

**XXVIII CONGRESSO NACIONAL DO  
CONPEDI BELÉM – PA**

**DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS I**

**GIOVANI DA SILVA CORRALO**

**JANAÍNA MACHADO STURZA**

**SUZY ELIZABETH CAVALCANTE KOURY**

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte deste anal poderá ser reproduzida ou transmitida sem quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

**Diretoria – CONPEDI**

**Presidente** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina

**Vice-presidente Centro-Oeste** - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás

**Vice-presidente Sudeste** - Prof. Dr. César Augusto de Castro Fiuza - UFMG/PUCMG – Minas Gerais

**Vice-presidente Nordeste** - Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS – Sergipe

**Vice-presidente Norte** - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul

**Secretário Executivo** - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini - Unimar/Uninove – São Paulo

**Representante Discente – FEPODI**

Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo

**Conselho Fiscal:**

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro Prof. Dr.

Aires José Rover - UFSC – Santa Catarina

Prof. Dr. Ednilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP – São Paulo

Prof. Dr. Marcus Firmino Santiago da Silva - UDF – Distrito Federal (suplente)

Prof. Dr. Ilton Garcia da Costa - UENP – São Paulo (suplente)

**Secretarias:**

**Relações Institucionais**

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM – Santa Catarina

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR – Ceará

Prof. Dr. José Barroso Filho - UPIS/ENAJUM – Distrito Federal

**Relações Internacionais para o Continente Americano**

Prof. Dr. Fernando Antônio de Carvalho Dantas - UFG – Goiás

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão

**Relações Internacionais para os demais Continentes**

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo

Profa. Dra. Maria Aurea Baroni Cecato - Unipê/UFPB – Paraíba

**Eventos:**

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch (UFSC – Rio Grande do Sul) Prof. Dr.

José Filomeno de Moraes Filho (Unifor – Ceará)

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta (Fumec – Minas Gerais)

**Comunicação:**

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro (UNOESC – Santa Catarina)

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho (UPF/Univali – Rio Grande do Sul) Prof. Dr. Caio

Augusto Souza Lara (ESDHC – Minas Gerais)

**Membro Nato** – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP – Pernambuco

---

D597

Direitos sociais e políticas públicas I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/CESUPA

Coordenadores: Giovani da Silva Corralo; Janaína Machado Sturza; Suzy Elizabeth Cavalcante Koury – Florianópolis: CONPEDI, 2019.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-854-7

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: Direito, Desenvolvimento e Políticas Públicas: Amazônia do Século XXI

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Congressos Nacionais. 2. Assistência. 3. Isonomia. XXVIII Congresso Nacional do CONPEDI (28 : 2019 : Belém, Brasil).

CDU: 34



# XXVIII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI BELÉM – PA

## DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS I

---

### **Apresentação**

O Grupo estudou diversas questões que envolvem os direitos sociais e as políticas públicas, a partir da ideia da efetivação dos direitos fundamentais e do desenvolvimento humano.

Os trabalhos buscaram demonstrar que as políticas públicas devem ser voltadas para os indivíduos, permitindo que desenvolvam as suas capacidades e alcancem os seus projetos de vida, numa perspectiva emancipatória e de superação das gritantes diferenças de oportunidades que ainda subsiste no cenário nacional.

O enfoque nas políticas públicas de saúde, incluindo a assistência farmacêutica, a partir da constatação de precariedade do sistema público de saúde, da ausência de recursos e da judicialização da saúde e os seus efeitos, foi o escolhido por sete dos pesquisadores que tiveram os seus artigos selecionados.

As políticas públicas voltadas às mulheres, aos adolescentes, aos idosos, aos portadores de necessidade especiais e às crianças foram discutidas em diversos dos textos apresentados, revelando grande cuidado e preocupação dos seus autores com o alcance do objetivo fundamental da República Federativa do Brasil de redução das desigualdades sociais e regionais.

Aliás, somente um Estado com capacidade de elaboração, execução, monitoramento e avaliação de políticas públicas, em todos os níveis da Federação, de forma integrada e com a participação social, é que possibilitará a concretização dos fins constitucionalmente almejados pela República e dos próprios direitos fundamentais.

É nesse contexto que se recomenda a leitura dos artigos que compõem esta obra, a demonstrar o estado da arte de grande parte das pesquisas desenvolvidas em nível da pós-graduação em Direito no Brasil, a envolver instituições e pesquisadores em estudos aprofundados que transpõem os limites da Ciência Jurídica, numa perspectiva interdisciplinar.

Boa leitura!

Giovani da Silva Corralo - UPF

Janaína Machado Sturza - UNIJUI

Suzy Elizabeth Cavalcante Koury - CESUPA

Nota Técnica: Os artigos que não constam nestes Anais foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals, conforme previsto no artigo 8.1 do edital do evento.  
Equipe Editorial Index Law Journal - [publicacao@conpedi.org.br](mailto:publicacao@conpedi.org.br).

# **O DIREITO FUNDAMENTAL SOCIAL AO TRANSPORTE: A POLÍTICA PÚBLICA DE EFETIVAÇÃO DA ACESSIBILIDADE DAS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA**

## **THE FUNDAMENTAL SOCIAL LAW FOR TRANSPORT: THE PUBLIC POLICY FOR ACHIEVING ACCESSIBILITY OF DISABLED PEOPLE.**

**Marcos Paulo Leal Borges <sup>1</sup>**

### **Resumo**

A análise da efetividade do direito social ao transporte coletivo urbano para as pessoas com deficiência é objetivo geral deste artigo. O referencial teórico identificou problemas na concretização do direito. A estrutura é assim composta: a evolução conceitual do termo deficiência no âmbito jurídico; problematização dos conceitos de inserção, inclusão e integração das pessoas com deficiência; a integração da norma constitucional da acessibilidade; o direito fundamental social ao transporte coletivo urbano acessível e avaliação de política pública federal. O artigo identificou que a acessibilidade encontra obstáculos em todo território nacional.

**Palavras-chave:** Direito, Transporte, Deficiência, Acessibilidade, Efetivação

### **Abstract/Resumen/Résumé**

The analysis of the effectiveness of the social right to urban collective transportation for people with disabilities is the general objective of this article. The theoretical framework identified problems in the implementation of law. The structure is composed as follows: the conceptual evolution of the term disability in the legal scope; discussion of the concepts of insertion, inclusion and integration of people with disabilities; the integration of the constitutional rights of accessibility; the fundamental social right to affordable urban public transport and federal public policy assessment. The article identified that accessibility meets obstacles throughout the national territory.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Law, Transport, Deficiency, Accessibility, Effectiveness

---

<sup>1</sup> Graduação em Direito pelo Centro Universitário do Estado do Pará, especialização em Direito Processual Civil pela Universidade do Sul de Santa Catarina, Oficial de Justiça Avaliador do TJE-PA

## **1 INTRODUÇÃO**

As cidades são a expressão mais tangível do pensamento da sociedade que as produz. Considerando que o modo de pensar coletivo capitalista é excludente, a própria sociedade imprime em suas relações sociais o pensamento do modo de produção adotado, excluindo de seu convívio certos grupos, como aqueles que costumou-se denominar de deficientes.

Para se reverter esse processo e, por conseguinte, atingir uma satisfação social, de forma a alcançar o pleno exercício da cidadania das pessoas com deficiência, é preciso que se objetive e desenvolva ações amplas, abrangentes a vários setores da vida em sociedade: educação, trabalho, saúde, moradia, assistência social, dentre outros.

Neste sentido, por meio deste estudo, tem-se como temática o direito social ao transporte para as pessoas com deficiência no Brasil atual. Busca-se com esta pesquisa contribuir ao já existente debate acadêmico sobre a efetividade dos direitos fundamentais sociais, por meio de políticas públicas, para as pessoas com deficiência.

A acessibilidade no transporte público urbano é uma realidade para as pessoas com deficiência? Esta é a problemática que pretende-se enfrentar, objetivando de forma geral analisar a efetividade deste direito fundamental para o grupo social mencionado, por meio de análise de uma política pública federal.

Para tanto, o artigo é estruturado em 4 (quatro) tópicos interdependentes entre si: a evolução conceitual do termo deficiência no âmbito jurídico; problematização dos conceitos de inserção, inclusão e integração das pessoas com deficiência; a integração da norma constitucional da acessibilidade; o direito fundamental social ao transporte coletivo urbano acessível e avaliação de política pública federal.

Como método para atingir os objetivos, utilizou-se de pesquisa bibliográfica, analisando textos doutrinários, pesquisas de institutos de relevância nacional, a legislação nacional sobre o tema.

## **2 DESENVOLVIMENTO**

### **2.1 A EVOLUÇÃO CONCEITUAL DO TERMO DEFICIÊNCIA NO ÂMBITO JURÍDICO. DEFINIÇÃO DO SEGMENTO POPULACIONAL OBJETO DO TRABALHO**

A definição sobre quem é a pessoa com deficiência costumava suscitar uma série de discussões acadêmicas. A multiplicidade de casos dificultava o estabelecimento de um parâmetro terminológico que englobasse todo esse segmento populacional e, assim, estimulava o uso de palavras e expressões com carga valorativa pejorativa.

A busca por um termo mais propício é uma preocupação antiga na doutrina. “O cuidado das expressões e definições no trato das pessoas deficientes atende, em parte, aos princípios da ética profissional. Evita-se a linguagem contundente dos tempos em que faltava consciência científica do problema” (OLIVEIRA, 1981).

Uma das primeiras conceituações oficiais de que se tem notícia é a da Declaração dos Direitos das Pessoas Deficientes, aprovada pela ONU na Resolução n. 3.447, de 9 de dezembro de 1975, na qual “o termo pessoas deficientes refere-se a qualquer pessoa incapaz de assegurar por si mesma, total ou parcialmente, as necessidades de uma vida individual ou social normal, em decorrência de uma deficiência congênita ou não, em suas capacidades físicas ou mentais” (ONU, 1975).

Não obstante o intuito de evitar expressões equivocadas e de delimitar a abrangência do referido termo, a definição da ONU foi objeto de várias críticas. Uma delas é de considerar que toda pessoa com deficiência não tem condições de se sustentar pelo próprio trabalho, generalizando uma restrição – bem verdade – existente em alguns casos de deficiência que impedem uma ocupação produtiva. Outra, é a de ter reafirmado o valor cultural dos padrões ditos “normais” pela maioria.

Para Ribas (2003), mesmo que a ONU tenha tentado eliminar a incoerência dos conceitos, o termo ‘deficiente’ se opõe à palavra ‘eficiente’. “Ser ‘deficiente’, antes de tudo, é não ser ‘capaz’, não ser ‘eficaz’. Pode até ser que, conhecendo melhor a pessoa, venhamos a perceber que ela não é tão ‘deficiente’ assim. Mas, até lá, até segunda ordem, o ‘deficiente’ é o ‘não-eficiente’” (RIBAS, 2003).

A então nova ordem jurídico-política nacional, inaugurada com o texto da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB/1988), refletiu sobre a questão em análise, de modo a buscar a denominação mais adequada, tentando abranger a universalidade das deficiências, ao adotar a expressão Pessoa Portadora de Deficiência (PPD), cuja definição só veio a existir com o Decreto nº 1.744/1995 (art. 2º, II).

Nesse sentido, Araújo (2011) assevera que o termo adotado tem o condão de diminuir o estigma da deficiência, ressaltando o conceito de pessoa; é mais leve, mais elegante, e diminui a situação de desvantagem que caracteriza esse grupo de indivíduos. “A expressão ‘pessoas portadoras de deficiência’, onde o núcleo é a palavra ‘pessoa’ e ‘deficiência’ apenas um qualificativo. [...] Há valorização da ‘pessoa’ a qualificação, apenas, completa a ideia nuclear” (ARAÚJO, 2011).

O então avanço na terminologia é passível de crítica, no mínimo, em um de seus elementos. Será que “portadoras” é um termo adequado para se referir a uma situação constante,

perene? Será que o cantor e compositor Herbert Vianna pode não mais ‘portar’ sua paraplegia, como quando não utiliza mais a guitarra? Acredita-se que a palavra questionada veicula ideia de faculdade e de transitoriedade, advindas de sua origem verbal. Além disso, indica uma procedência da “linguagem ‘objetivista’ da medicina e da epidemiologia (exemplos: portador de insuficiência cardíaca, portador de HIV)” (NOGUEIRA; MELO, 2015).

Indo além, pode-se igualmente questionar a própria palavra “deficiência”, pela ideia de que há falta de alguma coisa, conforme Araújo, porque a palavra qualificadora de pessoa é utilizada, também, para os superdotados, cuja propriedade é a inteligência acima dos ditos padrões de normalidade (ARAÚJO, 2011).

A palavra deficiência, ao romper com sua raiz etimológica, tendo uma abrangência direcionada para vários sentidos, nos leva a apenas a identificar um segmento populacional, sem, contudo, apartá-los da sociedade à qual pertença.

O legislador internacional, nesse sentido, modificando o paradigma anterior, considerou que a ‘deficiência’ é um conceito em evolução. Ele reconhece que “a deficiência 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 pessoas...” (BRASIL, 2009).

Dessa forma, definiu um termo e o conceituou na Promulgação da Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, em 30 de março de 2007: Artigo 1º - Pessoas com deficiência são aquelas que têm impedimentos de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, os quais, em interação com diversas barreiras, podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdades de condições com as demais pessoas.

Desse modo, a deficiência é o produto de dois fatores: as limitações funcionais do corpo humano e as barreiras impostas pelo ambiente excludente. “Contribuição desta Convenção é a positivação da mudança de paradigma da visão da deficiência no mundo, que passa do modelo médico, na qual a deficiência é tratada como um problema de saúde, para um modelo social dos direitos humanos” (LEITE; RIBEIRO; COSTA FILHO, 2019).

O termo ‘pessoas com deficiência’ além de adquirir *status* constitucional, ao inaugurar o procedimento estabelecido no §3º do art. 5º da CRFB/1988, desloca o foco de uma característica própria do indivíduo para a responsabilidade social do Poder Público em remover as barreiras que impedem a participação na sociedade.

Registre-se, ademais, que há quem advoga que os países de língua portuguesa devam deixar para trás o modelo biomédico e, assim, abandonar a palavra deficiência em favor de

*desabilidade*, termo mais adequado à análise social, que indica mais claramente a privação de uma capacidade humana de relacionamento com o mundo, mas socialmente reparável, em maior ou menor extensão (NOGUEIRA; MELO, 2015).

Dessa forma, nesse trabalho, no uso do termo Pessoas com Deficiência (PcD), o conceito de deficiência expressa a ressignificação promovida pela adoção do modelo social.

## **2.2 PROBLEMATIZAÇÃO DOS CONCEITOS DE INSERÇÃO, INCLUSÃO E INTEGRAÇÃO DAS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA**

“Ninguém sofre com a deficiência, todos sofrem com o estigma” (RIBAS, 2003) é a percepção a respeito dos obstáculos que esse segmento populacional enfrenta no convívio social.

São dois os elementos-chave do que vem a caracterizar esse segmento populacional. Dois elementos interrelacionados: a dificuldade de integração social e a deficiência (ou *desabilidade*). “A deficiência, portanto, há de ser entendida levando-se em conta o grau de dificuldade para a integração social e não apenas a constatação de uma falha sensorial ou motora, por exemplo” (ARAÚJO, 2011).

Vale ressaltar, ainda, a característica da relatividade, uma vez que o indivíduo deverá ser analisado em seu ambiente social, ou, a contrário senso, analisar o ambiente para saber se é adaptado às necessidades da referida pessoa, oferecendo-lhe condições para integração.

A partir desse momento será trabalhada a compreensão desses sujeitos sociais na problematização da integração social. Agora, porém, se explicará entendimento aqui apresentado acerca de integração, bem como de inclusão e inserção. Qual a relação entre eles?

Como parâmetro, utiliza-se o pensamento de Fávero (2004), para quem:

Na integração a sociedade admite a existência das desigualdades sociais e para reduzi-las permite a incorporação de pessoas que consigam “adaptar-se” por méritos exclusivamente seus. Ainda, a integração pressupõe a existência de grupos distintos que podem vir a se unir. [...] Enquanto que incluir, significa, antes de tudo, “deixar de excluir”. Pressupõe que todos fazem parte de uma mesma comunidade e não de grupos distintos (FÁVERO, 2004, p. 35-36).

E a autora continua: Assim, para deixar de excluir, a inclusão exige que o poder público e a sociedade, em geral, ofereçam as condições necessárias para todos. Portanto, diferentemente da integração, não se espera a inserção apenas daquele que consegue “adaptar-se”, mas, garante a adoção de ações para evitar a exclusão. E, diante da desigualdade já presente exige que se faça o uso de medidas positivas, cotas aliadas às políticas públicas, por exemplo, para sua redução (FÁVERO, 2004).

Discorda-se de alguns pontos relacionados ao emprego dos termos. Em verdade, o primeiro período do texto citado nos remete à filosofia de Herbert Spencer, inglês do século XIX, criador do Darwinismo Social, o qual prevê que: “qualquer tipo de intervenção do Estado ou da sociedade voltada para a proteção das pessoas mais vulneráveis deveria ser repelida, por atentar contra o interesse geral de que apenas os mais aptos sobrevivem” (SARMENTO, 2016, p.190).

Como base de apoio para melhor explicar o entendimento apresentado, lança-se mão do termo utilizado na atualidade: “Inclusão”. Este pressupõe: 1) existência de alguém não incluído, 2) uma vez incluído, esse alguém começará a fazer parte.

E pergunta-se: não haveria um terceiro pressuposto, o da distinção? Qual o motivo para ele ser excluído se – conforme a autora citada – faz “parte de uma mesma comunidade”? A diferença é o fato gerador da exclusão. Concluí-se que, ao contrário do que a autora pressupõe, o movimento de inclusão tem como base a distinção entre os grupos sociais.

“Incluir”, no entanto, denota o emprego de mecanismos que, a nosso ver, promovam o caminho inverso ao da exclusão. Afinal, vivemos a “era da inclusão” (SASSAKI, 2005) onde a ação é a tônica desse movimento. “Numa perspectiva de inclusão, a simples garantia do direito de ir e vir já pressupõe que para que todos possam exercer esse direito fundamental não basta admitir a circulação, é preciso criar condições para que ela ocorra com a eliminação de barreiras arquitetônicas dentre outras medidas” (FÁVERO, 2004).

Em nossa temática da acessibilidade, inclusão seria identificada principalmente em atitudes globais, como por exemplo, pela adoção do desenho universal e a adoção integral de ônibus adaptados.

Desenho universal é um conceito importante porque estabelece “o princípio do desenvolvimento de produtos e serviços para o atendimento simultâneo de todas as pessoas, considerando as diferentes características antropométricas e sensoriais da população” (BRASIL, 2015).

Embora muitas vezes os termos inserção e inclusão sejam usadas como sinônimos, nesse trabalho considera-se a inserção como as primeiras medidas inclusivas, compartmentada, em setores da sociedade, no caso dos transportes, se expressariam na obrigação de assentos reservados. “A partir de 1980, a Assembleia Geral da ONU passou a aprovar resoluções com o intuito de derrubar a prática da exclusão social a que foram submetidas, por vários séculos, as pessoas com deficiência, começando a inseri-las nos sistemas sociais, por exemplo, a educação, o trabalho, a família, e o lazer” (LEITE, 2019, p. 279).

Para Fávero (2004, p. 35), na integração “o espaço público deve estar aberto a todas as pessoas, mas, não necessariamente adaptado. Não se proíbe o acesso de ninguém, mas, se alguma pessoa não consegue adentrá-lo por limitações pessoais, o problema não é do responsável pelo local”. Assim, uma pessoa que usa cadeira de rodas não estaria proibida, por exemplo, de transitar no logradouro público, mas, tendo em vista os obstáculos arquitetônicos insuperáveis para ela, por mais que se esforce, não consegue exercer seu direito.

Considerar a integração como o estágio sem adaptações arquitetônicas é analisar em sentido contrário ao princípio de hermenêutica constitucional da máxima efetividade do dispositivo constitucional que prevê a “proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência” (BRASIL, 1988, art. 24, inc. XIV), principalmente quando relacionado com todos os outros, dispersos no texto constitucional, conferindo direitos e garantias a esse segmento populacional.

Outrossim, a acepção do termo integração tem origem no verbo integrar – tornar inteiro, completar; tornar-se integrante, incorporar-se (FERREIRA, 2003), que, por sua vez, é a base da formação de íntegra, qualificação exata para a sociedade que vier a atingir seu grau mais maduro de relacionamento social.

Acredita-se, assim, que o fluxo do movimento inclusivo caminha para a integração social plena, onde todos, na sua acepção verdadeira, participarão da sociedade.

Esclarece-se que o pensamento exposto não é embasado unicamente no léxico das palavras, porque os termos guardam entre si uma conexão.

Por isso, aceita-se neste estudo que três termos não são estanques e guardam entre si uma relação de continência: a inserção seria o estágio inicial contrário à exclusão, promovendo-se a inclusão setORIZADA, de forma isolada, das pessoas com deficiência, no caso dos transportes, por exemplo, apenas garantindo-lhes um acento reservado. Considera-se a inclusão social como uma etapa intermediária por guardar um caráter mais abrangente, inter-relacionando setores sociais diferentes, como o trabalhado nesse artigo. A inclusão pelo transporte tem caráter sistêmico: os veículos e os equipamentos urbanos precisam ser acessível de forma a integrarem-se. Por fim, a integração seria a “ausência” em tese de exclusão social desferida sobre as pessoas com deficiência.

A escolha por esse específico grupo deve-se aos objetivos do trabalho: abordar a acessibilidade como expressão do Direito Social ao Transporte.

### **2.3 A INTEGRAÇÃO DA NORMA CONSTITUCIONAL DA ACESSIBILIDADE**

A acessibilidade figura como condição para a prática da liberdade de locomoção, bem como do direito social ao transporte. Opta-se pelo ambiente urbano como referência para o seu exercício.

Reconhece-se que a acessibilidade tem *status* de um direito constitucional, ponto de partida para discorrer sobre as legislações que materializam esse direito para as pessoas com deficiência.

A CRFB/88, por meio de seu art. 5º, inc. XV., estabelece como direito fundamental a liberdade de locomoção, cuja amplitude não pode ser restringida por concepções urbanísticas de caráter elitista. “Engloba [...] o direito de percorrer ruas, praças e avenidas (direito de trânsito) e de utilizar-se, nesse trajeto, de meios de transporte público financeira e ergonomicamente acessíveis” (FIGUEIREDO, 2003, p. 149).

É preciso repensar direitos clássicos de modo a conferir-lhes interpretação extensiva. Tavares (2012) agrega novo sentido e indica uma interpretação constitucional evolutiva do direito de locomoção. “O que enriquece de forma assustadora esse direito é a constatação de que o Estado precisa passar a garantir, materialmente falando, a liberdade de locomoção” (TAVARES, 2012, p. 659).

Mais direcionado à proteção do grupo social ora analisado (pessoas com deficiência), o legislador constituinte de 1988 prescreveu como dever do Estado a promoção de programas assistenciais – em especial às crianças e aos adolescentes – mas que beneficiam toda a sociedade. Nos termos do art. 227, §1, inc. II, o constituinte estabeleceu – como dever do Estado – a criação de programas [...] de integração social do adolescente e do jovem portador de deficiência, mediante [...] a facilitação do acesso aos bens e serviços coletivos, com a eliminação de obstáculos arquitetônicos e de todas as formas de discriminação (BRASIL, 1988).

Dessa forma, a integração social objetivada somente será concretizada, em conformidade com os preceitos constitucionais, por meio da realização dos três elementos postos no dispositivo acima descrito. Observe-se, no entanto, que a inclusão social das pessoas com deficiência tem uma relevância destacada pelo constituinte no comando constitucional, ao estabelecer (priorizar) dois elementos específicos de sua problemática, quais sejam: a facilitação/promoção da acessibilidade e a eliminação das barreiras arquitetônicas.

A fim de complementar a normatização desses preceitos, o constituinte deixou para o legislador ordinário a tarefa da elaboração de uma lei específica para estabelecer os dispositivos sobre a promoção da acessibilidade.

Síntese dos dispositivos CRFB/88, art. 227, §2º e ADCT, art. 244.: A lei disporá sobre normas de construção e adaptação dos logradouros e dos edifícios de uso público, bem como a fabricação de veículos de transporte coletivo e adaptação daqueles atualmente existentes, a fim de garantir acesso adequado às pessoas portadoras de deficiência.

Quanto à natureza dessas normas constitucionais referentes à acessibilidade, “como a lei já existe, pode-se afirmar que a norma deixou de ser programática, concretizando-se” (SILVA, 2004, p. 147), conferindo-lhe eficácia jurídica (aplicabilidade). Mas Silva (2004, p. 148) adverte: “[...] não é a lei que cria as situações jurídicas subjetivas, pois estas encontram seu fundamento na própria norma constitucional que as estabelece”. Não obstante essa norma localizar-se topograficamente em capítulo específico do texto constitucional, ela cuida da adaptação para todas as pessoas com deficiência (ARAÚJO, 2011).

Considera-se que não poderia haver outra interpretação, uma vez que promover a acessibilidade, por meio do direito social ao transporte – ainda que pretensamente a uma parte das pessoas – beneficiaria de igual forma a todos os outros integrantes da sociedade, quebrando as restrições de mobilidade, inclusive adaptando os bens da vida anteriores à Constituição.

As disposições constitucionais (CRFB/88, art. 227, §2º e art. 244 do ADCT) já foram regulamentadas, ou melhor, o legislador ordinário, segundo sua discricionariedade, já escolheu o programa a seguir para a promoção da acessibilidade por meio do transporte adaptado, além da urbana e arquitetônica.

Dentre a legislação ordinária federal, são encontradas genericamente leis integrativas – que complementam as normas da CFRB/1988 – na tentativa de conferir-lhes sua aplicação efetiva. Nesse sentido, serão apresentados pontos relevantes das Lei nacionais n. 7.853/1989, n. 10.048/2000 e n. 10.098/2000; e dos Decretos federais de n. 914/1993, n. 3.298/1999 e n. 5.296/2004, em conformidade com a competência legislativa concorrente (BRASIL, 1988, art. 24, XIV) bem como em face da competência administrativa comum aos entes federativos (BRASIL, 1988, art. 23, X). A seguir serão trabalhadas com elas em ordem cronológica.

A Lei nº 7.853, de 24 de outubro de 1989 tratou de estabelecer que na sua aplicação e interpretação considerar-se-á os valores básicos da igualdade de tratamento e oportunidade, da justiça social, do respeito à dignidade da pessoa humana, do bem-estar, entre outros, da Constituição ou dos princípios gerais do Direito.

Sua origem histórica deriva, na nossa opinião, da reverberação dos clamores mundiais face o engajamento dos movimentos sociais em prol dos direitos desse segmento populacional, que pressionaram politicamente para a elaboração, em 1975, da “Declaração dos Direitos das Pessoas Deficientes”, bem como para a fixação do ano de 1981 como o Ano Internacional da

Pessoa Deficiente, cujo tema fora “participação e plena igualdade”. No entanto, a sensibilização do legislador ordinário brasileiro pelas vibrações desse movimento tardou alguns anos.

Ademais, o fim dessa lei é garantir às pessoas portadoras de deficiência (termo utilizado pela lei) as ações governamentais necessárias ao pleno exercício de seus direitos básicos, conferindo a essa matéria o *status* de obrigação nacional a cargo do Poder Público e da sociedade, por meio da criação da Coordenadoria Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência (CORDE).

A segunda tentativa de regulamentar a Lei n. 7.853, de 1989, foi com o Decreto n.º 3.298, 20 de dezembro de 1999, antes precedido pelo revogado Decreto n. 914, de 1993.

As disposições do Decreto vigente tratam da Política Nacional para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência, cuja finalidade da instituição dessa política, é assegurar o pleno exercício dos direitos sociais e individuais, de forma a consolidar as normas de proteção desse segmento populacional.

E o Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência (CONADE) é o órgão superior de deliberação colegiada, cuja principal competência – dentre outras definidas no Decreto n. 3298/99 – é acompanhar e avaliar o desenvolvimento da Política Nacional para a integração da Pessoa Portadora de Deficiência e das políticas setoriais de [...] transporte, lazer, política urbana, dirigidas a este grupo social.

O aparato legal estatuído na última década do século XX já exigia, para a concretização, de efetiva atuação estatal para que os direitos das pessoas com deficiência tivessem garantido o seu direito à integração social.

A partir de sua publicação, a Lei n.º 10.048, de 8 de novembro de 2000, confere direito subjetivo de prioridade de atendimento também às pessoas com deficiência. Além disso, a previsão da obrigação das concessionárias de transporte coletivo reservarem assentos para as pessoas com deficiência. De extrema relevância para a configuração da situação subjetiva de vantagem, foi o estabelecimento de prazos para a acessibilidade das pessoas com deficiência na produção dos novos veículos de transporte coletivo, segundo art. 5º, após 12 (doze) meses da publicação, 09.11.2000. E “estabeleceu um prazo inexecutável de 180 dias, a partir da sua regulamentação, para a adaptação de toda a frota de ônibus brasileira em circulação, não definindo os padrões de adaptação nem delegando a algum órgão essa definição” (BRASIL, 2015). Previu também penalidades para as empresas concessionárias de serviço público em caso de infração dos dispositivos e reincidência.

A Lei n.º 10.098, de 19 de dezembro de 2000, por sua vez, teve um caráter mais técnico, vez que, em seu art. 1º, demonstra seus objetivos de estabelecer 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. No mais, os capítulos estatuem orientações para os administradores e técnicos de como fazer as adaptações, em regra, por meio da imposta observância das normas técnicas de acessibilidade da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT). Quanto ao mobiliário urbano e edificações públicas, destaca-se a NBR 9050:2015 – Acessibilidade a edificações, mobiliário, espaços e equipamentos urbanos.

Essa lei procura ter um raio de atuação não só para o mobiliário urbano, os veículos de transporte coletivo, edifícios públicos e de uso privado, mas também – com olhos para o futuro que começa a revelar-se no presente – para a promoção da acessibilidade nos sistemas de comunicação.

Outrossim, foi instituído o Programa Nacional de Acessibilidade, como dotação orçamentária específica (art. 22), como medida de fomento à eliminação de barreiras, e integrará os Planos Plurianuais (PPA's), as Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO's), e os Leis de Orçamentos Anuais LOA's (art. 67). Outra medida foi ter conferido às organizações representativas a legitimidade<sup>1</sup> para acompanhar o cumprimento dos requisitos de acessibilidade estabelecidos nesta lei.

A regulamentação da lei n. 10.048 e lei n. 10.098, ambas de 2000, foi pelo Decreto nº. 5.296, de 2 de dezembro de 2004. Sua publicação, realizada no dia seguinte ao da promulgação, parece-nos confirmar que essa regulamentação estava em atraso, porque uma das próprias leis objeto desse Decreto estatuiu prazo para que o Presidente da República o fizesse<sup>2</sup>.

As significativas contribuições dessa regulamentação foram o estabelecimento da progressiva substituição, por veículos adaptados/acessíveis, daqueles de transporte coletivo em circulação, bem como a determinação de que tudo que fosse construído a partir de sua publicação fosse acessível às pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzida.

Isso, em 2004, representou uma importante conquista das pessoas com deficiência para a garantia de acessibilidade nas cidades e suas edificações, meios de transporte e de comunicação, inclusive por estabelecer providências em caso de não cumprimento.

Já em relação ao transporte coletivo rodoviário, foram criticados os prazos

---

<sup>1</sup> Art. 26 da Lei 10.098/2000. Contudo, não nos parece uma inovação, uma vez que esse direito já fora conquistado por meio da lei da Ação Civil Pública.

<sup>2</sup> Lei 10.048/2000, “art. 7º. O Poder Executivo regulamentará esta lei no prazo de sessenta [60] dias, contado de sua publicação”. O prazo referido exauriu-se em 8 de janeiro de 2001, durante o governo do então Presidente Fernando Henrique Cardoso.

estabelecidos para os fins de concretizar a acessibilidade, tanto para os veículos novos, quanto para a adaptação dos em circulação (Decreto nº. 5.296, art. 38. §§1º a 4º e art. 39. §§1º a 3º):

Interessante observar que o Decreto extrapolou seus limites regulamentares, estendendo o prazo para a adaptação dos veículos de transporte coletivo, passando-o de 180 dias, como previsto na Lei regulamentada, para 120 meses. Também o prazo para que os fabricantes passassem a produzir veículos acessíveis foi alterado para 24 meses contados a partir da edição das normas técnicas respectivas (ALMEIDA, 2019, p. 262).

A norma ABNT NBR 14022:2006 é a técnica de referência para a acessibilidade nos veículos para o transporte coletivo urbano e foi publicada em 15 de outubro de 2006, termo inicial para que, em até 24 meses, toda a produção de ônibus urbanos acessível fosse concluída.

O Decreto Federal n. 5.296/2004 estabeleceu o prazo até 2014 para a total acessibilidade – por meio da substituição gradativa – de todos os veículos de transporte coletivo urbano. Como visto, embora ilegal, era um prazo de referência.

Pergunta-se qual seria o critério para escolha desses prazos. Investigando a origem dessa escolha, encontra-se uma provável explicação: a orientação da ONU, por meio da Resolução nº45 (de 1990), que versava sobre o compromisso mundial de se construir uma sociedade para todos – com foco no Programa sobre deficiência – para que os seus integrantes tenham uma sociedade acessível por volta do ano de 2010 (MEIRELES; MACIEL, 2002).

Após a análise de significativa legislação referente ao tema da acessibilidade das pessoas com deficiências, pergunta-se: o que é acessibilidade na prática? Será que na prática a acessibilidade no transporte público urbano é uma realidade?

A NBR 14022:2011 é quem estabelece o que seja a materialização do direito constitucional da acessibilidade no transporte coletivo urbano e, ainda, atribui responsabilidades. Para ser considerado acessível, o veículo deve ser produzido em um de três tipos: a) piso baixo (sem degraus em toda extensão do veículo ou em parte); b) piso alto com acesso realizado por plataforma de embarque e desembarque (tal como nos modelos “BRT” e os utilizados na cidade de Curitiba-PR); e c) piso alto equipado com plataforma elevatória veicular (com elevador). Essa norma também determina que aquele de piso alto com elevador é subsidiário, a sua utilização pode ser considerada quando as outras opções não puderem ser empregadas. Essa escolha é prerrogativa do Poder Concedente de Transporte. Discricionariedade pautada por critérios não taxativos a serem avaliados pelo administrador.

Quanto à realidade, ao mundo do ser: dos municípios que têm transporte por ônibus urbano 88,2% descumprem a acessibilidade. É o que se infere com a Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC 2017) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)

que, pela primeira vez, coletou informações sobre a acessibilidade nos transportes coletivos por municípios, em todo o Brasil.

O levantamento da MUNIC 2017 aponta que entre os 1.679 municípios que dispunham de serviço de transporte coletivo por ônibus intramunicipal, 197 (11,7%) estavam com a frota totalmente adaptada, 820 (48,8%) possuíam frota parcialmente adaptada e os demais 662 (39,4%) registravam frotas sem adaptação (BRASIL, 2017, p.46).

Embora ilegal, o parâmetro era o ano de 2014. Eram de 120 meses, o prazo dado pelo Decreto n. 5.296/2004 para que as frotas de ônibus urbano intramunicipais estivessem totalmente adaptadas.

Prazo vencido. É hora de cobrar, a sociedade participar ativamente para a construção de um transporte público acessível.

“Estado não é pai de todos, sociedade é auto-provedora dos direitos sociais” (MORAIS, 2019, p. 8). A previsão dos direitos sociais é *in abstracto* e as despesas para a concretização, no fundo e ao final, são repassadas à própria sociedade. Portanto, o Estado cumpre o papel de gerenciador das políticas relativas aos direitos sociais. A CRFB/88 atribui a corresponsabilidade ou a coobrigação entre Estado e sociedade, nos termos do art. 3º, incs. I e IV (MORAIS, 2019).

## **2.4 O DIREITO FUNDAMENTAL SOCIAL AO TRANSPORTE COLETIVO URBANO ACESSÍVEL E AVALIAÇÃO DE POLÍTICA PÚBLICA FEDERAL**

Nesse capítulo será trabalhada a interação entre diplomas legislativos a fim de identificar o direito fundamental social ao transporte acessível. Além disso, será avaliada uma política pública federal no sistema de transporte. Metodologicamente, opta-se por restringir à categoria do transporte coletivo urbano.

Originariamente, o texto da Constituição referente ao art. 6º previa oito (8) Direitos Fundamentais sociais<sup>3</sup>. Depois, a alimentação e a moradia foram incluídas nesse rol. A redação da Emenda Constitucional nº 90/2015 introduziu ali textualmente o transporte como direito social.

“A evidente importância do transporte para o dinamismo da sociedade qualifica sua posição na relação dos direitos sociais expressos no art. 6º da Constituição” (BRASIL, 2013) é o que expressa a justificação da Proposta de Emenda Constitucional (PEC), apresentada pela

---

<sup>3</sup> A educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados.

Deputada Federal Luíza Erundina<sup>4</sup>. “A introdução do transporte como direito social significa importante passo para que sejam encontradas novas fontes de financiamento para a criação de um novo modelo digno e com possibilidade de acesso a todos” (LENZA, 2018).

Será que a EC nº90/2015 foi a primeira modificação a incluir o direito ao transporte como um direito fundamental social? A Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo passaram a vigor internamente no Brasil com *status* (equivalente) de Emenda Constitucional, desde 25 de agosto de 2009 – data da publicação do Decreto presidencial nº6.949, após a aprovação do Congresso Nacional, por meio do Decreto Legislativo no 186, conforme o procedimento do § 3º do art. 5º da Constituição.

Ela prevê em seu art. 9º “o dever dos Estados-Partes em assegurar o acesso das pessoas com deficiência em igualdade de condições com as demais pessoas ao meio físico, ao transporte e a rodovias, o que serve de base constitucional para os direitos consagrados” pela Lei Brasileira de Inclusão – LIB, Lei 13.146/2015 (ALMEIDA, 2019).

A Convenção, por isso, integra o chamado bloco de constitucionalidade, pois há direito materialmente constitucional fora do texto formal da constituição, consoante art. 5º, §2º da CRFB/88. “Para a Convenção, portanto, a acessibilidade física é condição ou requisito para o pleno gozo dos direitos humanos e das liberdades fundamentais (dentre estas, a de ir e vir)” (BRASIL, 2014).

Todavia, rememora-se que a Constituição Federal/1988 – antes mesmo do advento da Convenção – já previa o direito ao transporte acessível (CRFB/88, art. 227, §2º e ADCT, art. 244).

O direito ao transporte acessível já era originariamente um direito materialmente constitucional. O seu caráter de direito fundamental social adveio formalmente com a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, antes, portanto, da própria Emenda Constitucional nº 90/2015 que introduziu textualmente o transporte no rol dos direitos sociais do art. 6º.

Interpreta-se, também, que o direito ao transporte acessível poderia ser enquadrado como um direito fundamental social, uma vez que os direitos sociais – em si como um direito fundamental de 2ª dimensão – visam promover a igualdade de condições à grupos vulneráveis, como é o caso das pessoas com deficiência. Nossas fundamentações doutrinárias, à época, não eram da força normativa das Constituições e atribuíam-se apenas uma natureza de norma programática.

---

<sup>4</sup> Na Câmara dos Deputados recebeu o nº 90/2011, e no Senado Federal tramitou como PEC nº 74/2013.

Registra-se o pensamento crítico de Barcellos e Campante (2012) a respeito especificamente do direito à acessibilidade em seus art. 227, §1º, II, e §2º, e art. 224 da CRFB/88:

A disciplina constitucional da acessibilidade, embora louvável e moderna para o seu tempo, apresenta uma abordagem hoje considerada conservadora, pois restrita, basicamente, à eliminação de barreiras no acesso a estruturas físicas. A Constituição nada diz especificamente a respeito da equiparação – das pessoas com deficiência às demais pessoas – com relação ao acesso à informação, a serviços, ao transporte coletivo e aos demais bens que modernamente se reconhecem como fundamentais ao pleno convívio social (BARCELLOS; CAMPANTE, 2012, p. 177).

Após a incorporação da Convenção no Ordenamento nacional, dois diplomas legais guardam conexão com a Convenção: Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com deficiência (Lei nº13.146, de 06 de julho de 2015), e também a Lei n. 12.587, de 3 de janeiro de 2012, que instituiu as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU).

A LBI densifica a Convenção e “no que tange ao tema do direito ao transporte e à mobilidade, ratifica e especifica direitos antes já presentes no Ordenamento pátrio” (ALMEIDA, 2019). A Lei nº 13.146 objetivou “consolidar toda a legislação atinente às pessoas com deficiência hoje vigente”, abarcando o transporte, a acessibilidade, dentre outros temas. Essa foi a justificativa para apresentação do Projeto de Lei – PL 7699/2006, do Senado Federal, que se converteu na indicada Lei (BRASIL, 2015).

Salienta-se que, em relação aos prazos estabelecidos pelo Decreto regulamentador nº 5.296/2004, contrariamente a outros momentos históricos, a LBI não reavivou – prorrogou – prazos para adaptação ou substituição de frotas, sendo o direito à acessibilidade nos transportes coletivos de aplicabilidade imediata (ALMEIDA, 2019).

Um aspecto importante da lei é a fixação da responsabilidade do poder concedente. Por exemplo, nos termos dos art. 46, §3º e art. 48, §3º, a certificação de acessibilidade é a condição para aposição do símbolo internacional de acesso nos veículos de transporte coletivo e será emitida pelo gestor público responsável pela prestação do serviço.

Almeida (2019) adverte que, em relação sistema de comunicação a respeito do itinerário (art. 48, §1º), um serviço de transporte não pode ser considerado acessível, por exemplo, se não possuir aviso sonoro em relação aos pontos de parada de um ônibus.

Outro ponto relevante da LBI é considerar como integrante do serviço de transporte coletivo não só os veículos, mas também o serviço acessível, de modo a abranger os terminais, as estações, os pontos de parada, o sistema viário e a prestação do serviço, segundo §1º, art. 46, a fim de assegurar igualdade de oportunidades. Ela reconhece “o caráter sistêmico do serviço de transporte, ou seja, não é possível reconhecer como acessível um veículo sem que o mesmo

esteja integrado à cidade onde ele transita, ao espaço urbano como um todo” (ALMEIDA, 2019).

Considerando que os veículos de transporte coletivo urbano são apenas um elemento do sistema, importante comentar sobre a acessibilidade nas cidades, meio ambiente urbano.

Coube privativamente à União instituir as diretrizes para o desenvolvimento urbano, entre outros setores, sobre transporte urbano, cuja regulamentação é a Lei n. 12.587, de 3 de janeiro de 2012, que instituiu as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU).

De forma a extrair dos dispositivos dessa lei a essência que guarde pertinência com o nosso trabalho, assim sintetiza-se: a PNMU deverá contemplar a acessibilidade para pessoas com deficiência e restrição de mobilidade (art. 24, IV) e os serviços de transporte público coletivo (art. 24, I). Deverá, também, contemplar: os princípios da acessibilidade universal e equidade no acesso dos cidadãos ao transporte público coletivo (art. 5º, I e III), os objetivos de contribuir para o acesso universal à cidade (art. 1º) bem como proporcionar melhoria nas condições urbanas da população referente à acessibilidade e à mobilidade (art. 7º, III). Além disso, é direito dos usuários ter ambiente seguro e acessível para a utilização, conforme as leis 10.048 e 10.098, ambas de 2000 (art. 14, IV), comentadas na seção anterior.

Critica-se a sucessiva postergação do prazo de cumprimento para a implementação do plano de mobilidade urbana, integrado e compatível com o respectivo Plano Diretor, para os Municípios com mais de 20 mil habitantes. O prazo original era de 3 anos (art. 24, §4º) e foi alterado novamente para 7 anos pela Lei n. 13.683/2018 (ALMEIDA, 2019).

Assim, o transporte é formalmente um direito fundamental social, internamente desde 2009, com a incorporação da Convenção das Pessoas com Deficiência no Ordenamento nacional, e não com a redação da EC nº 90/2015. Esse reconhecimento explica a adoção da diretriz da acessibilidade na Lei Brasileira da Inclusão da Pessoa com deficiência, bem como na Lei da Política Nacional de Mobilidade Urbana, uma vez que a Convenção indiretamente promoveu a tutela das cidades (meio ambiental artificial) e, diretamente, daquele grupo social.

#### **2.4.1 Avaliação de Política Pública Federal no Sistema de Transporte Urbano .**

A efetividade significa a realização do Direito. “Representa a materialização, no mundo dos fatos, dos preceitos legais e simboliza a aproximação, tão íntima quanto possível, entre o *dever-ser* normativo e o *ser* da realidade social” (BARROSO, 2006, p.82).

A fim de reconhecer a proximidade entre Direito e Política, Maria Paula Dallari Bucci relaciona a necessidade de compreender as políticas públicas como categoria jurídica conforme

se buscam formas de concretização dos direitos humanos, em particular os direitos sociais (BUCCI *in* BUCCI, 2001, p.01). “Todo direito é política pública, e nisso está a vontade coletiva da sociedade expressa em normas obrigatórias; e toda política pública é direito; nisso ela depende das leis e do processo jurídico para pelo menos algum aspecto da sua existência” (BUCCI *in* BUCCI, 2001, p.06)

Os dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais – MUNIC 2017 do IBGE são conclusivos de que a acessibilidade nos transportes coletivos urbanos não foi promovida no prazo até 2014. Dentre municípios que dispunham de transporte coletivo urbano por ônibus intramunicipal, apenas 11,7% estavam com a frota totalmente adaptada.

Foram investigadas as adaptações de embarque e desembarque pelo tipo de veículo utilizados: existência de veículo de piso baixo, de piso alto com plataforma, ou aquele de plataforma elevatória. Ou seja, não foram investigadas a maioria dos critérios de acessibilidade, conforme o Decreto nº. 5.296/2004 e a LIB.

Embora anterior ao levantamento MUNIC 2017 do IBGE, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) divulgou estudo/pesquisa sobre Políticas de Melhoria das Condições de Acessibilidade do Transporte Urbano do Brasil (BRASIL, 2015), após a expiração do prazo de 2014 para a acessibilidade total. Ele apresenta possíveis explicações para compreender os motivos de o Brasil ainda estar longe de atingir a meta da acessibilidade.

A pesquisa pode ser sintetizada por meio das exigências normativas para a acessibilidade, as possíveis intervenções da União nos sistemas de transporte urbano e metropolitano, e por fim as avaliações dos resultados das políticas públicas federais adotadas.

A União federal, segundo o IPEA, fomenta a melhoria da acessibilidade por meio de políticas de financiamento, políticas de tributação, além dos próprios investimentos previstos no Orçamento Geral da União (OGU).

A pesquisa trabalha com a infraestrutura urbana (os elementos do sistema viário urbano: passeio, parada, estações e terminais de embarque e desembarque), e com as frotas de ônibus urbanos (preferencialmente de piso baixo), relacionando com a atuação da União por meio de políticas de financiamento.

Foi eleito apenas um dele: o Financiamento de Máquinas e Equipamentos (FINAME) concedido pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) para os empreendimentos públicos de mobilidade e também para os operadores privados.

Segundo informações divulgadas pelo IPEA, “as operações de financiamento do BNDES respondem por quase 50% das compras de ônibus urbanos pelos operadores privados no Brasil. A compra à vista responde por 21% das operações” (BRASIL, 2015, p.14).

Mesmo com estímulo de prazo maior para amortização na aquisição de veículo de piso baixo (96 meses), face aos 60 meses para os veículos convencionais, a opção pelos tipos preferenciais do regramento não tem se efetivado. A exceção tornou-se a regra. Os motivos são:

[...] a maior facilidade operacional desses veículos nos terrenos irregulares das cidades brasileiras; o preço mais baixo em relação aos veículos piso baixo; e a falta de corredores de transporte com plataformas elevadas na maioria das cidades brasileiras que viabilize a operação com embarque elevado em nível (segundo caso). (BRASIL, 2015).

Como solução para se efetivar a opção normativa, a pesquisa indica duas soluções práticas: a redução dos preços do veículo de piso baixo e a maior atuação das prefeituras na melhoria da infraestrutura viária.

### **3 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O transporte público acessível é um meio inclusivo para superar as barreiras físicas excludentes das cidades e, assim, contribuir para se alcançar o vindouro pleno exercício da cidadania (integração) das pessoas com deficiência.

O termo deficiência, embora identifique um grupo social, está ressignificado com a incorporação do modelo social. Com isso, o novo conceito de deficiência deslocou o foco de uma característica funcional própria do indivíduo para a responsabilidade social do Poder Público em remover as barreiras impostas pelo ambiente excludente.

Desde a promulgação da CRFB/88, o direito ao transporte acessível é um direito materialmente constitucional. O seu caráter de direito fundamental social adveio formalmente com a incorporação da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, antes, portanto, da própria Emenda Constitucional nº 90/2015 que introduziu textualmente o transporte no rol dos direitos sociais do art. 6º.

O reconhecimento desse *status* de direito fundamental, em 2009, explica a diretriz da acessibilidade na Lei Brasileira da Inclusão da Pessoa com Deficiência (de aplicação imediata), bem como na Lei da Política Nacional de Mobilidade Urbana, objeto de sucessivas prorrogações para adiar o cumprimento do Plano de Mobilidade Urbana por parte dos Municípios.

O parâmetro era o ano de 2014. Embora ilegal, era de 120 meses o prazo dado pelo Decreto n. 5.296/2004 para a total adaptação dos ônibus intramunicipais. A norma técnica NBR 14022 materializa o direito constitucional da acessibilidade no transporte coletivo urbano, indicando os tipos de veículos acessíveis, e a escolha discricionária é prerrogativa do Poder Concedente de Transporte.

Vencido aquele prazo, o IBGE em 2017 constatou que apenas 11,7% dos municípios que dispunham de serviço de transporte coletivo urbano estavam com a frota totalmente adaptada. Nesse sentido, retoma-se a problemática da pesquisa, de modo a concluir que a acessibilidade no transporte público urbano não é uma realidade para as pessoas com deficiência. Em termos nacionais, não está efetivada no cotidiano hodierno na maioria dos municípios brasileiros.

Ao analisar uma política pública federal de acessibilidade, o IPEA indica que atual política de financiamento não tem sido eficaz em fomentar a aquisição dos veículos mais próximos do conceito de desenho universal. Os empresários têm adquirido o modelo subsidiário. Assim, o que era para ser exceção tornou-se regra.

Aponta-se também como causa a falta de infraestrutura urbana para conferir acessibilidade aos demais elementos do sistema de transporte, originada, inclusive, pelas prorrogações para se cumprir o Plano de Mobilidade Urbana.

A utilidade social que o presente artigo científico visa conferir é promover a conscientização da sociedade para a problemática. A sociedade tem a corresponsabilidade na construção da acessibilidade, uma vez que o transporte público – como parcela da cidade – não será adaptado graciosamente pelo Poder Público.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Luiz Cláudio Carvalho de. *In*: LEITE, F. P. A.; RIBEIRO, L. L. G.; COSTA FILHO, W. M. (coord.). **Comentários ao Estatuto da Pessoa com deficiência – Lei 13.146/2015**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2019. Falta p. 258-p. 275.

ARAÚJO, Luiz Alberto David. **A Proteção constitucional das pessoas portadoras de deficiência**. 4 ed. Brasília: CORDE, 2011.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR 14022:2011**. Disponível em: [http://www.cnmmp.br/portal/images/Comissoes/DireitosFundamentais/Acessibilidade/NBR\\_14022-2011\\_Onibus\\_Ed4.pdf](http://www.cnmmp.br/portal/images/Comissoes/DireitosFundamentais/Acessibilidade/NBR_14022-2011_Onibus_Ed4.pdf). Acesso em 01 de julho de 2019.

\_\_\_\_\_. **NBR 9.050:2015**: Acessibilidade a edificações, mobiliário, espaços e equipamentos urbanos. Rio de Janeiro, 2015.

BARCELLOS, Ana Paula de; CAMPANTE, Renata Ramos. A acessibilidade como instrumento de promoção de direitos fundamentais. *In*: FERRAZ, Carolina Valença et al. (coord.). **Manual dos direitos da pessoa com deficiência**. São Paulo: Saraiva, 2012.

BARROSO, Luís Roberto. **O Direito constitucional e a efetividade de suas normas**: limites e possibilidades da Constituição brasileira. 8. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2006.

BRASIL. Decretos e Leis. Decreto nº. 3.298, 20 de dezembro de 1999. Regulamenta a Lei nº. 7.853, dispõe sobre a Política Nacional para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência, consolida a norma de proteção, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 21 de dezembro de 1999.

\_\_\_\_\_. Decreto nº. 5.296, de 2 de dezembro de 2004. Regulamenta as leis 10.048 e 10.098, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 3 de dezembro de 2004.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 6.949, de 25 de agosto de 2009. Promulga a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo, assinados em Nova York, em 30 de março de 2007. **Diário Oficial da União**, Brasília, 26 de agosto de 2009. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/decreto/d6949.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6949.htm)> Acesso em 01 de julho de 2019.

\_\_\_\_\_. Lei nº. 7.853, de 24 de outubro de 1989. Dispõe sobre o apoio às pessoas portadoras de deficiência, sua integração social, sobre a CORDE – Coordenadoria Nacional para Integração da pessoa portadora de deficiência, institui a tutela jurisdicional de interesses coletivos ou difusos dessas pessoas, disciplina a atuação do Ministério Público, define crimes, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 25 de outubro de 1989.

\_\_\_\_\_. Lei nº. 10.048, de 8 de novembro de 2000. Dá prioridade de atendimento às pessoas que especifica e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 9 de novembro de 2000.

\_\_\_\_\_. Lei nº. 10.098, de 19 de dezembro de 2000. Estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida. **Diário Oficial da União**, Brasília, 20 de dezembro de 2000.

\_\_\_\_\_. Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015. Estatuto da Pessoa com deficiência. Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com deficiência. **Diário Oficial da União**, Brasília, 7 de julho de 2015.

BRASIL. Ministério Público Federal. Grupo de trabalho Inclusão de Pessoas com Deficiência. **Propostas de atuação a membros do Ministério Público**. Brasília-DF: MPF, 2014.

BRASIL. **Proposta de Emenda Constitucional nº74, de 2013**. Disponível em <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/115729>> Acesso em 01 de julho de 2019.

BRASIL. **Texto para Discussão 2139** - Políticas de Melhoria das Condições de Acessibilidade do Transporte Urbano no Brasil. Rio de Janeiro: IPEA, 2015. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=26456](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=26456)>. Acesso em 01 de julho 2019.

BUCCI, Maria Laura Dallari. Buscando um conceito de políticas públicas para a concretização dos direitos humanos. *In*: BUCCI, M. P. D. et al (Org.). **Direitos humanos e políticas públicas**. São Paulo: Pólis, 2001.

FÁVERO, Eugênia A. G. **Os direitos da pessoa com deficiência: garantia de igualdade na diversidade.** Rio de Janeiro: WVA, 2004.

FERREIRA, A. Buarque de Holanda. **Minidicionário da Língua Portuguesa.** Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2003.

FIGUEIREDO, G. Direito de Locomoção da pessoa portadora de deficiência no meio ambiente urbano. *In*: FREITAS, V. (coord.). **Direito ambiental em evolução.** Curitiba: Juruá, 2003.

IBGE. **Perfil dos municípios brasileiros: 2017.** Rio de Janeiro: IBGE, 2017. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101595.pdf>>. Acesso em 01 de julho de 2019.

LEITE, F. P. A.; RIBEIRO, L. L. G.; COSTA FILHO, W. M. (coord.). **Comentários ao Estatuto da Pessoa com deficiência – Lei 13.146/2015.** 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado.** 22. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

MEIRELES, Alessandra Cabral e MACIEL, Karla Cabral. O Portador de Deficiência e a Cidadania. **Revista do TRT 13ª Região,** João Pessoa, v.10, n.7, 2002.

MORAIS, Océlio de Jesus Carneiro. **Estado não é pai de todos, sociedade é auto-provedora dos direitos sociais.** 2019. Disponível em: < <https://www.oliberal.com/colunas/ocelio-de-morais/estado-n%C3%A3o-%C3%A9-pai-de-todos-sociedade-%C3%A9-auto-provedora-dos-direitos-sociais-1.168467>>. Acesso em: 08 jul. 2019.

NAÇÕES UNIDAS. **Declaração dos Direitos das Pessoas Deficientes.** Resolução 3.447/1975. Disponível em <<http://www.cedipod.org.br/w6ddpd.htm>>. Acesso em 10 de março de 2005.

NOGUEIRA, R. P.; MELO, Valdir. Pessoas com Deficiência: reavaliando questões de conceito e de *design* social. **Boletim de Análise Político-Institucional do IPEA,** n. 8, jul./dez. 2015. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/6856>>. Acesso em 14 jul. 2019.

OLIVEIRA, Moacyr de. Deficientes: sua tutela jurídica. **Revista dos Tribunais,** São Paulo, v. 553, p. 11-17, nov./1981.

RIBAS, João B. Cintra. **O que são pessoas deficientes.** 6. ed. São Paulo: Brasiliense, 2003. (Coleção Primeiros Passos, n. 89).

SARMENTO, Daniel. **Dignidade da Pessoa Humana: conteúdo, trajetórias e metodologia.** 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

SASSAKI, Romeu Kazumi. **Terminologia sobre deficiência na era da inclusão.** 2015. Disponível em <[www.educacaoonline.pro.br](http://www.educacaoonline.pro.br)>. Acesso em: 03 jul. 2019.

SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das Normas Constitucionais.** 6 ed. São Paulo: Malheiros Ed., 2004.

TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional.** 10 ed. São Paulo: Saraiva, 2012.