antes dela, no artigo, apenas havia menção às condições habitacionais e de saneamento básico.

O parágrafo primeiro do artigo 182 da Constituição anuncia o plano diretor como instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana e fundamental para sua execução. Toshio Mukai¹¹⁹ o aborda como instrumento legal que visa propiciar o desenvolvimento do Município, por meio da fixação de diretrizes objetivas, programas e projetos em um horizonte de tempo determinado. Já Rosângela Luft, ao apresentá-lo, diz que “constitui-se de normas cuja forma e conteúdo assumem prerrogativas especiais no marco regulatório da política urbana¹²⁰”.

Além da hipótese estabelecida constitucionalmente para a obrigatoriedade na elaboração do plano diretor (isto é, para cidades com mais de vinte mil habitantes), outras situações que reclamam a promulgação de plano diretor foram disciplinadas pelo artigo 41 da Lei Federal 10.257/2001. Desta feita, o município também será instado a elaborar seu plano diretor se for integrante de regiões metropolitana e aglomeração urbana; se o Poder Público municipal pretender utilizar os instrumentos previstos no parágrafo 4º do artigo 182 da Constituição Federal – é dizer: parcelamento ou edificação compulsórios; imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo; desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal -; se for integrante de área de especial interesse turístico; se inserido na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional; ou se incluído no cadastro nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos (incisos II a VI).

Vale pontuar que, mesmo antes da promulgação da Lei Federal que dispõe sobre o Estatuto da Cidade, elaborada com o fim de regulamentar os artigos constitucionais que versam sobre a política de desenvolvimento urbano, Hely Lopes Meirelles insculpiu um conceito para o plano diretor, afirmando se tratar de um “complexo de normas legais e

¹¹⁹ MUKAI, T. **O Estatuto da Cidade**. Anotações à Lei n. 10.257/2001. São Paulo: Saraiva. 4 ed. 2019, p. 61.

¹²⁰ LUFT, R. M; FRANZONI, J. A. Quais são as normas de Plano Diretor. In: OLIVEIRA, F. L; LIMA JUNIOR, P. N (orgs). **Território e Planejamento: perspectivas transdisciplinares** [recurso eletrônico]. 1 ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2018, p. 313.

diretrizes técnicas para o desenvolvimento global e constante do Município, sob os aspectos físico, social, econômico e administrativo, desejado pela comunidade local”¹²¹.

José Afonso da Silva, no intuito de esclarecer a nomenclatura utilizada para esse importante instrumento municipal, sustenta tratar-se de um plano porque estabelece objetivos, prazos e executores para a política urbana e é diretor porque fixa diretrizes. Afirma, ainda, que se cuida de instrumento que tem como função sistematizar o desenvolvimento físico, econômico e social do território municipal, com o fim de proporcionar bem-estar da comunidade local.¹²²

Segundo se extrai do artigo 182 da Constituição Federal, o dispositivo que versa sobre o plano diretor é uma norma de eficácia contida, portanto, reclama diretrizes gerais a serem inculpidas pela União. Esse mandamento foi observado em 2001, com a promulgação do Estatuto da Cidade, notadamente através do disposto em seu Capítulo III, que disciplina o instrumento de forma específica, a partir do artigo 39.

Cuida-se, então, de instrumento integrante do planejamento da urbe, por meio do qual o Poder Executivo Municipal disciplinará o desenvolvimento urbano pretendido durante seu período de vigência, o que se realizará após levantamento das principais demandas da população, com o estabelecimento de diretrizes, princípios e metas para os agentes públicos e privados, bem como das prioridades para a aplicação dos recursos orçamentários, dos investimentos e do ordenamento do território municipal. Por meio dele, sistematiza-se o desenvolvimento físico, econômico e administrativo do Município em prol do bem-estar da população.¹²³

Malgrado haja outros instrumentos que também devem ser considerados e que guardam relevância para a concretização da política urbana, tanto em âmbito nacional, quanto estadual, distrital e municipal, o plano diretor municipal é o único afirmado expressamente pela Constituição Federal como instrumento básico da política urbana.

Todavia, a disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo; o zoneamento ambiental; plano plurianual; diretrizes orçamentárias e orçamento anual; gestão orçamentária participativa; planos, programas e projetos setoriais; planos de desenvolvimento econômico e social estão inseridos na mesma categoria, na Lei Federal 10.257/2001 – Estatuto da Cidade.

¹²¹ MEIRELLES, H. L. **Direito municipal brasileiro**. Atual. Monteiro, I. C. L; MONTEIRO, Y. D. P. 6 ed. São Paulo: Malheiros, 1993, p. 33.

¹²² SILVA, J. A. **Direito urbanístico brasileiro**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 138.

¹²³ GASPARINI, D. Aspectos jurídicos do plano diretor. **Revista do Curso de Direito**. v. 1. n. 1.2004.

Para análise do objeto dessa dissertação, maior relevância se emprestará ao plano diretor municipal e ao plano setorial de rotas acessíveis.

A previsão em sede constitucional, somada à amplitude das matérias disciplinadas pelo plano diretor, garante-lhe certo protagonismo em matéria de planejamento urbano. Ademais, o próprio Estatuto da Cidade, onde estão previstos os demais instrumentos da política urbana repete a expressão utilizada na Constituição Federal, novamente lhe apontando como instrumento básico da política urbana.

Outro aspecto a justificar a ênfase direcionada ao plano diretor pelo legislador e pelo Poder Público é o reconhecimento pela Constituição de que uma propriedade urbana somente cumpre sua função social – que é prevista no artigo 5º, XXIII da Constituição Federal como direito fundamental e também como um dos princípios gerais da atividade econômica, previsto no artigo 170, III – quando observa as disposições do plano diretor, conforme se depreende do parágrafo 2º do artigo 182.

Em semelhante orientação, o Supremo Tribunal Federal, em sede de reconhecimento de Repercussão Geral no Recurso Extraordinário nº 607.940/DF, examinando a Lei Complementar n. 710/2005 do Distrito Federal, que dispõe sobre os projetos urbanísticos com diretrizes especiais para unidades autônomas, reconheceu o plano diretor como instrumento central do planejamento urbano¹²⁴.

Esse protagonismo aponta a importância de que matérias importantes para garantia de direitos estejam ali previstas. Atento à relevância que recai sobre ele, sua elaboração deve ser cautelosa e atender ao princípio do tecnicismo, segundo o qual, deve ser elaborado de maneira técnica, por meio de diagnósticos, objetivos e princípios que observem o melhor método para alcance das metas idealizadas. Isso não quer dizer, porém, que sua elaboração seja puramente tecnicista, haja vista que também é fundamental que se guarde atenção ao princípio da participação democrática.

O planejamento urbano só será legítimo se houver efetiva participação social, que é meio de conhecer as demandas e prioridades dos cidadãos, que são os sujeitos do direito à cidade. Por meio de pesquisas e oportunidade de fala, como ocorre através de debates e audiências, o Poder Público deve reconhecer que a cidade é plural, que as pessoas que nela vivem possuem necessidades diferentes, muitas invisibilizadas ao longo da história. As

¹²⁴ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL - STF. **RE 607940 DF**. Tese com Repercussão Geral. Relator: Ministro Teori Zavascki. Julgamento em: 29/10/2015, DJE: 25/02/2016. Publicação: 26/02/2016. Brasília: STF, 2016. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=309108597&ext=.pdf>>. Acesso em: 18 jul 2022.

minorias não podem ser alijadas da agenda política, elas precisam participar do debate político e do planejamento da cidade.

O Poder Legislativo Municipal, que também tem participação no rito de elaboração do plano diretor, deverá atentar para que sejam abrangidos aspectos administrativo-financeiros, sociais, econômicos, urbanísticos (de ordenação do território, por meio da disciplina dos usos, ocupações, parcelamentos e zoneamento do solo urbano) e ambientais. Parcela da doutrina defende que o instrumento deveria conter disposições e diretrizes de caráter bastante gerais, com alternativas variadas e com o propósito de deixar margens de liberdades de escolha para os gestores em busca do atendimento do bem comum¹²⁵, o que somente poderia ser analisado a partir do exame das especificidades da população municipal.

O que não se pode perder de vista em todas as matérias disciplinadas pelo plano diretor é que seu objetivo deverá ser, invariavelmente, o desenvolvimento e expansão urbana, somado à garantia de bem-estar dos habitantes e a concretização do pacto federativo, garantindo a prevalência dos valores coletivos sobre os individuais¹²⁶. É curial a ponderação sobre a natureza das diretrizes que compõem esse instrumento, pois não se afigura razoável que ele seja um instrumento tão somente dotado de diretrizes de natureza geral.

Nesta esteira, é essencial que o plano também apresente objetivos específicos, que variem de acordo com a realidade do município a que se refere, a exemplo da forma de reurbanização de determinado bairro, reforma de logradouros, construção de moradias sociais, melhorias na rede saneamento básico, loteamento, controle e utilização do solo. Caso contrário, haverá risco de o plano caracterizar uma mera reprodução das normas gerais já existentes na Lei Federal 10.257/2001 – Estatuto da Cidade.

O artigo 42 da aludida lei apresenta o conteúdo mínimo a ser observado no plano diretor, razão pela qual se espera que nele sejam estabelecidos os parâmetros para a delimitação das áreas urbanas; previsão de um sistema de acompanhamento e controle dessas áreas; que seja disciplinado o direito de preempção; a outorga onerosa do direito de construir; uso do solo; as operações consorciadas e a transferência do direito de construir; princípios e diretrizes; o zoneamento urbano; a estrutura viária macrourbana e rural; a definição do

¹²⁵ MUKAI, T. **O Estatuto da Cidade**. Anotações à Lei n. 10.257/2001. São Paulo: Saraiva. 4 ed. 2019, p. 61-62.

¹²⁶ LUFT, R. M; FRANZONI, J. A. Quais são as normas de Plano Diretor. In: OLIVEIRA, F. L; LIMA JUNIOR, P. N (orgs). **Território e Planejamento: perspectivas transdisciplinares** [recurso eletrônico]. 1 ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2018, p. 314.

zoneamento ambiental; a definição das áreas institucionais (urbana e rural); índices construtivos de cada zoneamento urbano e rural.

Como ensina José Afonso da Silva, as normas dispositivas dessas matérias podem constar do plano com todos os elementos para sua eficácia e aplicação imediata, conferindo efeitos vinculantes para a Administração Pública ou podem deixar espaço para que normas posteriores disponham sobre questões especiais¹²⁷. Neste caso, o plano diretor se investiria de um caráter geral, deixando a regência de questões específicas ou de seus pormenores para leis especiais, como é o caso do zoneamento urbano ou mesmo de leis que disponham sobre a implementação de obras e reformas urbanas ou transporte e mobilidade.

A natureza jurídica do próprio plano diretor também não é questão tratada de forma unânime pelos estudiosos do tema, tendo em vista que há quem entenda, como Victor Carvalho Pinto, que ele não se enquadra dentre as normas legais e administrativas típicas, de modo que não pode ser afirmado como lei, porque lhe falta o atributo da abstração¹²⁸; e, por outro lado, não pode ser considerado ato administrativo porque não trata de uma aplicação direcionada individualmente. Noutra banda, a partir da leitura da cabeça do artigo 182 da Constituição Federal, parte da doutrina, como José dos Santos Carvalho Filho, defende a necessidade de que seja o plano diretor veiculado por meio de lei, logo, e, em sendo assim, tratar-se-ia de uma lei¹²⁹.

Consideradas tais posições doutrinárias, entende-se que se trata de um documento *sui generis*, diante da duplicidade de conteúdo que lhe é típica. Afirma-se isso porque não se pode negar que o texto do Estatuto que rege suas diretrizes gerais dispõe que o documento deve ser realizado por meio de lei e que será aprovado pela Câmara Municipal, todavia, seu conteúdo não se restringe às diretrizes e objetivos de uma forma abstrata, é fundamental que o plano diretor traga em seu bojo questões técnicas, dados informativos e estatísticos e fundamentos técnicos das metas que são colocadas. É comum, neste sentido, que sua parte normativa seja seguida de mapas, gráficos, tabelas.

O artigo 40 do Estatuto aduz que ele é instrumento aprovado por lei municipal e dessa assertiva é possível extrair que a Câmara Municipal deverá proceder à aprovação da lei, o que de modo nenhum pode ser interpretado com vistas a afastar a necessidade de que sua

¹²⁷ SILVA, J. A. **Direito urbanístico brasileiro**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 145.

¹²⁸ PINTO, V. C. **Direito Urbanístico: Plano Diretor e Direito de Propriedade**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

¹²⁹ CARVALHO FILHO, J. S. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 3 ed. 2009. p. 270.

elaboração técnica seja competência do Poder Executivo. Em verdade, esse mandamento para que seja instrumentalizado por meio de lei se justifica pelo princípio da legalidade, já que são criadas obrigações, tanto para entes públicos quanto para particulares. A disciplina do processo necessário para a formação da lei no parlamento municipal, por outro lado, fica a cargo da lei orgânica de cada município.

O plano diretor deve ser elaborado pelo Poder Executivo Municipal, já que ele é detentor de equipe técnica para elaboração dos estudos de diagnósticos e com capacidade para vislumbrar as necessidades prementes da sociedade e refletir a forma, também técnica, de alteração do cenário. Por isso, cuida-se de um documento técnico que reclama estudos interdisciplinares. Não bastam diretrizes jurídico-normativas, sob o risco de não se elaborar um plano eficaz.

Além disso, a competência do Município para a elaboração do projeto da lei que instrumentará o plano diretor encontra respaldo em sede constitucional, uma vez que o artigo 182, §1º da Constituição Federal confere ao Município a execução da política urbana. Isso demonstra a opção do constituinte de conferir ao ente municipal o protagonismo da política pública urbana.

Salienta-se, contudo, que pode este ente federativo transferir ao setor privado a elaboração ou parte dela, mediante licitação que busque a contratação de profissional ou sociedade empresária devidamente capacitada na área de planejamento e urbanismo, o que de maneira nenhuma violaria sua competência, já que o controle, a fiscalização e a coordenação de tal providência continuarão nas mãos do Poder Público¹³⁰.

A atividade de elaboração do plano diretor necessita transpassar algumas etapas, dentre as quais destacam-se os imprescindíveis estudos preliminares acerca da situação real e os problemas de desenvolvimento enfrentados pela cidade objeto da planificação; Como resultados das primeiras análises, deve ser elaborado diagnóstico identificando variáveis para solucionar os problemas anunciados nos estudos empreendidos; Em sequência, importa superar a etapa do plano de diretrizes estabelecendo políticas e fixando diretrizes, objetivos e prazos para o desenvolvimento territorial; E a instrumentação do plano, consistente na elaboração dos instrumentos de atuação e identificação de medidas para alcance das metas escolhidas. Trata-se este do plano propriamente dito, eis que compostos de relatórios, mapas, diagramas, gráficos, previsão de recursos etc.¹³¹

¹³⁰ GASPARINI, D. Aspectos jurídicos do plano diretor. **Revista do Curso de Direito**. v. 1. n. 1.2004 p. 96.

¹³¹ SILVA, J. A. **Direito urbanístico brasileiro**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 142.

A fase do diagnóstico será sempre formada por duas análises, uma retrospectiva e uma projetiva. Aquela dizendo respeito ao que se atestou, a situação preexistente da cidade, seus problemas e suas respectivas causas; enquanto esta consiste nos apontamentos de meios necessários para buscar solucionar os problemas detectados na fase retrospectiva.¹³²

Na primeira fase, deve o responsável pela análise diagnóstica perceber se o exercício do direito da cidade vem sendo exercido por todos os cidadãos em igualdade de condições, deve ser examinado se os diferentes sujeitos encontram na cidade o *locus* da cidadania e participação social, se existe a real condição para influenciar na dinâmica das cidades. É nessa fase que é importante verificar se há grupos vulnerabilizados, apartados do corpo social e, em caso positivo, identificar os motivos para que isso aconteça.

A partir desse diagnóstico de eventual desigualdade e segregação socioespacial, elaboram-se as metas para alteração do cenário prejudicial ao exercício do direito à cidade, por meio de diretrizes e dos instrumentos necessários para o alcance destas.

O projeto de lei de instituição do plano diretor deve ser encaminhado à Câmara Municipal pelo Prefeito, eis que a ele cabe essa iniciativa, para aprovação – com ou sem emendas – ou rejeição. As emendas, porém, devem se realizar com cautela de forma a não tornar o plano inexecutável e principalmente, levando em consideração os estudos técnicos levados a cabo. Neste sentido, tendo sido o plano baseado em análises técnicas, eventuais emendas também o devem ser.

O plano não poderá se afastar das quatro dimensões do Estatuto da Cidade: os critérios para o cumprimento da função social da propriedade urbana; a identificação de instrumentos urbanísticos; a criação de mecanismos de regularização de assentamentos informais; e a regulamentação da participação social¹³³, daí porque sua formulação é uma tarefa multidisciplinar, manejada por intermédio dos órgãos de planejamento da Prefeitura. Ele terá o condão de regular os atos administrativos e instrumentos executivos que serão promulgados em consequência.

O parágrafo primeiro do mesmo artigo 40 afirma o plano diretor como processo do planejamento urbano e impõe que o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporem as diretrizes e as prioridades nele contidas. O fundamento dessa norma está no princípio do planejamento governamental, isto é, na imprescindibilidade de

¹³² Ibidem, p. 143.

¹³³ VANIN, F. S.; COLOMBO, G. Plano diretor e ordenamento do espaço urbano: Compatibilidade a partir da repercussão geral no Recurso Extraordinário n. 607.940/DF. **Revista de Direito da Cidade**. vol. 13, nº 2. p. 1105.

planejamento dos gastos públicos, enunciado no artigo 165 da Constituição Federal e na Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar Federal 101/2000.

Durante o processo de sua elaboração, sobretudo na fase de instrumentação do plano, a participação popular, por meio de diferentes segmentos da sociedade é medida fundamental e prevista no parágrafo 4º do artigo 40 do Estatuto da Cidade. Nesta esteira, o referido dispositivo legal prevê que os Municípios, na elaboração do plano diretor, mas também na fiscalização de sua implementação, garantirão a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade; a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos; e o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.

É essencial que essa participação seja efetiva e que neste momento sejam escutadas as demandas das minorias, isto é, daqueles grupos subrepresentados, cujas necessidades são negligenciadas ao longo da história, motivando posições sociais vulnerabilizadas. É de extrema importância que ao planejar as cidades, o administrador garanta às pessoas com deficiência a possibilidade de influenciar nas tomadas de decisão, a fim de que a cidade seja um espaço que as inclua e permita que exerçam o direito à cidade.

Não se pode descuidar de que a participação popular seja efetiva, isto é, o Poder Público deve proporcionar a participação da população de forma que ela possa, de fato, influenciar na elaboração do plano, colaborando com estudos, apontamentos, destacando as mazelas da cidade para com seu segmento. Para tanto, é preciso que em tempo hábil, sejam disponibilizados os documentos para o conhecimento da população e que os estudos que estejam sendo debatidos sejam devidamente publicizados.

Essa previsão legal se fulcra no princípio da democracia participativa, disposta no artigo 1º e parágrafo único, bem como artigo 29, XII da Constituição Federal. Disso se extrai que a inobservância da participação popular é atuação inconstitucional do Poder Público. Essa inconstitucionalidade estava prevista no parágrafo 5º do artigo 40 do Estatuto, todavia, o dispositivo foi vetado no Senado Federal por ter sido considerado inconstitucional por violação à autonomia legislativa municipal.¹³⁴

Também é importante que as audiências e consultas públicas sejam convencionadas em horário e local que garantam acesso a todos os interessados e que todos sejam informados com antecedência suficiente para que possam se planejar para comparecer. Assim se

¹³⁴ SENADO FEDERAL (Brasil). **Estatuto da Cidade**. 3 ed. Brasília: 2008. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70317/000070317.pdf>>. Acesso em: 02 fev. 2023.

promoverá verdadeira participação e não apenas uma oportunidade inverídica. A criação de obstáculos ou a omissão do Poder Público quanto à adoção de medidas que oportunizem a efetiva participação popular é ato de improbidade administrativa, nos termos do artigo 52, VI do Estatuto da Cidade.

Aduz a doutrina moderna que a participação no planejamento municipal deve atender a alguns requisitos: a representatividade deve se dar por meio de associações; a participação deve ocorrer durante todo o processo de planejamento, desde a fase de diagnósticos, eleição de políticas, fixação de metas e diretrizes, e, ainda após a elaboração, na elaboração das normativas decorrentes, e não apenas na elaboração do plano.¹³⁵ Essa participação popular deve ocorrer enquanto o projeto de lei estiver no âmbito do Poder Executivo e também nos momentos de diligência do Poder Legislativo.

Em observância a dinâmica das cidades, o planejamento urbano necessita ser frequentemente alvo de análises, estudos e adaptações, isto é, importa que os gestores municipais estejam sempre atentos aos reclames sociais, assim como às infraestruturas necessárias ao funcionamento da cidade e mesmo aos impactos ambientais do tempo. Neste sentido, a legislação impõe que o plano diretor seja revisitado pelos atores políticos e sociais de forma decenal, conforme previsão do parágrafo 3º do mesmo artigo 40 da Lei Federal 10.257 de 2001.

Para além disso, mister destacar que o plano diretor também não é estático, de sorte que, em havendo situação que reclame mudanças simples e pontuais (que não digam respeito a metas, objetivos e diretrizes fundantes do plano) ele poderá sofrer adaptações, de acordo com as necessidades sociais. Aliás, as atualizações e revisões periódicas são mesmo obrigatórias, todavia, devem ser instituídas por meio de lei.

2.3 O Plano diretor e plano de rotas acessíveis: a inclusão social das pessoas com deficiência na cidade.

Com a ratificação da CDPD, o Brasil adotou o modelo social, que examina a deficiência a partir da existência de barreiras sociais que impossibilitem ou dificultem o exercício de direitos em igualdade de condição com as demais pessoas. Segundo o modelo

¹³⁵ MUKAI, T. **O Estatuto da Cidade**. Anotações à Lei n. 10.257/2001. São Paulo: Saraiva. 4 ed. 2019. p. 98-99.

adotado, há responsabilidade do Estado e da sociedade na superação dessas barreiras, eles são os sujeitos passivos dessa obrigação, que tem o cidadão como titular, conforme afirmam Luiz Alberto David Araújo e Maurício Maia.¹³⁶

Assim, cabe ao Poder Público e a toda a sociedade adotar medidas eficientes para garantir acessibilidade a todas as pessoas no espaço urbano. Para tanto, os instrumentos de planejamento devem estar afinados com a perspectiva da inclusão social de todo e qualquer cidadão, sobretudo aqueles que compõem as minorias sociais, subrepresentadas e vulnerabilizadas, muitas vezes por ausência de políticas públicas que reconheçam suas diferenças e se voltem para suas demandas por existência digna.

Cabe ao plano diretor, como instrumento básico do planejamento urbano, instituir princípios, diretrizes e, mormente, metas nesse sentido, assegurando-se que a regulação do uso do solo e dos sistemas viários a ser elaborada e estabelecida pelo Poder Público esteja em linha com a acessibilidade, pois ela é meio para o exercício de todos os direitos humanos da pessoa com deficiência. Em seu aspecto urbanístico, ela é corolário da mobilidade urbana, condição indispensável ao convívio humano e para o crescimento da cidade enquanto *locus* de inclusão social.¹³⁷ Atenta a isso, a Lei Federal 12.587/2012 arrola a acessibilidade universal como princípio da mobilidade urbana.

Com isso, um município que elabore seu plano diretor silente no que tange à acessibilidade, sem o estabelecimento de metas e ações estruturantes com este fim, deve ser questionado em sua legalidade e até mesmo em sua constitucionalidade, seja com a utilização do texto expresso da Constituição Federal como parâmetro, seja pelo bloco de convencionalidade, já que a Convenção Internacional sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência foi ratificada pelo Estado Brasileiro como norma constitucional, conforme já discorrido no capítulo 1.

Segundo ensina Eduardo Vasconcellos, o planejamento de cidades possui três facetas: planejamento urbano, o de transporte e o de circulação (conforme mencionado na seção 2.1 deste capítulo).¹³⁸ Para efeitos de oferta de acessibilidade urbanística para pessoas com

¹³⁶ ARAUJO, L. A. D.; MAIA, M. A. Cidade, o Dever Constitucional de Inclusão Social e a Acessibilidade. **Revista de Direito da Cidade**, v. 8, n. 1, fev. 2016. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/19901>>. Acesso em: 20 out. 2020.

¹³⁷ SPINIELI, A. L. P.; SOUZA, L. P. **Pessoas com deficiência e o direito à cidade**: pensando a acessibilidade urbana. In: Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano. Ano XXV, Bogotá, 2019. pp. 501-515.

¹³⁸ VASCONCELLOS, E. A. **Transporte urbano nos países em desenvolvimento: reflexões e propostas**. 3 ed. São Paulo: Annablume. 2000. p. 64.

deficiência, recai maior relevância sobre os dois últimos, já que o tema é inferência da mobilidade urbana.

Nesta ordem de ideias, o referido autor aduz que, para a definição das infraestruturas viárias e de transporte, devem ser congregadas técnicas utilizadas em quatro etapas: a primeira, a que denomina etapa de “geração”, investiga a relação entre as viagens realizadas e as características socioeconômicas das pessoas e das regiões; a segunda (“distribuição”), examina a atração mútua entre as áreas de estudo; a terceira (“divisão modal”), analisa a relação entre os modos de transporte escolhidos pelos usuários e suas características socioeconômicas; a quarta investiga os caminhos físicos escolhidos pelas pessoas para deslocamento.¹³⁹ Essas questões são fundamentais no processo de diagnóstico da cidade, que é a fase inicial do planejamento de intervenções urbanísticas e de elaboração do plano diretor ou setorial de um Município.

Essas etapas de formação de diagnóstico sugerem que as opções de transporte e de infraestruturas viárias estão estritamente aliadas a questões socioeconômicas ou as condições de mobilidade urbana oferecidas no local. Por isso, com vistas a garantir que a cidade seja de fato um direito exercido por todos e local de oferta de bem-estar, as investigações propostas devem ser identificadas a partir das perspectivas dos diferentes sujeitos da cidade, atribuindo-se especial relevância para as demandas manifestadas pela parcela da população que se encontra em posição social vulnerável e subrepresentada.

Esses diagnósticos são imprescindíveis para o planejamento urbano de uma cidade equânime e plural, que vele pela garantia dos direitos básicos das minorias sociais e formulação de políticas de identificação e reconhecimento de suas características e particularidades, bem como, para a elaboração de políticas de redistribuição com o fim de garantir inclusão social e a efetivação de direitos humanos. Para que a cidade seja de fato um espaço plural e inclusivo, os atores do planejamento devem se voltar para o caráter bivalente proposto por Nancy Fraser (de reconhecimento e redistribuição) na elaboração dos planos urbanísticos.¹⁴⁰

Cumpra ao planejador reconhecer as diferenças que marcam uma sociedade plural, voltando atenção para as condições inerentes aos seres humanos e valorizando suas características. No caso das pessoas com deficiência, sua condição deve ser reconhecida e

¹³⁹ Ibidem. p. 64.

¹⁴⁰ FRASER, N. Tradução: Julio Assis Simões. **Da redistribuição ao reconhecimento?** Dilemas da justiça numa era “pós-socialista”. In: cadernos de campo, São Paulo, n. 14/15, 2006.

valorizada, não cabe mais projetar uma cidade que as obrigue a “se normalizar” para desfrutar de seus espaços e serviços. A cidade deve ser adaptada para os cidadãos, não o contrário, pois esses são os sujeitos do direito à cidade. E neste passo, ações administrativas afirmativas precisam ser adotadas visando sobrepujar situações de segregação socioespacial registradas há séculos.

Tendo em vista que a mobilidade urbana é essencial para uma vida ativa e participativa na sociedade, releva investigar na fase de diagnóstico do planejamento, se as pessoas com deficiência estão logrando se deslocar com segurança e autonomia pela cidade por meio das infraestruturas oferecidas. Caso contrário, a cidade estará frustrada no alcance da inclusão social de pessoas com deficiência, objetivo principal da Lei Brasileira de Inclusão e da Convenção Internacional sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência e, ainda, da perspectiva de desenvolvimento urbano sustentável.

Farias disserta que os cidadãos têm direito a um projeto de cidade e ao acesso universal aos bens e serviços oferecidos nela, o que decorre do princípio do planejamento socioespacial. A autora defende que a cidade deve estar conectada e atenta à sua realidade para que assim seja elaborado um planejamento realizável.¹⁴¹

Na esteira da diretriz geral estabelecida no incisos XIX (garantia de condições condignas de acessibilidade) e XX (promoção de conforto, abrigo, descanso, bem-estar e acessibilidade na fruição dos espaços livres de uso público, de seu mobiliário e de suas interfaces com os espaços de uso privado, vedado o emprego de materiais, estruturas, equipamentos e técnicas construtivas hostis que tenham como objetivo ou resultado o afastamento de pessoas em situação de rua, idosos, jovens e outros segmentos da população), ambos do artigo 2º do Estatuto da Cidade, uma vez verificado que a concepção do espaço urbano proporcione segregação de pessoas com deficiência e desigualdade social, deverá o administrador público planejar a política pública da cidade a direcionando para a execução de espaços acessíveis para todos, por meio da implantação do desenho universal, tendo em vista que prever acessibilidade para apenas um tipo de pessoa, ou mesmo uma espécie de deficiência, ou ainda, espaços apartados para uso apenas de pessoas com deficiência seria forma de continuar por excluir e segregar.

¹⁴¹ FARIAS, S. S. **Calçadas caminháveis e ruas compartilhadas**: uma integração com a lógica rodoviarista para o alcance da acessibilidade à mobilidade urbana no centro da cidade do Rio de Janeiro. Inovações trazidas pela Operação Urbana Consorciada Porto Maravilha. 2019, p. 36. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2022. Disponível: <<http://www.bdt.d.uerj.br/handle/1/18366>>. Acesso em: 10 jan. 2023.

Quando se fala em acessibilidade urbanística, é corriqueiro pensar em rampas, mas apenas a sua instalação não basta. Inicialmente, há de se ter cautela com a forma de instalação dessa rampa, pois é preciso obedecer a inclinação ideal e instalá-la em local também correto, propiciando a continuidade do trajeto. Por exemplo: se há rampa em uma calçada é necessário que também haja do outro lado da rua para que a travessia seja completada com segurança pelo pedestre com deficiência ou mobilidade reduzida. Além disso, as rampas devem ter sinalização tátil de acordo com a norma da ABNT para que indique ao pedestre com deficiência visual a sua existência e limites.

Outro importante elemento de acessibilidade é o piso tátil, necessário à orientação espacial de pessoas com deficiências visuais, que deve ser instalado com todas as cautelas, de acordo com a norma específica, caso contrário pode se tornar fator de risco. Semáforos sonoros também garantem autonomia para essas pessoas.

O que se espera do desenho universal é que nenhuma pessoa, seja qual for sua condição, seja obstada de circular e de se deslocar no espaço comum por limitações arquitetônicas. O espaço urbano deve trazer sentimento de pertencimento e reconhecimento, os momentos de deslocamentos devem se tornar cada vez menos penosos, a cidade deve refletir bem-estar, porque, se de um lado as pessoas utilizam a urbe, de outro, elas mesmas formam a urbe. Por tal razão, é necessário que a cidade seja concebida e planejada atendendo a parâmetros de acessibilidade que contemple a coletividade, as diferentes deficiências e condições de mobilidade, incluindo a todos, indiscriminadamente.

Neste sentido, o artigo 60 da Lei Brasileira de Inclusão determina que os planos diretores municipais, os planos diretores de transporte e trânsito, os planos de mobilidade urbana e os planos de preservação de sítios históricos elaborados ou atualizados a partir de sua publicação, além dos códigos de obras, os códigos de postura, as leis de uso e ocupação do solo e as leis do sistema viário e outras normas, orientem-se pelas regras de acessibilidade previstas na legislação e normas técnicas vigentes.¹⁴²

Essa não é a realidade da maioria das cidades brasileiras, que são dotadas de calçadas e passeios públicos inacessíveis e/ou em precário estado de manutenção e conservação. O descuido histórico com a garantia da mobilidade de pessoas com deficiência, torna a adoção do desenho universal complexa, à medida que é impossível sua implementação em todo o tecido urbano de uma só vez. Isso reclamaria grandes investimentos e transformaria a cidade

¹⁴² BRASIL. **Lei nº 13.146, de 6 julho de 2015.** Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/13146.htm>. Acesso em: 10 nov 2021.

em um canteiro de obras, desencadeando enorme impacto viário. Desta forma, a fim de dar concretude à acessibilidade no espaço urbano, devem ser traçadas rotas acessíveis, o que não pode ser procedido sem estudos prévios, participação democrática e a elaboração de um plano com este fim.

Neste diapasão, a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência incluiu no capítulo destinado à disciplina do Plano Diretor presente no Estatuto da Cidade o parágrafo terceiro do artigo 41, estabelecendo que as cidades que tenham plano diretor devem elaborar plano de rotas acessíveis,

que disponha sobre os passeios públicos a serem implantados ou reformados pelo poder público, com vistas a garantir acessibilidade da pessoa com deficiência ou com mobilidade reduzida a todas as rotas e vias existentes, inclusive as que concentrem os focos geradores de maior circulação de pedestres, como os órgãos públicos e os locais de prestação de serviços públicos e privados de saúde, educação, assistência social, esporte, cultura, correios e telégrafos, bancos, entre outros, sempre que possível de maneira integrada com os sistemas de transporte coletivo de passageiros.¹⁴³

Além das necessárias previsões de acessibilidade dentre os princípios gerais e diretrizes da política urbana local no plano diretor, após a coleta dos dados sobre os espaços que atraem maior circulação de pedestres e elaboração do diagnóstico respectivo, carece ser elaborado um plano setorial/especial, específico sobre rotas acessíveis. A previsão da criação de tal plano, embora já esteja prevista em lei federal de diretrizes gerais (Estatuto da Cidade), deveria constar também do capítulo do plano diretor que dispõe sobre as ações estruturantes da política de mobilidade urbana, a fim de demonstrar o compromisso do ente municipal com a medida. Nele já devem ser previstas as situações particulares que aconselhem planos específicos, que correspondam a parte da previsão geral do plano diretor, como já advertia José Afonso da Silva.¹⁴⁴

Com efeito, planejar rotas acessíveis é medida que visa estruturar uma política ainda não implementada satisfatoriamente, consonante com os princípios e diretrizes por vezes estabelecidas no âmbito do próprio plano diretor e que é fundamental e obrigatória para todos

¹⁴³ **Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012.** Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana; revoga dispositivos dos Decretos-Leis nºs 3.326, de 3 de junho de 1941, e 5.405, de 13 de abril de 1943, da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e das Leis nºs 5.917, de 10 de setembro de 1973, e 6.261, de 14 de novembro de 1975; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12587.htm#:~:text=Esta%20Lei%20se%20aplica%2C%20no,e%20internacional%20de%20car%C3%A1ter%20urbano>. Acesso em: 02 nov 2021.

¹⁴⁴ SILVA, J. A. **Direito urbanístico brasileiro**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 148.

os municípios, sobretudo para aqueles que, atendendo aos requisitos legais, devem elaborá-lo. Não obstante, constar apenas como diretriz geral ou princípio do desenvolvimento urbano não tem surtido efeitos concretos e, não raras vezes, não passam de letra morta.

A rota acessível tem o objetivo de assegurar que as pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzida percorram um trajeto compreendido entre dois pontos de grande atração de pessoas, como terminal de transporte coletivo e algum prédio de prestação de serviço público, de forma autônoma e segura. No contexto deste trabalho, o conceito de mobilidade reduzida inclui idosos, gestantes, pessoas com crianças de colo e com alguma restrição temporária de mobilidade, bem como pessoas com carrinho de bebê, malas e carrinhos de compras.

É descabido falar em acessibilidade em um ponto isolado ou na frente de determinados prédios. Para que haja acessibilidade urbanística, é preciso um trajeto acessível, isto é, contínuo, com espaçamento, piso e mobiliário urbano que não obstruam a passagem das pessoas, seja qual for sua condição, devidamente sinalizado e confortável. A mobilidade urbana, entendida como promoção da circulação das pessoas de forma integrada, eficiente e inclusiva, deve funcionar para toda as pessoas que se deslocam diuturnamente para trabalhar, estudar, buscar atendimentos de saúde e atividades de lazer,¹⁴⁵ sob pena de se prolongar modelo de segregação que não mais encontra amparo no ordenamento jurídico nacional e internacional.

Segundo disposto na norma técnica sobre acessibilidade, NBR 9050, cuja última atualização ocorreu no ano de 2020, rota acessível

é um trajeto contínuo, desobstruído e sinalizado, que conecta os ambientes externos e internos de espaços e edificações, e que pode ser utilizada de forma autônoma e segura por todas as pessoas. A rota acessível externa incorpora estacionamentos, calçadas, faixas de travessias de pedestres (elevadas ou não), rampas, escadas, passarelas e outros elementos da circulação (...)¹⁴⁶

¹⁴⁵ FARIAS, S. S. **Calçadas caminháveis e ruas compartilhadas**: uma integração com a lógica rodoviarista para o alcance da acessibilidade à mobilidade urbana no centro da cidade do Rio de Janeiro. Inovações trazidas pela Operação Urbana Consorciada Porto Maravilha. 2019, p. 80. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2022. Disponível: <<http://www.bdt.d.uerj.br/handle/1/18366>>. Acesso em: 10 jan. 2023.

¹⁴⁶ ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS - ABNT. **NBR 9050**: Acessibilidade a edificações, mobiliário, espaços e equipamentos urbanos. Rio de Janeiro: ABNT, 2020, p. 54. Disponível em: <https://www.caurn.gov.br/wp-content/uploads/2020/08/ABNT-NBR-9050-15-Acessibilidade-emenda-1_-03-08-2020.pdf>. Acesso em: 12 fev. 2022.

Tendo em vista que a obrigatoriedade de elaboração do referido plano para inclusão das pessoas com deficiência foi instituída por lei editada pela União para cumprimento pelo Poder Executivo Municipal (como dito, a LBI incluiu a imposição no Estatuto da Cidade), Toshio Mukai defende a inconstitucionalidade do dispositivo legal por violação à autonomia municipal. Aduz neste sentido:

Em que pese o fato de o §3º ser importante para inclusão social de pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida, por impor obrigações aos Municípios, entendemos ser inconstitucional por violação à autonomia municipal. Não cabe a União impor aos Municípios obrigações, sem que isso decorra de uma previsão constitucional relativa a competência para estabelecer normas gerais.¹⁴⁷

Malgrado seja relevante o receio e desperte atenção quanto à necessidade de atentar para a autonomia do ente federativo escolhido pela Constituição Federal para protagonizar a atividade de desenvolvimento urbano - Município, a posição parece frágil, já que a Constituição Federal atribuiu à União, aos Estados e ao Distrito Federal, em seu artigo 24, inciso I, a competência para legislar sobre direito urbanístico, de modo que não se vislumbra na fixação de regras gerais, como é o caso do parágrafo terceiro em comento, qualquer inconstitucionalidade ou vício. Da mesma forma, a Constituição também estabeleceu competência concorrente entre os entes para legislar sobre a integração das pessoas com deficiência (artigo 24, XIV da CFRB).

Além disso, o próprio Mukai, aduz que a Constituição dá poderes e obrigações ao Município, como também à União para traçar diretrizes gerais sobre a política urbana e defende que a União pode “impor obrigações de fazer e não fazer ao Município, visando à concretização do princípio da função social”.¹⁴⁸ E neste sentido, o artigo 2º do Estatuto da Cidade, arrola dentre as diretrizes gerais para alcance da função social da cidade a garantia de condições condignas de acessibilidade (inciso XIX), incluída pela Lei 13.699 de 2018 e promoção de conforto, abrigo, descanso, bem-estar e acessibilidade na fruição dos espaços livres de uso público (inciso XX), incluído pela Lei 14.489 de 2022. A imposição da criação de plano de rotas acessíveis encontra justificativa jurídica na mesma necessidade de concretização da função social.

Quando a lei federal dita a necessidade de criação de um plano de rota acessível e menciona quando tal plano deverá ocorrer e as diretrizes que ele deve seguir, faz da mesma forma que todos os outros dispositivos estatutários. A determinação de elaboração de plano

¹⁴⁷ MUKAI, T. **O Estatuto da Cidade**. Anotações à Lei n. 10.257/2001. São Paulo: Saraiva. 4 ed. 2019, p. 102.

¹⁴⁸ Ibidem, p. 63.

urbanístico não foge às competências da União, pois as normas gerais “são aquelas que fixam as diretrizes e princípios para o desenvolvimento urbano nacional e sobre isto estabelecem os conceitos básicos de sua atuação e indiquem os instrumentos para sua execução.”¹⁴⁹

Não há no parágrafo em apreço a forma com que será feito o plano, o prazo em que deverá ser findado, os órgãos que por ele se responsabilizarão ou de onde virá a verba para tanto. Nesses casos, sim, poderia ser ventilada a violação da autonomia municipal. Tem-se no caso em tela uma norma de caráter geral, e, por isso, desprovida de qualquer vício de constitucionalidade.

Segundo ensinado por José Afonso da Silva, normas gerais são aquelas advindas de leis “produzidas pelo legislador federal nas hipóteses previstas na Constituição, que estabelecem princípios e diretrizes da ação legislativa da União, dos Estados e dos Municípios.”¹⁵⁰ De forma semelhante, Rafael Augusto Silva Domingues aduz sobre norma geral que “são normas principiológicas editadas pela União, que traçam diretrizes gerais para situações jurídicas fundamentais da mesma espécie, passíveis de pormenorização pelos estados-membros (e municípios).”¹⁵¹

Considerando que a elaboração do plano de rotas acessíveis é medida que se alinha à função social da cidade, uma vez que sua existência é instrumento para a inclusão social, bem como a inexistência de decisão do Supremo Tribunal Federal com eficácia *erga omnes* sobre inconstitucionalidade, o parágrafo 3º do artigo 42 da Lei Federal nº 10.257 de 2001 é de observância obrigatória para todo os municípios que atendam aos requisitos legais.

Ressalta-se que obrigatoriedade relativa à promoção da acessibilidade nos logradouros não advém da nova previsão do Estatuto da Cidade, ela tem amparo nos artigos 227 §2º e 244 da Constituição Federal, na Lei Federal nº 10.098/2000, CDPD e na LBI. Com isso, o plano de rota acessível, em verdade, é medida para instrumentalizar a gestão do cumprimento de uma obrigação com a qual os municípios já se encontram em mora há anos, uma vez que,

¹⁴⁹ BARIANI, M. R. **Os Limites da Competência Constitucional dos Estados-membros em Matéria Urbanística**. 2014, p. 21. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização) - Assessoria Parlamentar e Capacitação Política, Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo, São Paulo, 2014.

¹⁵⁰ SILVA, J. A. **Direito urbanístico brasileiro**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 65.

¹⁵¹ DOMINGUES, R. A. S. **A competência dos estados-membros no Direito Urbanístico**. Limites da autonomia municipal. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 105.

como salienta Araújo e Maia, todos os prazos conferidos em lei já se encontram vencidos, as cidades já deveriam ser acessíveis.¹⁵²

Dada a relevância da medida, tramita na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei nº 3.181 de 2019, que busca alterar o artigo 41 do Estatuto da Cidade para, complementando o dispositivo que prevê a criação de plano de rotas acessíveis, incluir a necessidade de estabelecimento de metas de implementação, mediante indicação da população. A Comissão de Desenvolvimento Urbano da Câmara dos Deputados aprovou o PL em 17 de dezembro de 2019. Na mesma data foi recebido pela Comissão de Constituição e Justiça – CCJ, onde se encontra aguardando designação de relator para a análise de constitucionalidade.¹⁵³

Após a elaboração do plano de rotas acessíveis, o Município deve adotar as medidas necessárias para que as obras sejam executadas nas calçadas e passeios, mediante obra pública ou notificando os proprietários dos imóveis dos terrenos frontais para que o façam. Esta última opção parece ser mais célere e menos onerosa do ponto de vista administrativo (demandaria processo licitatório, por exemplo) e orçamentário, no entanto, medidas de incentivo deveriam ser elaboradas, em razão da responsabilidade que recai sobre o município em razão da natureza de bem público inerente às calçadas, como se abordará na seção seguinte.

2.4 Calçadas: natureza Jurídica e responsabilidade.

As calçadas e passeios públicos são elementos de extrema importância na vida da cidade, uma vez que é por meio delas que os cidadãos, de forma natural e por seus próprios meios, deslocam-se e vivenciam a urbe democraticamente. Como reconhecido por Jane Jacobs, as ruas e as calçadas são as partes mais vitais da cidade¹⁵⁴ e por esta razão devem ser objeto de um planejamento urbano que garanta diversidade aos usuários.

¹⁵² ARAUJO, L. A. D.; MAIA, M. A. Cidade, o Dever Constitucional de Inclusão Social e a Acessibilidade. **Revista de Direito da Cidade**, v. 8, n. 1, fev. 2016, p. 234. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/19901>>. Acesso em: 20 out. 2020.

¹⁵³ CÂMARA DOS DEPUTADOS. **PL 3181/2019. Projeto de Lei**. Altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, prevendo a implantação de calçadas com acessibilidade. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2205264>>. Acesso em: 26 dez. 2022.

¹⁵⁴ JACOBS, J. **Morte e vida de grandes cidades**. Tradução: Carlos S. Mendes Rosa. 3.ed. São Paulo: WMV Martins Fontes, 2014.

Nos últimos anos, com o incremento da ideia de desenvolvimento sustentável, que tem a mobilidade urbana sustentável como um de seus braços, as calçadas têm atraído mais atenção dos administradores e estudiosos, dadas as consequências ambientais do uso massivo de automóveis, incentivado por algumas décadas pelos planejadores ao redor do mundo. Elas se desvelam como o espaço público que oportuniza a mobilidade mais democrática e ambientalmente favorável para o ambiente urbano.

Entretanto, a característica democrática delas só se sustenta quando seu uso é de fato acessível a todos, motivo pelo qual devem ser adequadas a padrões que possibilitem a utilização por qualquer pessoa, especialmente aquelas que apresentem alguma condição de vulnerabilidade no deslocamento urbano. Somente neste caso poderão ser afirmadas como infraestrutura de mobilidade universal, o que ainda não é uma realidade.

O incentivo à mobilidade ativa, notadamente através da caminhada, enfraquece-se diante do precário estado de conservação existente nas calçadas e passeios públicos brasileiros e a prioridade conferida ao automóvel. Como destaca Maricato:

Os orçamentos públicos, especialmente municipais privilegiam os investimentos relacionados ao automóvel ou sistema viário mas dificilmente o fazem seguindo o Plano Diretor. Por outro lado, não é pouco freqüente que urbanistas se detenham nas regras de uso e ocupação do solo e ignorem que o grande promotor que orienta a ocupação do solo é o transporte.¹⁵⁵

Aponta o WRI Brasil que uma dificuldade encontrada para a mobilidade sustentável no país deriva da divergência em relação à responsabilidade pela construção e manutenção das calçadas, já que em algumas cidades a responsabilidade é do proprietário do imóvel adjacente, enquanto em outras cabe ao Poder Público, ou ainda, há casos em que a responsabilidade é dividida entre ambos. Como aponta o instituto, no Brasil, a maior parte dos Municípios adota o modelo de responsabilidade atribuída ao particular.¹⁵⁶

Diante da necessária tomada de medidas para adequação de calçadas com o fim de promoção de acessibilidade para pessoas com deficiência e com mobilidade reduzida, a dificuldade apontada deve ser suplantada. Para que o direito de acessibilidade previsto em lei, bem como em compromisso internacional sobre a mobilidade urbana sustentável seja

¹⁵⁵ MARICATO, E. **O automóvel e a cidade**. Disponível em: <<https://www.archdaily.com.br/br/795885/o-automovel-e-a-cidade-erminia-maricato>>. Acesso em: 02 dez. 2022.

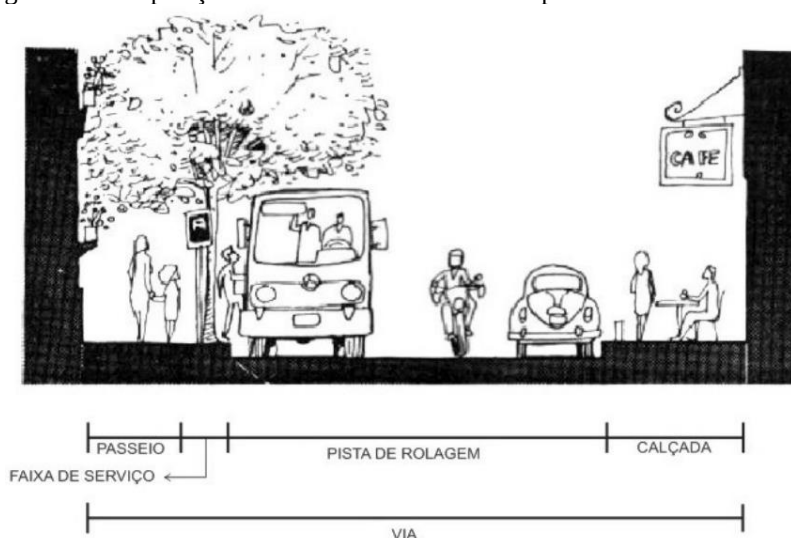
¹⁵⁶ WRI BRASIL. [internet]. **3 desafios para a mobilidade urbana sustentável nas cidades brasileiras**. Publicado em 08 nov. 2018. Disponível em: <<https://www.wribrasil.org.br/noticias/3-desafios-para-mobilidade-sustentavel-nas-cidades-brasileiras>>. Acesso em: 04 fev. 2023.

efetivado, é mister entender sobre quem recai a responsabilidade pelas calçadas, o que demanda estudo sobre sua natureza jurídica.

A Lei Brasileira nº 9.503 de 1987 - Código de Trânsito Brasileiro, é a norma central relativa ao trânsito de qualquer natureza nas vias terrestres, das quais fazem parte as calçadas. Tal fato pode ser extraído da inteligência do artigo 1º, §1º, que define trânsito como “a utilização das vias por pessoas, veículos e animais, isolados ou em grupos, conduzidos ou não, para fins de circulação, parada, estacionamento e operação de carga ou descarga”, e, por esta razão, essa estrutura está sujeita as regras constantes do referido código.

O conceito de calçada é estabelecido pelo Anexo I dessa lei, como “parte da via, normalmente segregada e em nível diferente, não destinada à circulação de veículos, reservada ao trânsito de pedestres e, quando possível, à implantação de mobiliário urbano, sinalização, vegetação e outros fins”.¹⁵⁷ Em mesma direção, a norma técnica de acessibilidade elaborada pela ABNT (NBR 9050) também conceitua calçada no item 3.1.13.¹⁵⁸ Via urbana, por sua vez, é conceituada pelo CTB como “ruas, avenidas, vielas, ou caminhos e similares abertos à circulação pública, situados na área urbana, caracterizados principalmente por possuírem imóveis edificados ao longo de sua extensão.”¹⁵⁹

Figura 2 – Composição básica dos elementos da via pública



Fonte: MASCARÓ, L. R. de. **Energia na edificação: estratégia para minimizar seu consumo**. 2. ed. São Paulo: Projeto Editores Associados Ltda, 1991

¹⁵⁷ BRASIL. **Lei Federal nº 9.503/1997, de 23 de setembro de 1997**. Institui o Código de Trânsito Brasileiro. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19503compilado.htm>. Acesso em 12 fev. 2022.

¹⁵⁸ ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS - ABNT. **NBR 9050: Acessibilidade a edificações, mobiliário, espaços e equipamentos urbanos**. Rio de Janeiro: ABNT, 2020. Disponível em: <https://www.cairn.gov.br/wp-content/uploads/2020/08/ABNT-NBR-9050-15-Acessibilidade-emenda-1_-03-08-2020.pdf>. Acesso em: 12 fev. 2022.

¹⁵⁹ BRASIL. op. cit. nota 152.

Sobre os termos dispostos no CTB, José Afonso da Silva diferencia via, estrada e rua. Segundo o doutrinador, via tem função de gênero, já que se refere a todo espaço a percorrer, entre um lugar e outro; enquanto estrada é espécie de via destinada ao trânsito, fora do perímetro urbano e não ladeada por edificações; rua, por fim, é espécie de via intra-urbana, que se alinha a edificações ou está predisposta a isso.¹⁶⁰ Segundo a legislação brasileira, a via urbana (gênero) se dedica tanto à circulação de veículos quanto de pedestres. Para os fins do trabalho que se apresenta sobre acessibilidade em calçadas no espaço intraurbano, importa a compreensão de ruas.

A separação de um espaço da via (as calçadas) para trânsito de pedestres se justifica pela necessidade de protegê-los do trânsito, garantindo-lhes segurança contra atropelamentos e outros acidentes, bem como a fluidez da circulação em um espaço em que são os mais frágeis. Dedicando-se ao estudo das calçadas, Simone Farias aduz que sua natureza jurídica é *sui generis*, por se tratar de um espaço jurídico de transição entre o que é público e o que é privado, elas são de todos e também do Estado. Ressalta que por sua relevância, revestem-se de interesse público urbanístico que conduz à aplicação das regras de direito público, sem deixar de observar as regras de direito privado previstas no Código de Defesa do Consumidor – CDC, como nos casos de acidentes em calçadas fronteiriças a imóveis que desempenham atividades empresárias.¹⁶¹

Não obstante a posição, as calçadas são uma parte, um fragmento da via pública, que corresponde a bem público. Não parece razoável que, diante de uma relação de gênero e espécie, esta tenha uma natureza jurídica diferente daquele, isto é, apenas uma parte do todo (da via pública) seria considerada bem privado, ainda que se reconheça o interesse comum. Em concepção semelhante é a doutrina de José dos Santos Carvalho Filho, que ensina serem públicos todos os bens pertencentes às pessoas jurídicas de direito público e aqueles destinados à coletividade. E salienta que “como regra, as ruas, praças, jardins públicos, os logradouros públicos pertencem ao Município”.¹⁶²

¹⁶⁰ SILVA, J. A. **Direito urbanístico brasileiro**. 6 ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 182.

¹⁶¹ FARIAS, S. S. **Calçadas caminháveis e ruas compartilhadas: uma integração com a lógica rodoviarista para o alcance da acessibilidade à mobilidade urbana no centro da cidade do Rio de Janeiro**. Inovações trazidas pela Operação Urbana Consorciada Porto Maravilha. 2019, p. 144. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2022. Disponível: <<http://www.bdtd.uerj.br/handle/1/18366>>. Acesso em: 10 jan. 2023.

¹⁶² CARVALHO FILHO, J. S. **Manual de Direito Administrativo**. 25 ed. São Paulo: Atlas, 2012, pp. 1122-1128, *passim*.

No ordenamento jurídico brasileiro, coube ao Código Civil a definição de bens, tanto públicos quanto privados. Segundo seu artigo 98 “são públicos os bens do domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno; todos os outros são particulares, seja qual for a pessoa a que pertencerem.” Em seguida, no artigo 99, a lei classifica tais bens entre bens públicos de uso comum do povo, de uso especial e de uso dominial.¹⁶³

O Código não esclarece o significado de cada uma dessas classificações, apenas apresenta um rol exemplificativo. A doutrina de Hely Lopes Meirelles leciona que bens de uso comum do povo (a que também denomina do domínio público) são espaços abertos à utilização pública, porque adquirem o “caráter de uso coletivo, de fruição própria do povo”; já os bens de uso especial, segundo o autor, são os que se destinam à realização de serviços públicos, são instrumentos desses; por fim, os bens de uso dominial são aqueles que integram o patrimônio público, mas podem ser utilizados para qualquer fim, ou até mesmo alienados.¹⁶⁴ Sobre os bens públicos de uso comum do povo, complementa que “os usuários são anônimos, indeterminados, e os bens utilizados o são por todos os membros da coletividade – *uti universi* (...) É o uso que o povo faz das ruas e logradouros públicos”.¹⁶⁵

São características dos bens de uso comum do povo a generalidade da utilização do bem; a indiscriminação dos administrados no tocante ao uso; a compatibilização do uso com os fins normais a que se destinam; e o direito do Poder Público regulamentar seu uso.¹⁶⁶

Neste sentido, por sua destinação à circulação de todas as pessoas, de forma indiscriminada e independente de autorizações para tanto, as calçadas se enquadram no conceito de bens público de uso comum, assim como as ruas, expressamente arroladas como tal no artigo 99, I do Código Civil. Por seu interesse local, as calçadas compõem o patrimônio público do Município.

É sua natureza pública que reclama a concessão de licença ou permissão para instalação de comércio, como é o caso de bancas de jornais, e colocação de mesas e cadeiras pelos particulares. A calçada, como todo o logradouro público, pertence a todos, e por isso, qualquer um deve poder acessá-la para transitar, fazer uso e fruição e eventuais limitações que sejam previstas pela legislação devem ter o condão justamente de assegurar o uso por todos,

¹⁶³ BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2022** (Código Civil). Institui o Código Civil. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm>. Acesso em: 04 jan. 2023.

¹⁶⁴ MEIRELLES., H. L. **Direito administrativo brasileiro**. 42 ed. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 638-639.

¹⁶⁵ Ibidem, p. 640.

¹⁶⁶ CARVALHO FILHO, J. S. **Manual de Direito Administrativo**. 25 ed. São Paulo: Atlas, 2012, p. 1129.

livre e desembaraçado, sem obstáculos, garantindo-se a ordem e utilização harmoniosa e igualitária dela. Isso reflete a natureza pública de uso comum dessa infraestrutura urbana.

Por se tratar de bem público, a Administração Pública não pode se valer de instrumentos de intervenção do Estado, pois eles apenas são aplicados em relação a bens privados. Pela mesma razão, não há de se falar em possibilidade de exercício de poder de polícia para sancionar condutas dos particulares em relações jurídicas privadas, violadoras de interesses sociais. No que tange a calçadas, ele só pode ser invocado para vedar que o imóvel privado avance sobre elas além do seu limite ou para proibir que instalem obstáculos nesse espaço. O proprietário não pode ser instado a realizar obras na calçada através de ato de poder de polícia, já que isso refletiria o estabelecimento de uma obrigação de fazer,¹⁶⁷ o que, segundo o artigo 5º da Constituição Federal, somente pode ser feito por lei. Não se confunde competência legislativa com poder de polícia.

No Brasil, especialmente no Rio de Janeiro, a sociedade lida com a concepção do que é público de maneira diferenciada, não existe a cultura de cuidado com o que é público e com o bom funcionamento para a coletividade. A população espera que o Poder Público seja o único responsável por conservar em bom estado aquilo que é considerado um bem público. Neste diapasão, uma política de conscientização dos cidadãos sobre responsabilidade na conservação seria de extrema importância. Todavia, uma vez que se trata de bem público, há de se refletir sobre as normas que, não raro, determinam ao particular a construção e realização de obras de adequação nesses espaços.

Os bens públicos de uso comum são indisponíveis, e, portanto, não podem ser alienados, onerados ou desvirtuados de sua finalidade, razão pela qual, na busca do interesse coletivo, o Poder Público tem sobre eles o dever de conservação, melhoramento e de mantê-los ajustados a seus fins. Além disso, o poder de gerir o bem, advindo do regime jurídico dos bens públicos, confere ao Administrador o dever de zelar pelo patrimônio público, o que se espera seja feito por meio de ações de conservação.

Os bens públicos de uso comum do povo, não obstante estejam à disposição da coletividade, permanecem sob a administração e vigilância do Poder Público, que tem o dever de mantê-los em normais condições de utilização pelo público em geral. Todo dano ao usuário, imputável a falta de conservação ou a obras e serviços

¹⁶⁷ BEZERRA, L. C. **A natureza jurídica das calçadas urbanas e a responsabilidade primária dos Municípios quanto à feitura, manutenção e adaptação para fins de acessibilidade**. Mobilize Brasil. 2012. Disponível em: <<https://www.mobilize.org.br/estudos/82/a-natureza-juridica-das-calcadas-urbanas-e-a-responsabilidade-primaria-dos-municipios.html>>. Acesso em: 02 jan. 2023.

públicos que envolvam esses bens, é de responsabilidade do Estado, desde que a vítima não tenha agido com culpa.¹⁶⁸

Desta forma, a Administração Pública não pode se esquivar de sua responsabilidade no que tange à via pública transferindo indiscriminadamente para o proprietário dos imóveis a responsabilidade sobre as calçadas. É certo que, sob a ótica dos processos administrativos e das burocracias que pairam em torno da Administração Pública, bem como da escassez dos recursos do Poder Público, a execução de reformas em todas as calçadas tornaria as normas de acessibilidade impossíveis e, por conseguinte, ineficazes, mas isso não pode servir de justificativa para que o Município, proprietário das calçadas que é, permaneça inerte em relação ao cenário de inacessibilidade existente. Como destacado pelo Ministro Herman Benjamin, há um compartilhamento de responsabilidades:

No Direito, calçadas compõem a família dos bens públicos, consoante o art. 99, I, do Código Civil. Contudo, importa não confundir titularidade do bem público, sobretudo o de uso comum do povo, com responsabilidade por sua edificação e manutenção. Em tese, ser de uso comum do povo não implica, à luz da função social da propriedade urbana, isentar automaticamente o particular titular do imóvel contíguo (mormente em empreendimento comercial) do ônus de conservar (obrigação de fazer) e até de construir calçada na extensão correspondente à sua testada, pretensão usual quanto a áreas públicas exigíveis do loteador, no parcelamento do solo urbano, destinadas à implantação de sistemas de circulação e de equipamento urbano e comunitário (art. 4º, I, da Lei 6.766/1979). Tal maneira de enxergar a calçada não significa retirar ou reduzir do Município o dever de zelar, solidariamente, pela existência e qualidade dela. O regime, portanto, é de compartilhamento de responsabilidades.¹⁶⁹

Extrai-se do entendimento do julgador que, embora em nenhuma hipótese se extinga a responsabilidade do Município, existe a possibilidade de transferência do ônus de conservar e de construir calçada na extensão da testada. Nesta hipótese, não se pode olvidar que, de acordo com o artigo 30 da Constituição Federal, cabe ao Município “promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano” e, por isso, é necessário o controle dos padrões a serem observados pelos particulares por ocasião da construção ou reforma, bem como que a fiscalização relativa ao cumprimento das normas relativas à manutenção e conservação das

¹⁶⁸ MEIRELLES., H. L. **Direito administrativo brasileiro**. 42 ed. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 642.

¹⁶⁹ SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA - STJ. Segunda Turma. **Recurso Especial nº 1.846.075 - DF 2019/0115925**- DJe 18/05/2020. Relatoria: Ministro Herman Benjamin. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1902219&num_registro=201901159250&data=20200518&formato=PDF>. Acesso em: 10 dez. 2022.

calçadas deve ser presente e efetiva por parte do titular do bem público, a fim de garantir trânsito seguro e acessível nelas.

Outrossim, deve-se destacar do trecho do julgado a natureza solidária da obrigação de zelar pela calçada, isto é, uma vez delegada aos particulares a responsabilidade no que tange às condições de caminhabilidade e acessibilidade nas calçadas e passeios públicos, não fica afastada a responsabilidade do Poder Público relativa a eventuais danos causados à população, dentre os quais se inserem os derivados da ausência de acessibilidade. Neste sentido o Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro vem entendendo que há responsabilidade civil objetiva:

DIREITO ADMINISTRATIVO. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. MUNICÍPIO DE NITERÓI. PRETENSÃO INDENIZATÓRIA POR DANOS MATERIAIS E MORAIS, DECORRENTES DE QUEDA EM LOGRADOURO PÚBLICO. SENTENÇA DE PARCIAL PROCEDÊNCIA DO PEDIDO. APELAÇÃO CÍVEL INTERPOSTA PELO RÉU, VISANDO À REFORMA INTEGRAL DO JULGADO. 1. Autora que sofreu queda em logradouro público, em razão da falta de manutenção da calçada, e suportou trauma dentário e ferida com sangramento em região gengival. 2. Preliminar de ilegitimidade passiva. Rejeição. É obrigação do ente municipal a conservação, manutenção e fiscalização das vias públicas, com o objetivo de proporcionar segurança e preservar a integridade física de todos os cidadãos que nelas transitam. Atribuição constitucional de gerir os interesses locais da coletividade. Inteligência do artigo 30, V, da Constituição Federal. 3. Responsabilidade civil objetiva, com fulcro na teoria do risco administrativo e na omissão específica do ente estatal, sendo desnecessária a análise de culpa de seus prepostos, bastando que se comprove o fato, o dano e o nexo de causalidade. Inteligência do artigo 37, § 6º, da Constituição da República (...) 5. Destarte, presentes os requisitos necessários para a responsabilização civil do Município, tornando nítido o dever de indenizar os danos infligidos ao Autor. (...)¹⁷⁰

Por esta razão e tendo em vista que a maior parte dos municípios se vale dessa delegação de atribuição ao particular, é essencial que haja regulamentação bastante para assegurar a padronização das calçadas municipais. A falta de uma norma neste sentido, ou elaborada de forma atécnica, resulta em uma cidade desordenada, com calçadas que não formam um todo acessível, e, portanto, que constituem obstáculo a mobilidade urbana, violando direitos coletivos e sociais fundamentais de parcela vulnerável da população.

Deverá a municipalidade assegurar, mediante atividade de fiscalização, que as obras tenham sido realizadas nos termos legais, já que, a transferência de responsabilidade não retira do ente a obrigação pela proteção dos bens públicos de sua titularidade. Nesta ordem de ideias, diante da impossibilidade do particular em fazer cumprir as leis de acessibilidade no

¹⁷⁰ TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - TJRJ. 25ª Câmara Cível. **Apelação nº 0021190-47.2019.8.19.0002**. DJe 11/08/2022. Relatoria: Des(a). Werson Franco Pereira Rêgo. Disponível em: <<https://www3.tjrj.jus.br/EJURIS/ProcessarConsJuris.aspx?PageSeq=1&Version=1.1.19.0>>. Acesso em 05 fev. 2023.

espaço público, ou mesmo a persistência no descumprimento, não pode o Município se manter omissa e com isso prolongar situação de violação de direitos. Entende-se que tais reformas, quando realizadas pelos particulares, deveriam ser empreendidas mediante contraprestação, como, por exemplo, benefícios fiscais, já que a obrigação pelo bem de titularidade pública, não pode ser retirada do Poder Público.

Convém salientar, ainda, que os bens públicos urbanos também estão vinculados ao dever constitucional de cumprimento da função social, dessa forma, é dever do Estado zelar pela garantia de que tais bens se voltem ao bem-estar da população. Cabe ao gestor disciplinar a utilização e a fiscalização do uso do patrimônio público. Assim, estará em linha com a ideia de cidade sustentável.¹⁷¹

¹⁷¹ COSTA, M. N. **O dever constitucional do poder público sobre as calçadas urbanas**. 2014. 97f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito), Departamento de Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2014, p. 32.

3 O RECONHECIMENTO DAS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA COMO SUJEITOS DO DIREITO À CIDADE SUSTENTÁVEL

3.1 Pessoa com deficiência e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU

A implementação de rotas acessíveis nos principais espaços da cidade, até que essa se torne plenamente acessível para pessoas com deficiência e com mobilidade reduzida, é medida que coaduna com o ideal de desenvolvimento urbano proclamado pela Constituição Federal, com o objetivo do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar de seus habitantes.¹⁷² Esse ideal deve ser encarado sob uma perspectiva de unicidade constitucional e interpretação sistemática, ou seja, com plena observância dos princípios fundamentais da República, sobretudo a dignidade da pessoa humana, a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, e a redução das desigualdades sociais e regionais.

Por um longo período a ideia de desenvolvimento urbano foi relacionada apenas a fatores econômicos. Pensava-se desenvolvido aquele Estado que tivesse fortalecidas suas forças de produção e suas atividades econômicas e com isso, um estilo ecologicamente depredador e socialmente perverso se instalou¹⁷³ e trouxe como consequências impactos ambientais e climáticos, bem como desigualdades sociais em larga escala. A economia tomou um lugar de fim, e não de instrumento e, como consequência, o desenvolvimento dela e para ela pautou as agendas políticas.

Pela necessidade de minorar as nefastas sequelas urbanas trazidas por esse ideal econômico desenfreado, iniciaram-se debates sobre os impactos ambientais e sociais e em decorrência disso tomou forma a ideia de desenvolvimento sustentável, cujo conceito não é unânime nas doutrinas e normas ao redor do mundo. As declarações e documentos produzidos pela Organização das Nações Unidas, dado seu prestígio e influência internacional, prestam relevante papel e servem como parâmetros interpretativos há algumas décadas, embora tenha a própria ONU modificado e ampliado o conceito oferecido.

¹⁷² BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

¹⁷³ COELHO, S. O. P.; MELLO, R. A. C. **A sustentabilidade como um direito fundamental**: a concretização da dignidade da pessoa humana e a necessidade de interdisciplinaridade do Direito. *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v. 8, n. 15, p. 1, jan./jun. 2011, p. 11.

Ao longo das três décadas houve uma mudança de perspectiva do desenvolvimento urbano desencadeando um processo de atenção aos fatores humanos e para a solução de problemas entranhados nas cidades e nas sociedades. O que não afasta, de maneira nenhuma, cuidados ambientais e econômicos, que são os outros pilares desse conceito - mesmo porque, também são fatores de bem-estar. As acepções devem ser integradas, evitando-se, assim, negligenciar a necessária busca pela equidade social, bem-estar e qualidade de vida.

Com o reconhecimento do direito à cidade - que segundo ensinamento do geógrafo francês Lefebvre é o local de relações sociais, que se produzem e reproduzem¹⁷⁴ -, o conceito de desenvolvimento ganha um viés mais humanístico. Hoje, uma cidade ou Estado não pode ser considerado desenvolvido tão somente por indicadores econômicos, não basta a simples análise do Produto Interno Bruto – PIB, para que um local se afirme desenvolvido.

Flávio Martins, recordando entendimento já manifestado pelo STF, ressalta a necessidade de o poder público agir de forma a se preocupar com o adequado aspecto do desenvolvimento, não se limitando ao crescimento. Nesta esteira, aduz que devem ser equilibrados os desenvolvimentos diversos, não prestigiando apenas o desenvolvimento econômico em detrimento dos demais.¹⁷⁵ Ao tratar de desenvolvimento, não é mais cabível desacoplá-lo da perspectiva de bem-estar da sociedade presente e futura.

O professor Juarez Freitas, em sua doutrina propõe um conceito para o princípio do desenvolvimento sustentável:

Trata-se do princípio constitucional que determina com eficácia direta e imediata, a responsabilidade do Estado e da sociedade pela concretização solidária do desenvolvimento material e imaterial, socialmente inclusivo, durável e equânime, ambientalmente limpo, inovador, ético e eficiente, no intuito de assegurar, preferencialmente de modo preventivo e precavido, no presente e no futuro, o direito ao bem-estar.¹⁷⁶

Desenvolvimento sustentável, então, guarda estreita relação com bem-estar, são conceitos inafastáveis, um não existe sem o outro. Não há sustentabilidade em qualquer ato administrativo que esteja na contramão do valor fundamental do bem-estar. Disso se extrai que a discricionariedade do administrador público é limitada à concretização dos direitos fundamentais da população e “vinculada ao princípio do desenvolvimento duradouro.”¹⁷⁷

¹⁷⁴ LEFEBVRE, H. **O direito à cidade**. Tradução: Rubens Eduardo Frias 5. ed. São Paulo: Centauro, 2008.

¹⁷⁵ MARTINS, F. **Curso de Direito Constitucional**. 6. Ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022, p. 484.

¹⁷⁶ FREITAS, J. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 45.

¹⁷⁷ Ibidem. p. 949.

Como bem pondera Amartya Sen, a riqueza não pode ser o bem buscado, é necessário refletir o que se pretende fazer com a riqueza perseguida, uma vez que sua utilidade está nas coisas que ela permite realizar, isso é, as liberdades substantivas que ela ajuda a obter.¹⁷⁸ A partir dessa premissa, a atual concepção de desenvolvimento urbano tem o ser humano em seu centro e o princípio da dignidade humana como farol das políticas públicas e do planejamento. Essa ótica robustece o conceito de sustentabilidade urbana humana, segundo o qual, ao tratar de desenvolvimento, o foco a ser perseguido são os direitos fundamentais, que formam o núcleo da dignidade humana.

A ideia de cidades humanas surge a partir de novos paradigmas sociais e urbanísticos pautados na valorização do ser humano, de modo que seja possível viver de maneira mais sustentável. Toda infraestrutura e ordenação arquitetônica urbana deve levar em consideração os conceitos de sustentabilidade, desenvolvimento tecnológico, equidade e proteção social e visar a criação de espaços públicos de qualidade a fim de atender às necessidades humanas.

Consonante com essa ótica é a doutrina de Juarez Freitas, que aponta a existência inafastável de responsabilidade do Estado e da sociedade na concretização de desenvolvimento socialmente inclusivo, durável e equânime, ambientalmente limpo, que assegure o direito ao bem-estar, para as presentes e futuras gerações.¹⁷⁹

O viés humano do desenvolvimento é aquele que se volta para as políticas urbanas de combate às desigualdades sociais, que marcam as cidades com diferentes facetas e que buscam a justiça e equidade social, desenvolvimento de capacidades, proteção dos direitos de todos e cidades inclusivas e coesas. Ele está nas medidas governamentais que buscam a ordenação do espaço e assegurar que todos os cidadãos tenham acesso a bens e direitos, em igualdade de condições, através de políticas eficazes e sólidas, que não sejam interrompidas por mudanças de gestão. Para que sejam sustentáveis, elas devem durar e promover bem-estar coletivo. Sob a ótica do desenvolvimento duradouro, a eficiência se subordina inteiramente à eficácia.¹⁸⁰

No contexto urbano, a desigualdade funciona como sinônimo de segregação, isto é, ela reside onde não há a mesma oferta de infraestruturas urbanas para todas as pessoas ou quando

¹⁷⁸ SEN, A. K. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução: Laura Teixeira Motta; revisão técnica: Ricardo Doniselli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 27.

¹⁷⁹ FREITAS, J, op. cit, nota 172, p. 45.

¹⁸⁰ Ibidem.p. 38.

apenas em algumas localidades ou bairros os serviços funcionam. A contrário senso, quando todas as estruturas funcionam, a cidade é igualitária.

Como ensina o economista Amartya Sen, o desenvolvimento é liberdade, haja vista que seu objetivo deve ser a garantia das liberdades substanciais dos cidadãos, que se consubstanciam na liberdade de participação política e na oportunidade de acessar serviços básicos, como educação e assistência médica. Entende o autor que as liberdades dos indivíduos são elementos constitutivos básicos do desenvolvimento, que se ligam às capacidades de levar a vida da forma que os indivíduos queiram; e valorizem e que tais capacidades podem ser aumentadas pela política pública local, ao passo que, as políticas públicas podem ser influenciadas pelo uso efetivo das capacidades participativas do povo. Trata-se de uma relação de mão dupla.¹⁸¹

No Brasil, há dispositivos na Constituição Federal de 1988 que trazem o desenvolvimento como princípio a ser perseguido pelo Estado. Ele é enunciado logo no preâmbulo, e posteriormente também como objetivo fundamental da República Federativa, no artigo 3º, demonstrando que todas as medidas, políticas, programas e atos devem ser realizados na mesma mão do desenvolvimento. Certamente se busca o progresso tecnológico e econômico das cidades, mas a realidade social não pode ser desprezada, assim como os anseios da população, que apesar de dinâmicos, ostentam um núcleo básico, composto pelos direitos humanos, aqueles a que Ingo Sartlet, tomando por empréstimos ensinamentos da doutrina alemã, chama de mínimo existencial sociocultural.¹⁸²

Mister que se perceba que as desigualdades não se relacionam apenas com o fator renda, mas com outras vulnerabilidades estruturais que marcam a cena urbana como o gênero, a raça, a etnia e as deficiências (caracterizadoras de alguns dos grupos reconhecidos como minorias sociais no Brasil), bem como com as condições de acesso a bens e direitos e as reais oportunidades de desenvolvimento de capacidades.¹⁸³ Não é razoável tratar de desenvolvimento se ele adotar um viés excludente ou insensível as demandas da sociedade,¹⁸⁴

¹⁸¹ SEN, A. K. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução: Laura Teixeira Motta; revisão técnica: Ricardo Doniselli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 19 e 32.

¹⁸² SARLET, I. W.; ZOCKUN, C. Z. Notas sobre o mínimo existencial e sua interpretação pelo STF no âmbito do controle judicial das políticas públicas com base nos direitos sociais. **Revista de Investigações Constitucionais**. Curitiba, v.3, n. 2, p. 115-141, maio/ago. 2016. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/rinc/article/view/46594/28767>>. Acesso em: 30 jun 2021.

¹⁸³ JORDAN, R.; RIFFO, L.; PRADO, A. **Desarrollo sostenible, urbanización y desigualdade em America Latina y el Caribe**. Dinámicas y desafios para el cambio estructural e Santiago: CEPAL, 2007, p. 155.

¹⁸⁴ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 65.

tendo em vista que, como assevera Flávia Piovesan, “a justiça social é um componente central à concepção do direito ao desenvolvimento.”¹⁸⁵

Assim, é importante que sejam executadas políticas públicas e planejamento para a coesão social, com vistas as estruturas de renda, de gênero, raça, território e ciclo de vida, voltadas para as minorias que ao longo dos anos são subrepresentadas e invisibilizadas em suas necessidades. O reconhecimento das diferenças, da heterogeneidade e a compreensão de que todos são sujeitos de direito é essencial viés da dimensão da sustentabilidade humana. É necessária a promoção de políticas públicas que tenham como objetivo central a promoção do combate à pobreza e à desigualdade socioeconômica e com isso, a criação de sociedades mais inclusivas e coesas.¹⁸⁶

Essa dimensão se volta para os direitos fundamentais sociais, que são aqueles que reclamam postura ativa do Estado, por meio de programas e políticas que assegurem o exercício de direitos, que garantam acesso universal a bens e serviços, promovendo a equidade social. Juarez Freitas aduz que ela reclama algumas condutas:

- a) Incremento da equidade intra e intergeracional;
- b) Condições propícias ao florescimento virtuoso das potencialidades inerentemente humanas, assim como a regulação cooperativa, dialógica e inovadora, capaz de mitigar ou suprimir as falhas comportamentais, via consolidação de hábitos saudáveis; e
- c) Por último, mas não menos importante, o engajamento na causa do desenvolvimento que insere solidariedade reflexiva na sociedade em rede, com a promoção da dignidade revigorada, isto é, não adstrita às amarras antropocêntricas.¹⁸⁷

Em setembro de 2015 na cidade de Nova Iorque, Estados-membros da ONU reconheceram que a erradicação da pobreza em todas as suas formas e dimensões é o maior desafio global e um requisito indispensável para o desenvolvimento sustentável. A partir da elaboração do documento chamado “Transformando o Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável”, os Estados se comprometeram a tomar medidas ousadas e

¹⁸⁵ PIOVESAN, F. **Direito ao desenvolvimento: Desafios contemporâneos**. In: _____. *Temas de Direitos Humanos*. 11 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p. 218.

¹⁸⁶ JORDAN, R.; RIFFO, L.; PRADO, A. **Desarrollo sostenible, urbanización y desigualdade em America Latina y el Caribe**. Dinámicas y desafios para el cambio estructural e Santiago: CEPAL, 2007, p. 210.

¹⁸⁷ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019, pp. 67-68.

transformadoras para promover o desenvolvimento sustentável nos 15 anos seguintes sem deixar ninguém para trás.¹⁸⁸

Com a Agenda 2030 foram elaborados os Objetivos de Desenvolvimento Sustentáveis – ODS, que hoje funcionam como marco de referência para a elaboração de políticas de alcance do desenvolvimento sustentável, a partir da ideia de integração multidimensional. Segundo a ONU, trata-se de “um apelo global à ação para acabar com a pobreza, proteger o meio ambiente e o clima e garantir que as pessoas, em todos os lugares, possam desfrutar de paz e de prosperidade”.¹⁸⁹ Assim, as políticas públicas formuladas pelos Estados atendem aos ODS quando observam as diferentes dimensões do desenvolvimento sustentável.

Com a ratificação desses ODS, os países signatários se comprometeram a tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis. Foram elaborados com este fim 17 objetivos e 169 metas para alcançá-los.

Figura 3 - Objetivos de desenvolvimento sustentável da ONU



Fonte: ONU¹⁹⁰

O tema da acessibilidade urbanística para pessoas com deficiência, corolário da mobilidade urbana, tangencia diferentes objetivos sustentáveis, haja vista que a ausência de

¹⁸⁸ FARIAS, S. S. **Calçadas caminháveis e ruas compartilhadas: uma integração com a lógica rodoviária para o alcance da acessibilidade à mobilidade urbana no centro da cidade do Rio de Janeiro.** Inovações trazidas pela Operação Urbana Consorciada Porto Maravilha. 2019. 238 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2022. Disponível: <<http://www.bdtd.uerj.br/handle/1/18366>>. Acesso em: 10 jan. 2023, p. 77-78.

¹⁸⁹ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU [internet]. **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.** Sobre o nosso trabalho para alcançar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável no Brasil. ONU, 2023. Disponível em: <<https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>>. Acesso em: 28 jan 2023.

¹⁹⁰ Loc. cit.

iguais condições de alcance com segurança e autonomia (conceito de acessibilidade insculpido pela CDPD e pela LBI) nos espaços públicos, afasta esse grupo de pessoas da rede de ensino (ODS 4) e do mercado formal de trabalho (ODS 8), aumentando os índices de pobreza (ODS 1), e por consequência, de fome (ODS 2); e dificulta ou mesmo inviabiliza o acesso a rede de saúde e ao bem-estar (ODS 3). São necessários investimentos de infraestrutura urbana (ODS 9) para a promoção de cidades sustentáveis (ODS 11) como meio de extinguir a segregação social de pessoas com deficiência e reduzir as desigualdades (ODS 10) que por séculos as circundam.

Em âmbito doméstico, a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano - PNDU tem como objetivo a redução das desigualdades socioespaciais e apoiar os municípios na implementação da agenda local, por meio de suporte técnico para elaboração de políticas de desenvolvimento urbano pelos Municípios e na elaboração ou revisão de instrumentos de desenvolvimento urbano,¹⁹¹ contudo, não há muitas políticas e programas nacionais voltados para a promoção de acessibilidade em vias públicas. A PNDU estava em construção pelo então Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional, do governo extinto em 01 de janeiro de 2023, sucedido pelo Ministério das Cidades do atual governo do Presidente Luís Inácio Lula da Silva, não se podendo precisar o rumo que irá tomar.

A falta de acessibilidade urbanística é fator de desigualdade social e, por essa razão, deve ser tratada como elemento da dimensão social do desenvolvimento sustentável, como já é tratada a mobilidade urbana. Consoante discorre Simone Farias, “a função social da mobilidade se traduz em benefício da coletividade, ela abarca o pleno exercício do direito de acesso à cidade, como instrumento de justiça social e de redistribuição.”¹⁹²

Neste sentido, a ONU e os países signatários dos ODS têm como meta “até 2030, aumentar a urbanização inclusiva e sustentável, e a capacidade para o planejamento e a gestão participativa, integrada e sustentável dos assentamentos humanos, em todos os países” (meta 11.3). Em seguida, a meta 11.7 prevê “até 2030, proporcionar o acesso universal a espaços

¹⁹¹ MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO E DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL - MIDR [internet]. **Política Nacional de Desenvolvimento Urbano – PNDU**. MIDR, 2022. Disponível em: <<https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/desenvolvimento-urbano/politica-nacional-de-desenvolvimento-urbano>>. Acesso em: 28 dez 2022.

¹⁹² FARIAS, S. S. **Calçadas caminháveis e ruas compartilhadas: uma integração com a lógica rodoviarista para o alcance da acessibilidade à mobilidade urbana no centro da cidade do Rio de Janeiro**. Inovações trazidas pela Operação Urbana Consorciada Porto Maravilha. 2019. 238 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2022. Disponível: <<http://www.bdttd.uerj.br/handle/1/18366>>. Acesso em: 10 jan. 2023.

públicos seguros, inclusivos, acessíveis e verdes, em particular para as mulheres e crianças, pessoas idosas e pessoas com deficiência”.¹⁹³

No ano de 2016, na cidade de Quito, foi realizada a Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável – Habitat III. Nela foi adotada a Nova Agenda Urbana - NAU, na qual é reafirmado o compromisso global com a promoção do desenvolvimento urbano sustentável, promovendo, dentre outras coisas, a mobilidade sustentável nos espaços urbanos.¹⁹⁴ O Brasil assumiu com ela um compromisso com a promoção da acessibilidade, para além daquele já ratificado por meio da Convenção sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência e de toda a legislação pátria.

O referido documento salienta a conexão entre a boa urbanização e a melhora da qualidade de vida e versa em muitas passagens sobre a acessibilidade no meio urbano. A partir dela, os Estados compartilham a visão que a cidade é para todos e seu uso e gozo devem se igualitários, com vistas a promover a inclusão, assegurando cidades acessíveis física e economicamente. Na seção destinada aos compromissos transformadores para o desenvolvimento urbano sustentável, reconhece-se que a acessibilidade e o desenho do espaço urbano, bem com outros serviços e questões de infraestrutura, podem promover a igualdade e a inclusão. Apoiado nisso, os Estados se comprometem a promover medidas apropriadas em cidades e assentamentos humanos que facilitem o acesso de pessoas com deficiência, em igualdade de condições com as demais (compromisso 36), bem como a promover espaços públicos seguros, inclusivos e acessíveis (compromisso 37).¹⁹⁵

Paralelamente a isso, o avanço das atenções para a dimensão ambiental, inclusive pelos organismos internacionais, tem reflexos no planejamento urbano e nas novas políticas de mobilidade, que, de forma geral, priorizam o transporte não motorizado e menos poluente. Essa nova aceção incentiva o uso de bicicletas, patinetes, skates, bondes e também o mais democrático deles, a caminhada, por se tratar de meios que causam menores impactos ambientais e por se mostrarem de menor custo para os usuários. No entanto, para que sua

¹⁹³ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU [internet]. **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.** Sobre o nosso trabalho para alcançar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável no Brasil. ONU, 2023. Disponível em: <<https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>>. Acesso em: 28 jan 2023.

¹⁹⁴ Idem. **New Urban Agenda. Nova agenda urbana.** Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III). Tradução Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil (CAU/BR). 2019. Disponível em: <<http://uploads.habitat3.org/hb3/NUA-Portuguese-Brazil.pdf>>. Acesso em: 30 jun. 2021.

¹⁹⁵ Loc. cit.

implementação seja de fato sustentável, as outras dimensões da sustentabilidade precisam se movimentar junto.

Com a Nova Agenda Urbana, o caminhar deve ser incentivado e, neste contexto, Speck desenvolve a teoria da caminhabilidade, segundo a qual, para uma caminhada ser boa, precisa atender a quatro condições principais: ser proveitosa, segura, confortável e interessante.¹⁹⁶ Mas a fim de possibilitar uma cidade caminhável para todos, é imperioso que sejam providenciadas infraestruturas urbanas adequadas, que atendam aos critérios do desenho universal, garantindo-se conforto e segurança, somadas ao elemento condição de uso com autonomia, o que transformará os espaços em, além de caminhável, acessível a todos.

O desenvolvimento sustentável deve ser refletido sob a ótica dos direitos humanos, inafastável do princípio da inclusão, igualdade e não discriminação, com especial inclinação para as necessidades de grupos vulneráveis.¹⁹⁷ Desta forma, a implementação do desenho universal no espaço público das cidades é medida sustentável, como já afirmado pela ONU, que efetivamente garantirá a uma minoria social – as pessoas com deficiência - o exercício equânime da cidade, reconhecimento e dignidade.

Feijó e Pinheiro registram que para “uma cidade sustentável é imprescindível que ela também seja inclusiva”, sendo certo que a promoção da acessibilidade nas calçadas permite que o deslocamento das pessoas com deficiência e mobilidade reduzida seja mais natural.¹⁹⁸ Somente com políticas públicas e um planejamento urbano preocupado com a promoção de acessibilidade nas calçadas e passeios públicos, possibilitando o uso do tecido urbano por pessoas com deficiência, haverá inclusão social. Isso é medida que assegurará o acesso a bens e direitos, reduzirá a segregação, e, por via de consequência, as desigualdades sociais.

Outra importante conduta incentivada pela Nova Agenda Urbana diz respeito à governança. A Agenda Habitat III apoia a construção de agendas nacionais, na busca pela promoção do direito à cidade, sem segregações de qualquer natureza. As cidades devem ser governadas de acordo com os cidadãos e, para tanto, sugere-se o afastamento do modelo de

¹⁹⁶ SPECK, J. **Cidades Caminháveis**. Tradução: Anita Dimarco; Anita Natividade. São Paulo: Perspectiva, 2016. passim.

¹⁹⁷ PIOVESAN, F. **Direito ao desenvolvimento**: Desafios contemporâneos. In: _____. **Temas de Direitos Humanos**. 11 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018. p. 221.

¹⁹⁸ FEIJÓ, A. R. A; PINHEIRO, T. S. P. M. A acessibilidade como instrumento de sustentabilidade dos municípios. **Revista de Direito Público da Procuradoria-Geral do Município de Londrina**. v. 3. n. 2. 2014. Disponível em: <<http://www.aprolon.com.br/pkp/ojs/index.php/rdp-pgmlondrina/article/view/64>>. Acesso em: 13 nov. 2022.

controle hierárquico em prol da cooperação entre governo, administração e atores não governamentais no desenho e implementação de políticas públicas.¹⁹⁹

Neste contexto, as tecnologias e inteligências devem ser utilizadas para favorecer a participação da comunidade na busca por soluções de problemas. Uma cidade inteligente deve privilegiar o uso de tecnologias para fomentar o engajamento social, enquadrando-se, assim, na abordagem *bottom-up*, isto é, aquela que parte da sociedade para as autoridades detentoras do poder de decisão, invertendo a lógica da hierarquia de governo. Deve ser incentivado o modelo de co-criação, em que os cidadãos contribuam no desenvolvimento e modelagem da cidade.²⁰⁰ Esses projetos podem auxiliar no estabelecimento de uma gestão mais eficiente e inclusiva, desde que sejam adotadas medidas de tecnologia, informação e comunicação acessíveis, oportunizando a participação de todos, indiscriminadamente.

É elementar um processo de seleção de baixo para cima para que os interessados assumam atuações. Esse processo indica simultaneamente consciência do problema e abertura para a mudança.²⁰¹ Busca-se a interação entre os setores sociais na geração de políticas públicas, através da participação social e do envolvimento cidadão e da sociedade civil. Esse novo modelo de governança considera os cidadãos como sujeitos de direito, desenvolve pertencimento identitário e efetiva a soberania popular, uma vez que os cidadãos percebem o direito e a responsabilidade de participar das questões públicas da sua comunidade, como agente decisório.²⁰²

A participação social, quando realizada de forma séria e efetiva, tem o condão de tirar grupos vulnerabilizados da invisibilidade, tornando conhecidas suas demandas, oportunizando a construção de agendas políticas costumeiramente negligenciadas. A gestão participativa no planejamento urbano, em detrimento do tecnocrático ou hierarquizado, é medida de reconhecimento da diversidade e de questões plurais, capaz de tornar mazelas urbanas de minorias subrepresentadas objetos de políticas públicas, inclusive de redistribuição.

¹⁹⁹ JORDAN, R.; RIFFO, L.; PRADO, A. **Desarrollo sostenible, urbanización y desigualdade em America Latina y el Caribe**. Dinámicas y desafíos para el cambio estructural e Santiago: CEPAL, 2007, p. 307.

²⁰⁰ RAMPAZZO, R. F.; VASCONCELOS, F. N. Cidades inteligentes e quase humanas. **Revista Políticas Públicas & Cidades**, v.8, n. 4, julho/setembro, 2019.

²⁰¹ SCHREIBER, F.; CARIUS, A. **Ciudades inclusivas: planeamento urbano para la diversidad y la cohesión social**. La situación del mundo: informe anual del Worldwatch Institute sobre progreso hacia una sociedad sostenible. Barcelona: Icaria, 2016. p. 301.

²⁰² FEIJÓ, A. R. A; PINHEIRO, T. S. P. M. A acessibilidade como instrumento de sustentabilidade dos municípios. **Revista de Direito Público da Procuradoria-Geral do Município de Londrina**. v. 3. n. 2. 2014. Disponível em: <<http://www.aprolon.com.br/pkp/ojs/index.php/rdp-pgmlondrina/article/view/64>>. Acesso em: 13 nov. 2022.

3.2 Acessibilidade como compromisso assumido internacionalmente pelo Estado Brasileiro

Logo após a promulgação da Constituição da República de 1988, entrou em vigor a Lei nº 7.853 de 1989, que estabeleceu a Política Nacional de Integração da Pessoa Portadora de Deficiência e criou a Coordenadoria Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência – Corde, a quem competia, segundo previsão do artigo 12: a coordenação de ações governamentais e medidas relativas às pessoas com deficiência; a elaboração de planos, programas e projetos de acordo com a Política Nacional de Integração da Pessoa Portadora de Deficiência (leia-se inclusão da pessoa com deficiência, em interpretação conforme a Convenção e a LBI); e acompanhar e orientar a execução, pela Administração Pública Federal, dos planos, programas e projetos, dentre outras atribuições.²⁰³

A CORDE foi destituída e, após alterações na lei, promovidas pela Medida Provisória nº 150 de 1990²⁰⁴ e pela Lei nº 8.028 do mesmo ano, foi estabelecido, em 2009, que caberia à Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República a coordenação superior dos assuntos, ações governamentais e medidas referentes a pessoas “portadoras” de deficiência.²⁰⁵

Segundo o artigo 9º desta lei, caberia à Administração Pública Federal os assuntos relativos a tratamento prioritário e apropriado às pessoas com deficiência, para efetiva oportunidade de pleno exercício de seus direitos individuais e sociais. A ela caberia formular a Política Nacional para a Integração da Pessoa com Deficiência, seus planos, programas e

²⁰³ BRASIL. **Lei n. 7.853, de 24 de outubro de 1989**. Dispõe sobre o apoio às pessoas portadoras de deficiência, sua integração social, sobre a Coordenadoria Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência - Corde, institui a tutela jurisdicional de interesses coletivos ou difusos dessas pessoas, disciplina a atuação do Ministério Público, define crimes, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17853compilado.htm>. Acesso em: 24 jan. 2023.

²⁰⁴ Idem. **Medida Provisória, de 15 de março de 1990**. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. 1990b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/1990-1995/150.htm#:~:text=MEDIDA%20PROVIS%C3%93RIA%20No%20150%2C%20DE%2015%20DE%20MAR%C3%87O%20DE%201990.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20organiza%C3%A7%C3%A3o%20da,Minist%C3%A9rios%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%Aancias>. Acesso em: 24 jan. 2023.

²⁰⁵ Idem. **Lei n. 8.028, de 12 de abril de 1990**. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. 1990a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18028.htm>. Acesso em: 24 jan. 2023.

projetos e cumprir as instruções superiores que lhes dissessem respeito, com a cooperação dos demais órgãos públicos.

Durante o governo anterior, desconstituído em janeiro de 2023, no âmbito da Presidência da República, o Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos era o órgão competente para políticas e diretrizes destinadas à promoção dos direitos da pessoa com deficiência. Segundo previsão do Decreto Federal nº 10.883 de 2021, o Ministério contava em sua estrutura com a Secretaria Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência e com o Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência.²⁰⁶ No atual governo federal, a Secretaria Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência compõe a estrutura do Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania.

As competências específicas dessa Secretaria estão estabelecidas no artigo 25 do Decreto Federal nº 11.341 de 2023, dentre as quais releva destacar o estímulo à inclusão plena na sociedade; a coordenação e supervisão do Programa Nacional de Acessibilidade e do Programa de Promoção e Defesa dos Direitos das Pessoas com Deficiência, e propor medidas para sua implantação e seu incremento; e fomento da implementação do desenho universal no desenvolvimento de produtos, de serviços, de equipamentos e de instalações.²⁰⁷

Conquanto exista substancial previsão legal sobre os direitos dessa parcela da população e de competências do Poder Público, além dos compromissos firmados pelo Estado Brasileiro a nível internacional, o que se verifica é a escassez de políticas formuladas pelo governo federal no que tange à inclusão das pessoas com deficiência no espaço público das cidades, seja por meio de fomento ao planejamento de acessibilidade, seja por capacitação dos municípios para implementação de rotas acessíveis ou medidas afins.

Neste sentido, ao assinar a Convenção Internacional sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência, o país assumiu a obrigação de tomar medidas apropriadas para assegurar o acesso às pessoas com deficiência, em igualdade de oportunidades com as demais, a fim de possibilitá-las viver de forma independente e participar plenamente de todos os aspectos da

²⁰⁶ BRASIL. **Decreto n 10.883, de 6 de dezembro de 2021.** Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, e remaneja e transforma cargos em comissão e funções de confiança. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/decreto/d10883.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%2010.883%2C%20DE%206%20DE%20DEZEMBRO%20DE%202021&text=Aprova%20a%20Estrutura%20Regimental%20e,comiss%C3%A3o%20e%20fun%C3%A7%C3%B5es%20de%20confian%C3%A7a. Acesso em: 31 jan. 2023.

²⁰⁷ Idem. **Decreto n. 11.341, de 1º de janeiro de 2023.** Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania e remaneja cargos em comissão e funções de confiança. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Decreto/D11341.htm#art4.> Acesso em: 31 jan. 2023.

vida, bem como de adotar medidas efetivas para assegurar-lhes mobilidade pessoal com a máxima independência possível, facilitando-lhes a mobilidade, na forma e no momento que quiserem, a custo acessível, consoante estabelecido no artigo 20 da CDPD.

Os Estados signatários, por meio do Secretário-Geral das Nações Unidas, devem submeter relatório sobre as medidas adotadas em cumprimento às obrigações assumidas pela Convenção e sobre eventual progresso alcançado, periodicamente, ao menos a cada quatro anos, ou quando houver solicitação do Comitê. Os relatórios são considerados pelo Comitê, que faz as sugestões e recomendações gerais que julgar pertinentes e as transmite aos respectivos Estados Partes.

Neste sentido, o Brasil apresentou relatório sobre os direitos das pessoas com deficiência ao Comitê das Nações Unidas nas 216^a e 217^a reuniões, realizadas no dia 26 de agosto de 2015. Em 09 de setembro do mesmo ano, o Comitê apontou avanços no tratamento dispensado ao tema pelo Estado brasileiro, como a recepção da Convenção em quórum qualificado, o que lhe atribuiu hierarquia de norma constitucional; a instituição de conselhos de direitos em âmbito nacional, estadual e municipal; e a adoção do Plano Nacional dos Direitos das Pessoas com Deficiência – Viver sem Limites e medidas para melhorias de acessibilidade relacionadas a serviços de tecnologia (Campanha BB); bem como por fazer parte do *Washington Group on Disability Statistics*.²⁰⁸

O referido grupo foi formado em 2001, por iniciativa das Nações Unidas, no intuito de orientar a coleta de estatísticas confiáveis e úteis sobre deficiência e de promover e coordenar a cooperação internacional na área de estatísticas de saúde, com foco no desenvolvimento de censos e pesquisas de forma adequada. Seu principal objetivo é fornecer informações sobre deficiência que sejam comparáveis em todo mundo. Dele participam representantes de órgãos oficiais de estatística, inclusive o IBGE, organismos internacionais, associações e a Academia.²⁰⁹, e, por essa razão, os atuais dados levantados sobre deficiência no Brasil seguem os parâmetros propostos pelo *Washington Group on Disability Statistics*.

O Comitê das Nações Unidas chamou atenção, porém, para a preocupação com a harmonização da legislação, políticas e programas do Estado, razão pela qual recomendou que, em consulta a organizações de pessoas com deficiência, fosse iniciada uma revisão

²⁰⁸ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU [internet]. Committee on the Rights of Persons with Disabilities. **Concluding observations on the initial report of Brazil**. Publicado em 04 set 2015. Disponível em: <https://acnudh.org/load/2015/09/CRPD_C_BRA_CO_1_21604_E.pdf>. Acesso em: 09 dez 2022.

²⁰⁹ WASHINGTON GROUP ON DISABILITY STATISTICS. **Sobre o Grupo Washington**. Disponível em: <<https://www.washingtongroup-disability.com/about/about-the-wg/>>. Acesso em: 10 dez 2022.

sistemática. Também apresentou especial preocupação com a efetivação de participação das pessoas com deficiência na tomada de decisões relativas à implementação da Convenção, bem como com a necessidade de adoção de medidas para garantir a acessibilidade para as pessoas com deficiência, em nível de infraestrutura, serviços, sistemas de proteção social e meios de transporte, entre outros âmbitos.²¹⁰

Ressalta-se que o referido relatório foi realizado em setembro de 2015, momento em que a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência já havia sido publicada, mas ainda não havia entrado em vigor, o que só ocorreria em janeiro de 2016. A Lei apresenta um grande rol de direitos, no entanto, não se pode afirmar que sua vigência tenha garantido a concreta execução de programas e políticas públicas necessários à efetivação de direitos consagrados para inclusão social de seus principais destinatários. Após 2015, o Brasil ainda não apresentou novo relatório ao Comitê.

O programa Viver sem Limites, elogiado pelo Comitê das Nações Unidas sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, foi instituído em 2011, pelo Decreto Federal nº 7.612, com a finalidade de promover, por meio da integração e articulação de políticas, programas e ações, o exercício pleno e equitativo dos direitos das pessoas com deficiência, nos termos da Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo.

Ele tem como diretrizes a garantia de um sistema educacional inclusivo; garantia de que os equipamentos públicos de educação sejam acessíveis para as pessoas com deficiência, inclusive por meio de transporte adequado; ampliação da participação das pessoas com deficiência no mercado de trabalho, mediante sua capacitação e qualificação profissional; ampliação do acesso das pessoas com deficiência às políticas de assistência social e de combate à extrema pobreza; prevenção das causas de deficiência; ampliação e qualificação da rede de atenção à saúde da pessoa com deficiência, em especial os serviços de habilitação e reabilitação; ampliação do acesso das pessoas com deficiência à habitação adaptável e com recursos de acessibilidade; e promoção do acesso, do desenvolvimento e da inovação em tecnologia assistiva.²¹¹ O programa não tinha o condão de promover acessibilidade urbanística em vias públicas.

²¹⁰ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU [internet]. Committee on the Rights of Persons with Disabilities. **Concluding observations on the initial report of Brazil**. Publicado em 04 set 2015. Disponível em: <https://acnudh.org/load/2015/09/CRPD_C_BRA_CO_1_21604_E.pdf>. Acesso em: 09 dez 2022.

²¹¹ BRASIL. **Decreto nº 7.612, de 17 de novembro de 2011**. Institui o Plano Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência - Plano Viver sem Limite. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/decreto/d7612.htm>. Acesso em: 05 dez. 2022.

Segundo informação extraída do portal da transparência da União, desde o ano de 2019 não há despesas com ele (Figura 4).²¹² A análise do repasse regional, realizada através do mesmo portal permite verificar que o Estado do Rio de Janeiro não percebeu verbas do programa desde o ano de 2018. Dados regionais dos anos anteriores não são disponibilizados. Disso se extrai que os programas públicos voltados para pessoas com deficiência no Brasil estão em derrocada, embora a legislação sobre o tema seja farta.

Figura 4 - Evolução histórica dos gastos com o Programa Viver sem Limite

Evolução histórica dos gastos com o Programa VIVER SEM LIMITE	
ANO	PAGAMENTOS REALIZADOS
2014	R\$ 456.756.369,58
2015	R\$ 403.618.967,39
2016	R\$ 472.420.668,78
2017	R\$ 583.416.215,48
2018	R\$ 16.399.830,81
2019	R\$ 0,00
2020	R\$ 0,00
2021	R\$ 0,00
2022	R\$ 0,00
Total	R\$ 1.932.612.052,04

Fonte: Portal da Transparência do Governo Federal²¹³.

Os diplomas legislativos avançaram consideravelmente nas últimas décadas, todavia, os programas em vigor, executados pelo então Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, são poucos e sequer há menção ao Viver sem Limites na página da internet do referido Ministério, embora o decreto que o instituiu ainda esteja em vigor. Encontram-se também vigentes programas de acessibilidade como o “Crédito BB Acessibilidade”, que consiste em uma linha de crédito para correntistas do Banco do Brasil, com o objetivo de financiar a compra de produtos e serviços de tecnologia assistiva para melhorar a qualidade de vida das pessoas com deficiência, como cadeiras de rodas, aparelhos auditivos, órteses, próteses, andadores, adaptações em imóvel residencial, entre outros produtos de tecnologia assistiva.

²¹² PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA (Brasil); CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO - CGU. [internet] **Portal da Transparência do Governo Federal**. Viver sem limite. Disponível em: <<https://portaldatransparencia.gov.br/programas-de-governo/01-viver-sem-limite?ano=2019>>. Acesso em: 21 dez. 2022.

²¹³ Loc. cit.

Sem que se pretenda negar a importância do programa que atribui dignidade às pessoas com deficiência, é cabível refletir se a sua elaboração sem que se tenha uma política coletiva efetiva de implementação de acessibilidade no espaço urbano se coaduna com a busca pela inclusão social ou se o governo federal está desviando de sua responsabilidade em extinguir barreiras urbanas, o que reflete, em verdade, medida condizente com a integração social, que não encontra mais respaldo no ordenamento jurídico brasileiro.

Conforme exposto no capítulo primeiro, com a internalização da Convenção Internacional sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência, o Brasil adotou o modelo social nela proposto, segundo o qual, a deficiência apresenta um caráter bilateral. Neste sentido, programas voltados à aquisição de tecnologias a serem utilizadas pela pessoa com deficiência, embora sejam importantes para seu bem-estar individualmente considerado, quando divorciados de políticas de caráter coletivo, que ofertem condições de alcance ao espaço público em igualdade com os demais membros da sociedade, representam, em verdade, o descompromisso estatal com a superação de barreiras no espaço público. Essa perspectiva vale não só para o Crédito BB Acessibilidade, mas para qualquer programa que auxilie na superação meramente individual de barreiras.

Mesmo que o Município seja o protagonista da política urbana e, por consequência, do planejamento da cidade, a realidade financeira derivada da baixa arrecadação tributária (principal fonte de renda dos entes federativos), somada às inúmeras políticas que deve financiar, faz com que a municipalidade dependa de repasses e apoio técnico da União para execução das competências relativas ao desenvolvimento urbano. É fundamental que haja programas da União diretamente voltados a contribuir com a elaboração de planos de rotas acessíveis para garantia de adequada mobilidade de pessoas com deficiência nas calçadas e passeios públicos, conforme determinação do Estatuto da Cidade, a fim de modificar o cenário de inacessibilidade nas calçadas urbanas.

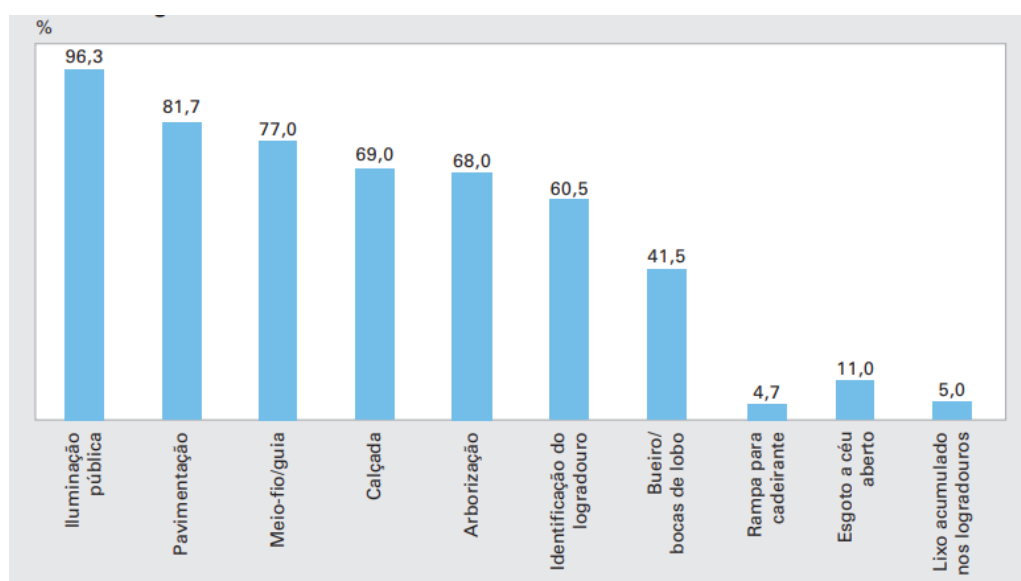
Durante a fase preparatória de pré-coleta para o Censo de 2010, foram levantadas informações sobre as infraestruturas urbanas, com destaque para as dimensões de circulação e meio ambiente. Foram selecionadas as seguintes características urbanísticas: identificação dos logradouros, iluminação pública, pavimentação, arborização nos logradouros públicos, bueiro/boca de lobo, lixo acumulado em vias públicas, esgoto a céu aberto, meio-fio/guia, calçada e rampa para cadeirante. Esse trabalho resultou na publicação “Características Urbanísticas do Entorno dos Domicílios”.²¹⁴

²¹⁴ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. (Org.). **Censo Demográfico 2010**. Características urbanísticas do entorno dos domicílios. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em:

Com relação às calçadas, - entendidas como caminho calçado ou pavimentado, destinado à circulação de pedestres, quase sempre mais alto que a parte do logradouro em que trafegam os veículos -, pesquisou-se somente a existência ou inexistência delas. Quanto à rampa para cadeirante, foi pesquisado se, somente na calçada da face, existia rampa, ou seja, rebaixamento da calçada ou meio-fio/guia, geralmente nas proximidades das esquinas, destinado especificamente para dar acesso a pessoas que utilizam cadeira de rodas. Não foram consideradas rampas para acesso de veículos. Essas características pesquisadas se relacionam às condições de circulação nas áreas urbanas.

Dos dados levantados, nota-se que, dentre as infraestruturas urbanas pesquisadas, as rampas para pessoas em cadeiras de rodas apresentam os percentuais mais baixos. Apesar de 69% dos domicílios particulares permanentes urbanos disporem de calçadas, apenas 4,7% possuem “rampa para cadeirante”, revelando uma enorme desproporção e a negligência dos Municípios em relação à questão.

Gráfico 2 - Percentual de domicílios particulares permanentes urbanos, segundo as características do entorno dos domicílios - Brasil – 2010



Fonte: IBGE²¹⁵

Para o Censo 2022, o IBGE retoma a Pesquisa do Entorno com algumas alterações, uma delas se refere aos quesitos investigados no questionário. Na Pesquisa Urbanística do Entorno dos Domicílios 2022 serão levantadas informações sobre capacidade de circulação e

<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/96/cd_2010_entorno_domicilios.pdf>. Acesso em: 12 out. 2022.

²¹⁵ Loc. cit.

pavimentação da via; iluminação pública; infraestrutura viária; mobilidade e acessibilidade urbana; escoamento pluvial e arborização. Como se vê, a investigação atenta para as diretrizes da Lei Federal de Mobilidade Urbana (Lei nº12.587/2012) e para atender a algumas das demandas advindas dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), especialmente o ODS 11 (Cidades e Comunidades Sustentáveis), e da Nova Agenda Urbana, compromissos internacionais assumidos pelo Brasil. Ainda não houve publicação dos resultados da análise.²¹⁶

Tornando aos programas nacionais, em 2015, a União lançou um instrumento para auxiliar a elaboração de planos de mobilidade municipais, denominado “Caderno de Referência para Elaboração de Plano de Mobilidade Urbana – PlanMob”, por meio do então Ministério das Cidades, com vistas à promoção de inclusão social, sustentabilidade ambiental, gestão participativa e democratização do espaço urbano. Trata-se de um caderno com informações sobre os elementos básicos para o planejamento da mobilidade.

Nesse documento a acessibilidade é abordada como conceito básico para a formulação dos planos diretores de transporte e da mobilidade e compreendida como a possibilidade de movimentação ou deslocamento por meios próprios, com autonomia e em condições seguras.²¹⁷ O Caderno sugere que para que isso se torne uma realidade no meio urbano é necessário “combinar ações normativas com investimentos diretos no espaço urbano e nos equipamentos associados aos serviços de transporte.”²¹⁸

No final do Caderno há orientações para a construção do plano de mobilidade, apontando levantamento de dados, pesquisas e outros métodos importantes, bem como apontado os temas a serem tratados nos planos, dentre os quais se destacam diretrizes e meios para acessibilidade universal e implantação e qualificação de calçadas e áreas de circulação a pé.

O “Caderno de Referência para Elaboração de Plano de Mobilidade Urbana” foi considerado complexo demais e de difícil implementação por municípios com menor estrutura de gestão. Por esta razão, foi elaborado um programa simplificado, para aplicação em

²¹⁶ Idem. **Censo 2022**. Pesquisa urbanística do entorno dos domicílios. IBGE, 2022. Rio de Janeiro: IBGE, 2022. Disponível em: <<https://censo2022.ibge.gov.br/etapas/pesquisa-urbanistica-do-entorno-dos-domicilios.html>>. Acesso em: 23 jan. 2023.

²¹⁷ MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Caderno para a elaboração de plano diretor de transporte e da mobilidade** – PlanMob. p. 42. Disponível em: <<https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Livro-Plano-Mobilidade.pdf>>. Acesso em: 31 jan 2023.

²¹⁸ Ibidem, p. 43.

municípios com até 100 mil habitantes, denominado Programa de Apoio à Elaboração de Planos de Mobilidade Urbana, elaborado em Cooperação com o Governo Alemão para o Desenvolvimento Sustentável, por meio da GIZ (*Deutsche Gesellschaft fuer Internationale Zusammenarbeit*), no âmbito do Projeto Eficiência Energética na Mobilidade Urbana.²¹⁹

Como a política de desenvolvimento social tem como protagonista o Município, responsável pela implementação e execução de políticas públicas urbanas que digam respeito a seu território, é importante verificar o tratamento que é dispensado por esse ente federativo ao tema da acessibilidade para pessoas com deficiência no âmbito do planejamento urbano municipal.

Já se tem um avanço em relação a elaboração de planos de mobilidade urbana, obrigatório para as cidades com mais 500 mil habitantes, os quais costumam trazer previsões de acessibilidade urbanística, contudo, ainda se repete a fórmula comum aos planos diretores, que a tratam apenas como princípio geral ou diretriz, sem que sejam estabelecidas regras de execução e, principalmente, metas e ações estruturantes neste sentido. Assim, os planos não vêm se mostrando frutíferos, haja vista que grande parte das cidades continuam apresentando calçadas e passeios que configuram obstáculos à mobilidade de pessoas com deficiência.

De forma vanguardista, antes mesmo da promulgação da Lei Brasileira de Inclusão, o Município de Porto Alegre instituiu em 2011, o Plano Diretor de Acessibilidade, por meio da Lei Complementar nº 678.²²⁰ Como assevera Fernanda Peixoto Goldenfum em artigo dedicado à análise desse plano, para sua elaboração foram realizados diagnósticos inéditos no país através do Núcleo de Acessibilidade e Mobilidade Urbana da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (FAU-PUCRS). O projeto foi possível graças a um convênio entre a Secretaria Municipal de Acessibilidade e Inclusão e o Ministério das Cidades.²²¹

²¹⁹ MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO E DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL (MIDR). **Sistema de Apoio à Elaboração de Planos de Mobilidade Urbana**. MIDR, 2021. Disponível em: <<https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/mobilidade-e-servicos-urbanos/sistema-de-apoio-a-elaboracao-de-planos-de-mobilidade-urbana-1>>. Acesso em: 30 jan. 2023.

²²⁰ PORTO ALEGRE. **Lei Complementar nº 678, de 22 de agosto de 2011**. Institui o Plano Diretor de Acessibilidade de Porto Alegre. Porto Alegre: Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, 2011. Disponível em: <http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/smacis/usu_doc/plano_diretor_de_acessibilidade_de_porto_alegre.pdf>. Acesso em: 10 out. 2022.

²²¹ GOLDENFUM, F. P. O direito à cidade acessível e inclusiva à pessoa com deficiência: um estudo da efetividade do projeto Rota Acessível da Lei do Plano Diretor de Acessibilidade de Porto Alegre. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico | RBDU**, Belo Horizonte: Fórum, v. 2, n. 3, p. 233–266, 2016. Disponível em: <<https://biblioteca.ibdu.org.br/index.php/direitourbanistico/article/view/521>>. Acesso em: 10 out. 2022.

Essa lei reproduziu alguns artigos da Lei Federal nº 10.098/2001 e do Decreto nº 5.296/2004, mas inovou em muitos aspectos. Vale destaque para o artigo 6º que adota um zoneamento para elaboração do documento Estudo e Diagnóstico das Condições de Acessibilidade de Porto Alegre, bem como para a previsão de rota acessível que se encontra na Seção V, entre os artigos 24 e 31, dispondo sobre o planejamento, implantação e responsabilidade pela rota acessível. Ela determina o padrão e os elementos que devem constar das calçadas que compõe tais rotas.

A lei de Porto Alegre atribui responsabilidade pela adaptação e manutenção das calçadas, bem como pela instalação do piso tátil aos proprietários dos imóveis. Fica à cargo da Secretaria de Acessibilidade e Inclusão Social a fiscalização do cumprimento ao que dispõe esta Lei Complementar. Em caso de descumprimento do disposto pelo proprietário do imóvel fronteiro, são previstas penalidades, como multa e suspensão de permissão, concessão ou licença de funcionamento.

Após empreender visita de campo, Goldenfum critica a escolha dos logradouros apontados como objeto de rota acessível, mencionando que deveriam ter sido escolhidos outros, que apresentam maior fluxo de circulação de pessoas. Aponta, ainda, que após cinco anos, poucos foram os avanços de acessibilidade efetivamente logrados, uma vez que ao longo das ruas analisadas ainda inexistiam rampas de acesso e a construção e conservação das ruas era precária, dentre outras questões.²²²

Ressalta-se que se trata de artigo publicado em 2016, ano de entrada em vigor da Lei Brasileira de Inclusão, não se podendo afirmar se a situação permanece a mesma, já que esta dissertação não tem como objeto investigar a cidade de Porto Alegre. O caso foi abordado apenas a título de contribuição e ilustração do tratamento dispensado à matéria em algumas cidades brasileiras.

Por meio da Lei Municipal nº 16.673 de 2017, o Município de São Paulo instituiu o Estatuto do Pedestre, para o qual são consideradas pedestres todas as pessoas que circulam a pé por passeios, calçadas, logradouros e outros espaços públicos. Os direitos e deveres previstos na lei se estendem às pessoas em cadeiras de rodas. O Município busca por meio da lei assegurar ao pedestre a circulação livre, sem obstáculos, com segurança, mobilidade, acessibilidade e conforto.²²³

²²² Op. cit.

²²³ SÃO PAULO. **Lei Municipal n. 16.673, de 13 de junho de 2017.** Institui o Estatuto do Pedestre no Município de São Paulo, e dá outras providências. Disponível em: <<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-16673-de-13-de-junho-de-2017>>. Acesso em: 15 out. 2022.

O Estatuto tem como objetivo a criação da cultura do transporte a pé, e, por via de consequência, a implementação de melhorias de infraestrutura que conduzam ao êxito desse objetivo, dentre elas: melhorias das condições das calçadas e da microacessibilidade nas diferentes regiões. A lei prevê como direito do pedestre a garantia de calçadas com inclinação e largura de acordo com a norma técnica e leis específicas, adequadas à circulação e à mobilidade, todavia, ao tratar das diretrizes relativas às obras, estabelece que após coleta de dados sobre volume e fluxo de pedestres, serão estabelecidas áreas e vias prioritárias para serem adequadas às condições de conforto e segurança, sem mencionar, entretanto, a acessibilidade e menos ainda a criação de rotas acessíveis, conforme determinado pelo Estatuto da Cidade.

Por outro lado, o Decreto Municipal nº 59.671 de 7 de agosto de 2020, que consolida critérios para padronização das calçadas da cidade e regulamenta em âmbito municipal a LBI e o Decreto Federal nº 5.296 (sobre acessibilidade), é contundente ao mencionar que a padronização das calçadas deverá ocorrer com observância do princípio da acessibilidade e do desenho universal e arrola requisitos necessários às três faixas da calçada (faixa livre, faixa de serviço e faixa de acesso), inclusive aqueles previstos nas normas técnicas da ABNT.²²⁴

Essa norma também atribui ao particular (proprietário, possuidor, titular do domínio ou condomínio) a responsabilidade por promover a padronização. Quando as obras necessárias forem em calçadas que fazem testada com imóveis públicos, no entanto, caberá ao ente federativo titular do imóvel a adaptação. Há dispositivos prevendo situações excepcionais, em que poderão ser utilizados materiais diversos e aplicados remendos, assim como atribuição de responsabilidade a outras pessoas, o que demandaria uma previsão de fiscalização mais rigorosa.

O plano de rota acessível ainda não é uma política objeto da atenção devida pelos Municípios, no entanto, recentemente o Município de Campinas a adotou. No ano de 2020 instituiu, por meio do Decreto Municipal nº 20.928 de 18 de junho de 2020, o Comitê Municipal Intersetorial para promover e coordenar a elaboração do Plano Municipal de Rotas

²²⁴ SÃO PAULO. **Decreto Municipal nº 59.671, de 7 de agosto de 2020.** Consolida os critérios para a padronização das calçadas, bem como regulamenta o disposto nos incisos VII e VIII do “caput” do artigo 240 do Plano Diretor Estratégico, o Capítulo III da Lei nº 15.442, de 9 de setembro de 2011, e a Lei nº 13.293, de 14 de janeiro de 2002. Disponível em: <<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-59671-de-7-de-agosto-de-2020>>. Acesso em: 15 out. 2022.

Acessíveis. O Comitê realizou sua primeira reunião formal no dia 20/10/2020 e as demais foram realizadas quinzenalmente.²²⁵

O objetivo do plano é a criação de diretrizes necessárias para orientação das reformas e construções dos passeios públicos e travessias viárias, com vistas a que o deslocamento a pé entre os espaços públicos e os pontos de ônibus mais próximos possam ser realizados por todas as pessoas, com e sem deficiência, de forma segura em conformidade com as normas e legislações vigentes, criando assim uma rota acessível entre esses locais.

Para a elaboração do diagnóstico necessário para fundamentar o plano de rota acessível, o Comitê deveria realizar o levantamento dos órgãos públicos com focos geradores de maior circulação de pedestres, nos termos do parágrafo 3º do artigo 41 do Estatuto da Cidade; identificar os pontos de ônibus mais próximos desses locais; identificar as concentrações de pessoas com deficiência distribuídas na cidade a partir de dados existentes; classificar os locais dos serviços públicos priorizando por seus tipos de atendimento; e orientar as intervenções a serem realizadas no território, envolvendo os espaços públicos e privados para efetivar a implantação das rotas acessíveis.

Após a realização do diagnóstico e coleta dos dados necessários, inclusive em audiências públicas em setembro de 2022 foi publicado o Decreto Municipal nº 22.391, instituindo no Município de Campinas o Plano Municipal de Rotas Acessíveis, tratando dos passeios públicos a serem implantados ou reformados, com vistas a garantir acessibilidade da pessoa com deficiência ou com mobilidade reduzida a todas as rotas e vias existentes. O Anexo I do Decreto traz a lista dos locais a serem contemplados com rotas acessíveis.²²⁶

O Plano prevê a constituição de um Comitê para proceder a sua reavaliação decenal, com o objetivo de atualizar e validar os avanços decorridos no período anterior. Tal medida afigura-se importante, dado que um plano necessita de previsão de um fim para suas metas. Além disso, o que se espera é que após dez anos outros locais possam ser contemplados com as rotas acessíveis, até que toda a cidade seja acessível a todas as pessoas.

Os planos de rotas acessíveis são instrumentos obrigatórios para os municípios que tenham plano diretor, nos termos estabelecidos pela Lei Federal 10.257 de 2001, e medida

²²⁵ CAMPINAS (org). **Plano municipal de rotas acessíveis**. Disponível em: <https://www.campinas.sp.gov.br/arquivos/plano_rotas.pdf>. Acesso em: 30 jan. 2023.

²²⁶ CAMPINAS. **Decreto Municipal nº 22.391, de 21 de setembro de 2022**. Institui no Município de Campinas o Plano Municipal de Rotas Acessíveis, em conformidade com o Plano Diretor e demais normas correlatas à mobilidade urbana, e dá outras providências. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a1/sp/c/campinas/decreto/2022/2240/22391/decreto-n-22391-2022-institui-no-municipio-de-campinas-o-plano-municipal-de-rotas-acessiveis-em-conformidade-com-o-plano-diretor-e-demaais-normas-correlatas-a-mobilidade-urbana-e-da-outras-providencias?r=p.>>>. Acesso em: 30 jan 2023.

garantidora de mobilidade sustentável e acessível para pessoa com deficiência e mobilidade reduzida, mas ainda não é medida amplamente implementada nos municípios brasileiros, por esta razão, seria importante que houvesse fomento por parte da União e dos Estados a sua laboração.

3.3 O tratamento dispensado à acessibilidade nas calçadas do centro do Rio de Janeiro

A realização do Censo previsto para o ano de 2020 foi impossibilitada pela pandemia da Covid-19, a qual se seguiram questões políticas, resistência científica por parte do governo federal e de parcela da população e dificuldades na contratação de pessoal para coleta de dados, o que inviabiliza comparações dos dados atuais com aqueles coletados no último censo de 2010. Essas questões impossibilitaram a finalização do censo demográfico então previsto para o ano de 2022. Todavia, a fim de viabilizar o cumprimento das obrigações legais do IBGE em relação à divulgação das populações municipais do ano de 2022, foram adotadas estratégias que visaram utilizar o máximo de informações coletadas na pesquisa.²²⁷ Na prévia da população calculada com base nos resultados do Censo Demográfico 2022 até 25 de dezembro de 2022, o IBGE aponta que o Município do Rio de Janeiro possui 6.625.849 habitantes.²²⁸

Embora imprecisa a comparação pelas razões expostas, o levantamento feito pelo mesmo instituto em 2010, revelou que, naquele período, cerca de 25% da população carioca possuía alguma deficiência (o que correspondia a mais de 1,5 milhão de pessoas), número que, segundo estudo do Instituto Pereira Passos - órgão ligado ao Gabinete da Casa Civil do Município do Rio de Janeiro - aponta a capital fluminense como aquela que abriga maior

²²⁷ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. (Org.). **Nota Metodológica:** Prévia da População dos Municípios com base nos dados do Censo Demográfico de 2022 coletados até o dia 25/12/2022. Rio de Janeiro: IBGE, 2022a. Disponível em: https://ftp.ibge.gov.br/Censos/Censo_Demografico_2022/Previa_da_Populacao/Nota_Metodologica_Previa_Populacao_Municipios_CD2022.pdf. Acesso em 28 dez. 2022.

²²⁸ Idem. **Prévia da população calculada com base nos resultados do Censo Demográfico 2022 até 25 de dezembro de 2022.** Rio de Janeiro: IBGE, 2022b. Disponível em: https://ftp.ibge.gov.br/Censos/Censo_Demografico_2022/Previa_da_Populacao/POP2022_Municipios.pdf. > Acesso em 28 dez. 2022.

número de pessoas com deficiência na região sudeste do país.²²⁹ Para fins do estudo sobre acessibilidade urbanística, releva destacar dentre os diferentes tipos de deficiências, as motoras (327.616 pessoas afirmaram possuir grande dificuldade) e visuais (483.414 pessoas), já que essas são as mais afetadas pelos entraves na mobilidade urbana.²³⁰

Esses dados justificam a análise das condições de acessibilidade nas calçadas do centro da cidade do Rio de Janeiro e da inexistência de um plano de rota acessível carioca, nos termos determinados no parágrafo 3º do artigo 41 da Lei Federal nº 10.257 de 2001. Além disso, trata-se o Rio de Janeiro da segunda maior cidade do país em população e em contribuição no Produto Interno Bruto - PIB, ficando atrás somente da capital paulista.²³¹

Também motivam a presente análise o fato de ter sido a cidade palco de reformas realizadas em razão de importantes eventos esportivos internacionais: Em 2007, nela foram realizados os jogos Pan Americanos; em 2014, o Brasil recebeu a Copa do Mundo de Futebol da FIFA, tendo sido a cidade do Rio de Janeiro um dos locais de jogos; e, em 2016, o município sediou os jogos olímpicos e paralímpicos. Em razão disso, a cidade recebeu muitos turistas e delegações esportivas internacionais e para tanto foram realizadas vultosas obras e investimentos de infraestrutura no tecido urbano.

No contexto da capital fluminense, maior atenção deve ser dada ao bairro do Centro, local com grande atração diária de pessoas, já que ali são encontrados hospitais e outros equipamentos de saúde, escolas, prédios de instituições prestadoras de serviço de justiça, como Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, Ministério Público Estadual e Federal, Ministério do Trabalho, Defensoria Pública do Estado e da União, Tribunal de Justiça e Ministério do Trabalho, bem como Correios, museus e centros culturais e por isso, de acordo com a previsão legal, deve ser objeto de elaboração de plano de rota acessível.

O direito de acessibilidade urbanística encontra amparo jurídico-legislativo também em âmbito local. A Lei Orgânica do Rio de Janeiro, no artigo 13, estabelece que o Município buscará assegurar às pessoas com deficiência a plena inserção na vida econômica e social e o

²²⁹ INSTITUTO PEREIRA PASSOS – IPP (Org.). **Cadernos do Rio: Pessoas com deficiência**. Rio de Janeiro: IPP, 2013. Disponível em: <<https://www.data.rio/documents/PCRJ::cadernos-do-rio-pessoas-com-defici%C3%Aancia-junho-2013/explore>>. Acesso em: 03 jan. 2023.

²³⁰ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. (Org.). **Censo Demográfico 2010**. Características gerais da população, religião e pessoa com deficiência. Rio de Janeiro: IBGE, 2012. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/94/cd_2010_religiao_deficiencia.pdf>. Acesso em: 04 fev. 2022.

²³¹ Idem. **Produto Interno Bruto dos Municípios**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9088-produto-interno-bruto-dos-municipios.html?=&t=destaques>>. Acesso em: 29 jan. 2023.

total desenvolvimento de suas potencialidades, com qualidade de vida compatível com a dignidade humana. A mesma Lei Maior Municipal, porém, é omissa no que tange a garantias de condições adequadas de mobilidade, já que não trata expressamente da acessibilidade nos logradouros, mesmo que em seu artigo 24 afirme a competência municipal para a gestão das vias públicas, das quais as calçadas e passeios são parte constitutiva. E para tanto, aduz ser direito do município receber recursos da União e do Estado para conservação, manutenção e restauração das vias, túneis e viadutos situados em seu território que integrem rodovia federal e estadual.

A omissão em relação as calçadas, quando há menção expressa à organização e fiscalização do tráfego de veículos e legislação sobre transporte urbano reflete que o texto da Carta Política Municipal ainda se inclina para o transporte veicular em detrimento do transporte ativo incentivado atualmente por seu caráter mais sustentável (artigo 30, incisos VII, “b”, XII e XIII), embora no artigo 402 elenque como diretriz geral do sistema de transporte a prioridade a pedestres e ciclistas sobre o tráfego de veículos automotores.²³²

Essa previsão repete situação que já é tradição no Brasil: o contrassenso existente entre a robustez normativa e sua aplicação e efetividade. Afirma-se isso porque as medidas executórias são escassas. No caso da mobilidade, a prioridade a pedestres ditadas pela Lei Orgânica, assim como pelo CTB e pelos compromissos assumidos internacionalmente reclamam infraestruturas de mobilidade para pedestres, sobretudo construção, ampliação e conservação de calçadas e passeios públicos, o que não ocorre.

A competência municipal é reafirmada em outros dispositivos da Lei Orgânica, como no inciso XIX do artigo 30, inserido no bojo do capítulo da competência do município, no qual é mencionado que cabe a este ente federado executar, diretamente, com recursos próprios, ou em cooperação com o Estado ou a União, obras de abertura, pavimentação e conservação de vias.²³³ E mais adiante, na seção destinada a cidadania e bem-estar social, no artigo 317 preleciona que o Município garantirá, com vistas a facilitar a locomoção de pessoas com deficiência, rebaixamentos, rampas e outros meios adequados de acesso em logradouros, edificações em geral e demais locais de uso público.

²³² RIO DE JANEIRO (RJ) **Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro**. Editada em: 5 de abril de 1990. Disponível em: <<http://www.camara.rio/atividade-parlamentar/legislacao/lei-organica-do-municipio>>. Acesso em: 02 jan. 2023.

²³³ RIO DE JANEIRO (RJ) **Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro**. Editada em: 5 de abril de 1990. Disponível em: <<http://www.camara.rio/atividade-parlamentar/legislacao/lei-organica-do-municipio>>. Acesso em: 02 jan. 2023.

Com isso, embora a Lei promulgada em 1990 tenha lacunas em relação à mobilidade urbana de pedestres e a cuidados com calçadas e passeios – apenas mencionando rebaixamentos e rampas –, em atividade hermenêutica sistemática com a Convenção Internacional Sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência, Constituição Federal e as outras leis já mencionadas ao longo desta exposição, seus dispositivos permitem interpretar que é inafastável a responsabilidade municipal quanto à mobilidade acessível de pessoas com deficiência nas calçadas cariocas.

Segundo afirmação encontrada na página oficial da internet da Secretaria Municipal de Planejamento Urbano do Rio de Janeiro, com o fim embasar os procedimentos técnicos para promoção de maior acessibilidade no espaço urbano para os eventos esportivos internacionais já citados, por meio de difusão de princípios e modelos de soluções de desenho universal aos projetos públicos de espaços urbanos, foi elaborado o documento denominado “Caderno Calçadas Cariocas”, dividido em cinco capítulos (definições; projeto; espaço público e elementos urbanos; calçadas e suas interfaces; e legislação vigente) e um anexo com especificações para execução da pavimentação.

No documento, o próprio Município do Rio de Janeiro afirma estar “distante dos padrões internacionais em termos de acessibilidade e segurança do pedestre” e aponta que uma calçada ideal é aquela que ostenta, dentre outras características, acessibilidade para assegurar a completa mobilidade de forma autônoma e segura para todos os usuários em sua diversidade, com largura adequada e fluidez.²³⁴

Outro ponto a se destacar é que as calçadas escolhidas pelo Município para integrar o “Caderno Calçadas Cariocas” não expressam a maior parte das existentes na cidade, já que a maioria delas é localizada em pontos turísticos. No entanto, é necessário que a acessibilidade seja uma realidade, não só nos locais de turismo, mas também, e principalmente, nos centros de poder, onde se concentram as melhores oportunidades de emprego, educação e saúde. Assim, as rotas acessíveis expressarão, de fato, oportunidade para o alcance da cidadania e exercício do direito à cidade.

Passados anos desde a elaboração desse estudo técnico e a realização dos jogos internacionais, as intervenções de acessibilidade realizadas no espaço urbano estão muito

²³⁴ SECRETARIA MUNICIPAL DE URBANISMO - SMU [internet]. **Caderno Calçadas Cariocas**: conceitos, parâmetros e normas. Rio de Janeiro: 2019. Disponível em: <<https://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/9599540/4237142/2019.05.CadernoCalçadasCariocas.pdf>>. Acesso em: 05 fev. 2022.

aquém do necessário e não se mostram suficientes para oferecer às pessoas com deficiência condição adequada de trânsito pela cidade de forma autônoma e segura.

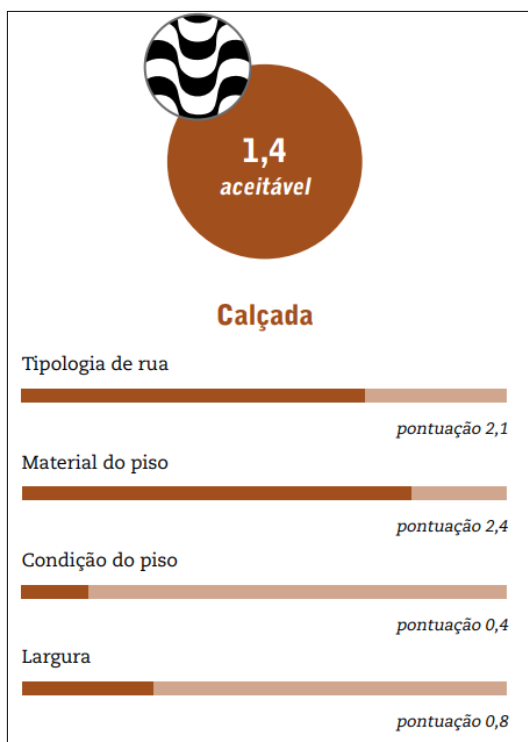
Por volta da mesma época de confecção do “Caderno Calçadas Cariocas”, em 2016, o Instituto Rio Patrimônio da Humanidade (IRPH), órgão do Município do Rio de Janeiro, desenvolveu e aplicou o Índice de Caminhabilidade²³⁵, em parceria com Instituto de Políticas de Transporte e Desenvolvimento (ITDP Brasil), que tencionou avaliar as condições do espaço urbano e monitorar o impacto de ações de qualificação na região da Praça Tiradentes (escolhida como piloto), indicando em que medida favorecem ou não os deslocamentos a pé. A aplicação do Índice se justificou pela existência do Programa Centro para Todos, que objetiva reestruturar o espaço do Centro Histórico da cidade, beneficiando-se do ímpeto criado pelas diversas iniciativas de revitalização da região.

A fim de operacionalizar as ações, o Centro foi dividido em 9 áreas de atuação, sendo a região da Praça Tiradentes a primeira delas, para aplicação piloto do Índice, composto por 21 indicadores, agrupados em seis diferentes categorias: segurança viária; atração; calçada; ambiente; mobilidade; e segurança pública. A categoria calçada guarda maior pertinência com o objeto desta dissertação. A escolha desse segmento como escala da unidade de análise do Índice serviu para refletir de maneira precisa a experiência do caminhar do pedestre.

Para a medição das calçadas foram avaliados: tipologia de rua; material do piso; condição do piso; e largura. A pontuação final do Índice de Caminhabilidade da Área Praça Tiradentes variou de 0 (pontuação mínima) a 3 pontos (pontuação máxima), foi dividida em intervalos e qualificada em insuficiente, aceitável, bom e ótimo. O resultado da aplicação revelou uma condição aceitável para a categoria calçada, tendo em vista que a pontuação geral da área foi de 1,4.

²³⁵ INSTITUTO DE POLÍTICAS DE TRANSPORTE E DESENVOLVIMENTO - ITDP BRASIL. **Índice de Caminhabilidade** – aplicação piloto. Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: < http://itdpbrasil.org.br/wp-content/uploads/2018/05/2016-12-iCam_1-AplicacaoTiradentes-ITDP-web.pdf >. Acesso em: 22 fev. 2023.

Figura 5 – Resultados da aplicação do Índice de Caminhabilidade na Área Praça Tiradentes, categoria Calçada



Fonte: ITDP Brasil²³⁶

Ao final da aplicação, concluíram que o assentamento de pedra portuguesa (material predominante nas calçadas da região) é irregular em alguns casos, o que contribui para a deterioração das condições de caminhabilidade, bem como que as calçadas revelam um número excessivo de buracos que causam inconveniências para os pedestres, podendo ser causadoras de lesões.

Ademais, essas ruas apresentam uma faixa livre de circulação que não é adequada para acomodar o fluxo de pedestre por serem muito estreitas e comportarem variados obstáculos, tais como mobiliário, barracas, vegetação, floreiras, lixeiras etc.

²³⁶ INSTITUTO DE POLÍTICAS DE TRANSPORTE E DESENVOLVIMENTO - ITDP BRASIL. **Índice de Caminhabilidade** – aplicação piloto. Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: < http://itdpbrasil.org.br/wp-content/uploads/2018/05/2016-12-iCam_1-AplicacaoTiradentes-ITDP-web.pdf>. Acesso em: 22 fev. 2023.

Figura 6 – Exemplos de obstáculos na área da Praça Tiradentes



Fonte: ITDP Brasil²³⁷

Os resultados da aplicação do Índice de Caminhabilidade na região da Praça Tiradentes corrobora com a percepção de que as calçadas do Centro do Rio de Janeiro não são acessíveis para todos. Neste sentido, consoante mencionado no capítulo 1 desta dissertação, acessibilidade, segundo a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência é “possibilidade e condição de alcance para utilização, com segurança e autonomia, de espaços, mobiliários, equipamentos urbanos (...) por pessoa com deficiência ou com mobilidade reduzida”.²³⁸

Na última década, houve grande revitalização da região central do Rio de Janeiro, incluindo-se a região denominada portuária até os arredores da Praça XV, no intuito de reintegrar moradores dessa região, que por muito tempo foi abandonada pelo Poder Público e esquecida pelos moradores. Ligando a Praça XV à região portuária foram empreendidas reformas que resultaram na construção do espaço hoje denominado Boulevard Olímpico e na revitalização da chamada Orla Conde.

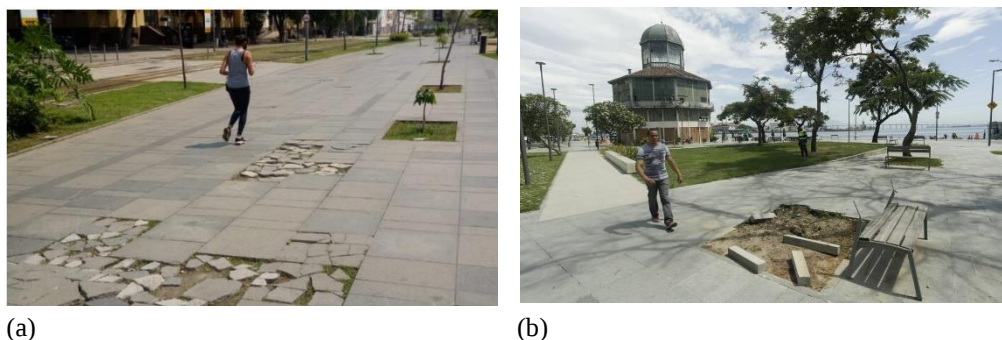
²³⁷ INSTITUTO DE POLÍTICAS DE TRANSPORTE E DESENVOLVIMENTO - ITDP BRASIL. **Índice de Caminhabilidade** – aplicação piloto. Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: < http://itdpbrasil.org.br/wp-content/uploads/2018/05/2016-12-iCam_1-AplicacaoTiradentes-ITDP-web.pdf>. Acesso em: 22 fev. 2023.

²³⁸ BRASIL. **Lei nº 13.146, de 6 julho de 2015**. Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/13146.htm>. Acesso em: 10 nov. 2020.

A referida praça é um importante ponto da região, já que dali saem as barcas (transporte coletivo) do centro para a Ilha de Paquetá, Ilha do Governador e para o município de Niterói, integrante da região metropolitana. Ela também se localiza perto do Tribunal de Justiça do Estado, da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (ALERJ) e outros importantes prédios públicos –. Também foram empreendidas grandes alterações na Avenida Rio Branco, no trecho entre o Largo da Carioca e a Cinelândia, ressaltando-se a proibição de tráfego de veículos automotores e a construção de passeio público, incentivando a utilização de transporte ativo naquela região.

Aparentemente, pela observação da autora desta dissertação - que não tem formação em arquitetura e urbanismo e por isso não pretende se dedicar aos elementos arquitetônicos e urbanísticos - nesses dois trajetos (Boulevard Olímpico e entre a Carioca e Cinelândia), as condições de caminhabilidade são mais favoráveis, entretanto, como ressalta Simone Farias, há graves problemas de manutenção e conservação,²³⁹ caracterizando obstáculos ao trânsito livre de pedestres. Apesar de seu caráter contemporâneo e incentivador do transporte ativo, nem todos os parâmetros do desenho universal foram observados nessa intervenção, por exemplo, não há em sua extensão piso tátil ou sinais sonoros para orientação de pessoas com deficiência visual.

Figura 7 – Buracos e falta de piso tátil na Orla Conde



Fontes (a) e (b): rede mundial de computadores (*internet*)

Políticas de reforma, conservação e manutenção de calçadas e passeios são fundamentais e devem ser realizadas de forma articulada, já que para que se assegure o acesso pleno dos transeuntes a esses espaços, é preciso cautelas, preparação e manutenção ao longo de todo o caminho. Na inviabilidade de se tornar a cidade acessível em sua integralidade, deve

²³⁹ FARIAS, S. S. **Calçadas caminháveis e ruas compartilhadas**: uma integração com a lógica rodoviarista para o alcance da acessibilidade à mobilidade urbana no centro da cidade do Rio de Janeiro. Inovações trazidas pela Operação Urbana Consorciada Porto Maravilha. 2019. 238 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2022, p. 196-197. Disponível: <<http://www.bdt.d.uerj.br/handle/1/18366>>. Acesso em: 10 jan. 2023.

ser garantida acessibilidade em rotas, pois a instalação de somente uma determinada calçada nos padrões do desenho universal não é suficiente para garantia da mobilidade urbana segura e autônoma a todos. A acessibilidade deve estar presente pelo menos ao longo dos trajetos percorridos pelos cidadãos no dia-a-dia da cidade.

A Lei Complementar Municipal n. 198 de 14 de janeiro de 2019 - Código de Obras Edificações Simplificado do Município do Rio de Janeiro – COES, que disciplina a elaboração de projetos, construção e modificação de edificações no território Municipal conceitua calçada nos mesmos termos constantes do Código de Trânsito Brasileiro e dispõe sobre acessibilidade, trazendo seu conceito consonante com aquele ditado pela Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência – Lei Federal n. 13.146 de 2015, acrescentando em seu glossário o conceito de acesso:

ACESSO - Chegada, entrada, aproximação, trânsito, passagem. Em Arquitetura, significa o modo pelo qual se chega a um lugar ou se passa de um local a outro, por exemplo, do exterior para o interior ou de um pavimento para o seguinte. Em planejamento urbano é a via de comunicação através da qual um núcleo urbano se liga a outro.²⁴⁰

Para essa pesquisa, o conceito de acesso para planejamento urbano deve ser destacado e mostra afinidade com a ideia de rota acessível a ser elaborada pelo Poder Público na garantia de acessibilidade para pessoas com deficiência entre o ponto de partida e o destino de quem se locomove, além de ser essencial na ligação entre meios de transportes.

Sabe-se que não se trata de questão que possa ser solucionada de um dia para o outro, tornando em poucos dias a cidade como um todo um modelo de desenho universal, e, justamente por isso, é relevante a realização de diagnóstico, que perceba a realidade, as peculiaridades e a dinâmica da cidade objeto da observação, para posterior elaboração de plano de rota acessível, nos termos propostos no parágrafo 3º do artigo 41 do Estatuto da Cidade, isto é, iniciando-se pelos locais de grande atração de pessoas no dia-a-dia da, em espaços com focos geradores de maior circulação de pedestres.

A ausência de acessibilidade nas rotas cotidianas das pessoas é fator que influencia na qualidade de vida e no bem-estar dos cidadãos com deficiência, além de violar o direito fundamental à mobilidade e como consequência à dignidade humana. A implementação do desenho universal nos trajetos do espaço urbano interfere no acesso e na permanência de

²⁴⁰ RIO DE JANEIRO (RJ). **Lei Complementar n. 198, de 14 de janeiro de 2019**. Institui o Código de Obras e Edificações Simplificado do Município do Rio de Janeiro - COES. Rio de Janeiro, 2019c. Disponível em: <https://www2.rio.rj.gov.br/conlegis/legis_consulta/57738Lei%20Compl%20198_2019.pdf>. Acesso em: 04 jan. 2023.

peessoas com restrições de mobilidade na rede de ensino e no mercado formal de trabalho, reduzindo a realidade de segregação socioespacial dessas pessoas.

Neste sentido, na amostra de pessoas com deficiência do censo realizado pelo IBGE em 2010, apontava-se que, 238.655 homens com deficiência, a partir de 15 anos ou mais, encontravam-se desocupados na capital fluminense, ao passo que 548.226 mulheres com deficiência se encontram na mesma situação. A partir desses dados, o Instituto Pereira Passos – IPP assevera que “há forte correlação entre os dados das pessoas com deficiências auditivas, visuais ou motoras com a distribuição de renda da cidade como um todo”.²⁴¹ Atesta, ainda, que:

Acompanhando o que ocorre para a cidade do Rio como um todo, a maior parte das pessoas com alguma deficiência visual tem ensino médio completo e superior incompleto (25,4%), Outros 13,5% têm, ao menos, o superior completo, sendo que 1,2% tem mestrado e/ou doutorado. Os dados são semelhantes para a deficiência auditiva: 22% têm médio completo e superior incompleto, enquanto 11,8% completaram a faculdade ou têm um mestrado e/ou doutorado. Para a deficiência motora, os mesmo índices são menores, respectivamente, de 19,8% e 9,3%. No caso da deficiência mental ou intelectual permanente, os números registrados exibem uma realidade um pouco diferente, pois a taxa de pessoas sem instrução alcança quase a metade – 47,5% - ao mesmo tempo que, para os outros casos de deficiências físicas, ela não alcança sequer os 30% sem instrução.²⁴²

Para que intervenções sejam realizadas, implica que seja elaborado diagnóstico que aponte as reais condições do espaço público objeto da análise, assim como das próprias intervenções que se mostrem necessárias, notadamente quando importe recursos públicos. Assim, com fulcro nas previsões no artigo 19 e parágrafo único do Plano Diretor Municipal do Rio de Janeiro – Lei Complementar Municipal n. 111/ 2011²⁴³, que prescreve que as calçadas e outros espaços públicos de uso comum do povo devem garantir acessibilidade e mobilidade a todas as pessoas, em especial aquelas com deficiência e mobilidade reduzida, o Município, por meio do Decreto Municipal n. 46.711 de 23 de outubro de 2019, criou um grupo de trabalho para elaborar as bases, coordenar e acompanhar a execução do Programa de

²⁴¹ INSTITUTO PEREIRA PASSOS – IPP (Org). **Cadernos do Rio: Pessoas com deficiência**. Rio de Janeiro: IPP, 2013, p. 11. Disponível em: <<https://www.data.rio/documents/PCRJ::cadernos-do-rio-pessoas-com-defici%C3%Aancia-junho-2013/explore>>. Acesso em: 03 jan. 2023.

²⁴² Ibidem. p. 12.

²⁴³ RIO DE JANEIRO (RJ). **Lei Complementar nº 111, de 1º de fevereiro de 2011**. Dispõe sobre a Política Urbana e Ambiental do Município, institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Sustentável do Município do Rio de Janeiro e dá outras providências. Disponível em: <<https://mail.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/contlei.nsf/a99e317a9cfec383032568620071f5d2/cdd6a33fa14df524832578300076df48?OpenDocument>>. Acesso em: 09 jan. de 2023.

Revitalização de calçadas, praças e espaços públicos similares de uso comum e posse coletiva do Município - REVITALIZA RIO.²⁴⁴

Consoante o artigo 2º do aludido decreto, dentre as atribuições desse Grupo de Trabalho está o levantamento das intervenções necessárias e seu custo, “I - nas vias principais e secundárias de maior volume de circulação peatonal; II - nos pontos de acesso aos equipamentos de atendimento à saúde; III - nos pontos de acesso ao embarque dos modais de grande volume de transporte de passageiros”.

Não obstante, percebe-se que atualmente o Revitaliza-Rio está vinculado à Secretaria Municipal de Cultura e apenas se logrou verificar intervenções realizadas em prédios e praças que compõem o patrimônio cultural, como a Praça da Harmonia, Parque da Cidade, Parque da Catacumba e o Portão do Parque Guinle, não havendo projetos voltados para as calçadas da cidade, mesmo aquelas que integram o trajeto até esses monumentos.

Buscando maiores informações sobre eventual diagnóstico realizado em relação às condições de acessibilidade do centro do Rio de Janeiro, foi encaminhado e-mail para o endereço contato@revitalizario.com.br, no dia 04 e no dia 31 de janeiro de 2023, no entanto, não foi oferecida qualquer resposta.

O Município também instituiu, desde o ano de 2011, com o Decreto nº 34.952, de 14 de dezembro de 2011, reformulado em 2017 pelo Decreto Municipal n. 43.023 de 06 de abril de 2017, a Comissão Permanente de Acessibilidade – CPA com objetivo de elaborar, propor e analisar ações e medidas de acessibilidade para pessoas com deficiência e com mobilidade reduzida em vias e espaços público, mobiliários e equipamentos urbanos e sinalizações.²⁴⁵

Segundo o artigo 3º do decreto em vigor, além de outras atribuições que extrapolam o objeto do presente estudo, compete à CPA promover permanente debate com as políticas setoriais da Prefeitura e com representantes da Sociedade Civil os quais sejam responsáveis pela elaboração ou execução das intervenções que garantam a acessibilidade das pessoas com deficiência e com mobilidade reduzida às edificações, vias e espaços públicos ou de uso

²⁴⁴ Idem. **Decreto Municipal n. 46.711 de 23 de outubro de 2019.** Cria Grupo de Trabalho para desenvolver e implantar o Programa de Revitalização de calçadas, praças e espaços públicos de uso comum e posse coletiva do Município - REVITALIZA RIO, e dá outras providências. Rio de Janeiro, 2019a. Disponível em: <https://www2.rio.rj.gov.br/conlegis/legis_consulta/59376Dec%2046711_2019.pdf>. Acesso em: 04 jan. 2023.

²⁴⁵ RIO DE JANEIRO (RJ). **Decreto Municipal n 43.023, de 06 de abril de 2017.** Dá nova redação ao Decreto nº 34.952, de 14 de dezembro de 2011, que dispõe sobre a Comissão Permanente de Acessibilidade – CPA. Rio de Janeiro, 2017b. Disponível em: <https://www2.rio.rj.gov.br/conlegis/legis_consulta/53707Dec%2043023_2017.pdf>. Acesso em: 04 jan. 2023.

público, transportes, mobiliários e equipamentos urbanos, bem como aos meios de comunicação e sinalizações relativas à acessibilidade. Também não foram encontrados resultados sobre o trabalho desenvolvido por essa Comissão.

Por meio de exame do Decreto Municipal n. 48.340 de 01 de janeiro de 2021, que dispõe sobre a atual organização básica do Poder Executivo do Município do Rio de Janeiro, nota-se que os principais órgãos públicos municipais cariocas diretamente envolvidos com a acessibilidade urbanística são: Secretaria Municipal de Planejamento Urbano (SMPU), competente para a elaboração de projetos de lei e projetos urbanísticos e arquitetônicos necessários à municipalidade; Secretaria Municipal de Conservação (SECONSERVA), responsável pela conservação de calçadas; Secretaria Municipal de Transportes (SMTR), que possui competência para política de mobilidade urbana, incluindo-se a promoção do transporte ativo; e a Secretaria Municipal da Pessoa com Deficiência (SMPD).²⁴⁶

Esta última pasta possui atuação transversal nas políticas que envolvam pessoa com deficiência, tendo como prioridade a integração de ações, programas, projetos e iniciativas, com foco no desenvolvimento e fomento de suas iniciativas com vistas à eficiência pública, implementação de políticas públicas e melhoria das entregas à sociedade.²⁴⁷ Neste sentido, da análise da página da SMPD na internet, não se extrai nenhum serviço à população voltado para a promoção de acessibilidade urbanística, sendo a única alusão feita a este tema o “Selo Acessibilidade”, que tem por objetivo reconhecer iniciativas que promovam o benefício coletivo e ações afirmativas de inclusão e acessibilidade para as pessoas com deficiência, nas categorias de acessibilidade atitudinal, arquitetônica e comunicacional. Na busca por maiores informações por meio do *link* de acesso, recebe-se a mensagem de “página não encontrada”.

248

Quanto aos projetos, no ano de 2021 foi realizado o “Projeto Acessibilidade” Arquitetônica, em conjunto com a Secretaria Municipal do Meio Ambiente e Clima para promoção de visitas e relatórios para acessibilidade física de parques, jardins e praias.²⁴⁹

²⁴⁶ PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO - PCRJ. [internet]. **Prefeitura – Rio**. PCRJ, 2023. Disponível em: <<https://prefeitura.rio/>>. Acesso em: 05 fev. 2023.

²⁴⁷ SECRETARIA MUNICIPAL DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA - SMPD. **Serviços oferecidos**. SMPD, 2022b. Disponível em: <<https://smpd.prefeitura.rio/>>. Acesso em 28 dez. 2022.

²⁴⁸ Idem. **Selo Acessibilidade**. SMPD, 2022c. Disponível em: <<https://smpd.prefeitura.rio/0-selo-certificacao/%20%E2%80%8E>>. Acesso em: 28 dez. 2022.

²⁴⁹ Idem. **Projetos realizados – 2021**. Rio de Janeiro, 2021. Disponível em: <<http://smpd.prefeitura.rio/wp-content/uploads/sites/33/2022/02/PROJETOS-2021.pdf>>. Acesso em 28 dez. 2022.

Trata-se de medida importante na promoção de acessibilidade para pessoas com deficiência em espaços públicos, no entanto, tal qual ocorre com as obras de acessibilidade promovidas em edifícios premiados pelo “Selo Acessibilidade”, para garantir condição de acesso com segurança e autonomia, é preciso que o sujeito da cidade consiga se locomover nas vias públicas até o parque ou o jardim reformado. Por não se tratar de um plano sustentável de acessibilidade nas vias públicas, não cabe nesse trabalho aprofundar a análise sobre referidos projetos.

Na seção que dedica aos projetos de 2022 em sua página na internet, verifica-se a existência do “Projeto Acessibilidade”, segundo o qual lhe cabe atuar de forma transversal com todos os demais órgãos municipais para a inclusão de aspectos relacionados a acessibilidade universal em projetos de cada pasta. As parcerias são consolidadas através de Protocolos de Intenção.²⁵⁰ Encaminhadas mensagens para o endereço de e-mail da secretaria (gabinete.smpdrio@gmail.com) em 28 de dezembro de 2022 e em 31 de janeiro de 2023 indagando sobre eventuais protocolos de intenção firmados, não houve resposta. Esses dados também não estão disponíveis da página da internet da Prefeitura.

Também tem papel nas políticas de mobilidade de pessoas com deficiência a Secretaria Municipal de Conservação – SECONSERVA, uma vez que possui como competência a atuação na conservação e manutenção da infraestrutura urbana da cidade. Por meio da Comissão Coordenadora de Obras e Reparos em Vias Públicas, ela deve atuar na execução de obras e reparos de vias públicas e aprovação de pedidos de licenciamento para a realização de obras nesses espaços.^{251 252} No portal da prefeitura do Rio de Janeiro, o sítio destinado a essa secretaria não menciona expressamente medidas de acessibilidade, no entanto, o bom estado de conservação de calçadas, isto é, sem buracos ou desníveis, com rampas também conservadas, assim com os pisos táteis devidamente instalados e sem avarias são fundamentais para a garantia do trânsito livre, seguro e autônomo de pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida. Neste diapasão se verifica o papel dessa secretaria na promoção de acessibilidade.

²⁵⁰ SECRETARIA MUNICIPAL DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA – SMPD. **Serviços oferecidos**. SMPD, 2022b. Disponível em: <<https://smpd.prefeitura.rio/>>. Acesso em 28 dez. 2022.

²⁵¹ SECRETARIA MUNICIPAL DE CONSERVAÇÃO - SECONSERVA –. SC/COR-VIAS. [internet]. **Apresentação**. Publicado em 24 set 2021. Disponível em: <<https://conservacao.prefeitura.rio/sc-cor-vias/>>. Acesso em: 03 jan. 2022.

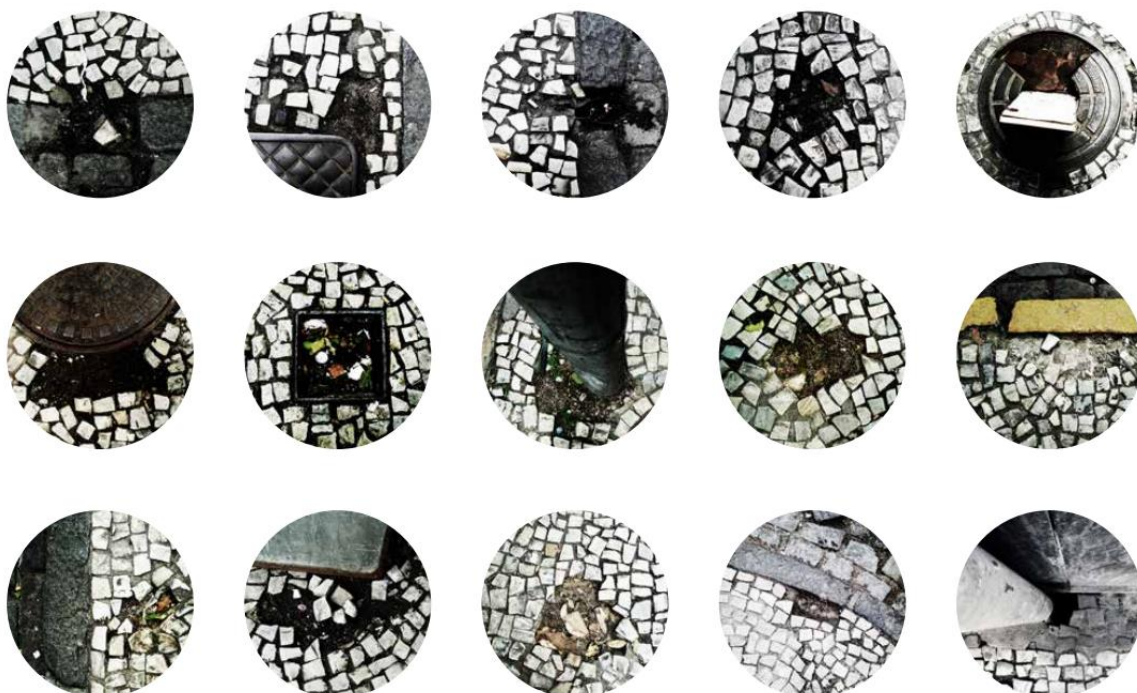
²⁵² RIO DE JANEIRO (RJ). **Decreto Municipal nº 43.600, de 31 de agosto de 2017**. Dispõe sobre a licença para a execução de obras reparos ou serviços realizados em logradouros públicos municipais. Rio de Janeiro, 2017a. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=348925>>. Acesso em: 04 jan. 2023.

O artigo 35 do Código de Obras e Edificações, na seção sobre passeio e arborização, situada no capítulo destinado à infraestrutura, segurança e arborização das edificações, estabelece a obrigatoriedade de que os proprietários de terrenos edificadas em logradouros dotados de meio-fio construam passeios em toda a extensão da testada, obedecendo ao tipo, desenho, largura, declividade e demais especificações existentes na legislação.²⁵³ É certo que dentre essa legislação, o Código se refere às normas de acessibilidade vigentes, sobretudo a Lei Federal n. 10.098 de 2011 e a NBR 9050, bem como o plano de mobilidade urbana sustentável do Município.

Há falhas também no que tange à regulação e à fiscalização das responsabilidades dos particulares, uma vez que não são impostas medidas de conscientização ou mesmo sancionatórias quando inobservados os parâmetros normativos de construção e conservação. Exemplo dessa situação, são inúmeros os obstáculos ocasionados pelos concessionários de serviços públicos, a exemplo de tampas de bueiros colocadas após instalação ou manutenção de serviços, como o de energia elétrica e rede de telefonia, TV e internet, que desnivelam as calçadas e podem provocar graves acidentes, dos veículos de transporte inacessíveis, seja pela ausência de condições de acessibilidade ou por precárias manutenções. Neste sentido, o poder concedente deve assegurar que o concessionário preste serviço de acordo com as normas vigentes e conserve as calçadas com adequadas condições de caminhabilidade e acessibilidade.

²⁵³ RIO DE JANEIRO (RJ), loc. cit.

Figura 8 - Exemplos de buracos na Área Praça Tiradentes



Fonte: ITDP Brasil²⁵⁴

A Secretaria Municipal de Transporte, por sua vez, é responsável por promover a melhoria da qualidade dos transportes públicos de passageiros. Inserem-se dentre suas competências a formulação e execução da Política Municipal de Transportes e de Trânsito, integrando-se ao Sistema Nacional de Trânsito e procedendo à gestão das ações de operação dos transportes urbanos; e assegurar o cumprimento do Código de Trânsito Brasileiro.²⁵⁵

Embora seja mencionado na página dessa pasta como objetivos específicos o desenvolvimento dos meios de transporte não motorizado e inclusão social de pessoas com deficiência, pouca atenção se dedica a programas de melhorias de infraestrutura para que isso se torne uma realidade. A fim de que os cidadãos possam caminhar, condições adequadas devem ser garantidas em calçadas e passeios públicos, inserindo-se neste contexto a elaboração de planos de rotas acessíveis, oportunizando a caminhada autônoma e segura a todas as pessoas.

Entre os serviços oferecidos aos cidadãos pela SMTR há o “certificado de aceitação das condições de acessibilidade”, consistente na emissão de documento certificador de que o

²⁵⁴ INSTITUTO DE POLÍTICAS DE TRANSPORTE E DESENVOLVIMENTO - ITDP BRASIL. **Índice de Caminhabilidade** – aplicação piloto. Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: < http://itdpbrasil.org.br/wp-content/uploads/2018/05/2016-12-iCam_1-AplicacaoTiradentes-ITDP-web.pdf>. Acesso em: 22 fev. 2023.

²⁵⁵ SECRETARIA MUNICIPAL DE TRANSPORTE - SMTR. **Competências**. SMTR, 2022. Disponível em: <<https://transportes.prefeitura.rio/competencias/>>. Acesso em: 03 jan 2023.

cidadão executou corretamente as obras de instalações de equipamentos e sinalizações necessárias referentes a rebaixamento de meio-fio e sinalização dos acessos de veículos e instalação de sinaleiras nas entradas e saídas de garagens. Tais medidas devem ser amparadas no Decreto nº 24.384/2004, sobre rebaixamento de meio-fio e sinalização e Decreto n. 29.881/2008, que é a legislação de posturas da Cidade do Rio de Janeiro. Esse documento é obrigatório para a concessão do “habite-se” ou para aceitação de obras.

Trata-se de medida salutar, visando a que os proprietários/particulares de imóveis observem acessibilidade nas calçadas fronteiriças. Isso porque a acessibilidade é dever de todos. Em consonância com isso, o artigo 2º do Decreto Municipal nº 24.384/2004 determina a confecção de rampas para pedestres de acordo com a NBR referente à acessibilidade de pessoas portadoras de deficiências (9050), Poder Público e sociedade civil. Contudo, a responsabilidade do Município não é afastada por essa delegação de responsabilidade, há responsabilidade compartilhada relativa a esses bens públicos, conforme discorrido na seção 2.4 desta dissertação.

Tal determinação se direciona apenas para os casos de construção ou modificação de qualquer edificação situada em lote de esquina ou em trecho de passeio reservado à travessia de pedestres, o que denota que os edifícios já construídos não necessitam realizar qualquer adequação de acessibilidade, de forma que, sem projetos públicos, a inacessibilidade se perpetua.

Não menos importante é a atuação consciente da Secretaria Municipal de Ordem Pública, tendo em vista que um obstáculo frequente no centro do Rio é atividade de comerciantes informais que expõem seus produtos sobre as calçadas e passeios em espaços destinados ao trânsito de pedestres, inviabilizando sobremaneira a passagem de pessoas com alguma deficiência ou mobilidade reduzida. Essa é uma questão de difícil resolução dada a desigualdade social e os altos índices de desemprego, que dificultam até mesmo a formalização do trabalho e organização dos denominados “camelôs”. Fator que se adiciona a problemas de educação coletiva que marcam a sociedade brasileira e os agentes públicos. Não há, tanto por parte do Poder Público quanto por esses profissionais, por omissão e ação, respectivamente, a percepção do obstáculo que causam à mobilidade de pessoas com deficiência.

Sabe-se que existem dificuldades encontradas pelo Poder Executivo Municipal do Rio de Janeiro no que concerne à promoção de acessibilidade, como a manutenção do Patrimônio Histórico e da paisagem urbana, que frequentemente são apontados como óbices às

construções ou reformas de acessibilidade. Atento a isso, o principal instituto de defesa do patrimônio histórico e cultural do Brasil já editou a Instrução Normativa n. 01 de 2003:

1.3.1 Os imóveis próprios ou sob a administração do IPHAN deverão atender as exigências da LF 10.098, especialmente o estabelecido no artigo 23 da referida lei, observando-se as seguintes orientações:

a) Soluções em acessibilidade deverão ser implementadas em curto prazo, tendo em vista proporcionar à comunidade o efeito demonstrativo da ação do IPHAN, verificada a disponibilidade imediata de recursos técnicos e financeiros.

b) Os bens culturais imóveis acautelados em nível federal serão adaptados gradualmente, com base nesta Instrução Normativa, em ações propostas pelo IPHAN, por seus respectivos Departamentos, Superintendências e Unidades, respeitando-se a disponibilidade orçamentária, os níveis de intervenção estabelecidos pelos responsáveis para cada imóvel, a ordem de relevância cultural e de afluxo de visitantes, bem como a densidade populacional da área no caso de sítios históricos urbanos.²⁵⁶

Há de se ponderar princípios e interesses, e, por essa atividade hermenêutica, compreender que a acessibilidade compõe o mínimo existencial de cerca de 24% da população carioca que possuem alguma deficiência e desta forma, encontrar a solução mais inclusiva possível, como o próprio IPHAN já sugere. Além das pessoas com deficiência, uma vez promovida a acessibilidade, as pessoas com mobilidade reduzida, como idosos, pessoas com carrinhos de bebê, gestantes e pessoas com crianças de colo, além daquelas temporariamente com alguma condição que dificulte a locomoção, serão também beneficiadas.

Existe legislação municipal robusta e competências diversas distribuídas entre os órgãos, o que seria bastante para a execução de planejamento de acessibilidade urbanística na capital fluminense, objetivando a mudança do cenário atual, de precárias condições de mobilidade para pessoas com deficiência e mobilidade reduzida. No entanto, os órgãos municipais não se articulam para a formulação de políticas públicas de efetivação da acessibilidade, prolongando situação de violação de direitos humanos básicos e segregando minorias no tecido urbano.

²⁵⁶ INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL – IPHAN. **Instrução Normativa n. 01, de 25 de novembro de 2003**. Dispõe sobre a acessibilidade aos bens culturais imóveis acautelados em nível federal, e outras categorias, conforme especifica. Disponível: <http://portal.iphan.gov.br/uploads/legislacao/Instrucao_Normativa_n_1_de_25_de_novembro_de_2003.pdf>. Acesso em: 05 jan. 2023.

4 A CONSTRUÇÃO DA ROTA ACESSÍVEL E SEGURA PARA TODOS

4.1 Análise do inquérito civil público MPRJ 2016.01180816

Não existe previsão constitucional ou legal sobre a obrigatoriedade da participação do Ministério Público no planejamento ou na formulação da política urbana, nem mesmo na elaboração do plano diretor, em que pese sua função constitucional de defesa da ordem jurídica e de interesses sociais, constantes do artigo 127 da Constituição Federal.

Neste sentido, uma vez que essa instituição se volte à atividade de elaboração do planejamento e das políticas urbanas, incorrerá no grave risco de se imiscuir em atividades para as quais não possui atribuição e, conseqüentemente, de violar a separação dos Poderes da República. Tais atividades são de competência do Poder Executivo e do Poder Legislativo – este último na segunda fase da elaboração do plano diretor. Por outro lado, a atuação ministerial no planejamento urbano, sobretudo durante o processo de elaboração do plano diretor, visa assegurar o atendimento ao rito estabelecido em lei e a observância dos interesses sociais. Em outras palavras, cabe ao Ministério Público atuar na garantia da legalidade e da lisura do processo de elaboração do plano e da participação popular nas audiências públicas e debates organizados pelo Poder Executivo ou Câmara Municipal.²⁵⁷

Além disso, cabe ao Ministério Público a defesa dos direitos das pessoas com deficiência. A Lei Federal n 7.853 de 1989, ao tratar da integração da pessoa com deficiência (que em interpretação conforme a Constituição deve ser lida como inclusão social), estabelece que o *Parquet* intervirá obrigatoriamente nas ações públicas, coletivas ou individuais, em que se discutam interesses relacionados à deficiência das pessoas e poderá instaurar, sob sua presidência, inquérito civil.²⁵⁸

Sidney Madruga ressalta que, o ordenamento jurídico brasileiro, a partir da década de 1980 destaca a atuação do MP na tutela coletiva, com “uma faceta mais moderna e

²⁵⁷ GASPARINI, D. Aspectos jurídicos do plano diretor. **Revista do Curso de Direito**. v. 1. n. 1.2004, p. 101.

²⁵⁸ BRASIL. **Lei n. 7.853, de 24 de outubro de 1989**. Dispõe sobre o apoio às pessoas portadoras de deficiência, sua integração social, sobre a Coordenadoria Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência - Corde, institui a tutela jurisdicional de interesses coletivos ou difusos dessas pessoas, disciplina a atuação do Ministério Público, define crimes, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17853compilado.htm>. Acesso em: 24 jan 2023.

sintonizada da Instituição com os reclames sociais”.²⁵⁹ Farto arcabouço jurídico instrumentaliza a atuação coletiva ministerial, com destaque para a Constituição Federal e Lei n. 7.347/85 – Lei de Ação Civil Pública, e na matéria específica da pessoa com deficiência, a já citada Lei n. 7.853/1989.

Considerando a limitação da participação ministerial no planejamento urbano da Cidade do Rio de Janeiro e a defesa dos interesses sociais, buscou-se identificar junto à Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva da Pessoa com Deficiência da Capital - PJTPDCAP, por meio de consulta a inquérito civil público em trâmite, protocolado sob número MPRJ 2016.01180816, se foram noticiadas demandas relacionadas à ausência de acessibilidade urbanística no centro da cidade e, em caso positivo, quais são e se elas são consideradas pelo Poder Público (Executivo e Legislativo) no processo de planejamento urbano, o que se justifica pela necessidade de que as pessoas com deficiência sejam ouvidas em suas demandas²⁶⁰, valorizando a gestão participativa.

O citado inquérito civil iniciou seu trâmite de forma física, mas, após a pandemia pelo Covid-19, foi integralmente digitalizado, passando seu trâmite a ser pela via eletrônica. Para consultá-lo e analisá-lo, foi empreendido contato e solicitada autorização por e-mail à Promotora de Justiça Titular, que prontamente concedeu acesso aos autos. Assim, a consulta foi realizada por meio do *link* disponibilizado.

A Promotoria de Justiça – PJTPDCAP é o primeiro e único órgão de execução ministerial do Estado do Rio de Janeiro com atribuição exclusivamente para a tutela coletiva das pessoas com deficiência. Ela foi criada no ano de 2015, pela Resolução GPGJ n 1.961 de 04 de fevereiro de 2015²⁶¹ e, inicialmente, recebeu o nome de 6ª Promotoria de Justiça de Proteção ao Idoso e à Pessoa com Deficiência da Capital, e a atribuição para, no âmbito da Comarca da Capital, atuar judicial e extrajudicialmente na defesa dos interesses coletivos das pessoas idosas e das pessoas com deficiência. Em 2019, o órgão de execução passou a ter atribuição apenas para a tutela coletiva da pessoa idosa em razão da criação da Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva da Pessoa com Deficiência, o que foi regulamentado pela

²⁵⁹ MADRUGA, S. **Pessoas com deficiência e direitos humanos: ótica da diferença e ações afirmativas**. 4 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021, p. 190.

²⁶⁰ Ibidem, p. 194.

²⁶¹ MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Resolução GPGJ n. 1.961, de 4 de fevereiro de 2015**. Cria órgão de execução do Ministério Público, altera atribuições e dá outras providências. Disponível em: <https://www.mprj.mp.br/documents/20184/2156707/consolidado_1961.pdf> Acesso em: 04 out 2022.

Resolução GPGJ n. 2.295, de 25 de julho de 2019.²⁶² Esta última é a promotoria que preside o inquérito civil público analisado.

Antes da criação do órgão de execução especializado em matéria de tutela coletiva, eram as promotorias de justiça do idoso e da pessoa com deficiência da capital que atuavam na defesa de direitos coletivos – como ocorre no interior do Estado ainda hoje -. Por esta razão, com a criação do órgão especializado, em 2015, os inquéritos civis públicos sobre matérias coletivas foram remetidos a Promotoria de Justiça que iniciava suas atividades.

Alguns procedimentos administrativos tiveram seus objetos modificados ou ampliados. O inquérito civil público MPRJ 2016.01180816 (objeto de análise para esta dissertação), ora analisado, derivou da compilação de outros, instaurados no âmbito de Promotorias de Justiça diversas: a) MPRJ 2009. 00217 163 – Rua Xingu; b) MPRJ 2011. 01453482 – Rua 24 de maio; c) MPRJ 2012.00998 35 – acesso comunidade São José Operário; d) MPRJ 2013.00637615 – Acesso à comunidade São Miguel Arcanjo; e) MPRJ 2012.01051470 – Avenida Edgard Romero. Com isso, o IC tem como objeto apurar as providências que vêm sendo adotadas pelo Poder Executivo Municipal para garantir a acessibilidade nas ruas, calçadas e comunidades da cidade do Rio de Janeiro.

Examinando o procedimento em questão, depreende-se que não foram direcionadas ao Ministério Público muitas demandas de acessibilidade em vias públicas localizadas no centro da cidade. Com efeito, a única ouvidoria identificada relativa a esse recorte espacial foi protocolada sob número MPRJ 2018.00322973, ora vinculada ao procedimento principal (o inquérito civil). Por meio dessa ouvidoria o representante reclama que o Município alega ausência de verba para construir rampas e calçadas de acesso na cidade. Não foram oferecidos maiores detalhes. Embora o teor da representação seja genérico, reflete a realidade do centro da cidade do Rio de Janeiro, já que a promoção da acessibilidade, em verdade, é um “não-assunto”.

Conquanto a busca por demandas sociais tenha trazido resultados negativos (apenas 1), e que não tenha sido realizado neste procedimento o acompanhamento do plano diretor, outras informações relevantes sobre a criação de rotas acessíveis foram angariadas. Notou-se que já houve levantamento de alguns elementos necessários à elaboração de um diagnóstico que subsidie a criação de plano de rota acessível no centro da cidade. Neste sentido, o

²⁶² MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Resolução GPGJ n. 2.295, de 25 de julho de 2019.** Cria órgão de execução do Ministério Público, altera atribuições e dá outras providências. Disponível em: <https://www.mprj.mp.br/documents/20184/2156691/consolidado_2295.pdf>. Acesso em: 04 out 2022.

Município já apurou os principais logradouros em relação ao fluxo de pedestres, por área de planejamento.

No centro (Área de Planejamento - AP1), objeto da presente dissertação, os principais logradouros são os seguintes: Avenida Rio Branco, Avenida Graça Aranha, Avenida Presidente Vargas, Rua Sete de Setembro, Rua Uruguaiana, Rua Buenos Aires, Rua da Alfândega, Rua Senhor dos Passos, Rua Cristiano Ottoni e Rua Equador. Segundo informação da Companhia de Engenharia de Tráfego do Rio de Janeiro - CET-Rio, não há semáforos sonoros instalados nestes cruzamentos, o que já comprova que os parâmetros de acessibilidade não são atendidos e que isso é de conhecimento do Poder Público.

Os dados existentes no inquérito civil corroboram que o centro da cidade do Rio de Janeiro deve ser objeto de plano de rota acessível nos termos do parágrafo 3º do artigo 41 do Estatuto da Cidade, uma vez que nele estão localizadas 12 unidades de educação municipais, 40 unidades de educação ligadas à Secretaria Estadual; mais de 700 equipamentos de saúde, dos quais, cerca de 70 são de atenção primária. Além disso, são conhecidos os prédios culturais e de prestação de serviços públicos não contabilizados no procedimento em apreço.

A Coordenadoria de Reabilitação, ligada a Secretaria Municipal de Saúde, responsável por uma das fases do processo de concessão e renovação do cartão de gratuidade em ônibus intramunicipais do Rio de Janeiro – Riocard, informou ao Ministério Público que, de acordo com o cadastro de beneficiários de gratuidade no transporte, residem no centro 95 pessoas com deficiência auditiva, 258 pessoas com deficiência física, 152 com deficiência intelectual, 121 com deficiência visual, o que soma um total de 628 pessoas residentes no centro da cidade. Esse bairro só fica atrás de alguns localizados na Zona Oeste da cidade: Bangu, Campo Grande, Guaratiba, Paciência, Realengo e Santa Cruz. Ressalta-se que esses são bairros de grande extensão e com população com menor poder aquisitivo, o que mais uma vez sugere a relação entre deficiência e desigualdade social.

Recomenda o parágrafo 3º do artigo 41 da Lei Federal n. 10.257/2001 – Estatuto da Cidade, que, sempre que possível, as rotas acessíveis sejam integradas com os sistemas de transporte coletivo de passageiros. O centro do Rio de Janeiro conta com diferentes modais de transporte coletivo: ônibus, barcas, trem, VLT e metrô, no entanto, a CET-Rio respondendo a ofício do MP, afirmou que não existe estudo realizado sobre os pontos de ônibus com maior fluxo de passageiros. Alegou que isso seria competência da SMTR e que não há efetivo de profissionais para realização do levantamento, para o qual seria necessária uma pesquisa de modelo “sobe e desce” e avaliação sistêmica, em todas as linhas que cheguem ou passem pelo

Centro, com o pesquisador embarcado em toda a respectiva frota, ao longo de todo o dia, contabilizando o sobe e desce em cada ponto e terminais.

Ainda que não se consiga, neste momento, precisar quais ônibus individualmente contam com o maior fluxo de passageiros, acredita-se que seja possível identificar os pontos de com essa característica (seja pela quantidade de linhas que ali param, seja porque ali há grande movimento de passageiros - o que poderia ser analisado pelos próprios profissionais despachantes). Além disso, as estações de metrô e barcas também movimentam expressivo número de passageiros, que podem ser contabilizados pelas catracas.

Outro dado relevante foi oferecido pela Secretaria Municipal da Pessoa com Deficiência, que realizou levantamento no ano de 2017 sobre as condições de acessibilidade de estações e terminais de transporte público. Para que não fosse desviado o foco na análise proposta neste trabalho (acessibilidade nas calçadas e passeios públicos localizados no centro da cidade), foram extraídos do expediente administrativo ministerial apenas os terminais localizados no Centro e os dados referentes a via pública, guias rebaixadas e calçadas.

O ofício de envio do referido estudo não esclarece a metodologia utilizada para análise dos dados, porém, verificou-se a elaboração de planilha em Excel com utilização de fórmula com apontamento de “situação ideal” para a análise de cada um dos indicadores, aos quais se aplicava “S” (sim), “N” (não) ou “NA” (não se aplica). Ao final, a análise gerava resultado verdadeiro ou falso e a contagem desses resultados revelou uma porcentagem atribuída ao elemento analisado.

O elemento via pública teve como indicadores: *pavimentação lisa; pavimentação trepidante; existe travessia de pedestre; com faixa; com semáforo; possui guia rebaixada.* Foram utilizados como indicadores do elemento guias rebaixadas: *a rampa se encontra coerente com o modelo apresentado na capacitação; existe desnível entre o término da rampa e o leito carroçável; a guia está locada junto à faixa de pedestre; possui rampa nos dois lados da calçada, acessíveis pela mesma faixa de pedestre; existe algum outro obstáculo na guia.* Para calçadas foram utilizados os seguintes indicadores: *pavimentação lisa; pavimentação trepidante; existe obstáculo na faixa livre de passeio; existem grelhas na faixa livre de passeio; há risco da roda se prender à grelha; existem caixas de inspeção na faixa livre de passeio; existem desníveis; se existe degrau, existe rampa.*

Tabela 2 - Diagnóstico de acessibilidade: estações e terminais de transporte público (Centro)

Localização	Via Pública %	Guias Rebaixadas %	Calçadas %
Aeroporto Santos Dummont	33,33	0	66,67
Estação das barcas Praça XV	0*	0**	50
Terminal Rodoviário Central do Brasil	33,33	100	66,67
Terminal Rodoviário Novo Rio	33,33	0***	83,33
Metrô Rio Central do Brasil	33,33	100	16,67
Metrô Rio Carioca	33,33	80	50
Metrô Rio Presidente Vargas	66,67	60	33,33
Metrô Rio Uruguaiana	66,67	60	33,33
Estação de Trem Central do Brasil	66,67	100	16,67

*não é rua

** não há guias próximas

*** não há

Fonte: elaborada pela autora com base nos dados da SMPD, inseridos no IC MPRJ 2016.01180816.

Desses dados, conclui-se que as condições das vias públicas, de forma geral, não são favoráveis, já que a maioria teve percentual de 33,33% sobre as condições ideais. As guias rebaixadas, quando aplicadas, demonstraram boas ou excelentes condições. Quanto às condições das calçadas, variou bastante entre 16,67, na estação de trem e de metrô da Central do Brasil e 83,33% no terminal rodoviário Novo Rio. Em geral, dos pontos examinados, as calçadas próximas às estações de metrô apresentam as condições mais precárias.

Outra análise realizada pela Secretaria Municipal da Pessoa com Deficiência, por requisição do Ministério Público, com base na relação de vias com maior fluxo de pedestre da AP1 apontou, dentre outras impropriedades, a existência de calçadas com obstáculo (barras de ferro), sinalização tátil descontinuada; calçadas sem sinalização tátil; irregularidades e desníveis no piso das calçadas; e má conservação.

Chama atenção o fato de a calçada do Centro Integrado de Atenção à Pessoa com Deficiência - CIAD apresentar melhores condições de acessibilidade, isto porque a acessibilidade não pode ser uma preocupação apenas nos locais de atendimento a pessoas com deficiência, isso é medida que favorece à segregação social desse grupo de pessoas, que deve ter viabilizada sua mobilidade nos diversos espaços da urbe.

A acessibilidade deve estar presente em toda a cidade e, na impossibilidade de transformar esse ideal em realidade de forma rápida, é preciso que ela exista em todo o grande centro de empregabilidade e ensino e nos locais em que são prestados serviços públicos para todas as pessoas, característica encontrada no centro da cidade do Rio de Janeiro, consoante

demonstram os documentos carregados aos autos do inquérito civil público analisado. Somente assim as pessoas com deficiência terão respeitadas sua condição e serão reconhecidas em sua diversidade, bem como exercerão efetivamente o direito à cidade, de forma democrática e equânime.

Como concluído na seção anterior, a despeito da criação de órgãos e grupos de trabalhos e estudos já elaborados, a implementação de melhorias em calçadas não é priorizada na cidade do Rio de Janeiro. Mesmo que sejam frequentemente realizadas intervenções nos logradouros dessa região, a acessibilidade é negligenciada, o que importa em entraves ao deslocamento da população, conforme constou da ouvidoria realizada pelo cidadão.

É preciso que os dados já coletados sejam tratados pelos órgãos competentes e, em ação articulada, seja elaborado um plano de rotas acessíveis, com trajetos contínuos, como forma de garantir a mobilidade urbana de pessoas com deficiência e mobilidade reduzida, conforme conceito de rotas acessíveis proposto pela NBR 9050 e determinado pelo Estatuto da Cidade.

4.2 “Nada sobre nós sem nós”: Entrevistas com pessoas com deficiência.

No intuito de comparar os anseios da população carioca com deficiência com as políticas públicas de acessibilidade efetivamente adotadas no centro da Cidade do Rio de Janeiro, foram empreendidas entrevistas com representantes do Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa com Deficiência do Rio de Janeiro e com pessoas da sociedade civil.

Para tanto, nesta parte do trabalho, optou-se por uma abordagem qualitativa dos dados, uma vez que interessava captar os valores, os sentimentos e as experiências das pessoas entrevistadas. Seguindo Minayo, essa abordagem é a mais adequada à investigação de grupos, de segmentos delimitados, de histórias sociais sob o ponto de vista dos atores sociais, de relações, bem como para análise de discursos e de documentos:

O método qualitativo é adequado aos estudos da história, das representações e crenças, das relações, das percepções e opiniões, ou seja, dos produtos das interpretações que os humanos fazem durante suas vidas, da forma como constroem seus artefatos materiais e a si mesmos, sentem e pensam²⁶³

²⁶³ MINAYO, M. C. S. **O desafio do conhecimento**. 11 ed. São Paulo: Hucitec, 2008, p. 57.

Por extensão, a entrevista é uma oportunidade para “mapear e compreender o mundo da vida dos respondentes”; ela fornece dados básicos para “uma compreensão detalhada das crenças, atitudes, valores e motivações” em relação aos atores sociais e contextos sociais específicos.²⁶⁴ Ainda sobre o recurso da entrevista, Lakatos e Marconi resumem as possibilidades por ela fornecidas: a) averiguar fatos ocorridos; b) conhecer a opinião das pessoas sobre os fatos; c) conhecer o sentimento da pessoa sobre o fato ou seu significado para ela; d) descobrir quais foram, são ou seriam as condutas das pessoas, sejam elas passadas, presentes ou planejadas (futuras); e e) descobrir fatores que influenciam os pensamentos, sentimentos ou ações das pessoas.²⁶⁵

As entrevistas aqui realizadas foram do tipo semiestruturada, para a qual foi elaborado um roteiro de 7 perguntas abertas, que conferiram aos entrevistados a possibilidade de falar livremente sobre os temas propostos (Apêndice). A amostragem foi por conveniência, escolhendo-se os entrevistados da seguinte forma: 3 indicados pelo Conselho Municipal do Direito da Pessoa com Deficiência, 2 pessoas com deficiência de conhecimento da pesquisadora e 1 indicação feita por um dos entrevistados.

Todos os encontros com os participantes foram realizados em ambiente virtual (chamadas de vídeo pelo *Google Meet* ou *WhatsApp*) e tiveram duração aproximada de 30 minutos cada um. Optou-se pela realização das entrevistas virtuais pela ausência da necessidade de deslocamento, sobretudo em razão de eventuais dificuldades desta ordem que poderiam ser encontradas pelos entrevistados. Para auxiliar na posterior transcrição, foi usado o recurso de gravação das falas obtidas durante as coletas de dados, mediante autorização prévia dos sujeitos, aos quais foi explicada a pesquisa e garantido o sigilo sobre suas identidades.

Os dados coletados na entrevista foram preparados adotando as seguintes etapas, para possibilitar a análise:

- a) Transcrição dos materiais gravados por áudio: no documento foi identificado o nome do entrevistado, data da entrevista e um número para cada, a fim de garantir o sigilo de sua identidade (**entrevistado 1, 2, 3, 4, 5 e 6**). A forma de contato com os entrevistados se deu por mensagem eletrônica (*e-mail* e/ou *WhatsApp*);
- b) Na organização do material, foi registrada a pergunta feita e a resposta dada;

²⁶⁴ MINAYO, M. C. S. **O desafio do conhecimento**. 11 ed. São Paulo: Hucitec, 2008, p. 57.

²⁶⁵ LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. **Fundamentos de metodologia científica**. 7 ed. São Paulo: Atlas, 2010.

c) Após a organização preliminar do material, foi separado o conteúdo relevante para análise, seguindo as recomendações da escolha metodológica e teórica (categorias analíticas); e

d) Foi usado um registro quantitativo para organizar as respostas qualitativas. Tratou-se de levantar a distribuição de presença ou não de elementos relevantes (explicados no tópico a seguir), para facilitar a análise.

A partir dessa estruturação, passou-se à análise dos dados, para a qual foi escolhida a abordagem “análise de conteúdo temática”, proposta por Laurence Bardin, que consiste em categorizar os elementos relevantes do material colhido visando a sua interpretação sistemática:

A categorização é uma operação de classificação de elementos constitutivos de um conjunto por diferenciação e em seguida por reagrupamento segundo o gênero (analogia) com os critérios previamente estabelecidos. As categorias são rubricas ou classes, as quais reúnem um conjunto de elementos (unidades de registro, no caso da análise de conteúdo) sob um título genérico, agrupamento este efetuado em razão dos caracteres comuns destes elementos. O critério de categorização pode ser semântico (por exemplo, todos os temas que significam ansiedade ficam agrupados na categoria ansiedade [...]), sintático (os verbos e os adjetivos), léxico (classificação de palavras segundo seu sentido [...]) e expressivo (por exemplo, categorias que classificam as diversas perturbações da linguagem).²⁶⁶

Conforme instruído por Bardin, foi feita a leitura flutuante e, em seguida, a exploração do material das entrevistas, a fim de se identificarem as categorias existentes nas manifestações dos sujeitos, atentando-se ainda para o referencial teórico da pesquisa.

Neste sentido, para que fosse possível identificar se há ou não, na percepção do entrevistado, implementação de políticas públicas de acessibilidade no Centro do Rio de Janeiro, na forma da seção 1.1 que trata das minorias sociais como grupos vulnerabilizados e sujeitos à injustiça social-valorativa, estabeleceu-se a categoria “sentimento de inclusão social”.

As categorias “reconhecimento dos direitos” e “garantia dos direitos” foram incluídas para testar a hipótese deste trabalho que as políticas públicas atuais não são suficientes para a garantia de acessibilidade das pessoas com deficiência nas calçadas e passeios públicos do Rio de Janeiro, embora exista vasto e moderno arcabouço jurídico sobre o tema, o que leva às baixas taxas de escolaridade e empregabilidade da população com deficiência. A correlação existente entre acessibilidade e desigualdade social, descrita na

²⁶⁶ BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Tradução: Luis Antero Reto, Augusto Pinheiro. São Paulo: Edições 70, 2016, p. 147. Disponível em: <<https://madmunifacs.files.wordpress.com/2016/08/anc3a1lise-de-contec3bado-laurence-bardin.pdf>> Acesso em 09 fev. 2023.

seção 1.3, também foi verificada, a partir da categoria “reconhecimento da relação: acessibilidade-empregabilidade-escolaridade”.

Com base em Jan Gehl, que trouxe o conceito de “cidade para pessoas” discutido na seção 2.1, foi necessária a criação da categoria “mobilidade urbana”, com subcategorias “autonomia” e “segurança”, para identificar a experiência dos entrevistados em relação ao tema. E, resgatando a seção 2.3 deste trabalho, que trata da criação de plano de rotas acessíveis nos locais de maior fluxo de pedestres, prevista no Estatuto da Cidade, apurou-se a experiência dos entrevistados por meio da categoria “segregação socioespacial.”

O contexto em que o indivíduo se percebe em relação às fases históricas de exclusão, segregação, integração e inclusão social, discutidas na seção 1.2, foi capturado na categoria “sentimento de necessidade de superação”. Por fim, criou-se a categoria “interesse de participação”, para apurar a vontade dos entrevistados em contribuir com o planejamento urbano, direito assegurado no Estatuto da Cidade.

Sintetizando, estabeleceram-se as seguintes categorias para a análise de resultados das entrevistas:

- Sentimento de inclusão social;
- Reconhecimento dos direitos;
- Garantia dos direitos;
- Reconhecimento da relação: acessibilidade-empregabilidade-escolaridade;
- Mobilidade urbana, com subcategorias “autonomia” e “segurança”;
- Segregação socioespacial;
- Sentimento de necessidade de superação; e
- Interesse de participação.

O passo seguinte foi a identificação da ausência ou presença das categorias nos discursos dos seis entrevistados. Os resultados desta primeira análise estão expostos na sequência.

Tabela 3 - Análise de conteúdo temática - categorias

Categoria	Entrevistados											
	1		2		3		4		5		6	
	A	P	A	P	A	P	A	P	A	P	A	P
Sentimento de inclusão social	X		X		X		X		X		X	
Reconhecimento dos direitos		X		X		X		X		X		X
Garantia dos direitos	X		X		X		X		X		X	
Reconhecimento da relação: acessibilidade-empregabilidade-escolaridade		X		X		X		X		X		X
Mobilidade urbana – autonomia		X	X		X		X	X		X		
Mobilidade urbana – segurança	X		X		X		X	X		X		
Segregação socioespacial		X		X		X		X		X		X
Sentimento de necessidade de superação		X		X		X		X	X			X
Interesse de participação		X		X		X		X		X		X

Legenda: A – Ausência; P - Presença

Fonte: tabela elaborada pela autora

Para melhor explicitar cada um dos resultados de ausência e presença de categorias, serão trabalhados a seguir os aspectos da manifestação de cada um dos entrevistados:

Categoria sentimento de inclusão

Observou-se a ausência da categoria *sentimento de inclusão social* nas falas de todos os entrevistados, embora com intensidades diferentes a depender da situação socioeconômica do participante.

Duas passagens relevantes cabem ser extraídas do Entrevistado 1: a) “eu ainda consigo me surpreender com a falta de respeito para com, principalmente, o ir e vir em relação às pessoas com deficiência nas vias públicas.”; b) “Será que é simplesmente virar para a Carol empresária e dizer que Carol tem que permitir que tenha acessibilidade para pessoa

com deficiência? Ou eu tenho que trazer a Carol a importância *dela* entender que eu preciso ser incluída na sociedade tanto quanto ela tem o direito de ser incluída?”

O Entrevistado 2, manifestando sentimento de indignação, de maneira muito semelhante ao Entrevistado 1, aduziu que: “É a rotina de uma pessoa, que tem um compromisso, tem um horário (...) que caminha pela rua toda quebrada (...) mas é a falta de respeito dos moradores, o descuido com as calçadas...”

Discorrendo sobre seu sentimento em relação ao deslocamento nas ruas do centro da cidade, o Entrevistado 3, afirmou: “Eu fico assim indignada. Sério mesmo. Porque o Centro da cidade é um dos maiores lugares aqui do Rio, com maior fluxo de pessoa. Independente do dia e tudo mais, então fica complicado a gente conviver com isso diariamente.” Ratificando a percepção coletiva acerca da ausência *do sentimento de inclusão*, o Entrevistado 4 declarou que “O sentimento que vem é que as pessoas não têm respeito pela gente e a gente tem que ter o direito, (...) o direito de ir e vir nos lugares e ser respeitada”.

O Entrevistado 5, ao relatar sua experiência no trajeto casa-trabalho, lembrou com tristeza: “Vou te falar, quando eu era menor, indo para o trabalho, algumas vezes, você vê como o ser humano age, porque... em relação ao ônibus, as pessoas ficam olhando tipo assim: ‘eu tô atrasado’, eles estão atrasados, mas eu tô ali... por que demora né?! Para poder entrar, aí você vê o olhar das pessoas: ‘eu tenho minha hora, aquela menina está ali fazendo o quê?’ entendeu?”

Por fim, o Entrevistado 6, consciente do dever do Estado e da sociedade de incluir a pessoa com deficiência pontua: “não somos nós os deficientes, mas as cidades, os espaços, as calçadas sabe?!”.

Sintetizando a análise do conteúdo desta categoria presente nas entrevistas, verifica-se que os participantes entendem a ausência da acessibilidade nas vias públicas, sobretudo nas calçadas, como um fator de exclusão social das pessoas com deficiência.

Categorias reconhecimento dos direitos e garantia dos direitos

Na fala de todos os participantes, verificou-se a presença do elemento *reconhecimento dos direitos*; já para a categoria *garantia dos direitos*, foi assinalada a ausência desse conceito.

A propósito da pergunta sobre existência de acessibilidade nas ruas do Centro da cidade, o Entrevistado 1 pondera: “O que é acessibilidade? É só botar uma rampa no meio fio? É só eliminar a escada com um elevador ou alguma coisa nesse sentido? Não é, é muito

mais que isso. Na minha opinião o centro do Rio está um caos em relação a falta de acessibilidade. Não existe acessibilidade.” Ao narrar sobre obstáculos instalados por particulares em uma calçada no Centro, em região de intenso movimento, disse: Mas nos meus 30 anos de deficiência, eu nunca me deparei com um absurdo desse, dos empresários tirarem, usurparem o direito da pessoa com deficiência, não só da pessoa com deficiência física cadeirante, com deficiência visual, uma mulher com uma criança no carrinho, uma pessoa obesa, sabe? Ela não está tendo o direito de ir e vir”

Demonstrando a discrepância entre as previsões normativas e as medidas de acessibilidade executadas pelo Ente Público, o Entrevistado 2, que é pessoa cega, aponta: “e no caminho do metrô tem o piso podotátil e tem uma virada para virar à direita e ela termina numa parede. Na frente da Central do Brasil, tem um piso podotátil para dizer que é um ponto de ônibus né ?! (...) Não faz sentido algum né... Em frente à Central também, o piso ali, que tenta nos encaminhar até a entrada da Central do Brasil, tem um poste, botaram em cima do piso podotátil, e tem um ponto de ônibus... então, você vem andando, achando que está seguro e dá com a cabeça num poste.”

No mesmo sentido, o Entrevistado 3 e o Entrevistado 4, que também são pessoas com deficiência visual, declararam, respectivamente: “Para deficiente visual, físico, o Centro não é acessível. Principalmente as calçadas que deveriam se acessíveis. A gente corre riscos andando nas ruas em si. As calçadas são esburacadas, tem algumas também, dependendo se tem piso tátil, são desregulados, é questão também de camelôs nas calçadas atrapalha um pouco e os carros também.” “Às vezes tem até lugar com piso tátil, mas tem muitas barraquinhas em cima e às vezes por falta de informação muitas pessoas não sabem, não tem conhecimento que aquilo ali é um piso tátil para a gente poder se guiar nele. Então assim, não é acessível, não tem fiscalização e para a gente que é deficiente visual é péssimo porque a gente bate nas barraquinhas”.

O Entrevistado 4, completa: “A gente sempre está falando que é necessário ter piso tátil nos lugares, mas também é necessário que as pessoas tenham esse conhecimento para que que serve e respeitem, e tenha a fiscalização que não tem.”

O Entrevistado 5 é uma pessoa com deficiência múltipla (física e intelectual), o que demandou adaptação das perguntas para sua compreensão e maior inferência da pesquisadora. Abordando sua experiência pelas vias do Centro, ele recordou: “O que eu vou dizer... na rua, quando a gente passa, tem lugares que têm uma cratera enorme para passar, aí fica complicado. Tem lugares que eu tenho que ir para o meio da rua para seguir o meu caminho. E não tem como, entendeu?”

Mesmo nos locais em que a acessibilidade já foi de alguma maneira trabalhada pelo Poder Público, há problemas relativos a manutenção, como salientou o Entrevistado 6: “Tem muito tempo que eu não vou no centro, a minha experiência no centro é que não está acessível, mas isso já tem uma longa data. Não é acessível para todos. Mas por meio de fotos, eu vejo reclamações, porque eu participo de vários grupos e as vezes não dá tempo né... mesmo a área nova da região Portuária, né... colocaram piso tátil, soltou tudo, sabe? E eles não recolocam, não fazem a manutenção.”

Conclui-se que todos os entrevistados possuem consciência de que a acessibilidade é um direito reconhecido pelo Estado brasileiro, no mesmo passo que percebem a contradição existente entre a norma e a realidade do Centro do Rio de Janeiro. O conteúdo das entrevistas confirma a hipótese de que, embora haja farta legislação, as medidas adotadas pelo Poder Público não são suficientes para a garantia de acessibilidade às pessoas com deficiência nas calçadas e passeios públicos do centro do Rio de Janeiro.

Categoria Reconhecimento da relação acessibilidade-empregabilidade-escolaridade

A opinião de que existe relação entre *acessibilidade e empregabilidade ou escolaridade* esteve presente em todas as entrevistas.

O Entrevistado 1 corroborou que existe a relação em análise e acrescentou que a fragilidade dos vínculos empregatícios gera, ainda, o receio da perda dos benefícios governamentais, que são restritos a pessoa cujo grupo familiar perceba renda per capita de até $\frac{1}{4}$ do salário mínimo. Neste sentido, destacou: “a partir do momento que a gente realmente sai da nossa casa para chegar até o local de trabalho, até o local do ensino, e a gente percebe que tem essa dificuldade, chegando nesses locais a dificuldade permanece (...) Não é 100% colocado em prática a questão da acessibilidade, de forma alguma. E isso desestimula muito a pessoa com deficiência (...) E outra coisa que também é muito preocupante, que até desestimula as pessoas com deficiência a quererem trabalhar, sair da informalidade ou largar o LOAS, que é o benefício de assistência... Porque ele tem medo que *a empresa não vai entender*, que por exemplo, ela só tem condição de pegar modal público, o ônibus, por exemplo, só que o ônibus que ela tem que pegar, ela tem que sair 1h antes para ir para o trabalho”

Na fala do Entrevistado 2, percebe-se essa relação nos seguintes trechos: “Essa dificuldade de deslocamento vai te limitando (...) mas a dificuldade de deslocamento, as

dificuldades que são impostas na condução, sabe... as pessoas precisam ter um pouquinho mais de paciência, de educação... isso tudo está diretamente relacionado para mim.”. Ele completou sua reflexão relatando uma experiência pessoal: “não tem como chegar lá nesse horário. Sabe... eu vou para a rua, não tem condução, não tem como atravessar... não tem a menor maneira de estar às 6h da manhã se não for com alguém me ajudando, em lugar algum... é inviável chegar, então, eu acabei desistindo disso por conta de não ter como, nesse horário, ter autonomia e ter acessibilidade.”

Na mesma esteira o Entrevistado 3 foi categórico: “Para as pessoas com deficiência chegar nas escolas ou nos trabalhos fica ruim, ainda mais na hora de atravessar as ruas. Fica difícil, porque não tem sinal adaptado (...) Eu já deixei de aceitar uma proposta de trabalho por conta da acessibilidade”.

Embora não tenha trazido nenhuma experiência pessoal, o Entrevistado 4 recordou: “Já escutei relatos, tipo eu não vou fazer faculdade porque é longe, não é acessível, ah não vou trabalhar porque é muito longe, o acesso não é acessível. Coisas assim, escuto muito isso. As pessoas falam que não fazem as coisas porque o lugar não é acessível o trajeto, né?”

Quanto a esta categoria, novamente houve a necessidade de maior inferência da pesquisadora na interpretação da fala do Entrevistado 5, tendo em vista a deficiência intelectual já mencionada. Diante da pergunta: “Você acha que ter ou não ter acessibilidade dificulta ou facilita o trabalho e a escola?”, ele se limitou a responder: “Dificulta o deslocamento.”

O Entrevistado 6 igualmente narrou uma experiência pessoal que ilustra essa percepção: “já deixei de assumir responsabilidades (...) a falta de acessibilidade não deixou. E sem carro eu estou sentindo muito mais (...) Tem lugares que não dá para ir sem carro.”

O conteúdo das entrevistas confirma que a ausência de acessibilidade é um dos fatores potencializadores da relação entre deficiência e desigualdade social no Brasil, sobretudo no que concerne à empregabilidade e escolaridade, conforme já revelados pelos institutos de pesquisa e estatísticas nacionais e discutidos na seção 1.3.

Categoria Mobilidade urbana: autonomia e segurança

Em relação a essa categoria, que agrega duas modalidades – autonomia e segurança e trata das experiências dos participantes, notaram-se vivências diversas, o que a pesquisadora supõe estar ligado a características pessoais, como o tipo de deficiência, o tempo

com o que o entrevistado convive com essa condição e realidade socioeconômica. Esse grupo de entrevistados incluiu pessoas com baixa visão, cegueira, deficiência física (usuários de cadeiras de rodas) e múltipla. Além disso, havia pessoas de escolaridades diversas (do fundamental ao pós-doutorado).

Para o Entrevistado 1, percebeu-se a presença de autonomia e ausência de segurança: “ (...) Porque tem mais ou menos 15 dias, eu fui no Saara, ali na Uruguaiana, 7 de setembro, esquina ouvidor. Ai, eu sai da carioca porque eu ia até o metrô da Uruguaiana, ia pegar lá para fazer comércio, então pensei: vou por aqui, seguir e pego metrô lá na Uruguaiana (...) e não ficou nenhum espaço para que a pessoa com deficiência física cadeirante pudesse alcançar a calçada. Resumindo: tanto a banca de jornal quanto o prédio comercial dominou a calçada e eu só tenho uma opção: ir pela rua.”

Os elementos autonomia e segurança estão ausentes nas experiências relatadas pelo Entrevistado 2. Em diversas passagens mencionou necessitar de ajuda para sua mobilidade nas ruas: “o que eu posso contar na verdade, é com a ajuda de pessoas né... que seja uma atitude fraterna, cristã, cívica, mas sem eles não dá para andar no Rio de Janeiro.” Também apontou que as más condições das calçadas representam um perigo para si: “é uma rua que não tem calçada, eu tenho que andar pela rua para poder descer, toda esburacada, é sempre muito difícil.”

Os entrevistados 3, 5 e 6 também apresentaram experiências que marcam a ausência tanto de autonomia quanto de segurança na mobilidade urbana. Em vários momentos esses elementos foram salientados pelo Entrevistado 3: “ (...) não têm como sempre ir um acompanhante com elas, como acontece muitas das vezes no meu caso. Aí então eu às vezes... assim ... eu dependo daquela acessibilidade nas ruas. Aí quando não tem fica muito difícil, ainda mais quando não tem, tem sempre que depender de ajuda, e nem todas as pessoas estão dispostas a ajudar ou que estejam ajudando com boa intenção” “A gente corre riscos andando nas ruas em si.” “O deslocamento até lá é um pouco difícil, por conta das ruas, o fluxo de pessoas, os obstáculos principalmente nas calçadas. E no meu caso, como mulher, os meus principais problemas, infelizmente, não é só a questão da falta de acessibilidade, é o fato de eu ter que pedir ajuda. Isso para mim está sendo complicado.”

Na mesma direção, o Entrevistado 5 narrou: “e tem lugares que tem que pedir ajuda mesmo, porque minha mãe não consegue passar sozinha. Não dá, a cadeira empaca, ela não passa.” “Tem lugares que eu tenho que ir para o meio da rua para seguir o meu caminho.”

O Entrevistado 6 narrou: “fiquei com um certo trauma. Eu fui numa reunião... eu tenho que saltar na central, porque o prédio é do outro lado da Presidente Vargas, da Central,

mas a única estação de metrô acessível é a do outro lado, aí você tem que atravessar aquilo... tem que ir com muito cuidado, para no meio, espera... e aí, a gente teve a reunião, caiu um temporal, não conseguia atravessar, estava com a cadeira motorizada, estava com uma acompanhante na época, minha mãe já tinha falecido, então ela foi comigo.”. Também contou: “ai eu vi uma rampinha, e ainda fiquei na dúvida né... ela tinha um ressalto, ai eu falei assim: ‘mas eu estou com uma cadeira motorizada, legal né’ e sobe alguns *degrauzinhos*, alguns ressaltos né... não meio-fio alto né... a cadeira virou. Assim, eu olhei ainda, fiquei desconfiada, eu não ia, mas pensei ‘não, vai dar’ e foi uma coisa... eu virei, como a cadeira é pesada, ela virou em bloco, ela não caiu para um lado, nem para o outro, ela virou em bloco e eu levei um susto, não deu tempo de proteger minha cabeça, minha cabeça bateu no chão”.

Diferindo dos demais, o Entrevistado 4 manifesta a presença de autonomia e de segurança. Seu discurso não foi taxativo em relação à segurança, contudo, pelo conjunto da entrevista esse elemento foi inferido. No que tange à autonomia, ele afirmou: São muitos empecilhos. “É muita dificuldade, mas como estou acostumada a andar por lá, eu tenho mobilidade muito boa, eu consigo andar.”

Em que pese haver diversidades nas experiências, que, como já explicitado, se justifica por características pessoais, todos os participantes apontaram a ausência de acessibilidade no Centro do Rio de Janeiro e seu impacto na autonomia e segurança das pessoas com deficiência no exercício da mobilidade. As barreiras existentes nesse espaço impossibilitam o uso da cidade por todos.

Categoria Segregação socioespacial

A categoria *Segregação socioespacial* esteve presente em todas as entrevistas, ainda que na maioria delas tenha ocorrido de forma breve ou velada.

O Entrevistado 1 considerou: “A sensação que eu olho para mim e falo: ‘caramba!’ Eu me sinto imponente não porque eu sou uma pessoa que estou na cadeira de rodas, porque eu tenho algum tipo de deficiência, eu me sinto impotente porque o meu próximo não está me dando o direito de eu ser visível. Ele está me tornando invisível de forma desumana.” E em outra passagem pontuou: “Eu acho assim... falar diretamente para quem tenha que fazer, os governantes tem que pensar, porque senão, a gente continuailhado e num dá.”

O Entrevistado 2 ponderou: “Para você ter uma noção (...) os sinais sonoros: só tem 2 no Rio de Janeiro, um em frente ao Benjamin Constant e um em frente à União dos

Cegos do Brasil, no Encantado... em Quintino.” Essa questão se repetiu em outras entrevistas. O Entrevistado 3, contou: “Minhas colegas até brincam com a questão do sinal sonoro, falando que para nós irmos para o Centro da Cidade nós teríamos que passar lá no Benjamin por conta do sinal sonoro (risos).”

Enquanto tratava a relação da acessibilidade com o trabalho, o Entrevistado 4 advertiu: “Para a gente que é deficiente é bem melhor quando o lugar é acessível.”

O Entrevistado 5, por sua vez, abordou o tema sob um viés diferente da segregação social: “ (...) as pessoas achavam que eu não era capaz de estudar, entendeu?” Embora a fala do entrevistado não tenha cunho espacial, ela remonta a fase anterior de tratamento dispensado às pessoas com deficiência, a segregação social, quando se acreditava no isolamento dessas pessoas, tema abordado na seção 1.2 desta dissertação.

Mais uma vez dando o exemplo do sinal sonoro existente apenas em locais de atendimento a pessoas com deficiência visual, o Entrevistado 6 citou: “E sinal sonoro eu só conheço um: em frente ao Benjamin Constant (...) Só em lugares de cegos né... para você ver.”

Sobre essa categoria, a pesquisadora pode inferir que os participantes entendem que a conformação da cidade limita a presença das pessoas com deficiência a determinados locais de prestação de serviço. Esse cenário segrega tais pessoas em espaços popularmente denominados “ilhas de acessibilidade”, ou “lugar de cego”, como é o caso do Instituto Benjamin Constant, onde há instalado um sinal sonoro e piso tátil ao longo da calçada.

Categoria Sentimento de necessidade de superação

À exceção do Entrevistado 5, os participantes apresentaram o elemento sentimento de necessidade de superação em suas manifestações com muita recorrência. A pesquisadora atribui essa exceção à deficiência múltipla do Entrevistado e a seu elevado grau de dependência de terceiros, em especial, sua mãe.

“Nós somos sobreviventes em relação ao nosso direito de ir e vir nas vias públicas, principalmente no centro.”, pontuou o Entrevistado 1, que em outro momento também refletiu: “eu sou ex atleta (...), então aprendi a subir e descer meio-fio, a subir e descer escada rolante, eu fui embora... peguei a escada rolante, dei um jeitinho lá e saí. Mas se é um deficiente que não tem toda essa expertise e ousadia em encarar mais esse obstáculo que foi imposto? Como é que eu faria?”

Versando sobre as superações diária, o Entrevistado 2 mencionou: “Tanto é que quando eu faço alguma coisa a pessoa fica surpresa, mas eu sei que as pessoas como eu, pessoas com deficiência, que se dispõem a assumir um compromisso, fazem com excelência, vai tentar superar todas essas dificuldades, que são inúmeras.”

O Entrevistado 3 aduziu: “Ainda tem gente que fala para mim: você não tem medo de sair de casa, não? Eu falei: medo eu até tenho, mas eu não posso deixar ser dominada por ele. Porque senão aí eu não saio de casa. A gente tem que continuar lutando.” No mesmo sentido, o Entrevistado 4: “São muitos empecilhos. É muita dificuldade, mas como estou acostumada a andar por lá, eu tenho mobilidade muito boa, eu consigo andar” e “se o lugar não for acessível eu não deixo de ir, eu vou assim mesmo. Só que é um pouco mais difícil de andar em lugar onde a gente não sabe. Eu rodo o Rio de Janeiro, tanto que eu sei onde é acessível e onde não é”.

Depreende-se do teor da manifestação do Entrevistado 6 que essa categoria é presente em toda a sua trajetória profissional e acadêmica. Em relação ao deslocamento, esse sentimento se evidencia quando fala sobre o percurso realizado após o já mencionado acidente na via pública: “E aí tive que vir com muito mais cuidado para conseguir chegar ao metrô, assim, foi um percurso muito longo, muito ansioso, muito nervoso.”

Infer-se que o sentimento de superação se torna necessário para fugir à invisibilidade imposta pelo Estado e pela sociedade. Trata-se de um resquício da fase de integração, também já abordada na seção 1.2, em que cabia à pessoa com deficiência passar por um processo de normalização para enfrentar por seus próprios meios, às custas de grande investimento físico e psíquico, as barreiras sociais existentes, inclusive nas vias públicas. Esse movimento justifica a costumeira ideia de que pessoas com deficiência são super heróis ou guerreiros.

Categoria interesse de participação

Indagados sobre interesse em participar do planejamento da cidade, todos os entrevistados se manifestaram positivamente:

Ao noticiar a instalação de obstáculos à mobilidade por particulares em uma calçada, o Entrevistado 1 afirmou: “eu preciso fazer alguma coisa contra isso”.

O Entrevistado 2 abordou a importância de que as pessoas com deficiência sejam envolvidas no planejamento e nos projetos realizados de forma efetiva: “o discurso que a gente pede é que a gente participe realmente da elaboração dos projetos. Porque não adianta

ter o projeto pronto, para ser inaugurado e convidar para a gente para ir lá ver como ficou (...) não adianta fazer, botar uma faixa, tirar foto e depois chamar a gente para conhecer...”

Indagado se entendia que poderia contribuir na revisão do plano diretor, o Entrevistado 3 respondeu: “ah, sim! Acho que seria a questão da ruas e tal e essa questão que eu e meus colegas estávamos querendo a unificação dos cartões” e mais adiante: “gostaria muito de poder ajudar. É acreditar que a união faz a força. Acho que se cada um der opinião diferente, der uma sugestão, no final a gente chega a uma conclusão boa para ambas as partes”.

O Entrevistado 4 demonstrou seu engajamento ao expressar que “A dificuldade na cidade faz com que eu lute mais pelos meus direitos. Por isso que eu falo que eu não paro. Mesmo o lugar não sendo acessível, eu vou assim mesmo.” Sobre seu interesse em participar do planejamento da cidade, respondeu: “eu acho que quem vive, é... na prática, tem muito para ajudar, e eu que ando muito, eu acredito que sempre tem alguma coisa que a gente possa ajudar, né, a falar.”

Questionado acerca do que poderia contribuir na revisão do plano diretor, o Entrevistado 5 disse: “Na intenção de ter mais acessibilidade nas ruas e na questão dos ônibus.”

Ao contrário dos demais participantes, o Entrevistado 6 colaborou no processo de revisão do plano diretor do Município do Rio de Janeiro, ora em trâmite. Sobre sua participação e expectativas afirmou: E eu *tava* muito animada e continuo, eu ainda não vi a versão final (...), mas sim, a sociedade participou muito ativamente. E na parte da acessibilidade (...) eu contribuí muito. Indagado sobre sua percepção sobre a efetividade da participação das pessoas com deficiência, confirmou que foi oportunizada e que suas contribuições foram de fato ouvidas.

Dentre o grupo, três participam ativamente do sistema de proteção de direitos e um outro também expressou militância. Desta forma, conquanto a intensidade da afirmação sobre o interesse em participar tenha sido variada, todos os entrevistados expressaram o desejo de apresentar suas demandas e sugestões para o planejamento da cidade.

Vale ressaltar que o grupo de participantes faz parte da pequena parcela que conseguiu – em maior ou menor grau – sair da completa invisibilidade. Cuidam-se de pessoas que frequentaram a rede de ensino e acessaram equipamentos de prestação de serviço a pessoas com deficiência, razão pela qual possuem maior compreensão sobre seus direitos e questionam com consciência as mazelas do meio em que vivem. Como demonstram os dados

apresentados pelos institutos de pesquisa e estatística mencionados nesta dissertação (ONU, IBGE, PNS, RAIS e IPP), isso não representa a realidade de toda a população.

Depreendeu-se que as políticas públicas e ações municipais existentes não garantem os direitos das pessoas com deficiência no Centro da Cidade do Rio de Janeiro e que isso é fator que contribui para o afastamento delas da rede de ensino e mercado formal de trabalho. Deste modo, a participação dessas pessoas do planejamento urbano é medida impositiva, que tem o condão de propulsionar a acessibilidade nas vias, afastando a necessidade de superação diária de barreiras, bem como de reduzir os índices de desigualdade social e promover a inclusão social dessa minoria.

4.3 A revisão do Plano Diretor Municipal do Rio de Janeiro: rota acessível e segura, um direito em construção

No âmbito do Município do Rio de Janeiro, a Lei Complementar n. 111 de 01 de fevereiro de 2011 dispõe sobre a Política Urbana e Ambiental do Município e institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Sustentável do Município, em observância aos termos do artigo 182 da Constituição Federal; dos artigos 39 e seguintes da Lei Federal n. 10.257/2001 – Estatuto da Cidade; e do artigo 245 da lei Orgânica Municipal. O referido instrumento apresenta doze princípios da política urbana, dentre os quais: o desenvolvimento sustentável, com o fim de desenvolvimento econômico, ambiental e equidade social; a função social da cidade; e a universalização da acessibilidade para pessoas com deficiência de qualquer natureza.²⁶⁷

Em meio às diretrizes da política urbana dispostas no artigo 3º da referida lei complementar, extrai-se a “adequação dos espaços e prédios públicos, aos equipamentos urbanos e aos meios de transportes ao uso por pessoas ‘portadoras’ de deficiência ou com mobilidade reduzida” e a “universalização da acessibilidade aos espaços e prédios públicos e privados e aos equipamentos urbanos e aos meios de transportes, bem como a prioridade da acessibilidade às pessoas com mobilidade reduzida e/ou pessoas com deficiência”. Segundo previsão do parágrafo primeiro do dispositivo, essas diretrizes têm o fim de nortear a elaboração e implementação de planos, programas, projetos e de normas urbanísticas.

Na seção que dedica a uso e ocupação do solo urbano, o Plano Diretor Municipal em vigor proclama que a regulação da densidade e da intensidade da ocupação e do uso do solo considerará sempre a infraestrutura de transporte e as condições de mobilidade e de acessibilidade (artigo 14). Segundo essa lei, as calçadas e demais bens públicos de uso comum do povo são afetados para a circulação e à convivência social e por esta razão, seu uso deve respeitar a garantia da acessibilidade e mobilidade de todas as pessoas, em especial daquelas com deficiência e dificuldades de locomoção (artigo 19). Com base nisso, é vedada a criação de obstáculos à livre circulação dessas pessoas, mediante estacionamento irregular de

²⁶⁷ RIO DE JANEIRO (RJ). **Lei Complementar nº 111, de 1º de fevereiro de 2011**. Dispõe sobre a Política Urbana e Ambiental do Município, institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Sustentável do Município do Rio de Janeiro e dá outras providências. Disponível em: <<https://mail.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/contlei.nsf/a99e317a9cfec383032568620071f5d2/cdd6a33fa14df524832578300076df48?OpenDocument>>. Acesso em: 09 jan. de 2023.

automóveis, motocicletas e bicicletas, bem como para colocação de quaisquer equipamentos (artigo 20).

O Plano Diretor também aduz que a construção de canteiros, gradis, fradinhos e outros aparatos nas calçadas dependerá de expressa licença da Prefeitura (parágrafo único do artigo 21), que, por sua vez, será condicionada à garantia de preservação de condições adequadas para a circulação de pedestres, incluindo-se pessoas com deficiência. Para a concessão dessa licença é necessário observar largura condizente com as normas técnicas de acessibilidade, já que os elementos urbanos não podem configurar obstáculo, perigo ou impedimento à locomoção de pessoas com deficiência e mobilidade reduzida (artigo 22).

Não obstante a regulação e a existência de requisitos e limitação para a autorização municipal, é costume no Rio de Janeiro o uso das calçadas para colocação de mesas e cadeiras de bares e restaurantes, o que, não raro, enseja que os clientes desses estabelecimentos ocupem toda a extensão das calçadas impedindo o trânsito livre dos pedestres, que são obrigados a disputar espaços nas ruas com carros e outros veículos automotores, situação que representa ainda maior risco para pessoas com deficiência.

Isso não quer dizer que o já antigo costume carioca de uso das calçadas para convívio social deva ser proibido, ao contrário, ele é saudável e elemento imprescindível para a segurança pública, diversidade e vida da cidade, como defendido por Jane Jacobs, mencionada no capítulo 2 desta dissertação,²⁶⁸ contudo, a acessibilidade - percebida como fator essencial à equidade social e instrumento para o exercício dos direitos básicos de uma parcela vulnerável da população - não pode ser negligenciada por particulares e pelo Poder Público, é preciso democratizar o uso e garantir o direito à cidade de forma equânime a todos, preservada a segurança e autonomia individual.

Se de um lado existe a cultura carioca dos encontros nas calçadas, do uso desse espaço público para a convivência e trocas, de outro está o direito de acessibilidade, que compõe o mínimo existencial de pessoas com deficiência, núcleo duro que uma vez violado, inviabiliza o exercício dos demais direitos fundamentais e a própria dignidade humana. Desta sorte, diante da ponderação de interesses, cabe ao Poder Público o controle eficiente do uso das calçadas, para que o direito dos mais vulneráveis prepondere.

Ainda sobre a atividade fiscalizatória do Poder Público, conforme já abordado ao tratar da natureza jurídica das calçadas, no artigo 23 do Plano Diretor, o município delega aos proprietários do imóvel ou terreno frontal a responsabilidade sobre a construção, limpeza e

²⁶⁸ JACOBS, J. **Morte e vida de grandes cidades**. Tradução: Carlos S. Mendes Rosa. 3.ed. São Paulo: WMV Martins Fontes, 2014.

conservação das calçadas, o que é questionável frente à natureza de bem público dessas infraestruturas. De todo modo, essa medida, se não contar com atividade eficiente de controle e fiscalização do uso, como meio de buscar padrões construtivos, alcance do desenho universal e assim evitar abusos e desvios também pode gerar risco ao direito à mobilidade segura e autônoma dos cidadãos.

A política de transporte do Rio de Janeiro tem como objetivo previsto na Lei Complementar Municipal n. 111/2011 a construção de uma rede hierarquizada e equilibrada de acessibilidade e mobilidade, na qual deve ser priorizado o transporte público, mas também os deslocamentos não motorizados, a partir de políticas integradas de transporte, uso e ocupação do solo. No que tange ao deslocamento não motorizados, atenção deve ser direcionada para os pedestres, sobretudo para aqueles com deficiência e mobilidade reduzida, consonante objetivo da política: “proporcionar condições seguras de circulação de pedestres e em especial para as pessoas ‘portadoras’ de deficiência de qualquer natureza, atendendo aos princípios de acessibilidade e mobilidade universal”.²⁶⁹

Nesta perspectiva, das diretrizes da política de transporte se destaca a necessária implementação de gerenciamento da mobilidade, priorizando os modos não-motorizados, visando a condições equilibradas e sustentáveis de acessibilidade e mobilidade e instalação de semáforos sonoros nos principais cruzamentos viários da Cidade para a segurança da locomoção das pessoas com deficiências visuais. Também se salienta que o artigo 217 da Lei Complementar n 111/2001 dispõe que a política de transporte compreenderá a promoção da acessibilidade universal.

Não são poucas as diretrizes que tocam o tema. Chama atenção, porém, o fato de não haver no plano em vigor qualquer ação estruturante prevista para a efetiva implantação de acessibilidade na cidade do Rio de Janeiro, o que confirma a ideia de que o direito à acessibilidade urbanística no município ainda é algo abstrato, utilizado nos campos das diretrizes e princípios, mas ainda não levado a sério em ações executórias. Parece que não há um real compromisso por parte do Poder Público protagonista das políticas urbanas para com as pessoas com deficiência e mobilidade reduzida.

Neste sentido, conquanto seja o transporte ativo incentivado pelos organismos municipais e nas agendas internacionais subscritas pelo Estado Brasileiro, ao dispor sobre o

²⁶⁹ RIO DE JANEIRO (RJ). **Lei Complementar nº 111, de 1º de fevereiro de 2011**. Dispõe sobre a Política Urbana e Ambiental do Município, institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Sustentável do Município do Rio de Janeiro e dá outras providências. Disponível em: <<https://mail.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/contlei.nsf/a99e317a9cfec383032568620071f5d2/cdd6a33fa14df524832578300076df48?OpenDocument>>. Acesso em: 09 jan. de 2023

Fundo de Transporte previsto, o plano diretor da capital fluminense estabelece como sua finalidade o suporte somente à implantação de projetos relativos à infraestrutura de transportes de passageiros e ao ressarcimento das gratuidades constitucionais. Modificação de ótica foi iniciada, porém, por meio da Lei Municipal n. 6.320 de 16 de janeiro de 2018 que criou o Fundo de Mobilidade Urbana Sustentável, com o fim de dar suporte às políticas de mobilidade sustentável e inclusiva, priorizando sistemas não motorizados e implementação da acessibilidade universal.²⁷⁰

Art. 1º Fica criado o Fundo Municipal de Mobilidade Urbana Sustentável, tendo por objetivo criar condições financeiras e gerenciar os recursos destinados ao desenvolvimento das ações de controle, fiscalização e policiamento do trânsito e tráfego, nas vias, estradas e logradouros do Município, dando suporte financeiro às políticas públicas municipais de melhoria da mobilidade urbana, a fim de proporcionar o acesso amplo e democrático ao espaço de forma segura, socialmente inclusiva e sustentável, priorizando a implementação de sistemas de transportes coletivos, dos meios não motorizados, da integração entre diversas modalidades de transportes, bem como implementação do conceito de acessibilidade universal para garantir a mobilidade de idosos, pessoas com deficiências ou restrição de mobilidade. Parágrafo único. O Fundo de que trata o caput deste artigo tem natureza orçamentaria, sem personalidade jurídica, rege-se pela legislação pertinente e se vincula à Secretaria Municipal de Transportes.

Trata-se de fundo de natureza orçamentária, sem personalidade jurídica, vinculado à Secretaria Municipal de Transportes, cujas receitas se destinam a implementação de seu objeto, isto é, desenvolvimento das ações de controle, fiscalização e policiamento do trânsito e tráfego, nas vias, estradas e logradouros do Município e suporte de políticas públicas municipais de melhoria da mobilidade urbana e implementação do conceito de acessibilidade para garantir a mobilidade de idosos, pessoas com deficiências ou restrição de mobilidade. Com efeito, o inciso III do artigo 3º da Lei que cria o Fundo prevê que seus recursos devem ser aplicados no desenvolvimento e execução de projetos e obras destinados a garantir a mobilidade de idosos, pessoas com deficiências ou restrição de mobilidade; conforme estabelecido pela Lei nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000.

Seus objetivos refletem que as agendas de políticas públicas voltadas para acessibilidade urbanística já existem, ainda que sejam elas poucas e frágeis. Mais ainda, também já há previsão de um fundo para que as políticas sejam levadas a cabo. O que resta é

²⁷⁰ Idem. **Lei Municipal nº 6.320 de 16 de janeiro de 2018.** Cria o Fundo de Mobilidade Urbana Sustentável do Rio de Janeiro e dá outras providências. Disponível em: <<http://aplicnt.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/contlei.nsf/50ad008247b8f030032579ea0073d588/b70e6cf d112b39f88325821900586480?OpenDocument>>. Acesso em: 02 jan 2023.

a formulação efetiva de política pública e plano executivos (plano de rotas acessíveis) para transformar a acessibilidade em ação estatal.

A Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência inseriu no capítulo destinado à disciplina do Plano Diretor presente no Estatuto da Cidade o parágrafo terceiro do artigo 41, estabelecendo que as cidades com mais de vinte mil habitantes devem elaborar planos de rotas acessíveis, compatível com o plano diretor no qual está inserido, com vistas a garantir acessibilidade da pessoa com deficiência ou com mobilidade reduzida a todas as rotas e vias existentes, inclusive as que concentrem os focos geradores de maior circulação de pedestres, como os órgãos públicos e os locais de prestação de serviços públicos e privados de saúde, educação, assistência social, esporte, cultura, correios e telégrafos, bancos, entre outros, sempre que possível de maneira integrada com os sistemas de transporte coletivo de passageiros.²⁷¹ No entanto, o Município do Rio de Janeiro ainda não elaborou seu plano de rota acessível.

Aproximando-se dos compromissos de sustentabilidade firmados internacionalmente, em 3 de abril de 2019, foi instituído o Plano de Mobilidade Urbana Sustentável do Município do Rio de Janeiro - PMUS-Rio, pelo Decreto n. nº 45.781.²⁷² Nele, é imposto ao Poder Executivo, com vistas à eficácia dos deslocamentos ativos, promover intervenções urbanísticas, observando a segurança viária e as normas de acessibilidade universal, bem como promover melhoria das condições de caminhabilidade nos passeios, assegurando piso adequado, íntegro e preferencialmente padronizado.

O Anexo I do referido Decreto Municipal é composto por conceitos voltados para a mobilidade urbana. Neste sentido, conceitua acessibilidade de forma ampliada, considerando-a como “facilidade disponibilizada às pessoas que possibilite a todos autonomia nos deslocamentos desejados, respeitando-se a legislação em vigor”.²⁷³ Com isso, abarca a população de forma geral.

Alguns passos já foram iniciados no Município do Rio de Janeiro, mas suas políticas devem ser revisitadas para que se coadune com as normas vigentes sobre pessoas com

²⁷¹ BRASIL. **Lei nº 13.146, de 6 julho de 2015**. Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13146.htm>. Acesso em: 10 nov 2020.

²⁷² RIO DE JANEIRO (RJ). **Decreto Municipal nº 45.781, de 03 de abril de 2019**. Institui o Plano de Mobilidade Urbana Sustentável do Município do Rio de Janeiro - PMUS-Rio. Rio de Janeiro, 2019b. Disponível em: <https://www2.rio.rj.gov.br/conlegis/legis_consulta/58128Dec%2045781_2019.pdf>. Acesso em: 23 jan 2023.

²⁷³ Loc cit.

deficiência, bem como aos compromissos internacionais assumidos quanto à sustentabilidade e acessibilidade urbanística. Só assim haverá uma cidade para todos.

A cidade possui natureza dinâmica, razão pela qual as políticas urbanas necessitam ser analisadas e revistas com periodicidade. Atento a isso, o Estatuto da Cidade determina que a lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos,²⁷⁴ a fim de assegurar a atualidade das políticas e do planejamento. Demais disso, a Lei Complementar Municipal nº 111/2011 determina sua avaliação a cada cinco anos.

O Plano diretor carioca está passando pelo processo de revisão, que se iniciou em 2018, sob a coordenação da Secretaria Municipal de Urbanismo, ainda na gestão do Prefeito Marcelo Crivella, objetivando a garantia do desenvolvimento da cidade de forma equilibrada, saudável e sustentável. O processo de revisão é realizado no Comitê Técnico de Acompanhamento do Plano Diretor (CTPD), que é uma das instâncias do Sistema Integrado de Planejamento e Gestão Urbana (SIPLAN), ambos instituídos pela LC nº 111/2011, com funções de contribuir para a formulação, desenvolvimento e monitoramento da aplicação das políticas e ações setoriais previstas pelo Plano Diretor, com o objetivo de garantir o desenvolvimento da cidade de forma equilibrada, saudável e sustentável.²⁷⁵

As discussões do Comitê levaram à identificação de 170 problemas, os quais foram reunidos nos seguintes 14 grupos de desafios intersetoriais: a) articulação com os municípios da região metropolitana do Rio de Janeiro – RMRJ, o Estado do Rio de Janeiro - ERJ e a União; b) qualidade ambiental, saneamento e saúde coletiva; c) preservação e conservação dos bens protegidos; d) enfrentamento de desastres ambientais; e) desenvolvimento econômico, oportunidades de emprego, geração de renda e acesso à infraestrutura; f) enfrentamento da ocupação e expansão em áreas sem infraestrutura; g) enfrentamento das ocupações irregulares; h) enfrentamento da pobreza e indigência; i) oferta e qualidade da habitação de interesse social; j) articulação e qualidade dos sistemas viários e de transporte público; k) implantação e manutenção dos serviços urbanos; l) implantação, manutenção e

²⁷⁴ BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm>. Acesso em: 06 de out. 2022.

²⁷⁵ PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO - PCRJ. [internet]. **Diagnóstico intersetorial integrado da Cidade do Rio de Janeiro (2018)**. Disponível em: <http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/10402268/4259609/Relatorio_CTPD_2018_Diagnostico_Intersetorial_Integrado_Completo.pdf>. Acesso em: 14 jan 2023.

segurança dos espaços livres públicos; e m) planejamento, gestão urbana e ordenamento territorial.²⁷⁶

A partir da classificação em grupos, os problemas identificados foram analisados de acordo com seu efeito e interface com as políticas urbanas: 1- uso do solo; 2- habitação de interesse social; 3- regularização urbanística e fundiária; 4- infraestrutura e manutenção; 5- transporte e mobilidade; 6- saneamento ambiental; 7- meio ambiente; 8- patrimônio; 9- educação; 10- cultura, esportes e lazer; 11- saúde; 12- assistência social e 13- segurança nos espaços livres da cidade.²⁷⁷

Por fim, os desafios foram associados ao que o Comitê Técnico de Acompanhamento do Plano Diretor denomina de desejos da cidade, a partir de três questões-chaves: direito à cidade para todos; ambiente e população saudável, com prevenção aos riscos e proteção ao patrimônio coletivo; e coesão social. Como decorrência, foram elaboradas ações estruturantes, pontos focais de atuação e indicadores setoriais para que, no ano seguinte (2019), fossem debatidas, identificadas e territorializadas, além de definidos os agentes públicos e privados responsáveis pelo desenvolvimento das ações.²⁷⁸

Para a presente investigação interessa a análise relativa à infraestrutura urbana relacionada a transporte e mobilidade, notadamente o subsistema de calçadas. Quanto a esse tema, o diagnóstico datado de 2018 revela que embora tenham sido elaborados projetos de reurbanização de logradouros, o Rio de Janeiro ainda estava distante dos padrões internacionais de acessibilidade e segurança para pedestres, uma vez que a maioria das calçadas apresentam inúmeros desníveis, barreiras, falhas de pavimentação e manutenção precária, que dificultam a locomoção das pessoas.²⁷⁹

Após a investigação sobre as calçadas do Rio de Janeiro, o relatório diagnóstico de 2018 concluiu:

Mesmo com todo esforço normativo, a garantia de implantação de calçadas acessíveis ainda constitui um desafio em relação ao licenciamento e à fiscalização, bem como quanto às medidas consequentes, assim como o próprio modelo vigente,

²⁷⁶ Loc. cit.

²⁷⁷ PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO - PCRJ. [internet]. **Diagnóstico intersetorial integrado da Cidade do Rio de Janeiro (2018)**. Disponível em: <http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/10402268/4259609/Relatorio_CTPD_2018_Diagnostico_Intersetorial_Integrado_Completo.pdf>. Acesso em: 14 jan 2023

²⁷⁸ Loc. cit.

²⁷⁹ Loc. cit.

que deixa ao proprietário do lote a responsabilidade pela manutenção e construção de sua calçada.²⁸⁰

Com o fim de assegurar diálogo com a população e participação social ao planejamento urbano, após esse diagnóstico elaborado no ano de 2018, em outubro de 2019 foi formado um Grupo de Interlocutores para a Revisão do Plano Diretor, com diversos setores da sociedade civil, como associação de moradores, movimentos sociais, universidades, setores empresariais e produtivos, bem como setores governamentais, das três instâncias federativas. Foram realizadas oito reuniões plenárias para discussão sobre a base da Política Urbana (princípios, objetivos e diretrizes); do Diagnóstico Intersetorial Integrado; e do andamento das discussões sobre o Macroordenamento Territorial.²⁸¹

Em virtude da pandemia de Covid-19, as atividades presenciais foram suspensas em março de 2020 e o foco se voltou para estudos, pesquisas e propostas relativas ao Macroordenamento Territorial e aos instrumentos urbanísticos para implementação do Plano Diretor; às ações estruturantes relativas às Políticas Setoriais; e à discussão sobre o aprimoramento e a atualização dos cinco sistemas que foram instituídos no Plano Diretor de 2011 (sistema integrado de planejamento e gestão urbana; sistema de informações urbanas; sistema de defesa da cidade; sistema de controle e uso do solo; sistema integrado de planejamento e gestão ambiental).²⁸²

Assegurando a participação social nas discussões sobre as políticas urbanas, com base nos objetivos de desenvolvimento sustentável da Organização das Nações Unidas - Agenda 2030, no ano de 2021, foram realizadas reuniões técnicas entre membros da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, Consultores do WRI e acadêmicos da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, para definição das bases da política urbana, isto é, princípios, objetivos e diretrizes. O WRI Brasil é um instituto de pesquisa voltado para ideias que promovam proteção ambiental, oportunidades econômicas e bem-estar humano, através do desenvolvimento de estudos e implementação de soluções sustentáveis de clima, florestas e cidades.

Destacam-se, por guardarem pertinência com esta pesquisa o princípio 6 das bases da política urbana: “garantia de acessibilidade para todas as pessoas, com ênfase naquelas com deficiências de qualquer natureza e mobilidade reduzida, considerando o processo de

²⁸⁰ Loc. cit.

²⁸¹ PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO - PCRJ. [internet]. **Plano Diretor da Cidade do Rio de Janeiro**. A revisão até 2021. PCRJ, 2021a. Disponível em: <<https://planodiretor-pcrj.hub.arcgis.com/pages/diagnostico>>. Acesso em 15 jan 2023.

²⁸² Loc. cit.

envelhecimento e o aumento da expectativa de vida da população”; os objetivos 1 e 4: “garantir o direito universal à cidade e fortalecer as identidades locais” e “garantir uma cidade segura, inclusiva e democrática”; e a diretriz 14: “universalização da acessibilidade aos espaços livres e edifícios públicos e privados, aos equipamentos urbanos e aos meios de transporte por pessoas ‘portadoras’ de deficiência, com mobilidade reduzida, idosos e crianças.”

Nas discussões iniciais sobre os princípios do Plano Diretor, em que órgãos internos da Prefeitura atuaram, não houve participação de nenhum técnico da Secretaria Municipal da Pessoa com Deficiência, assim como não havia integrantes dessa pasta no Comitê Técnico de Acompanhamento do Plano Diretor. Em momento seguinte, organizações da sociedade civil – não foram aceitas inscrições de pessoas físicas - foram convidadas, por meio de chamamento público para, em conjunto com os técnicos, participarem dos seis grupos de elaboração do Plano Diretor Municipal: Princípios, diretrizes e objetivos da política urbana e territorialização das políticas setoriais; Ordenamento territorial; Instrumentos da política urbana; Estratégias de Implementação, acompanhamento e gestão democrática do Plano Diretor; Parcelamento do Solo; e Uso e Ocupação do solo.²⁸³

O chamamento público tinha como objeto a seleção de entidades da sociedade civil, isto é, entidades privadas sem fins lucrativos, universidades, entidades de classe e movimentos sociais organizados para participação ativa no processo de elaboração da revisão do plano diretor e da Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo do Município do Rio de Janeiro. Para tanto, cada entidade deveria indicar um representante titular e um suplente para participar das reuniões semanais, podendo ter representantes distintos em cada grupo.²⁸⁴ Ao todo, 111 entidades da sociedade civil participaram dos debates.

Dentre elas, identificou-se a participação de entidades voltadas à defesa dos direitos das pessoas com deficiência, como do Conselho Municipal de Defesa dos Direitos das Pessoas com Deficiência – Comdef-RJ e o Instituto JNG - Projetos de Inclusão Social. O Comdef-RJ contribuiu por meio de sua conselheira, com o oferecimento de conceitos técnicos

²⁸³ PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO - PCRJ. [internet]. **Revisão do Plano Diretor da Cidade do Rio de Janeiro**. Grupo 1. Princípios, diretrizes e objetivos da política urbana e territorialização das políticas setoriais. PCRJ, 2021f. Disponível em: <<https://planodiretor-pcrj.hub.arcgis.com/pages/grupo1>>. Acesso em: 16 jan 2023.

²⁸⁴ Idem. **Ata da reunião de deliberação** sobre o “Chamamento público para seleção de organizações da sociedade civil para participar do processo de elaboração da Revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Sustentável e da Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo da Cidade do Rio de Janeiro - LPUOS”. Registrada em 22 mar 2021. PCRJ, 2021b. Disponível em: <<https://planodiretor-pcrj.hub.arcgis.com/pages/chamamento-publico>>. Acesso em: 20 jan. 2023.

relacionados à acessibilidade para que fossem incluídos no glossário do Plano Diretor. Ela também contribuiu com correções de terminologia e em diversas passagens com o fim de assegurar previsões relacionadas à acessibilidade para todos e observância do desenho universal no espaço urbano, notadamente nas seções dedicadas a objetivos e diretrizes, mas também na seção destinada à política de mobilidade e transportes.²⁸⁵

Contribuições também foram feitas pelo representante do Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Rio de Janeiro, Senhor Arnaldo Lyrio, que destaca que não basta a requalificação das calçadas, é preciso um “programa permanente e global de tratamento das calçadas, não apenas as já implantadas, mas todas as que forem adjacentes a novas obras e constituintes de praças, parques e o espaço público em geral.” Ele sugere que a acessibilidade seja tratada como um princípio, dada a transversalidade de seu conceito e o fato de não haver mobilidade sem acessibilidade. Nesta esteira, assevera:

Estudos de mobilidade urbana devem ser precedidos com a avaliação da acessibilidade implantada. Em outras palavras, redes de Acessibilidade devem ser a base para a formulação de planos de mobilidade urbana. A prioridade para as pessoas se inicia com o atendimento às condições de circulação livre, independente e segura.²⁸⁶

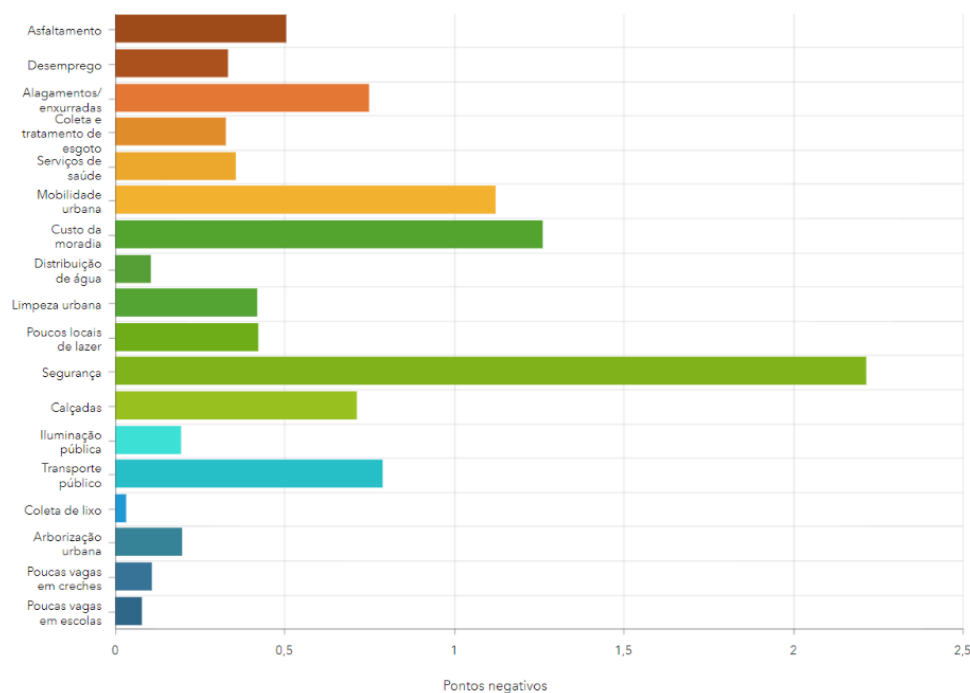
Após essa fase, foram empreendidas enquetes por meio de plataforma criada com o fim de consultar a população sobre as necessidades da cidade (planodiretor.rio), em algumas das perguntas a acessibilidade para pessoas com deficiência foi tangenciada. Neste sentido, na primeira enquete feita, na análise dos pontos negativos dos bairros de residência dos participantes, em uma escala de 0 a 2,5, as calçadas receberam a pontuação de 0,71, ficando atrás apenas de segurança, custo de moradia, mobilidade urbana (tema em que a acessibilidade também está incluída), alagamentos e transporte público.²⁸⁷ Isso demonstra a insatisfação da sociedade em relação a essa infraestrutura urbana.

²⁸⁵ PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO - PCRJ. [internet]. **Revisão do Plano Diretor da Cidade do Rio de Janeiro**. Grupo 1. Princípios, diretrizes e objetivos da política urbana e territorialização das políticas setoriais. PCRJ, 2021f. Disponível em: <<https://planodiretor-pcrj.hub.arcgis.com/pages/grupo1>>. Acesso em: 16 jan 2023.

²⁸⁶ Loc. cit.

²⁸⁷ Idem. Plano diretor da Cidade do Rio de Janeiro. **Resultado das enquetes**. PCRJ, 2021d. Disponível em: <<https://planodiretor-pcrj.hub.arcgis.com/pages/enquete-publica#resultados>>. Acesso: 20 jan 2023.

Gráfico 3 - Pontos negativos do bairro de residência (1ª enquête)



Fonte: PCRJ ²⁸⁸

Ao abordar a mobilidade urbana, em uma escala de avaliação de 1 a 5 estrelas, a facilidade de andar a pé no Rio de Janeiro obteve a média ponderada de 2,6 na primeira enquête. Na segunda enquête, no quesito “tolerância e inclusão”, o grau de concordância obtido em relação à acessibilidade dos espaços públicos alcançou 1,93, em uma escala de 1 a 4 na segunda enquête.

Os dados obtidos revelam que a população carioca não considera a acessibilidade urbanística (ainda que nem sempre tratada sobre essa rubrica) um ponto forte e positivo na cidade, portanto, reclama atenção e relevância na revisão do plano diretor.

Ainda no âmbito do Poder Executivo, no processo de revisão do Plano Diretor foram realizadas audiências públicas, para as quais, para que a população pudesse sugerir temas relevantes para debates, foi criada uma plataforma denominada “contribua”. Segundo dados fornecidos pela Prefeitura, 405 contribuições foram feitas, dentre elas se repetiu a solicitação para maior atenção às condições para mobilidade ativa de pessoas, através de implantação de ciclovias e melhorias e manutenção de calçadas, bem como fiscalização e controle do uso de

²⁸⁸ PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO - PCRJ. [internet]. Plano diretor da Cidade do Rio de Janeiro. **Resultado das enquetes**. PCRJ, 2021d. Disponível em: <<https://planodiretor-pcrj.hub.arcgis.com/pages/enquete-publica#resultados>>. Acesso: 20 jan 2023.

calçadas, tendo em vista que com frequência são ocupadas inadequadamente por ambulantes e bancas de jornal, configurando obstáculos ao trânsito de pedestres.²⁸⁹

No que tange à acessibilidade no meio urbano, como fruto das discussões levadas a cabo, na política setorial de infraestrutura, formulou-se o objetivo cinco (O5): “Promover a melhoria das condições de mobilidade da população nas vias públicas, nas calçadas e em outras vias de circulação, com conforto e segurança, incluindo os grupos de mobilidade reduzida”, e como diretriz relacionada (D10): “Corrigir o desequilíbrio existente na apropriação do espaço utilizado para a mobilidade urbana, propiciando a acessibilidade universal e favorecendo os modos não motorizados e coletivos em detrimento do automóvel individual, em especial o uso de bicicletas.” As ações estruturantes relativas a essa diretriz são:

AE 48: Elaborar projetos de desenho urbano a partir de normativa de padrões de urbanização, definindo parâmetros para pavimentação e manutenção das calçadas e ciclovias, acessibilidade universal, dispositivos de infraestrutura verde e azul baseados na natureza, ordenamento das redes de infraestrutura aéreas e subterrâneas adequados às diversas regiões da cidade, através da criação de grupo de trabalho.

AE 49: Elaborar normativas sobre as responsabilidades sobre a manutenção das calçadas.

AE 50: Priorizar o pedestre e o ciclista na criação de novas vias urbanas ou reurbanização das existentes, com largura mínima de calçada de 3,0m.

AE 52: Adequar do mobiliário urbano novo e do existente com o conceito de acessibilidade universal, concentrando o mesmo na faixa de serviço das calçadas e mantendo faixa livre mínima para circulação de pedestres de 1,50m.²⁹⁰

Também foram elaboradas ações estruturantes de implementação de acessibilidade no que tange à política setorial de mobilidade, com o objetivo de “garantir o acesso universal ao transporte público e coletivo e à mobilidade urbana como direito social, de forma inclusiva, integrada e segura” (O1):²⁹¹

²⁸⁹ PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO - PCRJ. [internet]. **Contribua**. PCRJ, 2022. Disponível em: <<https://planodiretor-pcrj.hub.arcgis.com/pages/contribua#encaminhamentos>>. Acesso em 20 out 2022.

²⁹⁰ Idem. [internet]. Plano diretor da Cidade do Rio de Janeiro. **Atualização das políticas setoriais: Infraestrutura e manutenção**. PCRJ, 2021c. Disponível em: <<https://www.rio.rj.gov.br/documents/91237/4bedc1a8-4b30-4246-9f08-f2caa7e766e5>>. Acessível em: 15 jan 2023.

²⁹¹ PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO - PCRJ. [internet]. Plano diretor da Cidade do Rio de Janeiro. **Atualização das políticas setoriais: Mobilidade e transportes**. PCRJ, 2021e. Disponível em: <<https://www.rio.rj.gov.br/documents/91237/3d032e64-3d44-4215-99b8-33538fc747b4>>. Acesso em: 15 jan. 2023.

AE 02: Implantar rotas e redes integradas de transporte ativo ao sistema de transporte coletivo, por meio da requalificação do espaço público, garantindo acessibilidade universal e o deslocamento seguro de pedestres e ciclistas.

AE 03: Elaborar legislação para as ruas da cidade com prioridade para os pedestres, arborização e ciclovias, com foco em acessibilidade, segurança e adaptação às mudanças climáticas.

AE 04: Elaborar plano e projetos intersetoriais para melhoria das calçadas e ciclovias da cidade com foco nos grandes eixos viários e de conexão de transportes, incluindo melhorias na drenagem urbana, implantação de infraestrutura verde, aumento da cobertura arbórea nas calçadas, com especial atenção para as necessidades de mulheres, crianças, pessoas com deficiência e idosos.

Outro objetivo elaborado que guarda relação com o tema abordado nessa dissertação é a garantia de “deslocamentos de pedestres, ciclistas e demais usuários de transporte ativo, com foco na promoção de percursos seguros e adequadamente distribuídos e conectados aos demais modos de transporte” (O3). Dele decorre a seguinte ação estruturante:

AE 12: Elaborar projetos de desenho urbano para os logradouros nas centralidades existentes e projetadas, baseados nos parâmetros indicados pelo Caderno de Calçadas Cariocas, priorizando a mobilidade ativa e garantindo acessibilidade universal, implantação de infraestruturas verdes e ordenamento das redes de infraestrutura aéreas e subterrâneas, objetivando a melhoria de experiência de viagem a pé com especial atenção para as necessidades de mulheres, crianças, pessoas com deficiência e idosos.

As ações estruturantes previstas refletem uma maior e relevante atenção por parte do município para a acessibilidade urbanística, no entanto, a elaboração de rotas acessíveis não faz parte delas, nem mesmo diagnósticos para tanto, o que gera preocupação em relação a sua efetiva concretização.

Como resultado dos debates, em setembro de 2021 o Poder Executivo Municipal encaminhou à Câmara Municipal do Rio de Janeiro o Projeto de Lei Complementar nº 44/2021 (PLC), que dispõe sobre a revisão do Plano Diretor Municipal. Nele, são arrolados como princípio da política urbana o alinhamento com os preceitos da Agenda 2030 e seus Objetivos do Desenvolvimento Sustentável – ODS, aos princípios e diretrizes da Nova Agenda Urbana da Organização das Nações Unidas – ONU e função social da Cidade, que, passa a ser expressamente conceituada como o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à justiça social, aos direitos sociais e aos direitos das minorias.²⁹²

²⁹² RIO DE JANEIRO (RJ). **Projeto de Lei Complementar nº 44/2021**. Dispõe sobre a política urbana e ambiental do município, institui a revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Sustentável do Município do Rio de Janeiro e dá outras providências. [...] Rio de Janeiro. Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <<https://planodiretor-pcrj.hub.arcgis.com/documents/projeto-de-lei-complementar-n%C2%BA-44-2021-revis%C3%A3o-do-plano-diretor/explore>>. Acesso em: 04 mar 2022.

O rol anunciado no dispositivo deve ser interpretado como exemplificativo, uma vez que as condições de vulnerabilidade e subrepresentatividade tratadas no capítulo 1 desta dissertação justificam a inclusão das pessoas com deficiência nesse conceito. Isso se repete em outros dispositivos do PLC, mas não há qualquer razão para a exclusão desse grupo minoritário.

Além desses, o inciso XIII do artigo 3º do PLC enuncia como princípio a garantia de acessibilidade em todas as intervenções urbanas públicas e privadas, inclusive no licenciamento de edificações em geral, e a adoção do conceito de desenho universal. Inserir esse conceito como princípio traz para a matéria maior concretude e compromisso com as normas técnicas, o que representa outro avanço para o alcance da acessibilidade urbanística e inclusão social das pessoas com deficiência na cidade.

O Projeto de Lei Complementar traz mais luz à necessária inclusão da pessoa com deficiência do que ocorria no plano diretor em vigor e que ora está em processo de revisão. Com efeito, dentre os objetivos da política urbana está a garantia de equidade social e territorial de direitos e oportunidades a todos os moradores da cidade, dentre os quais há expressa menção às pessoas com deficiência, bem como a manutenção em boas condições de uso de parques, praças e calçadas, promovendo a melhoria das condições de permanência e circulação dos pedestres, incluindo os grupos de mobilidade reduzida, com conforto, segurança e autonomia.

Em consonância com os princípios e objetivos, é diretriz da política urbana a implementação de princípios e soluções de acessibilidade e caminhabilidade com base no desenho universal, visando à garantia de acesso às edificações públicas e privadas, aos espaços públicos, às vias e às calçadas pelas pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzida. No entanto, ao versar sobre as bases para a execução da política urbana, tal qual ocorre no plano diretor vigente, a implantação do desenho universal ou de rota acessível não está inserida.

Há, por outro lado, em caráter inovador, previsão de acessibilidade no dispositivo voltado a preparar a Cidade para o enfrentamento de crises sanitárias (artigo 8º), em que se estabelece que devem ser priorizadas medidas estruturantes de incentivo à mobilidade ativa, através de calçadas para caminhabilidade segura e garantia de acessibilidade universal, com dimensionamento adequado do espaço público visando à circulação segura dos pedestres e das pessoas com deficiência e mobilidade reduzida.

O PLC estabelece como objetivo da política de mobilidade e transporte a garantia de deslocamentos por meios ativos, com percursos seguros e para tanto, é diretriz prioritária

dessa política a melhoria das condições de caminhabilidade, provendo calçadas adequadas e inclusivas.

Além disso, ao dispor sobre as condições de parcelamento e remembramento do solo, a proposta legislativa prevê que todos os projetos de abertura de logradouros deverão ser concebidos e executados de forma a propiciar acessibilidade às pessoas com deficiência, de acordo com as normas técnicas, e que as calçadas devam ter larguras de três metros, guardando uma faixa livre contínua de um metro e cinquenta centímetros para a circulação de pedestres e pessoas com deficiência. Também está previsto que as calçadas terão de apresentar acabamento ou revestimento antiderrapante, regular, firme e contínuo e serem dotadas de rampas de acessibilidade universal de acordo com as normas técnicas em vigor.

Atento ao direito de pessoas com deficiência à mobilidade na cidade, no que concerne aos logradouros, o PLC estabelece que:

Art. 298. Quando se fizerem necessários reparos ou reconstruções das calçadas, em consequência de obras realizadas por concessionários ou permissionários de serviço público, por Autarquias, Empresas ou Fundações, do Município, do Estado ou da União, ou ainda em consequência do uso permanente por ocupantes destas, caberá aos responsáveis pela obra a responsabilidade de sua execução, feita de maneira a não resultarem remendos, ainda que seja necessário refazer ou substituir, completamente, todo o revestimento.

Parágrafo único. Quando as obras se realizarem a menos de dez metros das esquinas, será exigida a construção de rampas de acessibilidade conforme a legislação em vigor e as normas técnicas específicas.

E a fim de que as rampas construídas pelos proprietários de imóveis particulares não empreendam construções fora dos padrões técnicos de segurança para os pedestres, o artigo 339 preceitua que serão permitidas rampas, escadas e plataformas elevatórias para acesso de pedestres e pessoas com deficiência. Essas rampas poderão ter inclinação máxima de dez por cento, não podendo ultrapassar a altura de cinquenta centímetros nem prejudicar o atendimento às normas de acessibilidade em vigor.

Embora essa previsão seja de extrema importância e demonstre atenção inovadora por parte do Poder Executivo, que passa a tratar a questão em sede de plano diretor, logo após, no parágrafo 6º, a forma irrestrita com que se permite a colocação de mesas, cadeiras, bancos, jardineiras etc para repouso nas faixas de afastamento frontal das edificações comerciais e mistas gera receio de que venham a constituir obstáculos à mobilidade de pessoas com deficiência.

A única exigência que o dispositivo fazia na primeira versão encaminhada à Câmara Municipal era que o mobiliário instalado pudesse ser usufruído de modo irrestrito pela população em geral, todavia, por meio da Emenda Modificativa nº 65, o Poder Executivo

limitou a colocação do mobiliário à regulamentação em legislação específica. Isso mostra maior cautela com o uso das calçadas, já que o histórico de desordem urbana e a desatenção da população com as questões coletivas, poderia ensejar má utilização do espaço público e configurar obstáculos ao trânsito de pessoas com deficiência, sobretudo para aquelas que se locomovem em cadeiras de rodas e as pessoas com deficiências visuais.

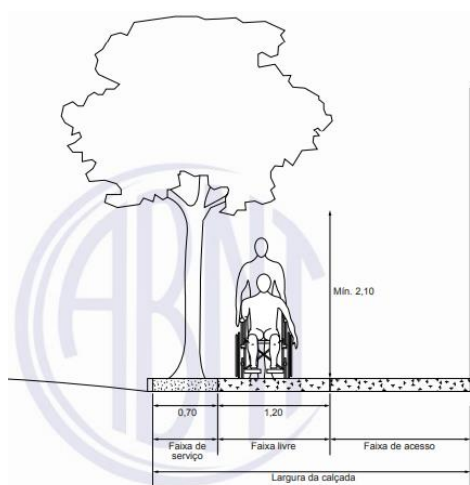
Ainda sobre o tema da mobilidade acessível nos espaços públicos, o projeto de lei complementar que revisa o plano diretor em vigor aduz:

Art. 377. As calçadas, praças, praias, parques e demais espaços públicos são bens de uso comum do povo afetados à circulação de pessoas e à convivência social, admitidos outros usos em caráter excepcional e precário.

§ 1º O uso dos espaços públicos tem como princípio permitir a livre circulação de todas as pessoas no espaço urbano, de forma autônoma, segura e confortável, com a adoção do desenho universal na urbanização desses espaços.

O PLC afirma expressamente que as calçadas são bens públicos de uso comum do povo, mas não houve alteração em relação à responsabilidade pela construção e manutenção delas, que seguem sendo encargo do proprietário. Ao Poder Público, segundo expressado no texto, cabem o licenciamento e fiscalização de obras e da manutenção destas áreas. São expressamente vedados estacionamentos irregulares em calçadas e a determinação de que seja preservada a faixa livre de obstáculos para a circulação de todos, bem como que os elementos do mobiliário urbano, inclusive os postes dos serviços públicos, devem estar contidos na faixa de serviço do logradouro público, sem obstruir as travessias e as faixas de livre circulação e sem causar o empachamento da paisagem.

Figura 9 – Faixas de uso da calçada



(a)



(b)

Fonte: (a) ABNT²⁹³ e (b) WRI BRASIL²⁹⁴

Neste sentido, veda que os elementos do mobiliário urbano ocupem ou estejam projetado no leito carroçável das vias ou obstruam a circulação de pedestres, impedindo a locomoção de pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida, ou ainda, o acesso a faixas de travessia de pedestres, rampas, escadas ou entradas e saídas de público, sobretudo as de emergência para PCD.

Com o fim de condicionar a instalação de mesas e cadeiras a licenciamento, a Emenda Modificativa nº 203, altera o parágrafo 2º do artigo 378 do PLC para limitar a instalação de aparatos em calçadas à preservação de faixa livre de obstáculos para a circulação segura para todos. No mesmo sentido, a Emenda Modificativa nº 204, acrescenta novo artigo ao PLC n. 44/2021:

Art. As calçadas das edificações comerciais e mistas poderão ser ocupadas a título precário com mesas, cadeiras, bancos, jardineiras, guarda-sol, demais equipamentos removíveis, sem alteração do nível existente, conforme regulamentação em legislação específica, e não poderão causar prejuízo à acessibilidade e à livre circulação de pedestres, à arborização e ao paisagismo existentes e às infraestruturas instaladas.

Outra previsão do Projeto de Lei Complementar n. 44 de 2021 que merece destaque é a do artigo 385, inciso II, que cuidando dos projetos no espaço público determina que voltados para reurbanização, implementados pelo Poder Público ou por particulares no Município, deverão seguir prioritariamente a “criação de rotas acessíveis para pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida entre equipamentos culturais, de lazer, saúde e estações de transporte, com pavimentação em materiais antiderrapantes e permeáveis, modulares e de fácil reposição” e que os projetos de calçadas terão que garantir “uma faixa livre contínua de um metro e cinquenta centímetros para a circulação de pedestres e pessoas com deficiência, atendendo às normas técnicas em vigor para a matéria”.²⁹⁵

²⁹³ ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS - ABNT. **NBR 9050: Acessibilidade a edificações, mobiliário, espaços e equipamentos urbanos**. Rio de Janeiro: ABNT, 2020. Disponível em: <https://www.caurn.gov.br/wp-content/uploads/2020/08/ABNT-NBR-9050-15-Acessibilidade-emenda-1_-03-08-2020.pdf>. Acesso em: 12 fev. 2022.

²⁹⁴ WRI BRASIL. [internet]. **Os 8 princípios da calçada**. Publicado em 01 abr. 2015. Disponível em: <<https://www.wribrasil.org.br/noticias/os-8-principios-da-calcada>>. Acesso em: 22 fev. 2023.

²⁹⁵ RIO DE JANEIRO (RJ). **Projeto de Lei Complementar nº 44/2021**. Dispõe sobre a política urbana e ambiental do município, institui a revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Sustentável do Município do Rio de Janeiro e dá outras providências. [...] Rio de Janeiro. Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <<https://planodiretor-pcrj.hub.arcgis.com/documents/projeto-de-lei-complementar-n%C2%BA-44-2021-revis%C3%A3o-do-plano-diretor/explore>>. Acesso em: 04 mar 2022.

Art. 388. Os elementos do mobiliário urbano, inclusive os postes dos serviços públicos, devem estar contidos na faixa de serviço da calçada, sem obstruir a faixa livre de circulação, observadas as seguintes restrições:

I – ocupar ou estar projetado sobre o leito carroçável das vias;

II – obstruir a circulação de pedestres ou configurar perigo ou impedimento à locomoção de pessoas com deficiência e mobilidade reduzida; e

III – obstruir o acesso a faixas de travessias de pedestres, rampas, escadas ou entradas e saídas de público, sobretudo as de emergência ou para pessoas com deficiência e mobilidade reduzida.

Parágrafo único. A construção de canteiros, gradis, balizadores e outros aparatos nas calçadas dependerá de licença da Prefeitura, observada, em qualquer hipótese, a preservação de faixa livre de obstáculos para circulação de pedestres a que se refere este artigo.

Na linha do planejamento de acessibilidade e do comando oriundo do já mencionado parágrafo terceiro do artigo 41 do Estatuto da Cidade, nas disposições transitórias do Projeto de Revisão do Plano Diretor do Município do Rio de Janeiro, no artigo 460, fica estabelecido que o Poder Executivo deverá elaborar plano de rotas acessíveis que disponha sobre os passeios públicos a serem implantados ou reformados pelo Poder Público, com vistas a garantir acessibilidade da pessoa com deficiência ou com mobilidade reduzida a todas as rotas e vias existentes.

Nota-se evolução dispositiva em âmbito municipal no que tange ao planejamento urbano municipal de acessibilidade, não obstante, ainda se tratar de projeto de lei, passível de alterações. Mesmo que seja sancionado sem modificações quanto aos enunciados voltados a acessibilidade nos logradouros e calçadas, importa recordar que desde o ano de 2015 já havia previsão legislativa sobre o dever do Município de criar plano de rota acessível, o que ainda não foi cumprido.

Em setembro de 2021, o Projeto de Lei Complementar n. 44/2021, que dispõe sobre o plano diretor municipal da Cidade do Rio de Janeiro foi encaminhado para a Câmara Municipal, onde, por meio da Comissão Especial, são debatidos os termos do PL em reuniões e audiências públicas. Em consulta às atas das audiências disponibilizadas na internet, buscou-se pelo parâmetro “acessibilidade” e “deficiência” a fim de analisar se o tema foi tratado.

Em algumas delas a população mostrou sua insatisfação com as condições de acessibilidade encontradas no município, com destaque para a escassez de sinais sonoros e piso podotátil nas calçadas (ou mesmo instalação inadequada) para orientação de pessoas cegas e com baixa visão, mencionadas na audiência do dia 01 de junho de 2022 e do dia 06 do mesmo mês. Cumpre salientar a importante afirmação feita no 01/06/2022, de que muitas pessoas com deficiência não estariam presentes no evento em razão da ausência de

acessibilidade na cidade, o que confirma que este é um fator de segregação, que impossibilita a partição social e o exercício da cidadania.

Com a investigação realizada, verificou-se que o direito de acessibilidade está em construção no seio da sociedade. O tema é fartamente tratado em normas internacionais, como também segue avançando nas nacionais e até em escala municipal, a exemplo do Rio de Janeiro, que já inseriu a acessibilidade como diretriz ou princípio em diferentes normas. No entanto, ainda são escassas as políticas públicas de efetivação desse direito, o que contribui para que permaneça atual a segregação de pessoas com deficiência do corpo urbano.

Com a análise do tratamento dispensado ao tema na revisão do plano diretor municipal do Rio de Janeiro, a implementação de calçadas acessíveis se mostra promissora e, uma vez que se torne realidade, será importante instrumento de transformação e um remédio para injustiça cultural-valorativa que vem cercando às pessoas com deficiência na cidade.

CONCLUSÃO

Há extensa legislação, de nível internacional, nacional e municipal atribuindo ao ente público, em especial ao Município, a competência para a política urbana, no bojo da qual se insere a atividade de planejamento urbano; todavia, poucas são as políticas públicas voltadas para a promoção de acessibilidade urbanística.

A presente dissertação buscou situar a acessibilidade no debate do planejamento urbano, trabalhando-a como direito social fundamental da pessoa com deficiência, por meio do qual esse grupo alcança a efetiva inclusão, a participação na vida da urbe e a cidadania. Assim, ao longo do texto foi abordado que uma das políticas públicas necessárias à garantia dos direitos sociais-fundamentais de pessoas com deficiência é a implementação de acessibilidade urbanística nas calçadas e passeios públicos existentes na cidade, sobretudo no Centro, que é o local com maior fluxo de pedestres. Cumpre ao planejador reconhecer as diferenças que marcam uma sociedade plural, voltando atenção para as condições inerentes aos seres humanos e valorizando suas características.

Fortalecendo essa ideia, a Lei Federal nº 10.257/2001 – Estatuto da Cidade estabelece a competência da União para promover, por iniciativa própria e em conjunto com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, programas de melhorias das calçadas e dos passeios públicos, do mobiliário urbano e dos demais espaços de uso público (inciso III do artigo 3º) e instituir diretrizes para desenvolvimento urbano que incluam regras de acessibilidade aos locais de uso público (inciso IV do mesmo artigo). Dentre as diretrizes gerais da política urbana estabelecidas nessa lei está a garantia do direito a cidades sustentáveis, o planejamento do desenvolvimento das cidades e a garantia de condições condignas de acessibilidade.

No âmbito do Município do Rio de Janeiro, a Lei Orgânica, no artigo 13, estabelece que o Município buscará assegurar às pessoas com deficiência a plena inserção na vida econômica e social e o total desenvolvimento de suas potencialidades, com qualidade de vida compatível com a dignidade humana, porém é omissa no que tange a garantias de condições adequadas de mobilidade, já que não trata expressamente da acessibilidade nos logradouros. Por outro lado, a responsabilidade municipal pode ser extraída de outros dispositivos, como o artigo 317 ao prelecionar que o Município garantirá, com vistas a facilitar a locomoção de pessoas com deficiência, rebaixamentos, rampas e outros meios adequados de acesso em logradouros, edificações em geral e demais locais de uso público.

Considerando que o plano diretor é o instrumento básico do planejamento urbano, conclui-se que cabe ao Município instituir nele princípios, diretrizes e, mormente, metas voltadas à implementação da acessibilidade, pois ela é corolário da mobilidade urbana e, como tal, meio para o exercício de todos os direitos humanos da pessoa com deficiência - condição indispensável ao convívio humano e para o crescimento da cidade enquanto *locus* de inclusão social.

Ainda com o fim de analisar as responsabilidades com a promoção da acessibilidade nas vias urbanas, foi apurado que uma dificuldade encontrada para a mobilidade sustentável em todo o país deriva da divergência em relação à responsabilidade pela construção e manutenção das calçadas. Por esta razão, foi estudada sua natureza jurídica, por meio de leis, doutrinas e jurisprudência.

Concluiu-se que se trata de bem público de uso comum do povo e, por essa razão, a responsabilidade sobre a construção, conservação e manutenção não pode ser transferida para os particulares indiscriminadamente. Há julgado do STJ em que é confirmada a natureza pública do bem, no entanto, é reconhecido um compartilhamento de responsabilidades.

Em suma, embora em nenhuma hipótese se extinga a responsabilidade do Município, existe a possibilidade de transferência do ônus de conservar e de construir calçada na extensão da testada. Além disso, é necessário que se estabeleça um controle dos padrões a serem observados pelos particulares por ocasião da construção ou reforma, bem como que a fiscalização relativa ao cumprimento das normas relativas à manutenção e conservação das calçadas deve ser presente e efetiva por parte do titular do bem público, a fim de garantir trânsito seguro e acessível nelas.

É importante ainda destacar que os bens públicos urbanos também estão vinculados ao dever constitucional de cumprimento da função social, portanto é dever do Estado zelar pela garantia de que eles sirvam ao bem-estar da população.

Prosseguindo na pesquisa, analisaram-se as políticas públicas formuladas sobre acessibilidade. Apurou-se que a União, em 2015, lançou um instrumento para auxiliar a elaboração de planos de mobilidade municipais, denominado “Caderno de Referência para Elaboração de Plano de Mobilidade Urbana – PlanMob”, por meio do então Ministério das Cidades, com vistas à promoção de inclusão social, sustentabilidade ambiental, gestão participativa e democratização do espaço urbano. Trata-se de um caderno com informações sobre os elementos básicos para o planejamento da mobilidade. Essa foi a contribuição do governo federal mais significativa sobre o tema, averiguada neste estudo.

Tendo em vista o protagonismo do Município no planejamento urbano, a título ilustrativo e de colaboração com a pesquisa, foram analisadas experiências municipais de outros Estados, referentes à acessibilidade urbanística. Por conseguinte, constatou-se que, antes mesmo da promulgação da Lei Brasileira de Inclusão, o Município de Porto Alegre instituiu, em 2011, o Plano Diretor de Acessibilidade, por meio da Lei Complementar nº 678. Entretanto, segundo estudo realizado nesse município em 2016, poucos avanços haviam sido logrados efetivamente, pois ao longo das ruas analisadas ainda inexistiam rampas de acesso, a construção e a conservação das ruas eram precárias, dentre outros problemas.

Notou-se, também, que, por meio da Lei Municipal nº 16.673 de 2017, o Município de São Paulo instituiu o Estatuto do Pedestre, com o objetivo de criação da cultura do transporte a pé, e, por via de consequência, a implementação de melhorias de infraestrutura que conduziram ao êxito desse objetivo. O mesmo município também promulgou o Decreto Municipal nº 59.671 de 7 de agosto de 2020, o qual consolida critérios para padronização das calçadas da cidade e regulamenta em âmbito municipal a LBI e o Decreto Federal nº 5.296 (sobre acessibilidade).

Embora o plano de rota acessível ainda não seja uma política objeto da atenção devida pelos Municípios, recentemente o Município de Campinas a adotou. No ano de 2020 instituiu, por meio do Decreto Municipal nº 20.928 de 18 de junho de 2020, o Comitê Municipal Intersectorial para promover e coordenar a elaboração do Plano Municipal de Rotas Acessíveis. Após a realização de diagnóstico e coleta dos dados necessários, inclusive em audiências públicas, em setembro de 2022 foi publicado o Decreto Municipal nº 22.391, instituindo no Município de Campinas o Plano Municipal de Rotas Acessíveis, tratando dos passeios públicos a serem implantados ou reformados, com vistas a garantir acessibilidade da pessoa com deficiência ou com mobilidade reduzida a todas as rotas e vias existentes. O Anexo I do referido decreto traz a lista dos locais a serem contemplados com rotas acessíveis.

Os planos de rotas acessíveis são instrumentos obrigatórios para os municípios que tenham plano diretor, nos termos estabelecidos pela Lei Federal 10.257 de 2001, e medida garantidora de mobilidade sustentável e acessível para pessoa com deficiência e mobilidade reduzida, mas ainda não é medida amplamente implementada nos municípios brasileiros. Por todo o exposto, este estudo considera importante que haja fomento por parte da União e dos Estados na sua elaboração.

No do Rio de Janeiro, o programa de acessibilidade apurado é denominado “Caderno Calçadas Cariocas”, elaborado com o fim embasar os procedimentos técnicos para promoção de maior acessibilidade no espaço urbano para os eventos esportivos internacionais ocorridos

nessa cidade (em 2014 e 2016). Nele, o próprio Município do Rio de Janeiro afirma estar “distante dos padrões internacionais em termos de acessibilidade e segurança do pedestre”. Passados anos desde a elaboração do documento e a realização dos jogos internacionais, as intervenções de acessibilidade realizadas no espaço urbano estão muito aquém do necessário e não se mostram suficientes para oferecer às pessoas com deficiência condição adequada de trânsito pela cidade de forma autônoma e segura.

Sabe-se que não se trata de questão de rápida solução, por isso é relevante a realização de diagnóstico, que perceba a realidade, as peculiaridades e a dinâmica da cidade objeto da observação, para posterior elaboração de plano de rota acessível, nos termos propostos no parágrafo 3º do artigo 41 do Estatuto da Cidade, isto é, iniciando-se pelos locais de grande atração de pedestres. Porém, essa política ainda não foi implementada pelo Município do Rio de Janeiro. Apesar de terem sido criados grupos do âmbito do Poder Executivo Municipal que poderiam colaborar com a referida política, como o Revitaliza Rio e a Comissão Permanente de Acessibilidade, não houve colaboração efetiva neste sentido.

Por meio do Decreto Municipal nº 48.340 de 01 de janeiro de 2021, que dispõe sobre a atual organização básica do Poder Executivo do Município do Rio de Janeiro, foi examinado que os principais órgãos públicos municipais cariocas diretamente envolvidos com a acessibilidade urbanística são: Secretaria Municipal de Planejamento Urbano (SMPU), competente para a elaboração de projetos de lei e projetos urbanísticos e arquitetônicos necessários à municipalidade; Secretaria Municipal de Conservação (SECONSERVA), responsável pela conservação de calçadas; Secretaria Municipal de Transportes (SMTR), que possui competência para política de mobilidade urbana, incluindo-se a promoção do transporte ativo; e a Secretaria Municipal da Pessoa com Deficiência (SMPD). Todavia não existe articulação entre eles para a formulação de políticas públicas de efetivação da acessibilidade, demonstrada em protocolos ou normativas conjuntas afins, prolongando situação de violação de direitos humanos básicos e segregando minorias no tecido urbano.

Em consulta ao inquérito civil público em trâmite na Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva da Pessoa com Deficiência da Capital – PJTPDCAP, protocolado sob número MPRJ 2016.01180816, buscou-se identificar se foram noticiadas demandas relacionadas à ausência de acessibilidade urbanística no Centro da cidade. A pesquisa trouxe resultado negativo, uma vez que uma única ouvidoria foi identificada com o mesmo recorte espacial deste objeto de estudo.

No entanto, a análise do procedimento revelou que já houve levantamento de alguns elementos necessários à elaboração de um diagnóstico que subsidie a criação de plano de rota

acessível no Centro da cidade, tendo em vista que o Município já apurou os principais logradouros em relação ao fluxo de pedestres, por área de planejamento, e que no Centro estão localizadas 12 unidades de educação municipais, 40 unidades de educação ligadas à Secretaria Estadual; mais de 700 equipamentos de saúde, dos quais, cerca de 70 são de atenção primária. Além disso, são conhecidos os prédios culturais e de prestação de serviços públicos não contabilizados no procedimento em apreço. Além disso, a região é atendida por diferentes modais de transporte.

Outro dado relevante foi oferecido pela Secretaria Municipal da Pessoa com Deficiência, que realizou levantamento no ano de 2017 sobre as condições de acessibilidade de estações e terminais de transporte público, dos quais se conclui que as vias públicas, de forma geral, não são favoráveis à mobilidade de pessoas com deficiência e mobilidade reduzida.

Dentre os dados carreados aos autos do inquérito civil, chamou atenção o fato de que a calçada do Centro Integrado de Atenção à Pessoa com Deficiência - CIAD apresenta as melhores condições de acessibilidade, isto porque a acessibilidade não pode ser uma preocupação apenas nos locais de atendimento a pessoas com deficiência, isso é medida que favorece à segregação social desse grupo de pessoas.

No intuito de comparar os anseios da população carioca com deficiência com as políticas públicas de acessibilidade efetivamente adotadas no centro da Cidade do Rio de Janeiro, foram empreendidas entrevistas com representantes do Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa com Deficiência do Rio de Janeiro e com pessoas da sociedade civil. Optou-se por uma abordagem qualitativa dos dados, uma vez que interessava captar os valores, os sentimentos e as experiências dos entrevistados.

Depreendeu-se das manifestações que as pessoas entrevistadas entendem que as políticas públicas e as ações municipais existentes não garantem os direitos das pessoas com deficiência no Centro da Cidade do Rio de Janeiro e que isso é fator que contribui para o afastamento delas da rede de ensino e do mercado formal de trabalho. Cabe destacar uma forte correlação verificada nesta pesquisa: menores taxas de escolaridade e de participação no mercado de trabalho ampliam as chances de a deficiência levar à pobreza. Analisando o bojo das entrevistas, observou-se ainda nos discursos do grupo a ausência do sentimento de inclusão social e a presença de segregação. Além disso, manifestaram interesse em colaborar com o planejamento urbano, na busca de uma cidade mais inclusiva.

Deste modo, considera-se que a participação desse segmento populacional no planejamento urbano é medida impositiva, que tem o condão de propulsionar a acessibilidade

nas vias, afastando a necessidade de superação diária de barreiras, reduzindo os índices de desigualdade e promovendo a inclusão social dessa minoria.

Tendo em vista que o Plano Diretor Municipal do Rio de Janeiro, instituído pela Lei Complementar Municipal nº 111 de 2011, está sendo revisado, tal processo também foi analisado no decorrer do trabalho. Observou-se que, no plano vigente, muitas diretrizes tocam o tema, contudo, não há qualquer ação estruturante prevista para a efetiva implantação de acessibilidade na cidade do Rio de Janeiro, o que confirma a ideia de que o direito à acessibilidade urbanística no município ainda é algo abstrato, utilizado nos campos das diretrizes e princípios, mas ainda não levado a sério em políticas públicas.

Um primeiro passo em direção à efetivação de ações de acessibilidade foi dado com a criação do Fundo Municipal de Mobilidade Urbana Sustentável: o inciso III do artigo 3º da Lei que cria o Fundo prevê que seus recursos devem ser aplicados no desenvolvimento e execução de projetos e obras destinados a garantir a mobilidade de idosos, pessoas com deficiências ou restrição de mobilidade; conforme estabelecido pela Lei Federal nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000.

Isso reflete que as agendas de políticas públicas voltadas para acessibilidade urbanística já existem, ainda que sejam elas poucas e frágeis, bem como que já há previsão de um fundo para que as políticas sejam levadas a cabo. O que resta é a formulação efetiva de política pública e plano executivos (plano de rotas acessíveis) para transformar a acessibilidade em ação estatal.

No processo de revisão do plano diretor foi possível perceber a participação ativa do Conselho Municipal de Direitos da Pessoa com Deficiência e de pessoas que buscavam tutelar os interesses desse grupo. Também foi oportunizada participação da sociedade civil por meio de uma plataforma criada para este fim, denominada “Contribua” e em audiências públicas. Como resultado, nota-se a formulação de objetivos, assim como, de forma inovadora, ações estruturantes relacionadas à acessibilidade nas seções voltadas para a política setorial de infraestrutura e a de mobilidade.

As ações estruturantes previstas refletem uma maior e relevante atenção por parte do município para a acessibilidade urbanística, embora a elaboração de rotas acessíveis não faça parte delas, nem mesmo diagnósticos para tanto, o que gera preocupação em relação a sua efetiva concretização. A previsão constou das disposições transitórias do Projeto de Revisão do Plano Diretor do Município do Rio de Janeiro, no artigo 460.

No referido Projeto de Lei, ao dispor sobre as condições de parcelamento e remembramento do solo, está previsto que todos os projetos de abertura de logradouros

deverão ser concebidos e executados de forma a propiciar acessibilidade às pessoas com deficiência, de acordo com as normas técnicas, e que as calçadas devam ter larguras de três metros, guardando uma faixa livre contínua de um metro e cinquenta centímetros para a circulação de pedestres e pessoas com deficiência. Também está disposto que as calçadas terão de apresentar acabamento ou revestimento antiderrapante, regular, firme e contínuo e serem dotadas de rampas de acessibilidade universal de acordo com as normas técnicas em vigor.

Com os dados angariados ao longo da pesquisa, foi confirmada a hipótese que, embora haja farta legislação, as medidas adotadas pelo poder público não são suficientes para a garantia de acessibilidade às pessoas com deficiência nas calçadas e passeios públicos do Centro do Rio de Janeiro, o que contribui para as baixas taxas de escolaridade e empregabilidade da população com deficiência.

O tema é fartamente tratado em normas internacionais, como também segue avançando nas nacionais e até em escala municipal, a exemplo do Rio de Janeiro, que já inseriu a acessibilidade como diretriz ou princípio em diferentes normas. No entanto, ainda são escassas as políticas públicas de efetivação desse direito, o que contribui para que permaneça atual a segregação de pessoas com deficiência do corpo urbano.

Com a análise do tratamento dispensado ao tema na revisão do plano diretor municipal do Rio de Janeiro, verificou-se, ainda, que o direito de acessibilidade está em construção no seio da sociedade e que a implementação de calçadas acessíveis se apresenta como uma política promissora. Uma vez que se torne realidade, será importante instrumento de transformação e um remédio para injustiça cultural-valorativa que vem cercando às pessoas com deficiência na cidade.

Esta pesquisa investigou as possibilidades teóricas e práticas de planejamento urbano na área de acessibilidade e, com seus resultados, almeja-se contribuir para consolidação do conhecimento sobre o tema, colaborar com trabalhos acadêmicos futuros, bem como na formulação de políticas públicas que auxiliem na promoção da inclusão social das pessoas com deficiência.

REFERÊNCIAS

ABREU, M. A.; **Evolução Urbana do Rio de Janeiro**. 2 ed. Rio de Janeiro: Instituto do Planejamento Municipal (Iplanrio), 1988.

ARAUJO, L. A. D.; MAIA, M. A. Cidade, o Dever Constitucional de Inclusão Social e a Acessibilidade. **Revista de Direito da Cidade**, v. 8, n. 1, fev. 2016. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/19901>>. Acesso em: 20 out. 2020.

ARENDT, H. **Origens do totalitarismo**. Tradução: Roberto Raposo. Ed de bolso. São Paulo: Companhia de Bolso. 2013.

_____. **A condição humana**. Tradução: Roberto Raposo. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária. 2007.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS - ABNT. **NBR 9050: Acessibilidade a edificações, mobiliário, espaços e equipamentos urbanos**. Rio de Janeiro: ABNT, 2020. Disponível em: <https://www.caurn.gov.br/wp-content/uploads/2020/08/ABNT-NBR-9050-15-Acessibilidade-emenda-1_-03-08-2020.pdf>. Acesso em: 12 fev. 2022.

BARBOZA, H. H.; ALMEIDA, V. Art.1o. In: _____. (Orgs.). **Comentários ao estatuto da pessoa com deficiência à luz da Constituição da República**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

BARBOZA-FOHRMANN, A. P. (2017). Os modelos médico e social de deficiência a partir dos significados de segregação e inclusão nos discursos de Michel Foucault e de Martha Nussbaum. **REI – Revista de estudos institucionais**, 2(2). Disponível em: <<https://doi.org/10.21783/rei.v2i2.76>>. Acesso em 01 de set 2022.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Tradução: Luis Antero Reto, Augusto Pinheiro. São Paulo: Edições 70, 2016. Disponível em: <<https://madmunifacs.files.wordpress.com/2016/08/anc3a1lise-de-contec3bado-laurence-bardin.pdf>> Acesso em 09 fev. 2023.

BARIANI, M. R. **Os Limites da Competência Constitucional dos Estados-membros em Matéria Urbanística**. 2014. 56 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização) - Assessoria Parlamentar e Capacitação Política, Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo, São Paulo, 2014.

BEZERRA, L. C. **A natureza jurídica das calçadas urbanas e a responsabilidade primária dos Municípios quanto à feitura, manutenção e adaptação para fins de acessibilidade**. Mobilize Brasil. 2012. Disponível em: <<https://www.mobilize.org.br/estudos/82/a-natureza-juridica-das-calcadas-urbanas-e-a-responsabilidade-primaria-dos-municipios.html>>. Acesso em: 02 jan. 2023.

BOTELHO, A; SCHWARCZ, L. M. (org.). **Cidadania, um projeto em construção: minorias, justiça e direitos**. São Paulo: Claro Enigma, 1ª ed. 2012.

BOUCHET, C. Le handicap et ses discriminations. **La Vie des idées**. ISSN: 2105-3030. 4 jan. 2022. Disponível em: <<https://laviedesidees.fr/Le-handicap-et-ses-discriminations.html>>. Acesso em: 21 jan. 2022.

BRASIL. **Decreto n. 11.341, de 1º de janeiro de 2023**. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania e remaneja cargos em comissão e funções de confiança. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Decreto/D11341.htm#art4>. Acesso em: 31 jan. 2023.

_____. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2022** (Código Civil). Institui o Código Civil. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm>. Acesso em: 04 jan. 2023.

_____. **Decreto n 10.883, de 6 de dezembro de 2021**. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, e remaneja e transforma cargos em comissão e funções de confiança. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/decreto/d10883.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%2010.883%2C%20DE%206%20DE%20DEZEMBRO%20DE%202021&text=Aprova%20a%20Estrutura%20Regimental%20e,comiss%C3%A3o%20e%20fun%C3%A7%C3%B5es%20de%20confian%C3%A7a. Acesso em: 31 jan. 2023.

_____. **Lei nº 13.146, de 6 julho de 2015**. Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13146.htm>. Acesso em: 10 nov 2020.

_____. **Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012**. Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana; revoga dispositivos dos Decretos-Leis nºs 3.326, de 3 de junho de 1941, e 5.405, de 13 de abril de 1943, da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e das Leis nºs 5.917, de 10 de setembro de 1973, e 6.261, de 14 de novembro de 1975; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12587.htm#:~:text=Esta%20Lei%20se%20aplica%2C%20no,e%20internacional%20de%20car%C3%A1ter%20urbano>. Acesso em: 02 nov 2020.

_____. **Decreto nº 7.612, de 17 de novembro de 2011**. Institui o Plano Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência - Plano Viver sem Limite. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/decreto/d7612.htm>. Acesso em: 05 dez 2022.

_____. **Decreto nº 5.296, de 2 de dezembro de 2004**. Regulamenta as Leis nº 10.048, de 8 de novembro de 2000, que dá prioridade de atendimento às pessoas que especifica, e 10.098, de 19 de dezembro de 2000, que estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5296.htm>. Acesso em: 10 nov 2022.

_____. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001.** Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm>. Acesso em: 06 de out. 2022.

_____. **Lei Federal nº 9.503/1997, de 23 de setembro de 1997.** Institui o Código de Trânsito Brasileiro. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19503compilado.htm>. Acesso em 12 fev. 2022.

_____. **Lei n. 8.028, de 12 de abril de 1990.** Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. 1990a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18028.htm> Acesso em: 24 jan. 2023.

_____. **Medida Provisória, de 15 de março de 1990.** Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. 1990b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/1990-1995/150.htm#:~:text=MEDIDA%20PROVIS%C3%A9RIA%20No%20150%2C%20DE%2015%20DE%20MAR%C3%87O%20DE%201990.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20organiza%C3%A7%C3%A3o%20da,Minist%C3%A9rios%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%Aancias>. Acesso em: 24 jan. 2023.

_____. **Lei n. 7.853, de 24 de outubro de 1989.** Dispõe sobre o apoio às pessoas portadoras de deficiência, sua integração social, sobre a Coordenadoria Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência - Corde, institui a tutela jurisdicional de interesses coletivos ou difusos dessas pessoas, disciplina a atuação do Ministério Público, define crimes, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17853compilado.htm>. Acesso em: 24 jan 2023.

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília: Senado Federal, 1988.

_____. **Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969.** Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm>. Acesso em: 11 out 2022.

_____. Constituição (1934). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934.** Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>. Acesso em: 11 out 2022.

BRITO, F. **A ruptura dos Direitos Humanos na filosofia política de Hannah Arendt.** *kriterion*, Belo Horizonte, nº 127. Jun./2013. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/kr/a/NCnnWVLrHMTVC4LBmkCDd8R/?lang=pt#>>. Acesso em: 25 maio 2022.

BRITO, R. Os Direitos Humanos na perspectiva de Hannah Arendt. **Rev. Ética e Filosofia Política.** v. 1 n. 9 jun./2006: Edição Especial Hannah Arendt. Juiz de Fora. Disponível em: http://www.dhnet.org.br/direitos/filosofia/arendt/brito_dh_hannah_arendt.htm. Acesso em: 16 abr. 2022.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **PL 3181/2019. Projeto de Lei.** Altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, prevendo a implantação de calçadas com acessibilidade. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2205264>>. Acesso em: 26 dez. 2022.

CAMPINAS. **Decreto Municipal nº 22.391, de 21 de setembro de 2022.** Institui no Município de Campinas o Plano Municipal de Rotas Acessíveis, em conformidade com o Plano Diretor e demais normas correlatas à mobilidade urbana, e dá outras providências. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a1/sp/c/campinas/decreto/2022/2240/22391/decreto-n-22391-2022-institui-no-municipio-de-campinas-o-plano-municipal-de-rotas-acessiveis-em-conformidade-com-o-plano-diretor-e-demaais-normas-correlatas-a-mobilidade-urbana-e-da-outras-providencias?r=p>>. Acesso em: 30 jan 2023.

_____. **Plano municipal de rotas acessíveis.** Disponível em: <https://www.campinas.sp.gov.br/arquivos/plano_rotas.pdf>. Acesso em: 30 jan. 2023.

CARVALHO FILHO, J. S. **Manual de Direito Administrativo.** 25 ed. São Paulo: Atlas, 2012.

_____. **Comentários ao Estatuto da Cidade.** Rio de Janeiro: Lumen Juris. 3 ed. 2009.

COELHO, S. O. P.; MELLO, R. A. C. **A sustentabilidade como um direito fundamental:** a concretização da dignidade da pessoa humana e a necessidade de interdisciplinaridade do Direito. *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v. 8, n. 15, p. 1, jan./jun. 2011.

COSTA, M. N. **O dever constitucional do poder público sobre as calçadas urbanas.** 2014. 97f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito), Departamento de Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2014.

DOMINGUES, R. A. S. **A competência dos estados-membros no Direito Urbanístico.** Limites da autonomia municipal. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

FARIAS, S. S. **Calçadas caminháveis e ruas compartilhadas:** uma integração com a lógica rodoviarista para o alcance da acessibilidade à mobilidade urbana no centro da cidade do Rio de Janeiro. Inovações trazidas pela Operação Urbana Consorciada Porto Maravilha. 2019. 238 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2022. Disponível: <<http://www.bdt.d.uerj.br/handle/1/18366>>. Acesso em: 10 jan. 2023.

FEIJÓ, A. R. A.; PINHEIRO, T. S. P. M. A acessibilidade como instrumento de sustentabilidade dos municípios. **Revista de Direito Público da Procuradoria-Geral do Município de Londrina.** v. 3. n. 2. 2014. Disponível em: <<http://www.aprolon.com.br/pkp/ojs/index.php/rdp-pgmlondrina/article/view/64>>. Acesso em: 13 nov 2022.

FERREIRA FILHO, M. G. **Direitos humanos fundamentais.** 15 ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

FORNASIER, M. O; LEITE, F. P. A. Direitos fundamentais à acessibilidade e à mobilidade urbanas da pessoa com deficiência: uma abordagem sistêmico-autopoiética / Fundamental

rights to urban accessibility and mobility of people with disabilities: a systemic-autopoietic approach. **Revista de Direito da Cidade**, v. 8, n. 3, ago. 2016. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/22432/17879>>. Acesso em: 26 out. 2022.

FRASER, N. Tradução: Julio Assis Simões. **Da redistribuição ao reconhecimento?** Dilemas da justiça numa era “pós-socialista”. In: cadernos de campo, São Paulo, n. 14/15, 2006.

FREITAG, B. **Teorias da cidade**. Campinas: Papirus, 2006.

FREITAS, J. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

GALVÃO FILHO, T. A. **A tecnologia assistiva para uma escola inclusiva: apropriação, demandas e perspectivas**. 2009. Tese (Doutorado) – Faculdade de Educação, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2009. Disponível em: <<https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/10563/1/Tese%20Teofilo%20Galvao.pdf>>. Acesso em: 03 nov 2020.

GASPARINI, D. Aspectos jurídicos do plano diretor. **Revista do Curso de Direito**. v. 1. n. 1.2004.

GEHL, J. **Cidades para pessoas**. Tradução: Anita di Marco. 2 ed. São Paulo: Perspectiva. 2013.

GOLDENFUM, F. P. O direito à cidade acessível e inclusiva à pessoa com deficiência: um estudo da efetividade do projeto Rota Acessível da Lei do Plano Diretor de Acessibilidade de Porto Alegre. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico | RBDU**, Belo Horizonte: Fórum, v. 2, n. 3, p. 233–266, 2016. Disponível em: <<https://biblioteca.ibdu.org.br/index.php/direitourbanistico/article/view/521>>. Acesso em: 10 out. 2022.

GUGEL, M. A. A pessoa com Deficiência refletida nas normas internacionais, nas constituições, nas leis e de como a sociedade evolui. In: (org.). **Diálogos aprofundados sobre os direitos das pessoas com deficiência**. Belo Horizonte: RTM. 2019.

HALL, P. **Cidades do amanhã**. Tradução: Pérola de Carvalho. São Paulo: Perspectiva, 2007.

HARVEY, D. **Paris capital da modernidade**. São Paulo: Boitempo. 2015.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. (Org.). **Nota Metodológica: Prévia da População dos Municípios com base nos dados do Censo Demográfico de 2022 coletados até o dia 25/12/2022**. Rio de Janeiro: IBGE, 2022a. Disponível em: https://ftp.ibge.gov.br/Censos/Censo_Demografico_2022/Previa_da_Populacao/Nota_Metodologica_Previa_Populacao_Municipios_CD2022.pdf. Acesso em 28 dez 2022.

_____. (Org.). **Prévia da população calculada com base nos resultados do Censo Demográfico 2022 até 25 de dezembro de 2022**. Rio de Janeiro: IBGE, 2022b. Disponível em: <https://ftp.ibge.gov.br/Censos/Censo_Demografico_2022/Previa_da_Populacao/POP2022_Municipios.pdf>. Acesso em 28 dez 2022.

_____. **Pessoas com deficiência e as desigualdades sociais no Brasil**. IBGE, 2022c. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101964_informativo.pdf>. Acesso em: 19 dez. 2022.

_____. **Censo 2022**. Pesquisa urbanística do entorno dos domicílios. IBGE, 2022. Rio de Janeiro: IBGE, 2022d. Disponível em: <<https://censo2022.ibge.gov.br/etapas/pesquisa-urbanistica-do-entorno-dos-domicilios.html>>. Acesso em: 23 jan. 2023.

_____. **Produto Interno Bruto dos Municípios**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9088-produto-interno-bruto-dos-municipios.html?=&t=destaques>>. Acesso em: 29 jan 2023.

_____. (Org.). **Censo Demográfico 2010**. Características gerais da população, religião e pessoa com deficiência. Rio de Janeiro: IBGE, 2012. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/94/cd_2010_religiao_deficiencia.pdf>. Acesso em: 04 fev 2022.

_____. **Censo Demográfico 2010**. Características urbanísticas do entorno dos domicílios. Rio de Janeiro. IBGE, 2010. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/96/cd_2010_entorno_domicilios.pdf>. Acesso em: 12 out. 2022.

INSTITUTO DE POLÍTICAS DE TRANSPORTE E DESENVOLVIMENTO - ITDP BRASIL. **Índice de Caminhabilidade** – aplicação piloto. Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: < http://itdpbrasil.org.br/wp-content/uploads/2018/05/2016-12-iCam_1-AplicacaoTiradentes-ITDP-web.pdf>. Acesso em: 22 fev. 2023

INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL – IPHAN. **Instrução Normativa n. 01, de 25 de novembro de 2003**. Dispõe sobre a acessibilidade aos bens culturais imóveis acautelados em nível federal, e outras categorias, conforme especifica. Disponível: <http://portal.iphan.gov.br/uploads/legislacao/Instrucao_Normativa_n_1_de_25_d_e_novembro_de_2003.pdf>. Acesso em: 05 jan 2023.

_____. **Carta de Atenas**: Congresso Internacional de Arquitetura Moderna 1933. Brasília: IPHAN, 2002.

INSTITUTO PEREIRA PASSOS – IPP (Org). **Cadernos do Rio**: Pessoas com deficiência. Rio de Janeiro: IPP, 2013. Disponível em: <<https://www.data.rio/documents/PCRJ::cadernos-do-rio-pessoas-com-defici%C3%Aancia-junho-2013/explore>>. Acesso em: 03 jan 2023.

JACOBS, J. **Morte e vida de grandes cidades**. Tradução: Carlos S. Mendes Rosa. 3.ed. São Paulo: WMV Martins Fontes, 2014.

JORDAN, R.; RIFFO, L.; PRADO, A. **Desarrollo sostenible, urbanización y desigualdade em America Latina y el Caribe**. Dinámicas y desafios para el cambio estructural e Santiago: CEPAL, 2007.

JORGE NETO, F. F.; CAVALCANTE, J. Q. P. **Direito do trabalho**. 4 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. V. 2, p. 1.049.

JUNIOR, P. N (org.). **Território e Planejamento: perspectivas transdisciplinares** [recurso eletrônico]. 1 ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2018. p. 313.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. **Fundamentos de metodologia científica**. 7 ed. São Paulo: Atlas, 2010.

LARAIA, M. I. F. **A pessoa com deficiência e o direito ao trabalho**. 2009. 197f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC-SP. São Paulo, 2009. Disponível em: <<https://tede.pucsp.br/bitstream/handle/8878/1/Maria%20Ivone%20Fortunato%20Laraia.pdf>> . Acesso em: 29 out 2022.

LE COURBISIER. **Urbanismo**. Tradução: Maria Ermantina Galvão. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

LEFEBVRE, H. **O direito à cidade**. Tradução: Rubens Eduardo Frias 5. ed. São Paulo: Centauro, 2008.

LEITE, F. P. A.; PIVA, R. C. Direito fundamental difuso de acesso das pessoas com deficiência a espaços urbanos e sua tutela jurídica coletiva. **Revista Jurídica**, [S.l.], v. 2, n. 55, p. 328 - 350, abr. 2019. Disponível em: <<http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/3395>>. Acesso em: 29 out. 2022.

LUFT, R. M; FRANZONI, J. A. Quais são as normas de Plano Diretor. In: OLIVEIRA, F. L; LIMA JUNIOR, P. N (orgs). **Território e Planejamento: perspectivas transdisciplinares** [recurso eletrônico]. 1 ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2018.

MADRUGA, S. **Pessoas com deficiência e direitos humanos: ótica da diferença e ações afirmativas**. 4 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

MAIOR, I. M. M. L. Avaliação da deficiência. In: GUGEL, M. A. (org.). **Diálogos aprofundados sobre os direitos das pessoas com deficiência**. Belo Horizonte: RTM. 2019.

MARICATO, E. **O automóvel e a cidade**. Disponível em: <<https://www.archdaily.com.br/br/795885/o-automovel-e-a-cidade-erminia-maricato>>. Acesso em: 02 dez. 2022.

MARTINS, F. **Curso de Direito Constitucional**. 6. Ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022.

MEIRELLES., H. L. **Direito administrativo brasileiro**. 42 ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

_____. **Direito municipal brasileiro**. Atual. Monteiro, I. C. L; MONTEIRO, Y. D. P. 6 ed. São Paulo: Malheiros, 1993.

MINAYO, M. C. S. **O desafio do conhecimento**. 11 ed. São Paulo: Hucitec, 2008.

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO E DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL - MIDR [internet]. **Política Nacional de Desenvolvimento Urbano – PNDU**. MIDR, 2022. Disponível em: <<https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/desenvolvimento-urbano/politica-nacional-de-desenvolvimento-urbano>>. Acesso em: 28 dez 2022.

_____. **Sistema de Apoio à Elaboração de Planos de Mobilidade Urbana**. MIDR, 2021. Disponível em: <<https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/mobilidade-e-servicos-urbanos/sistema-de-apoio-a-elaboracao-de-planos-de-mobilidade-urbana-1>>. Acesso em: 30 jan. 2023.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Caderno para a elaboração de plano diretor de transporte e da mobilidade** – PlanMob. Disponível em: <<https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Livro-Plano-Mobilidade.pdf>>. Acesso em: 31 jan 2023.

MINISTÉRIO DO TRABALHO (Org). Dados Estatísticos. **Programa de Disseminação das Estatísticas do trabalho**. Relação Anual de Informações Sociais (RAIS). Disponível em: <http://pdet.mte.gov.br/images/RAIS/2021/1-Apresenta%C3%A7%C3%A3o_RAIS_2021.pdf>. Acesso em: 29 jan 2023.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Resolução GPGJ n. 2.295, de 25 de julho de 2019**. Cria órgão de execução do Ministério Público, altera atribuições e dá outras providências. Disponível em: <https://www.mprj.mp.br/documents/20184/2156691/consolidado_2295.pdf>. Acesso em: 04 out 2022.

_____. **Resolução GPGJ n. 1.961, de 4 de fevereiro de 2015**. Cria órgão de execução do Ministério Público, altera atribuições e dá outras providências. Disponível em: <https://www.mprj.mp.br/documents/20184/2156707/consolidado_1961.pdf>. Acesso em: 04 out 2022.

MUKAI, T. **O Estatuto da Cidade**. Anotações à Lei n. 10.257/2001. São Paulo: Saraiva. 4 ed. 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU [internet]. **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável**. Sobre o nosso trabalho para alcançar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável no Brasil. ONU, 2023. Disponível em: <<https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>>. Acesso em: 28 jan 2023.

_____. [internet]. **1 bilhão de pessoas com deficiência entre as mais impactadas pela pandemia**. Publicado em 03 dez 2021. Disponível em: <<https://news.un.org/pt/story/2021/12/1772482#:~:text=Mais%20de%201%20bilh%C3%A3o%20de,com%20algum%20tipo%20de%20defici%C3%Aancia>>. Acesso em: 04 fev 2022.

_____. **New Urban Agenda. Nova agenda urbana**. Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III). Tradução Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil (CAU/BR). 2019. Disponível em: <<http://uploads.habitat3.org/hb3/NUA-Portuguese-Brazil.pdf>>. Acesso em: 30 jun. 2021.

_____. [internet]. Committee on the Rights of Persons with Disabilities. **Concluding observations on the initial report of Brazil**. Publicado em 04 set 2015. Disponível em: <https://acnudh.org/load/2015/09/CRPD_C_BRA_CO_1_21604_E.pdf>. Acesso em: 09 dez 2022.

_____. **Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (1966)**. Disponível em: <<https://www.oas.org/dil/port/1966%20Pacto%20Internacional%20sobre%20Direitos%20Civis%20e%20Pol%C3%ADticos.pdf>>. Acesso em: 06 fev. 2023.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE SAÚDE – OMS. World Health Organization, The World Bank (Org.). **Relatório mundial sobre a deficiência** - World report on disability. Tradução Lexicus Serviços Linguísticos. São Paulo: SEDPcD, 2012. Disponível em: <http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/44575/4/9788564047020_por.pdf?ua=1>. Acesso em: 04 fev 2022.

PINTO, V. C. **Direito Urbanístico**: Plano Diretor e Direito de Propriedade. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

PIOVESAN, F. **Direito ao desenvolvimento**: Desafios contemporâneos. In: _____. Temas de Direitos Humanos. 11 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

PORTO ALEGRE. **Lei Complementar nº 678, de 22 de agosto de 2011**. Institui o Plano Diretor de Acessibilidade de Porto Alegre. Porto Alegre: Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, 2011. Disponível em: <http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/smacis/usu_doc/plano_diretor_de_acessibilidade_de_porto_alegre.pdf>. Acesso em: 10 out. 2022.

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO - PCRJ. [internet]. **Prefeitura – Rio**. PCRJ, 2023. Disponível em: <<https://prefeitura.rio/>>. Acesso em: 05 fev 2023.

_____. [internet]. **Contribua**. PCRJ, 2022. Disponível em: <<https://planodiretor-pcrj.hub.arcgis.com/pages/contribua#encaminhamentos>>. Acesso em 20 out 2022.

_____. [internet]. **Plano Diretor da Cidade do Rio de Janeiro**. A revisão até 2021. PCRJ, 2021a. Disponível em: <<https://planodiretor-pcrj.hub.arcgis.com/pages/diagnostico>>. Acesso em 15 jan 2023.

_____. [internet]. **Ata da reunião de deliberação** sobre o “Chamamento público para seleção de organizações da sociedade civil para participar do processo de elaboração da Revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Sustentável e da Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo da Cidade do Rio de Janeiro - LPUOS”. Registrada em 22 mar 2021. PCRJ, 2021b. Disponível em: <<https://planodiretor-pcrj.hub.arcgis.com/pages/chamamento-publico>>. Acesso em: 20 jan. 2023.

_____. [internet]. Plano diretor da Cidade do Rio de Janeiro. **Atualização das políticas setoriais: Infraestrutura e manutenção**. PCRJ, 2021c. Disponível em: <<https://www.rio.rj.gov.br/documents/91237/4bedc1a8-4b30-4246-9f08-f2caa7e766e5>>. Acessível em: 15 jan 2023.

_____. [internet]. Plano diretor da Cidade do Rio de Janeiro. **Resultado das enquetes**. PCRJ, 2021d. Disponível em: <<https://planodiretor-pcrj.hub.arcgis.com/pages/enquete-publica#resultados>>. Acesso: 20 jan 2023.

_____. Plano diretor da Cidade do Rio de Janeiro. **Atualização das políticas setoriais: Mobilidade e transportes**. PCRJ, 2021e. Disponível em: <<https://www.rio.rj.gov.br/documents/91237/3d032e64-3d44-4215-99b8-33538fc747b4>>. Acesso em: 15 jan. 2023.

_____. [internet]. **Revisão do Plano Diretor da Cidade do Rio de Janeiro**. Grupo 1. Princípios, diretrizes e objetivos da política urbana e territorialização das políticas setoriais.

PCRJ, 2021f. Disponível em: <<https://planodiretor-pcrj.hub.arcgis.com/pages/grupo1>>. Acesso em: 16 jan 2023.

_____. **Diagnóstico intersetorial integrado da Cidade do Rio de Janeiro (2018).**

Disponível em:

<http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/10402268/4259609/Relatorio_CTPD_2018_Diagnostico_Intersectorial_Integrado_Completo.pdf>. Acesso em: 14 jan 2023.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA (Brasil); CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO - CGU. [internet] **Portal da Transparência do Governo Federal.** Viver sem limite.

Disponível em: <<https://portaldatransparencia.gov.br/programas-de-governo/01-viver-sem-limite?ano=2019>>. Acesso em: 21 dez 2022.

RABELLO, S. **Regulação do território e da propriedade imobiliária urbana:** evolução conceitual no Direito Brasileiro. *In:* Direito em público. Homenagem ao Professor Paulo Braga Galvão. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1ª ed. 2016.

RAMPAZZO, R. F.; VASCONCELOS, F. N. Cidades inteligentes e quase humanas. **Revista Políticas Públicas & Cidades**, v.8, n. 4, julho/setembro, 2019.

RIBEIRO, T. F. **O Planejamento Urbano como Instrumento Garantidor do Direito à Cidade.** Revista de Direito da Cidade. Rio de Janeiro, v.4, n.1. 2012. DOI:

<http://dx.doi.org/10.12957/rdc.2012.9698>. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/9698>>. Acesso em: 25 fev 2022.

RIO DE JANEIRO. **Projeto de Lei Complementar nº 44/2021.** Dispõe sobre a política urbana e ambiental do município, institui a revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Sustentável do Município do Rio de Janeiro e dá outras providências. [...] Rio de Janeiro. Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <<https://planodiretor-pcrj.hub.arcgis.com/documents/projeto-de-lei-complementar-n%C2%BA-44-2021-revis%C3%A3o-do-plano-diretor/explore>>. Acesso em: 04 mar 2022.

_____. **Decreto Municipal n. 46.711 de 23 de outubro de 2019.** Cria Grupo de Trabalho para desenvolver e implantar o Programa de Revitalização de calçadas, praças e espaços públicos de uso comum e posse coletiva do Município - REVITALIZA RIO, e dá outras providências. Rio de Janeiro, 2019a. Disponível em:

<https://www2.rio.rj.gov.br/conlegis/legis_consulta/59376Dec%2046711_2019.pdf>. Acesso em: 04 jan 2023.

_____. **Decreto Municipal nº 45.781, de 03 de abril de 2019.** Institui o Plano de Mobilidade Urbana Sustentável do Município do Rio de Janeiro - PMUS-Rio. Rio de Janeiro, 2019b. Disponível em:

<https://www2.rio.rj.gov.br/conlegis/legis_consulta/58128Dec%2045781_2019.pdf>. Acesso em: 23 jan 2023.

_____. **Lei Complementar n. 198, de 14 de janeiro de 2019.** Institui o Código de Obras e Edificações Simplificado do Município do Rio de Janeiro - COES. Rio de Janeiro, 2019c. Disponível em:

<https://www2.rio.rj.gov.br/conlegis/legis_consulta/57738Lei%20Compl%20198_2019.pdf>. Acesso em: 04 jan 2023.

_____. **Lei Municipal nº 6.320 de 16 de janeiro de 2018.** Cria o Fundo de Mobilidade Urbana Sustentável do Rio de Janeiro e dá outras providências. Disponível em: <<http://aplicnt.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/contlei.nsf/50ad008247b8f030032579ea0073d588/b70e6cfd112b39f88325821900586480?OpenDocument>>. Acesso em: 02 jan 2023.

_____. **Decreto Municipal nº 43.600, de 31 de agosto de 2017.** Dispõe sobre a licença para a execução de obras reparos ou serviços realizados em logradouros públicos municipais. Rio de Janeiro, 2017a. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=348925>>. Acesso em: 04 jan 2023.

_____. **Decreto Municipal nº 43.023, de 06 de abril de 2017.** Dá nova redação ao Decreto nº 34.952, de 14 de dezembro de 2011, que dispõe sobre a Comissão Permanente de Acessibilidade – CPA. Rio de Janeiro, 2017b. Disponível em: <https://www2.rio.rj.gov.br/conlegis/legis_consulta/53707Dec%2043023_2017.pdf>. Acesso em: 04 jan 2023.

_____. **Lei Complementar nº 111, de 1º de fevereiro de 2011.** Dispõe sobre a Política Urbana e Ambiental do Município, institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Sustentável do Município do Rio de Janeiro e dá outras providências. Disponível em: <<https://mail.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/contlei.nsf/a99e317a9cfec383032568620071f5d2/cdd6a33fa14df524832578300076df48?OpenDocument>>. Acesso em: 09 jan de 2023.

_____. **Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro.** Editada em: 5 de abril de 1990. Disponível em: <<http://www.camara.rio/atividade-parlamentar/legislacao/lei-organica-do-municipio>>. Acesso em: 02 jan 2023.

RIOS JUNIOR, C. A. **Direito das minorias e limites jurídicos ao poder constituinte originário.** São Paulo: Edipro, 2013.

SANTOS, A. M. S. P. Planejamento Urbano: para quem e para quem?. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 4, n.1, 2012. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/9699/7599>>. Acesso em: 23 out. 2020.

SANTOS, A. M. S. P.; MEDEIROS, M.G. P.; VASQUES, P. H. R. P. Política Urbana no Rio de Janeiro: entre a cidade do plano e a cidade real. **Cadernos do Desenvolvimento Fluminense**, Rio de Janeiro, n.2, julho, 2013. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/cdf/article/view/9085>>. Acesso em: 15 fev. 2022.

SÃO PAULO. **Decreto Municipal nº 59.671, de 7 de agosto de 2020.** Consolida os critérios para a padronização das calçadas, bem como regulamenta o disposto nos incisos VII e VIII do “caput” do artigo 240 do Plano Diretor Estratégico, o Capítulo III da Lei nº 15.442, de 9 de setembro de 2011, e a Lei nº 13.293, de 14 de janeiro de 2002. Disponível em: <<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-59671-de-7-de-agosto-de-2020>>. Acesso em: 15 out. 2022.

_____. **Lei Municipal nº 16.673, de 13 de junho de 2017.** Institui o Estatuto do Pedestre no Município de São Paulo, e dá outras providências. Disponível em: <<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-16673-de-13-de-junho-de-2017>>. Acesso em: 15 out. 2022.

SARLET, I. W.; ZOCKUN, C. Z. Notas sobre o mínimo existencial e sua interpretação pelo STF no âmbito do controle judicial das políticas públicas com base nos direitos sociais.

Revista de Investigações Constitucionais. Curitiba, v.3, n. 2, p. 115-141, maio/ago. 2016. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/rinc/article/view/46594/28767>>. Acesso em: 30 jun 2021.

SASSAKI, R. K. **Inclusão: construindo uma sociedade para todos.** Rio de Janeiro: WVA, 1997.

SCHREIBER, F.; CARIUS, A. **Ciudades inclusivas:** planeamento urbano para la diversidad y la cohesión social. La situación del mundo: informe anual del Worldwatch Institute sobre progreso hacia una sociedad sostenible. Barcelona: Icaria, 2016.

SECRETARIA MUNICIPAL DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA - SMPD. **Projetos em andamento 2022.** SMPD, 2022a. Disponível em: <http://smpd.prefeitura.rio/wp-content/uploads/sites/33/2022/02/PROJETOS-2022.pdf>. Acesso em: 28 dez 2022.

_____. **Serviços oferecidos.** SMPD, 2022b. Disponível em: <<https://smpd.prefeitura.rio/>>. Acesso em 28 dez 2022.

_____. **Selo Acessibilidade.** SMPD, 2022c. Disponível em: <<https://smpd.prefeitura.rio/0-selo-certificacao/%20%E2%80%8E>>. Acesso em: 28 dez 2022.

_____. **Projetos realizados – 2021.** SMPD, 2021. Disponível em: <<http://smpd.prefeitura.rio/wp-content/uploads/sites/33/2022/02/PROJETOS-2021.pdf>>. Acesso em 28 dez 2022.

SECRETARIA MUNICIPAL DE CONSERVAÇÃO - SECONSERVA –. SC/COR-VIAS. [internet]. **Apresentação.** Publicado em 24 set 2021. Disponível em: <<https://conservacao.prefeitura.rio/sc-cor-vias/>>. Acesso em: 03 jan 2022.

SECRETARIA MUNICIPAL DE TRANSPORTE - SMTR. **Competências.** SMTR, 2022. Disponível em: <<https://transportes.prefeitura.rio/competencias/>>. Acesso em: 03 jan 2023.

SECRETARIA MUNICIPAL DE URBANISMO - SMU [internet]. **Caderno Calçadas Cariocas:** conceitos, parâmetros e normas. Rio de Janeiro: 2019. Disponível em: <<https://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/9599540/4237142/2019.05.CadernoCalçadasCariocas.pdf>>. Acesso em: 05 fev 2022.

SEN, A. K. **Desenvolvimento como liberdade.** Tradução: Laura Teixeira Motta; revisão técnica: Ricardo Doniselli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SENADO FEDERAL (Brasil). **Estatuto da Cidade.** 3 ed. Brasília: 2008. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70317/000070317.pdf>>. Acesso em: 02 fev. 2023.

SILVA, J. A. **Direito urbanístico brasileiro.** 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

SPECK, J. **Cidades Caminháveis.** Tradução: Anita Dimarco; Anita Natividade. São Paulo: Perspectiva, 2016.

SPINIELI, A. L. P.; SOUZA, L. P. **Pessoas com deficiência e o direito à cidade:** pensando a acessibilidade urbana. In: Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano. Ano XXV, Bogotá, 2019. pp. 501-515, ISSN 2346-0849.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA - STJ. Segunda Turma. **Recurso Especial nº 1.846.075 - DF 2019/0115925-** DJe 18/05/2020. Relatoria: Ministro Herman Benjamin. Disponível em:

<https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1902219&num_registro=201901159250&data=20200518&formato=PDF>. Acesso em: 10 dez. 2022.

SUPERIOR TRIBUNAL ELEITORAL - STE. **Estatísticas de eleição:** candidaturas com deficiência. Disponível em: <https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/seai/r/sig-candidaturas/defici%C3%Aancia?p0_ano=2022&session=206146303248458>. Acesso em: 06 fev. 2023.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL - STF. **RE 607940 DF.** Tese com Repercussão Geral. Relator: Ministro Teori Zavascki. Julgamento em: 29/10/2015, DJE: 25/02/2016. Publicação: 26/02/2016. Brasília: STF, 2016. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=309108597&ext=.pdf>>. Acesso em: 18 jul 2022.

TAYLOR, H. *et al.* **The changing workplace:** Enabling disability-inclusive hybrid working. Work Foundation, Lancaster University. 2022. Disponível em: <The changing workplace: Enabling disability-inclusive hybrid working (lancaster.ac.uk)>. Acesso em: 14 jul 2022.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - TJRJ. 25ª Câmara Cível. **Apelação nº 0021190-47.2019.8.19.0002.** DJe 11/08/2022. Relatoria: Des(a). Werson Franco Pereira Rêgo. Disponível em: <<https://www3.tjrj.jus.br/EJURIS/ProcessarConsJuris.aspx?PageSeq=1&Version=1.1.19.0>>. Acesso em 05 fev. 2023.

VANIN, F. S; COLOMBO, G. Plano diretor e ordenamento do espaço urbano: Compatibilidade a partir da repercussão geral no Recurso Extraordinário n. 607.940/DF. **Revista de Direito da Cidade.** vol. 13, nº 2, p. 1105.

VASCONCELLOS, E. A. **Transporte urbano nos países em desenvolvimento: reflexões e propostas.** 3 ed. São Paulo: Annablume. 2000.

VITORELLI, E. **Estatuto da igualdade racial e comunidades quilombolas.** Lei nº 12.228/2010 e Decreto nº 4.887/2003. 3 ed. Salvador: JusPODIVM, 2016.

WASHINGTON GROUP O DISABILITY STATISTICS. **Sobre o Grupo Washington.** Disponível em: <<https://www.washingtongroup-disability.com/about/about-the-wg/>>. Acesso em: 10 dez 2022.

WEBER, M. Tradução: Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. **Economia e sociedade:** fundamentos da sociologia compreensiva. v. 2. Brasília: UnB, 1999

WRI BRASIL. [*internet*]. **3 desafios para a mobilidade urbana sustentável nas cidades brasileiras.** Publicado em 08 nov. 2018. Disponível em: <<https://www.wribrasil.org.br/noticias/3-desafios-para-mobilidade-sustentavel-nas-cidades-brasileiras>>. Acesso em: 04 fev. 2023.

WRI BRASIL. [*internet*]. **Os 8 princípios da calçada**. Publicado em 01 abr. 2015. Disponível em: <<https://www.wribrasil.org.br/noticias/os-8-principios-da-calcada>>. Acesso em: 22 fev. 2023.

APÊNDICE – Roteiro de Entrevista

1. Na sua opinião o centro da cidade do RJ é acessível a todos?
2. Tem alguma experiência de deslocamento pelo centro da cidade do Rio de Janeiro que gostaria de contar? Qual sua impressão/sentimento em relação a isso hoje?
3. Vê relação entre acessibilidade urbanística e permanência na rede de ensino ou mercado formal de trabalho?
4. Exerce alguma atividade profissional? Qual é grau de escolaridade?
5. Em sua experiência pessoal, a acessibilidade em algum momento foi uma barreira ao ensino ou trabalho? Teria um exemplo?
6. Conhece alguém com deficiência que tenha se afastado (desistido) do ensino ou do trabalho ou tenha sido demitido em razão da ausência de acessibilidade?
7. Chegou a seu conhecimento que a sociedade poderia participar da revisão do plano diretor da cidade?
 - a) Acha que foi realmente oportunizada esta participação?
 - b) Teria interesse em participar?
 - d) Em que acha que poderia contribuir?