# I ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

## DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS I

**JULIA MAURMANN XIMENES**

**SAMYRA HAYDÊE DAL FARRA NASPOLINI**

**SAULO DE OLIVEIRA PINTO COELHO**

Copyright © 2020 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte deste anal poderá ser reproduzida ou transmitida sejam 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 Naspolini - 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. Edinilson 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 – Goías
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 (UFSM – 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

Coordenadores: Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini; Julia Maurmann Ximenes; Saulo De Oliveira Pinto Coelho – Florianópolis: CONPEDI, 2020.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-65-5648-040-4
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Constituição, cidades e crise

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Assistência. 3. Isonomia. I Encontro Virtual do CONPEDI (1: 2020 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34

---

Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

# I ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

## DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS I

---

## Apresentação

O ano de 2020 tem sido um marco na utilização de Tecnologias da Comunicação e Informação. Neste sentido, o Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito – CONPEDI adaptou o formato de seu evento presencial no meio do ano para o primeiro Evento Virtual do CONPEDI. Os painéis e grupos de trabalhos foram transmitidos pela plataforma virtual, com participação de alunos e professores do Brasil e do exterior.

No Grupo de Trabalho Direitos Sociais e Políticas Públicas I, a apresentação e debates dos trabalhos ocorreu tranquilamente no dia 27 de julho, sob a coordenação dos professores Julia Maurmann Ximenes, Samyra Haydêe Dal Farra Napoli e Saulo de Oliveira Pinto Coelho.

A primeira pesquisa apresentada, de Jorge Vieira e de Othoniel Ceneceu, analisa as peculiaridades das práticas de gestão na política públicas de saúde, nos atuais tempos de Pandemia da Covid19. A pesquisa envolveu revisão da bibliografia produzida sobre o assunto e a análise matemático-estatística dos dados existentes sobre as atividades do sistema de saúde nesse período. Essa análise quantitativa permitiu, segundo os autores, corrigir algumas inferências midiáticas sobre o desempenho brasileiro no combate à pandemia.

A pesquisa de Danúbia Rodrigues, Lucas Fagundes e Jéssica Miranda aborda a temática da proteção de dados pessoais, frente à ocorrência da crise da Covid19, que gera uma situação singular quanto ao direito ao sigilo e privacidade, nessas situações. Essa dicotomia entre dever de informar e direito à privacidade foi analisada quanto às situações possíveis em que haveria direito à reparação de dano à privacidade, nas práticas relativas à contenção da Pandemia.

A pesquisa de Anna Zeifert trata da questão da desigualdade, pobreza e inclusão, partindo nas analise do CEPAL e das series histórias recentes nessa análise, com especial foco e interesse em identificar os principais sujeitos atingidos socioeconomicamente pela atual Pandemia da Covid19. A relação entre pobreza e empoderamento (capacidade de participação política) é analisada criticamente no trabalho.

O Trabalho de Ygor Távora versa sobre o direito à saúde e as situações referentes à crise da Covid19, buscando verificar as situações de aplicabilidade do princípio da reserva do possível, seu uso e as situações de aplicação excepcional do princípio frente à atual pandemia.

Rita de Cássia e Juliana Araújo apresentaram trabalho sobre a luta anti-manicomial e a política pública de drogas no brasil, analisando as transformações no sentido das políticas de cuidado e saúde do usuário e políticas e redução de danos. Analisam a questão das recentes alterações legislativas nessa seara e buscam sistematizar as críticas da literatura especializada a essas alterações legislativas recentes, avaliadas por essa literatura como retrocesso.

Rodrigo Tonel e Janaína Sturza abordam a questão das políticas públicas para a prevenção do suicídio e a necessidade de desenhos regulatórios de prevenção mais integrados a outras questões de saúde, como depressão e outros fenômenos. Fazem também considerações sobre as deficiências de capacitação dos profissionais de saúde para lidar com essas situações e implementar adequadamente essas políticas.

O trabalho científico de Pablo Lemos aborda a judicialização da saúde pública na comarca de Niterói-RJ, para situações de doenças raras, quanto ao direito à duração razoável do processo. Essa pesquisa, com características de estudo de caso, se fez valer de trabalhos de campo para coletar dados mais refinados sobre o fenômeno analisado. Dentre os resultados, identificou que são fatores causadores dos problemas de celeridade a falta de comunicação sinérgica entre as instituições públicas envolvidas, além de um uso ineficiente dos núcleos de especialização técnica, por parte do judiciário.

A pesquisa de Marcus Resende, foca nas políticas públicas de dispensação de medidamentos, com recorte nas judicializações e nas contradições (em termos de regressividade) de determinadas judicializações frente ao orçamento público e a necessidade de progressividade da relação arrecadação-gasto.

Já a pesquisa de Liane Pimenta analisa, com técnicas de pesquisa empírica, nas bases de decisões judiciais, as contradições das políticas de dispensação de medicamentos e respectivas demandas judicializadas na área.

Flavia Cristina e André Pires apresentaram trabalho sobre o apoio, por meio de redes de contato, a mulheres vítimas de violência doméstica, na busca por inovar e promover melhorias incrementais na política pública de proteção instituída pela Lei Maria da Penha. As análises até então feitas pela dupla a respeito indicam que a rede de contatos produz empoderamento dessas mulheres vulnerabilizadas, permitindo maior eficácia das estratégias destinadas a evitar a reincidência dos atos de violência sofridos.

As pesquisadoras Luana Adriana e Georgia Araújo abordam a questão da igualdade de acesso ao ensino e o papel das políticas públicas de educação quanto às adaptações razoáveis para a acessibilidade na educação. Analisam a caracterização e buscam delimitar, bem como oferecer subsídios teórico-dogmáticos para operacionalizar a aplicação do conceito de adaptações razoáveis. Um dos focos de análise seria a superação da dicotomia normalidade-anormalidade, nas adaptações razoáveis.

O trabalho de Jeremias da Cunha versa sobre o Crédito Educativo como instrumento da política pública de acesso ao ensino superior no Brasil, buscando dar maior precisão as terminologias empregadas no marco regulatório deste instrumento de financiamento estudantil.

A pesquisa de Querino Tavares e Nilson Júnior trata do controle externo das políticas públicas educacionais, com analises destinadas a identificar pontos de aperfeiçoamento de tais políticas, com foco nas experiências de controle do TCE-GO e analisando a relação entre controle formal e controle material de contas, com vistas à efetividade do gasto público, para além do controle formal, mas também preocupado em evitar ativismo no controle de contas.

A pesquisa de Alberto Nogueira versa sobre a tentativa de localizar problemas nas práticas de gestão efetivadas nas políticas de acesso por cotas em concursos públicos, notadamente quanto a eventuais falhas nas comissões de hétero-identificação, segundo o autor.

A pesquisa de Caio Cela e de Amanda Alves tem por foco a análise e identificação de limites para a judicialização das políticas públicas educacionais, com foco na hipossuficiência e no mínimo existencial como dois dos importantes critérios de análise desses limites.

O trabalho apresentado por Mariana Cesco e Vladimir Brega se volta para o fenômeno da educação familiar e sua inserção ou adaptabilidade ao modelo de política pública de educação no país.

O texto de Paulo Souza trata da política nacional de educação e a ideia de educação integral, bem como, segundo o autor, os impactos e peso do binômico política-religião no desenho dos planos de educação no brasil, nos diferentes entes federativos, mas com enfoque na experiência específica do Estado do Rio de Janeiro. A análise se baseia na ideia da necessidade de conformação entre igualdade e diferenças na modulagem dessas políticas.

Manoel Macêdo, em seu trabalho, aborda a questão do tratamento socioeducativo oferecido a adolescentes infratores, no conjunto da política pública da criança e adolescente, analisando

as possibilidades de distorção do uso dessa ferramenta (instrumento), para mera contenção e privação de liberdade ao adolescente. Valeu-se de analise de dados em bases públicas para discussão da questão. Conclui que a baixa eficácia do atendimento sócio-educacional está fortemente relacionada à priorização de medidas de contenção para o adolescente infrator.

A pesquisa de Urá Lobato Martins e Vinícius Ferreira aborda, com base na biopolítica, as situações de exclusão, desrespeito aos direitos das mulheres, ausências de segmentação adequadas, outras contradições nas questões relativas políticas de controle de natalidade, com especial enfoque na questão do uso da laqueadura como uma prática revestida de muitas contradições no sistema de saúde, segundo os autores.

Em outro artigo, Urá Martins e Vinícius Ferreira realizaram análises documentais e interpretaram dados empírico para pesquisar outra situação de exclusão social e violência, relacionado ao fenômeno da impunidade na violência policial frente a homicídios de pessoas moradoras de comunidades no Rio de Janeiro, questão que também foi analisada sob a lógica da estratificação sociais e da interseccionalidade.

A pesquisa de Rebeca de Souza aborda a questão das decisões estruturais e do processo estrutural na experiência brasileira de controle de políticas públicas. Fazendo valer uma metodologia baseada uma conjugação de técnicas, a pesquisa delimitou temas específicos na área de acessibilidade e mobilidade para verificar as dificuldades e desafios da realização de processos estruturais no Brasil.

Linara Assunção, apresentou estudo científico sobre os efeitos sociais da obra pública da ponte que liga o Oiapoque (fronteira, no Estado do Amapá) e o território francês vizinho. Avalia que essa ponte binacional produziu uma transformação das práticas de fronteira, mais informais, para práticas formais para as interações que já eram estabelecidas entre as duas cidades vizinhas, em cada respectiva realidade, produzindo, contraditoriamente, uma segregação e separação entre essas populações.

O trabalho de Miriane Willers analisa a questão do custo dos direitos e a relação entre Estado Fiscal (dependência de arrecadação para prestação de serviços e utilidades públicas) e a efetividade de direitos. Analisa as dificuldade e as escolhas difíceis com as quais o Direito precisa lidar frente a essa característica do modelo de Estado fiscal.

A pesquisa de Robert Bonifácio e de Lucas Velasco aborda a construção de uma metodologia de análise de impacto legislativo na Câmara Municipal de Goiânia, em abordagem interdisciplinar com enfoque na produção de um know-how de avaliação de impacto aplicável na experiência parlamentar pesquisada.

Por fim, o trabalho científico de Darléa Carine e Rogério Nery, lança bases teóricas no campo do Direito e Políticas públicas, ao analisar o pensamento de Rawls quanto à noção de justiça como equidade, com foco na complementariedade da abordagem das capacidades desenvolvida por Nussbaum.

O desafio do primeiro evento virtual foi alcançado com êxito e vamos continuar pesquisando!

Boa leitura!

#continuepesquisando

Julia Maurmann Ximenes - ENAP

Samyra Haydêe Dal Farra Napoli - FMU

Saulo de Oliveira Pinto Coelho - UFG

Os artigos do Grupo de Trabalho Direitos Sociais e Políticas Públicas I apresentados no I Encontro Virtual do CONPEDI e que não constam nestes Anais, foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals (https://www.indexlaw.org/), conforme previsto no item 8.1 do edital do Evento, e podem ser encontrados na Revista de Direito Sociais e Políticas Públicas. Equipe Editorial Index Law Journal - publicacao@conpedi.org.br.

# POLÍTICAS PÚBLICAS ATRAVÉS DE DECISÕES ESTRUTURAIS: UM ESTUDO SOBRE À ACESSIBILIDADE EM BARREIRAS URBANÍSTICAS

# PUBLIC POLICIES THROUGH STRUCTURAL DECISIONS: A STUDY ON ACCESSIBILITY IN URBANISTIC BARRIERS.

**Hemily Samila Da Silva Saraiva [1]**
**Rebeca De Souza Barbalho**
**Vladimir Da Rocha França**

**Resumo**

Busca-se estudar o modelo jurídico vigente no controle e implementação de políticas públicas pelo Poder Judiciário através dos processos estruturais, na hipótese dos direitos à acessibilidade das pessoas com deficiência e mobilidade reduzida em face de barreiras urbanísticas. Defende-se a possibilidade de o Judiciário, diante da omissão dos outros Poderes, implementar essas políticas públicas, ainda que haja um déficit nessa prática. Faz-se necessário um processo democrático, com observância do consequencialismo das decisões judiciais. O método de abordagem foi o hipotético-dedutivo, através da análise bibliográfica, jurisprudencial e dispositivos normativos atinentes ao tema.

**Palavras-chave:** Processos estruturais, Pessoas com deficiência, Políticas públicas, Acessibilidade, Barreiras urbanísticas

**Abstract/Resumen/Résumé**

It seeks to study the legal model in force in the control and implementation of public policies by the Judiciary through structural processes, in the hypothesis of accessibility rights for people with disabilities and reduced mobility in the face of urban barriers.The possibility is defended that the Judiciary, in face of the omission of other Powers, implement these public policies, even though there is still a deficit in this practice. A democratic process is necessary, with due regard for the consequentialism of judicial decisions. The approach method was hypothetical-deductive, through bibliographic, jurisprudential analysis and normative devices related to the theme.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Structural processes, Person with disability, Public policy, Accessibility, Urban barriers

---

[1] Advogada OAB/RN. Mestranda em Direito/UFRN. Especialista em Direito Administrativo/UFRN e em Direito Privado: Civil e Empresarial/UNP. Especializando-me em Direito Processual Civil/UNI/RN. Membro do IDASF.

## 1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho abordará a problemática atinente à acessibilidade das pessoas com deficiência e mobilidade reduzida em face de barreiras urbanísticas, notadamente como as políticas públicas são exercidas pelo Poder Judiciário na efetivação desse direito social de natureza estrutural.

Objetivando solucionar esse problema quando a Administração Pública não o faz ou faz de forma inadequada, seria possível o cidadão buscar o Judiciário? O processo judicial tradicional é suficiente para tutelar demandas que requerem decisões estruturais?

Essas questionamentos serão respondidos nesse estudo, buscando adentrar sobre os direitos das pessoas com deficiência e mobilidade reduzida na questão da acessibilidade; políticas públicas, mencionando os desafios da Administração Pública perante esse quadro; e, os processos estruturais no contexto hodierno.

É um tema importante para a sociedade. O controle de políticas públicas pelo Poder Judiciário é uma realidade posta e, principalmente, quando se trata de processos estruturais, no qual se trabalham litígios complexos em que se analisa a efetivação dos direitos sociais.

O método de abordagem será o hipotético-dedutivo que preconiza que toda pesquisa tem sua origem num problema, para o qual se busca uma solução através de tentativas (conjecturas, hipóteses, teorias) e da eliminação de erros através de teses. A metodologia da pesquisa ora proposta basear-se-á em investigação bibliográfica, incluindo obras doutrinárias, artigos científicos, jurisprudências, bem como no exame da legislação existente sobre o tema em questão.

## 2. DIREITO DE ACESSIBILIDADE DAS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA EM FACE DE BARREIRAS URBANÍSTICAS

A Convenção de Nova York, assinada em 30 de março de 2007, e incorporada ao ordenamento jurídico pátrio com o *status* de norma constitucional, em seu artigo 1º, conceitua as pessoas com deficiência como “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.”.

Nesse mesmo dispositivo legal, e ainda no artigo 1º, traz-se que o propósito da presente Convenção “é promover, proteger e assegurar o exercício pleno e equitativo de todos

os direitos humanos e liberdades fundamentais por todas as pessoas com deficiência e promover o respeito pela sua dignidade inerente."

Em âmbito nacional, os artigos 7º, XXXI, 23, II, 24, XIV, 37, VIII, 203, IV e V, 208, III e IV, da CF/88 tratam diretamente sobre direitos constitucionais das pessoas com deficiência. Portanto, o direito positivo brasileiro tem demonstrado uma preocupação especial em incluir socialmente as pessoas com deficiência, a partir do valor dignidade da pessoa humana, reconhecendo que, embora com limitações, elas são iguais, sendo vedada qualquer forma de discriminação.

Todavia, nem sempre foi assim. Por muito tempo, acreditou-se que as pessoas com deficiência eram de "qualidade" inferior, sendo elas alijadas do seio social, confinadas ao ostracismo imposto pela sociedade.

O direito lhes era indiferente, na preocupação em assegurar a igualdade dos cidadãos perante a lei, já que não havia lei que os protegesse, não haveria de se falar em igualdade para as pessoas com deficiência.

O cenário começa a mudar com o valor dignidade da pessoa humana enquanto eixo metodológico do direito, muito devido aos horrores cometidos na segunda guerra mundial. No Brasil, a proteção jurídica da dignidade da pessoa humana, ou no dizer de Carlos Ayres Brito, o Humanismo Jurídico[1], foi acolhido com a Constituição Federal de 1988. É nessa Carta Jurídica, podendo-se mencionar por amparo os artigos 3º, inciso IV e 5º, que as pessoas com deficiência encontraram respaldo jurídico para a promoção da igualdade de acessos, igualdade de tratamento, liberdade de locomoção, etc.

Eros Grau (2011, p. 159) ressalta que "o direito deve distinguir pessoas e situações distintas entre si, a fim de conferir tratamentos normativos diversos a pessoas e a situações que não sejam iguais." Prossegue mencionando (2011, p. 160):

> Por isso mesmo, pode a lei – como qualquer outro *texto normativo* -, sem violação do princípio da igualdade, distinguir situações, a fim de conferir a um tratamento diverso do que atribui à outra. Para que possa fazê-lo, contudo, sem que tal violação se manifeste, é necessário que a discriminação guarde compatibilidade com o conteúdo do princípio.

Isto é, a igualdade material deve ser observada, igualando os desiguais na medida de suas desigualdades para que o princípio isonômico seja concretizado. "As pessoas com

---

[1]Vide BRITTO, Carlos Ayres. **O humanismo como categoria constitucional**. 1 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

deficiência são parte da diversidade humana e, dessa forma, a sociedade deve estar preparada para acolhê-las.” (ARAÚJO, 2016, p. 226).

Luís Roberto Barroso (2013, p, 14), ao tratar do valor dignidade da pessoa humana, leciona que se assenta sobre o “pressuposto de que cada ser humano possui um valor intrínseco e desfruta de uma posição especial no universo.”.

Sem dúvida, a exclusão/restrição de uma pessoa com deficiência ou mobilidade reduzida em espaços urbanos seria uma afronta ao princípio da dignidade humana, já que impediria ou prejudicaria essa classe no exercício de direitos fundamentais, ficando elas alijadas da participação social.

Como exercer o direito à educação nas escolas, o direito à saúde nos hospitais, o direito a andar livremente nas ruas da cidade ou o direito aos transportes coletivos se não houver um amparo acessível às pessoas com deficiência?

A temática da acessibilidade como direito humano é reconhecido internacionalmente. A Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência da ONU é nesse sentido, explicitamente no artigo 9º, consagrando a importância da identificação e eliminação de barreiras e obstáculos à acessibilidade, com o objetivo de gerar mais liberdade e igualdade às pessoas com deficiência.

Em âmbito nacional, a premissa constitucional é de inadmissibilidade de tratamento preconceituoso, discriminatório, de forma a violar o direito ao tratamento digno e isonômico. Cabe ao Estado brasileiro assegurar tratamento constitucionalmente adequado às pessoas com deficiência, o que está previsto de forma direta nos artigos 227 e 244 da CF.

Observe-se que as normas constitucionais que asseguram o direito de acesso ao espaço público são de eficácia limitada, já que necessitam da edição de lei infraconstitucional para o pleno exercício dos direitos. Daí é fundamental dissertar também sobre as normas legais que tratam da acessibilidade em face de barreiras urbanísticas, pois elas integralizam o comando normativo constitucional.

A Lei Federal n.º 10.098/2000 e o Decreto Federal n.º 5.296/2004 tratam da matéria. O artigo 1º daquele dispositivo legal traz o objetivo da Lei que é 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.

Importante trazer noções acerca das terminologias, o que a Lei Federal n.º 10.098/2000 faz em seu artigo 2º, veja-se:

> Acessibilidade é a possibilidade e condição de alcance para utilização, com segurança e autonomia, de espaços, mobiliários, equipamentos urbanos, edificações, transportes, informação e comunicação, o que inclui sistemas e tecnologias. Além de outros serviços e instalações abertos ao público, seja de uso público ou privados de uso coletivo, tanto na zona urbana como na rural, por pessoa com deficiência ou com mobilidade reduzida.
>
> As barreiras, por sua vez, são qualquer entrave, obstáculo, atitude ou comportamento que limite ou impeça a participação social da pessoa, bem como o gozo, a fruição e o exercício de seus direitos à acessibilidade, à liberdade de movimento e de expressão, à comunicação, ao acesso à informação, à compreensão, à circulação com segurança, entre outros.

Podem ser classificadas, conforme a Lei Federal mencionada e a Lei Federal das pessoas com deficiência n.º 13.146/15, em: i) barreiras urbanísticas; ii) barreiras arquitetônicas; iii) barreiras nos transportes; e, iv) barreiras nas comunicações e na informação; v) barreiras atitudinais; e, vi) barreiras tecnológicas.

O presente trabalho ater-se-á às barreiras urbanísticas, que são àquelas existentes nas vias e nos espaços públicos e privados abertos ao público ou de uso coletivo, pois busca avaliar a acessibilidade das pessoas com deficiência e mobilidade reduzida, em relação aos espaços de circulação pública no meio urbano.

A terminologia "pessoa com deficiência" diz respeito àquela que tem impedimento de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, o qual, em interação com uma ou mais barreiras, pode obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas. Já "pessoa com mobilidade reduzida", consiste naquela que tem dificuldade de movimentação, permanente ou temporária, gerando redução efetiva da mobilidade, da flexibilidade, da coordenação motora ou da percepção, incluindo idoso, gestante, lactante, pessoa com criança de colo e obeso.

Posteriormente, o Estatuto da Cidade (Lei Federal n.º 10.257/01), em seu artigo 41, § 3º, estabeleceu que as cidades devem elaborar plano de rotas acessíveis, compatível com o plano diretor no qual está inserido, 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.

O Estatuto da Cidade acresceu às competências da União dentre suas atribuições de interesse da política urbana, a necessidade de instituição de diretrizes para desenvolvimento urbano que incluam regras de acessibilidade aos locais de uso público.

Assim, esse Estatuto "representa um passo marcante em matéria constitucional urbanística, tendo em vista que se preocupa com o pleno desenvolvimento das funções sociais das cidades, objetivando garantir o direito às cidades sustentáveis." (SARAIVA, p. 757, 2014). Daí a importância de trazer em seu texto a acessibilidade em face de barreiras urbanísticas, para que a cidade possa atender a todos, indistintamente.

É nesse sentido que Luiz Alberto David Araújo (2016, p. 226) confirma a observância de uma cidade acessível: "A Constituição brasileira garante a todos o direito de viver com dignidade. Se a cidade segue disciplinada pelo texto constitucional, com normas de Direito Urbanístico, inegável que ela será o ambiente onde a inclusão social deve estar presente".

Ato contínuo, a Lei Federal n.º 10.048/00, nos artigos 3º, 4º e 11 se refere a planejamento e urbanização das vias públicas, os parques e demais espaços de uso público que deverão ser adaptados para promover a mais ampla acessibilidade, inclusive os edifícios públicos ou privados de uso coletivo.

Importante mencionar, ainda, artigos do Estatuto da Pessoa com Deficiência que preveem conteúdos normativos relevantes sobre a acessibilidade. O artigo 53 retrata a independência que a acessibilidade traz aos que dela precisam e os artigos 56 e 57 se referem também a edificações públicas e privadas de uso coletivo.

Ainda sobre essa Lei, importante trazer à baila o artigo 4º: **"**Toda pessoa com deficiência tem direito à igualdade de oportunidades com as demais pessoas e não sofrerá nenhuma espécie de discriminação." Assim, todos, de forma indistinta, têm o direito a um espaço urbano acessível, para que possa se locomover livremente.

Nesse contexto, a conformação da acessibilidade no ordenamento jurídico constitucional brasileiro, demonstrando sua necessária observância na formatação do meio ambiente urbano, configura a efetivação do princípio da igualdade e do dever de inclusão presente no texto constitucional.

É um desafio a Administração Pública a observância da acessibilidade em face de espaços urbanos, notadamente em barreiras urbanísticas, que contemplem as pessoas com deficiência. Os direitos estão previstos na legislação pertinente, como visto, sendo dever a atribuição de responsabilidade pelos Estados no sentido de adotar políticas públicas para a

efetivação dos direitos positivados. E é sobre políticas públicas que nos ateremos no próximo capítulo.

## 3. POLÍTICAS PÚBLICAS, RESERVA DO POSSÍVEL E MÍNIMO EXISTENCIAL

A transição do Estado Liberal para o Estado Social se deveu a uma série de fatores históricos que hipertrofiaram o Poder Executivo. O Estado, que antes era protetor das liberdades individuais, focado num não fazer, passou a atuar com vistas à concretização de direitos sociais, através de políticas públicas. Para isso, fez-se necessária uma característica intervencionista, com manifesta concentração de poderes na função administrativa estatal.

Assim sendo, o Estado Social implementa os direitos sociais previstos no direito positivo, através de políticas públicas. Para Maria Paula Dallari Bucci, "o enfoque das políticas públicas destaca o papel da Administração na 'determinação e conformação' material das leis e das decisões políticas a serem executadas no nível administrativo." (2006, p. 248 e 249).

Pode-se dizer que políticas públicas são medidas governamentais planejadas e executadas para a realização dos direitos sociais, buscando o bem-estar da sociedade. Quando se mencionam políticas públicas, está-se pressupondo um agir do Estado sobre e para a sociedade. Pois, "para a Administração Pública, desenvolvimento é o dever de implementar uma política séria que busque dar qualidade de vida aos cidadãos." (MENDONÇA, 2016, p. 67).

As políticas públicas consistem em atividades estatais unificadas por uma finalidade de utilidade pública. Eros Roberto Grau (2011, p. 28) leciona "A expressão 'políticas públicas' designa todas as atuações do Estado, cobrindo todas as formas de intervenção do Poder Público na vida social.".

Segundo Maria Paula Dallari Bucci (2006, p. 241):

> Políticas Públicas são programas de ação governamental visando a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Políticas públicas são 'metas coletivas conscientes' e, como tais, um problema de direito público, em sentido lato.

Denota-se, de tudo o que foi visto neste tópico, que quanto mais os direitos sociais forem assegurados pelo direito positivo, maior é o espectro de atuação do Estado por meio de políticas públicas. Essa é a grande peculiaridade do Estado social constitucional brasileiro, o

qual exige do administrador público a adoção de políticas públicas em larga escala, sendo dever do Poder Executivo a sua implementação e consagrados pelo Poder Legislativo.

Não obstante, o grande desafio é como implementá-las, haja vista a dificuldade acerca dos recursos financeiros. A Administração Pública vem utilizando à teoria da reserva do possível para explicação da incompletude na concretização dos direitos sociais.

Sobre essa ótica, Amauri Feres Saad (2016) explica que a falta de recursos seria uma falácia se não houver qualquer elemento fático probatório. Alega, ainda, que as decisões fundamentadoras da suposta reserva do possível carecem de amparo jurídico, haja vista que o problema das limitações financeiras envolvendo os direitos cuja concretização depende de políticas públicas, é de gestão.

Ingo Sarlet (2004, p. 281), por sua vez, menciona que o "custo" aos direitos sociais a prestações, assumem especial relevância no âmbito de sua eficácia e efetivação, "já que aqui está em causa a possibilidade de os órgãos jurisdicionais imporem ao poder público a satisfação das prestações reclamadas.".

Leonardo Martins (2018) traz a mesma ideia, de que a reserva do possível não poder ser utilizada no ordenamento brasileiro como critério para limitar a aplicabilidade imediata dos direitos prestacionais. Primeiro, porque o "possível" não é uma grandeza objetivamente aferível no que diz respeito à atuação do Estado. Segundo, porque o Judiciário só pode declarar inconstitucionais as opções orçamentárias e as políticas públicas dos demais Poderes se houver critério para tanto. Terceiro, porque não cabe à autoridade jurisdicional mensurar as capacidades financeiras e prioridades políticas estabelecidas pelos demais Poderes para atender demandas baseadas em direito fundamental social. A ele só cabe verificar a inconstitucionalidade de eventual omissão.

Acerca da aplicabilidade da reserva do possível pelo Poder Judiciário, tem-se que não vêm sendo atendida pela jurisprudência. Os tribunais costumam reconhecer que a falta de condições financeiras ou mesmo restrições orçamentárias não podem ser opostas ao mínimo existencial.[2]

Sem dúvida, a Constituição Federal de 1988 buscou a tutela dos direitos fundamentais sociais, objetivando o direito ao mínimo existencial para uma vida digna.

---

[2]"A cláusula da reserva do possível – que não pode ser invocada pelo Poder Público, como o propósito de fraudar, de frustrar e de inviabilizar a implementação de políticas públicas definidas na própria Constituição – encontra insuperável limitação na garantia constitucional do mínimo existencial, que representa, no contexto de nosso ordenamento positivo, emanação direta do postulado da essencial dignidade da pessoa humana.". (STF, 2 Turma, ARE 639337/SP, Rel, Min. Celso de Mello, DJ 23/8/11). Vide, a título de ilustração, AgRAI 474.444/SP, rel. Min. Marco Aurélio; AgRRE 410.715/SP, rel. Min. Celso de Mello; AGRRE 436.996/SP, rel. Min. Celso de Mello.

Segundo Ricardo Lobo Torres (1989, p. 29) o mínimo existencial não está expressamente previsto na Constituição. Tal autor menciona que se deve procurá-lo na "ideia de liberdade, nos princípios constitucionais da igualdade, do devido processo legal e da livre iniciativa, na Declaração dos Direitos Humanos e nas imunidades e privilégios do cidadão.".

Tal princípio consiste no dever do Estado de assegurar aos cidadãos pelo menos as condições mínimas objetivando uma existência digna – dignidade humana -, subjacente a um Estado Democrático de Direito.

Nessa esteira, deve ser vista de forma mais abrangente do que a garantia da mera subsistência, já que prevalece na doutrina brasileira, que o conteúdo do mínimo existencial é cabível a vários tipos de situações envolvendo direitos fundamentais sociais[3], independente de expressa previsão constitucional para poder ser reconhecido já que decorre da proteção da vida e da dignidade da pessoa humana.

Note que, para fins deste estudo, o mínimo existencial é o conteúdo mínimo dos direitos sociais, constitucionalmente garantido, compreendido como todo o conjunto de prestações materiais indispensáveis para assegurar a cada indivíduo uma vida condigna que representa o núcleo essencial dos direitos fundamentais. Portanto, resulta no reconhecimento de um mínimo existencial numa perspectiva mais restrita (mínimo fisiológico) e numa dimensão mais ampla (mínimo que cobre a inserção social e a participação na vida política e cultural), correspondente ao Estado Democrático de direito.

Corrobora entendimento Ingo Sarlet (2004, p. 417):

> Além disso, mediante a supressão pura e simples do próprio núcleo essencial legislativamente concretizado de determinado direito social (especialmente os direitos sociais vinculados ao mínimo existencial) estará sendo afetada, em muitos casos, a própria dignidade da pessoa, o que desde logo se revela inadmissível, ainda mais em se considerando que na seara das prestações mínimas (que constituem o núcleo essencial mínimo judicialmente exigível dos direitos a prestações) para uma vida condigna não poderá prevalecer até mesmo a objeção da reserva do possível e a alegação de uma eventual ofensa ao princípio democrático e da separação dos poderes.

Assim sendo, a reserva do possível é conjugada com o critério do mínimo existencial, vinculando-se a isso a ideia de que a ausência de previsão orçamentária é um

---

[3]Convém destacar, ainda, que a "dignidade implica um dimensão sociocultural, não bem observada pelos órgãos estatais, por esse motivo, prestações básicas em matéria de direitos e deveres culturais (assegurar uma efetiva possibilidade de integração social, econômica, cultural, de lazer e política ao indivíduo), estariam sempre incluídas no mínimo existencial." V. Ingo Wolfgang Sarlet, (2017, p. 214 e 215).

elemento na ponderação dos interesses envolvidos, no qual a reserva financeira não seria exigência impeditiva na concessão de prestações positivas pelo Poder Executivo.

Diante do esposado, quais seriam os desafios da Administração Pública na questão da acessibilidade das pessoas com deficiência, haja vista não se poder alegar a reserva do possível por ferir o mínimo existencial?

É dever de todas as pessoas e do Estado, consoante artigo 8º do Estatuto da Pessoa com deficiência, promover um ambiente social acessível, sem impedimentos e barreiras, no qual nas propriedades haverá uma verificação da acessibilidade de seus imóveis e construções, objetivando atender a função social da propriedade, conforme o artigo 5º, XXIII, CF.

Ora, o artigo é claro no dever do Estado em vários ramos atinentes às pessoas com deficiência, o que engloba o direito à acessibilidade em espaços urbanos, notadamente nas barreiras urbanísticas. E esse dever se estende aos agentes públicos, que agem em nome do Estado, não só a eles, mas aos particulares que desempenham atividades públicas.

É nesse sentido que a Constituição, no seu artigo 37, §6º, assegura às pessoas jurídicas de direito público e às de direito privado prestadoras de serviços públicos, a responder pelos danos causados por seus agentes, agindo nessa qualidade, a terceiros, sendo assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo e culpa.

Segundo Hely Lopes Meirelles (2014, p. 111) "esses gestores da coisa pública, investidos de competência decisória, passam a serem autoridades, com poderes e deveres específicos do cargo ou da função e, consequentemente, com responsabilidades próprias de suas atribuições".

Prossegue dizendo (2014, p. 111):

> Os *poderes e deveres do administrador público* são expressos em lei, os impostos pela moral administrativa e os exigidos pelo interesse da coletividade. Fora dessa generalidade não se poderá indicar o que *é poder* e o que é *dever* do gestor público, porque, estando sujeito ao ordenamento jurídico geral e às leis administrativas especiais, só essas normas poderão catalogar, para cada entidade, órgão, cargo, função, serviço ou atividade pública, os poderes e deveres de quem os exerce.

Segundo Luiz Alberto David Araújo (2016) vai além, mencionado que a sua não observância gera a responsabilização do agente por ato de improbidade administrativa, e isso independe da ocorrência de lesão ao erário.

O Estatuto da Pessoa com Deficiência, em seu artigo 103, alterou o inciso IX, artigo 11, da Lei de Improbidade, passando a considerar ato de improbidade administrativa que

atenta contra os princípios da administração pública "deixar de cumprir a exigência de requisitos de acessibilidade previstos na legislação".

Isto é, para a responsabilização do agente por improbidade administrativa não é mais necessária apenas à ocorrência de um prejuízo ao erário, bastando a simples negativa de cumprimento às regras de acessibilidade prevista no artigo 11, IX, exigindo-se o dolo do agente para sua configuração.

A Lei de improbidade administrativa veio dar um *plus*, inserindo expressamente na lei a situação bem caracterizada, em algo que já era possível na Lei de Inclusão da Pessoa com Deficiência, atinente ao de descumprimento do dever de acessibilidade.

No contexto hodierno, observa-se que o ambiente urbano não está preparado para receber a pessoa com deficiência. Assim, é um desafio a Administração Pública a observância da acessibilidade em face de espaços urbanos, que contemplem os deficientes. Os direitos estão previstos na legislação pertinente, sendo dever a atribuição de responsabilidade pelos Poderes Legislativo e Executivo, no sentido de adotar políticas públicas para a efetivação dos direitos positivados.

Não obstante, na inobservância por parte daqueles poderes cabe ao Poder Judiciário uma postura ativista, objetivando concretizar políticas públicas? E quando se trata de processos de dimensão estrutural? O objetivo do próximo tópico é tentar sanar essas indagações.

## 4. PROCESSOS ESTRUTURAIS NA TUTELA DO DIREITO À ACESSIBILIDADE DAS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA EM FACE DE BARREIRAS URBANÍSTICAS

A contemporaneidade trouxe desafios ao Poder Judiciário. A ele foi entregue o encargo de, *ultima ratio*, tutelar os direitos fundamentais do cidadão. Nessa esteira, diante da omissão ou da prestação defeituosa dos direitos sociais pelos demais Poderes, cabe ao Judiciário o poder/dever de implementá-los.

Muitas vezes a violação desses direitos é resolvida por meio do processo civil tradicional, com a adjudicação de uma sentença pelo juiz. Em outros casos, a violação decorre de um problema na própria estrutura social e/ou política de determinada sociedade, o que torna bastante dificultosa a solução imediata, necessitando da adoção de programas de ação, próprios da política pública.

Vê-se que para esses problemas estruturais, o modelo clássico de processo civil não será a solução, pois se faz necessária decisão judicial que, através de programas de ação,

ponha fim à falha estrutural, trazendo, com isso, respeito aos direitos sociais dos cidadãos. Assim, necessita de uma decisão estrutural (*structural injunction*), que, nas palavras de Fredie Didier Jr. (2017, p. 355):

> é, pois, aquela que busca implantar uma reforma estrutural (*structural reform*) em um ente, organização ou instituição, com o objetivo de concretizar um direito fundamental, realizar uma determinada política pública ou resolver litígios complexos[4].

O processo estrutural é aquele no qual se busca solucionar uma crise estrutural nos direitos sociais, sendo necessária a adoção de novas técnicas processuais e procedimentais para a adequada solução do conflito.

Como marco de um modelo de decisão estrutural, pode-se citar o caso *Brown X Board of Education*, em 1954, nos Estados Unidos. Mariela Puga (2017) o menciona, trazendo à baila a inconstitucionalidade da segregação racial nas escolas públicas daquele período, por violar o princípio da igualdade. Nessas escolas, eram separados brancos, de um lado, e negros, de outro.[5]

Diante desse contexto, houve uma decisão judicial que reconheceu as instalações educacionais segregadas como desiguais, assegurando larga política pública de dessegregação, que englobavam, além das partes, escolas e alunos não envolvidos na lide.

A transformação demandou uma reforma estrutural, chamada de "*structural injunctions*" que surgiu quando os juízes federais procuraram implementar a decisão nesse caso. "O judiciário federal transformou a medida liminar tradicional em uma ferramenta para gerenciar esse processo reconstrutivo.". (FISS, 2017, p. 25). Sem dúvida, esse caso inaugurou um novo modelo de decisão judicial, sendo um passo imprescindível para a criação de ambientes democráticos inclusivos.

No Brasil, não se tem um caso paradigmático, tido como o precursor dos processos estruturais, mas no momento em que o Supremo Tribunal Federal firmou posição sobre a

---

[4]"Litígio complexo, neste contexto, não é aquele que envolve discussão sobre tese jurídica complexa ou sobre muitas questões de fato, mas sim aquele que põe em rota de colisão múltiplos interesses sociais, todos eles dignos de tutela." (DIDIER JR., 2017, p. 355)

[5]"El 17 de mayo de 1954 la Corte Suprema de Estados Unidos dictaminó que la segregación racial em las escuelas públicas (primarias y secundarias) era inconstitucional, por violar el principio de igualdad ante la ley (Enmienda 14 de la Constitución de Estados Unidos)" [...] "La sentencia invalidó, en principio, a todas las leyes estatales y locales que em esse momento permitían (em cuatro estados) e imponían (em diecisiete estados) la existencia de escuelas públicas separadas para niños blancos, por un lado, y para niños negros, por otro." (PUGA, 2017, p. 86 – 87)

possibilidade de controle de políticas públicas pelo Judiciário, passou-se a se observar o cenário de decisões judiciais mais inclusivas.[6]

O tema de processos estruturais nunca esteve tão em voga, pois três fatores que contribuem diretamente para o agigantamento dos casos: i) a constitucionalização dos direitos sociais em caráter coletivo; ii) o alto grau de desobediência do Estado para com esses direitos; e iii) a compreensão de que cabe ao Judiciário efetivá-los.

Sem sombra de dúvidas, vive-se, na sociedade brasileira, um estado de coisas inconstitucional[7], pois se convive diuturnamente com o desrespeito dos direitos fundamentais. Para afastar esse desrespeito, consagrou-se o entendimento de que cabe ao Judiciário, através de medidas afirmativas, por meio de decisões estruturais (*injuctions*), efetivar os direitos sociais de dimensão estrutural.

Visto que cabe ao Poder Judiciário efetivar os direitos sociais através de decisões estruturais, nos chamados processos estruturais, cabe indagar sobre a compatibilidade desses com o atual sistema jurídico processual brasileiro.

Observa-se que o modelo do Código de Processo Civil não cabe no litígio estrutural. Isso porque nos processos de cunho estruturais, os quais deveriam ser tratados de forma especial, são tratados como processo coletivo comum, sob a ótica do atual sistema vigente. No entanto, não é forçoso dizer que, no Brasil, uma ação coletiva pode ser resumida em uma ação individual.

É nesse sentido a menção de Sérgio Cruz Arenhart (2017, p. 478) "a lógica individualista do processo coletivo é tão forte que muitas vezes sequer se percebe a submissão desse tipo de processo a mesma principiologia dos processos individuais.".

Logo, o sistema processual brasileiro pugna por um sistema que abarque os processos estruturais. São muitos os autores que defendem uma teoria autônoma do processo estrutural, objetivando a concretização dos direitos fundamentais sociais. Entre eles, pode-se citar: Edilson Vitorelli[8], Marco Félix Jobim[9], Sérgio Cruz Arenhart[10] e Marcus Aurélio de Freitas Barros[11].

---

[6] Como exemplo, se pode citar a decisão do **STF: ADPF 45, DJU 04.05.2004, Relator Min. Relator Celso de Mello, julgada em 29.04.2004**.

[7] Essa terminologia é utilizada por DANTAS, Eduardo Sousa. **Ações Estruturais e o Estado de Coisas Inconstitucional: a tutela dos direitos fundamentais em casos de graves violações pelo Poder Público**. Curitiba: Juruá, 2019.

[8] LIMA, Edilson Vitorelli Diniz. **O devido processo legal coletivo: representação, participação e efetividade da tutela jurisdicional.** Tese (Doutorado em Direito). Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2015.

[9] JOBIM, Marco Félix. Reflexões sobre a necessidade de uma Teoria dos Litígios Estruturantes: bases de uma possível construção. In: ARENHART, Sergio Cruz; JOBIM, Marcio Félix (Org.). **Processos Estruturais**. Salvador: JusPodivm, 2017, p. 459.

Todos compartilham a compreensão de que o processo estrutural é complexo e de tramitação difícil. Com efeito, o Projeto de Lei n. 8.058/2014 almeja instituir um procedimento especial para o controle e intervenção em políticas públicas pelo Poder Judiciário. Tal projeto estimula o diálogo e a cooperação institucional entre os poderes estatais ao longo de todas as fases do processo.

Por fim, nos processos estruturais se conhece o problema desde o início, mas se desconhecem sua extensão e a forma de solucioná-lo. O que enfatiza a sua natureza complexa, notadamente, ao se tratar de políticas públicas. Nesse contexto, Susana Henriques da Costa e Débora Chaves Martines Fernandes (2017, p. 366) trazem a reboque:

> O processo coletivo é o principal instrumento processual que possibilita a discussão acerca de direitos e interesses metaindividuais, que pela sua própria natureza possuem alto grau de abstração e necessitam de concreção por algum dos poderes do Estado. Esses interesses têm, ainda, caráter contingente, o que inviabiliza a previsão legal de todas as situações em que possam ser debatidos. Por esse motivo, as normas de direito material que tratam dessas espécies de interesse trazem, em regra, conceitos indeterminados. Os conceitos indeterminados, por sua vez, demandam esforço interpretativo diferenciado no momento da subsunção e, em regra geral, não prescindem da realização de escolhas axiológicas pelo magistrado.

Na mesma linha de intelecção, Edilson Vitorelli (2016, p. 531) leciona que "Em litígios estruturais, a realidade do momento da execução vai influenciar no modo como serão definidos concretamente os objetivos abstratos fixados na sentença.".

Ante esse alto grau de abstração dos processos estruturais e a necessidade de concretização por parte do Estado, observa-se que eles não conseguem cumprir o papel a que se propõe, desviando-se os esforços e o foco social do debate político para os tribunais.

Portanto, é um verdadeiro desafio a aplicação de políticas públicas pelo Estado, no sentido de que os processos de reforma estrutural avançaram e, percebeu-se que a atuação pelo Executivo e Legislativo, estabelecendo objetivos genéricos, não era suficiente para alcança-los. Nesse cenário, o juiz passou a se envolver nas *polices*, objetivando a efetivação de sua decisão.

O magistrado tem atendido esse objetivo? Como isso é observado na acessibilidade das pessoas com deficiência em face de barreiras urbanísticas? Quais os mecanismos processuais aptos a tutelar adequadamente o direito de acessibilidade dos deficientes? Há o

---

[10]ARENHART, Sérgio Cruz. Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro. Revista de Processo. São Paulo: RT, 2013, ano 38, v. 225.

[11]BARROS, Aurélio de Freitas. Limites e possibilidades para a construção de uma teoria das decisões estruturais no Brasil: as politicas como um desafio para a tutela coletiva no século XXI. In: LEITE, David de Medeiros; MENEZES, Patrícia Moreira de; ALCOFORADO, Rogerio Emiliano Guedes (Org.). **Direito público e governança: reflexões práticas sobre políticas públicas**. Mossoró: EDUERN, 2017.

respeito à participação democrática da sociedade? Enfim, os processos em que se discute o problema estrutural de acessibilidade dos deficientes a barreiras urbanísticas têm sido efetivos?

Na Seção Judiciária do Rio Grande do Norte, há vários processos individuais ajuizados por pessoas portadoras de deficiência física contra a Companhia Brasileira de Trens Urbanos, com a alegação de violação do direito de acesso a esses trens que interligam os Municípios de Parnamirim a Extremoz no Rio Grande do Norte, pois não há eliminação de barreiras e obstáculos à acessibilidade dos espaços públicos.[12]

O fundamento que a parte ré utiliza é a escassez de verba para a eliminação das barreiras urbanísticas. Todavia, como já se viu acima, o Supremo Tribunal Federal entende que a teoria da reserva do possível não pode ser invocada para impedir que o cidadão tenha acesso ao mínimo existencial. No caso dos processos em trâmite na Justiça Federal de Natal, está-se a discutir o direito de acessibilidade dos autores, verdadeiro núcleo duro de seus direitos fundamentais.

Outra decisão que atende aos objetivos do presente trabalho é uma Ação Civil Pública protocolado pelo Ministério Público do Rio Grande do Norte, por meio da 18ª Promotora de Justiça de Mossoró/RN, em que aquele órgão analisa, junto ao Município de Mossoró, com escopo de obter provimento jurisdicional que determine o ente público demandado se abstenha de aprovar projetos de arquitetura e urbanismo e de conceder licença para construções, reformas, ampliações reconstruções, demolições e instalações, públicas ou particulares, que desatendam às normas brasileiras de acessibilidade e não possuam memorial descritivo de acessibilidade e planta contemplativa das disposições da legislação e normas de acessibilidade.[13]

Nessa decisão foi levada em consideração, ainda, a responsabilidade dos servidores públicos municipais atinentes à fiscalização das obras públicas ou privadas, devendo intimar, lavrar auto de infração, embargar, interditar e demolir obras que estejam em desconformidade com o Código de Obras e Posturas do Município e com a legislação de acessibilidade, consoante artigo 12 da Lei Federal n. 8.429/1992.

---

[12]Vide processos individuais nºs. 0805657-64.2019.4.05.8400, 0808465-42.2019.4.05.8400; 0807662-59.2019.4.05.8400; 0807368-07.2019.4.05.8400; 0807364-67.2019.4.05.8400; 0808524-30.2019.4.05.8400; 0807421-85.2019.4.05.8400; 0805716-52.2019.4.05.8400 em trâmite na 4ª Vara Federal da Seção Judiciária do Rio Grande do Norte.

[13]Vide processo n. 0805030-32.2018.8.20.5106, proferido pela 2a Vara da Fazenda Pública da Comarca de Mossoró. Outra decisão de cunho parecido com a anterior é a decisão proferida pelo Tribunal Regional Federal da 5a Região, no AG nº 8012194820144050000. Terceira Turma. Des. Federal Marcelo Navarro. Essa decisão retrata ação civil pública, objetivando a restauração de imóveis tombados pelo patrimônio histórico, com projetos adequados às regras de acessibilidade.

O que se objetivou, portanto, foi obrigar o Município de Mossoró, no âmbito de sua competência constitucional e legal, a executar seu dever-poder de polícia imprescindível para assegurar direito fundamental da pessoa com deficiência, consistente em ter os espaços públicos e/ou de uso coletivo plenamente acessível.

Podem-se citar, ainda, a título de exemplo, decisões atinentes à inobservância de acessibilidade das pessoas com deficiência e mobilidade reduzida em face de barreiras urbanísticas: i) em escola pública estadual no Município de Sergipe[14]; ii) nas praias de orla do Município do Rio de Janeiro[15].

Todas as decisões supramencionadas buscam atender ao direito fundamental social de acessibilidade em face de pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida. E é nessa linha de intelecção que o Judiciário deve dispor de meios e técnicas processuais que se mostrem verdadeiramente eficientes para a realização prática do direito.

Daí que não há dúvida do jurisdicionado ter o dever de proteger o direito dos deficientes à eliminação das barreiras urbanísticas, foco do presente trabalho. E é nessa tutela que decorrem os problemas a serem discutidos, objetivando efetivar os processos estruturais: i) tratamento individualista; ii) impossibilidade da implementação imediata por falta de verba pública; iii) estabelecimento de programas de ação, isto é, de planejamento em políticas públicas.

Objetivando solucionar os problemas elencados no curso do presente trabalho, acredita-se que a democratização na construção da solução adequada ao caso concreto, bem como a observância do consequencialismo nas decisões judiciais são boas propostas.

A cooperação das partes e da sociedade é fundamental a democratização da construção da solução adequada ao caso concreto, o que, fora de dúvida, legitimará a decisão judicial. Nesse sentido, o professor Sérgio Cruz Arenhart (2013, p. 15) menciona:

> Para tanto, a colaboração das partes – e, de modo mais amplo, dos atingidos pela decisão – e sua participação na formação da(s) decisão(ões) judicial(is) são imprescindíveis. Somente com a mais completa satisfação do contraditório pode-se ter a mais exata dimensão do problema – e das consequências da decisão judicial – e, assim, tomar a providência mais adequada. Por isso, a adoção de audiências públicas, a permanente manutenção do diálogo entre os interessados e outras medidas de participação no processo devem ser práticas estimuladas no campo da tutela coletiva.

---

[14]Vide decisão proferida pelo STF, no ARE 1201690/SE. Ministro Edison Fachin. Julgamento 05/09/2019.
[15]Vide decisão proferida pelo STF, no RE 1221918/RJ. Ministro Alexandre de Morais. Julgamento 08/08/2019.

Dentro de tal visão, Vitorelli (2015, p. 613) assevera que o "caráter policêntrico dos litígios estruturais exige a pluralização do diálogo processual como condição para uma solução que dê conta de todos os elementos do problema". O caráter multipolar do processo requer a participação e representação efetiva dos interessados. Daí a importância de instrumentos adequados para possibilitar possível legitimidade dos grupos atingidos e da sociedade, quais sejam, o *amicus curiae* e a audiência pública.

Nessa linha de intelecção, Guglielmo Marconi Soares de Castro (2018, p. 136 e 137):

> Mesmo que não se admita aquele modelo como o ideal, uma vez que cada juiz possui a sua própria concepção da melhor consequência da decisão judicial, a abertura do processo estrutural dialógico através do *amicus curiae* e de audiências públicas, bem como a oitiva de especialistas de outras ciências poderão aumentar a legitimidade da decisão, assim como ajudar o Estado-Juiz a decidir de acordo com as consequências que melhor promovam as garantias constitucionais.

Observe-se que a solução não será imposta pelo juiz, de forma isolada, mas construída por todos os sujeitos do processo, inclusive com a participação da comunidade de forma geral. Problemas complexos demandam discussão de ideias, para ver a melhor forma de implementar o direito social.

O controle da legitimidade democrática da atuação do Poder Judiciário se dá, ainda, através do dever de fundamentação mais rigorosa dessas decisões estruturais, um maior ônus argumentativo, nas palavras de Susana Henriques da Costa (2017, p. 416-417):

> Seja para justificar a (in) existência de um limite imanente ao direito fundamental (teoria absoluta) ou seja, em especial, para justificar o processo de ponderação que leva à prevalência de um direito fundamental em relação ao outro (teoria relativa), deverá o magistrado fundamentar minuciosamente sua decisão. A decisão a respeito de direitos fundamentais carregará sempre um conteúdo político, para além do natural conteúdo jurídico, que demanda a justificativa da escolha. Não se admite mais, nesse sentido, decisões liminares ou finais de estrutura meramente silogísticas, que não se detenham sobre aspectos específicos do caso concreto e não analisem a complexidade dos valores envolvidos.

É nesse escopo que o processo estrutural deve ser examinado como um caminho possível para a efetivação do controle jurisdicional da política pública em questão. Para tanto, imprescindível trazer o dever de responsabilidade que o Judiciário tem que ter que os efeitos das decisões estruturais. É dizer, o impacto que as decisões estruturais causarão na Administração Pública e na sociedade de forma geral.

A necessidade de o magistrado enfrentar na decisão as consequências decorrentes dela é uma realidade hoje existente. A Lei Federal n. 13.655, de 25 de abril de 2018 incluiu,

no Decreto-Lei n. 4.657 de 04 de setembro de 1942 – Lei de Introdução as Normas do Direito Brasileiro -, o consequencialismo[16] na teoria da decisão judicial.

A par disso, para que um processo estrutural baseado no consequencialismo possa atingir seu mister, imprescindível que o juiz deva se socorrer de outras ciências para dar mais concretude as suas decisões, demonstrando suas consequências.

Observou-se, através das decisões mencionadas, que a efetivação dos direitos à acessibilidade das pessoas com deficiência em face de espaços urbanos é um direito social de índole coletiva não concretizado em sua inteireza. Sem duvida, ainda são grandes os desafios a serem enfrentados pela Administração Publica e, na sua omissão, pelo Poder Judiciário. A participação da sociedade e decisões de cunho consequencialistas tornariam o processo estrutural mais legítimo.

## 5. CONCLUSÃO

O grande desafio da Administração Pública brasileira do século XXI é o de implementar o cabedal de direitos prometidos constitucionalmente através de políticas públicas. O presente trabalho buscou estudar a coletivização dos direitos sociais atrelados à acessibilidade das pessoas com deficiência e mobilidade reduzida em face de barreiras urbanísticas.

Sem dúvida, todas as pessoas têm o direito de participar da vida em sociedade, as legislações constitucional e infraconstitucional são nesse sentido. A acessibilidade é um pressuposto necessário à inclusão das pessoas com deficiência, que, sem ela, ficam alijadas ou seriamente prejudicadas no gozo de seus direitos fundamentais.

No contexto hodierno, observa-se que o ambiente urbano não está preparado para receber a pessoa com deficiência ou mobilidade reduzida. A efetivação desses direitos pela Administração Pública se tornou insuficiente, principalmente na transição do Estado Liberal ao Social, em vista do aumento dos deveres prestacionais do Estado e as limitações orçamentárias que se impunham diante do aumento do tamanho da máquina estatal.

---

[16]O artigo 20º e 21º da LINDB prescrevem, em síntese, que na esfera judicial, administrativa e controladora não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem mediar às consequências práticas da decisão, havendo necessidade de trazer motivação e finalidade da medida imposta. Ora, a análise das consequências práticas da decisão passa a fazer parte das razões de decidir quando esta estiver pautada apenas em valores jurídicos abstratos, conclusão que se aplica tanto na esfera judicial (no julgamento, por exemplo, de uma ação civil pública pedindo melhores condições no sistema carcerário) quanto na esfera controladora (a exemplo do julgamento das contas de um administrador público pelo Tribunal de Contas do Estado), e, ainda, na esfera administrativa (a exemplo de um processo administrativo disciplinar).

Para justificar sua ineficiência na proteção dos direitos sociais, desenvolve-se a teoria da reserva do possível, a qual não pode servir como obstáculo ao cumprimento das obrigações constitucionais na concretização dos direitos fundamentais. O protagonismo pela busca do mínimo existencial tem que ser uma realidade.

Em caso de omissão pela Administração Pública, cumpre ao Poder Judiciário intervir, medida necessária no contexto atual, cujo ativismo buscará a tutela tão idealizada num Estado Democrático de Direito. No entanto, observa-se que há um déficit na atuação jurisdicional, ante a aplicação de políticas públicas por meio de processos estruturais, no sentido de real concretização da coletivização desses direitos.

Assim, embora existam instrumentos previstos na legislação processual, estes não atendem suficientemente a um processo estrutural, não existindo um modelo capaz de atender tais litígios o que, todavia, não exime o Judiciário de tentar buscar dar efetividade constitucional através dos meios disponíveis, haja vista os processos estruturais serem uma realidade irrenunciável, com aferimento de um processo dialógico e com decisões mais responsáveis, em que se observem as consequências.

## REFERÊNCIAS


ARAÚJO, Luiz Alberto David; MAIA, Maurício. **A cidade, o dever constitucional de inclusão social e a acessiblidade**. Revista de Direito da Cidade. - vol. 08, nº 1. Rio de Janeiro: 2016.

ARENHART, Sérgio Cruz. **Decisões estruturais no Direito Processual Civil brasileiro**. **RePro,** vol. 225, nov. 2013.

BARROS, Marcus Aurélio de Freitas. Limites e possibilidades para a construção de uma teoria das decisões estruturais no Brasil: as politicas como um desafio para a tutela coletiva no século XXI. *In*: LEITE, David de Medeiros; MENEZES, Patrícia Moreira de; ALCOFORADO, Rogerio Emiliano Guedes (Org.). **Direito público e governança: reflexões práticas sobre políticas públicas**. Mossoró: EDUERN, 2017.

BARROSO, Luís Roberto. **A dignidade da pessoa humana no direito constitucional contemporâneo: a construção de um conceito jurídico a luz da Jurisprudência Mundial.** Belo Horizonte: Fórum, 2013.

BRITTO, Carlos Ayres. **O humanismo como categoria constitucional**. 1 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito Administrativo e Políticas Públicas**. São Paulo: Saraiva, 2006.

COSTA, Susana Henriques da. A imediata judicializacão dos direitos fundamentais sociais e o mínimo existencial: relação direito e processo. In: COSTA, Susana Henriques da;

WATANABE, Kazuo; GRINOVER, Ada Pellegrini (Org.). **O processo para solução de conflitos de interesse público**. Salvador: JusPodivm, 2017.

CASTRO, Guglielmo Marconi Soares de. **O Controle de políticas públicas mediante decisões estruturais**. Direito e Justiça. Rio Grande do Norte: Max Limonad, 2016.

DANTAS, Eduardo Sousa. **Ações Estruturais e o Estado de Coisas Inconstitucional: a tutela dos direitos fundamentais em casos de graves violações pelo Poder Público**. Cu uruá, 2019.

DIDIER, Fredie; et al. Notas sobre as decisões estruturais. In: ARENHART, Sergio Cruz; JOBIM Marcio Félix (Org.). **Processos Estruturais**. Salvador: JusPodivm, 2017.

DIMOULIS, Dimitri; MARTINS, Leonardo. **Teoria Geral dos Direitos Fundamentais**. 6. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018.

FISS, Owen. **Fazendo da Constituição uma Verdade Vida: Quatro Conferencias sobre a structural injunction**. *In*: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIN, Márcio Félix (Org.). **Processos Estruturais**. Salvador: Juspodivm, 2017.

GRAU, Eros Roberto. **O direito posto e o direito pressuposto**. São Paulo: Malheiros, 2011.

JOBIM, Marco Félix. Reflexões sobre a necessidade de uma Teoria dos Litígios Estruturantes: bases de uma possível construção. In: ARENHART, Sergio Cruz; JOBIM, Marcio Félix (Org.). **Processos Estruturais**. Salvador: JusPodivm, 2017,

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 39. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

MENDONCA, Fabiano**. Introdução aos direitos plurifuncionais: os direitos, suas funções e a relação com o desenvolvimento, a eficiência e as politicas públicas**. Natal: 2016.

PUGA, Mariela. La *Litis* Estructural en el caso *Brown V. Board* of Education. *In*: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIN, Márcio Félix (Org.). **Processos Estruturais**. Salvador: Juspodivm, 2017.

SAAD, Amauri Feres. **Regime jurídico das políticas públicas**. São Paulo: Malheiros, 2016.

SARAIVA, Hemily Samila da Silva. **As implicações do direito urbanístico no desenvolvimento sustentável das cidades sob o enfoque do plano diretor da cidade do Natal/RN.** Boletim de Administração Pública e Gestão Municipal. - Ano 4, n. 33. Curitiba: Governet, 2014.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Eficácia dos Direitos Fundamentais**. – 4 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2004.

**_____. Direitos fundamentais sociais e mínimo existencial – Notas sobre um possível papel das assim chamadas decisões estruturantes na perspectiva da jurisdição constitucional**. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM Marcio Félix (Org.). **Processos Estruturais**. Salvador: JusPodivm, 2017.

TORRES, Ricardo Lobo. **O mínimo existencial e os direitos fundamentais**. Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro, 1989.

VITORELLI, Edilson. **O devido processo legal coletivo: dos direitos aos litígios coletivos.** São Paulo: RT, 2016.

**_____. O devido processo legal coletivo: representação, participação e efetividade da tutela jurisdicional.** Tese (Doutorado em Direito). Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2015.