

O DIREITO À CIDADE E O PLANO DIRETOR COMO INSTRUMENTOS DE INCLUSÃO DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA NO PLANEJAMENTO E GESTÃO DA CIDADE

THE RIGHT TO THE CITY AND THE MASTER PLAN AS INSTRUMENTS FOR THE INCLUSION OF PEOPLE WITH DISABILITIES IN THE PLANNING AND MANAGEMENT OF THE CITY

Isabelle Karen Ferreira de Melo ¹

RESUMO

O presente artigo busca entender a conexão entre o direito à cidade e o plano diretor dos municípios, ferramentas de planejamento e gestão da cidade, com a inclusão da pessoa com deficiência. A proposta buscará levar compreensão sobre o que de fato se trata direito à cidade, para em seguida demonstrar como o plano diretor funciona como o instrumento de aplicação/concretização desse direito, bem como realizará um link entre esses direitos e sua positivação com o direito e o dever de acessibilidade e inclusão. Ou seja, busca-se trazer uma nova visão do direito urbanístico a partir de um viés de inclusão e acessibilidade da pessoa com deficiência. Para isso, estudou-se a questão do direito à cidade e do planejamento e gestão na busca de inclusão, com o objetivo de entender se de fato essa inclusão vem ocorrendo durante a aplicação/elaboração dos planos diretores. A pesquisa se manifesta como de natureza qualitativa, bem como prescritiva tendo em vista que será buscado encontrar soluções para os problemas levantados. Com o objetivo final de compreender como o direito à cidade e a inclusão vem sendo garantidos à pessoa com deficiência, bem como vem ocorrendo o planejamento e a organização da gestão para melhor atender e efetivar esses direitos.

PALAVRAS-CHAVE: Direito à cidade; Plano Diretor; Inclusão; Acessibilidade, Pessoa com deficiência.

ABSTRACT

This article seeks to understand the connection between the right to the city and the municipal master plan, planning and management tools for the city, with the inclusion of people with disabilities. The proposal will seek to bring an understanding of what the right to the city is actually about, to then demonstrate how the master plan works as the instrument for the application/concretion of this right, as well as a link between these rights and their positivization with the law and the duty of accessibility and inclusion. In other words, it seeks to bring a new vision of urban law from a bias of inclusion and accessibility of the disabled person. For this, the question of the right to the city and the planning and management in the search for inclusion was studied, with the objective of understanding if in fact this inclusion has been taking place during the application / elaboration of the master plans. The research manifests itself as qualitative in nature, as well as prescriptive, considering that it will seek to find solutions to the problems raised. With the final objective of understanding how the right to the city and inclusion have been guaranteed to people with disabilities, as well as the planning and organization of management to better meet and implement these rights.

KEYWORDS: Right to the city; Master plan; Inclusion; Accessibility, Person with Disabilities.

¹ Mestranda em Direito pela UNI7. Bacharel em Direito pela UNICHRISTUS. **E-mail:** isabellekaren.adv@hotmail.com.
Currículo Lattes: lattes.cnpq.br/1183147351770974

INTRODUÇÃO

O direito à cidade diz respeito a um direito difuso e coletivo, na qual seus titulares são as gerações presentes e futuras, ou seja, é algo que está em constante modificação. A interpretação desse direito deve ocorrer com base e em respeito a garantias e promoção dos direitos humanos.

A base legal do presente direito encontra-se na Constituição Federal de 1988, em seus artigos 182 e 183 que regulam a política urbana no âmbito federal, sendo o direito à cidade descrito e previsto no Estatuto da Cidade – Lei nº 10.257/2001.

O estatuto da cidade veio para reforçar a importância dos planos diretores, tendo em vista que estes se apresentam como o principal instrumento de efetivação desse direito, sempre buscando combater as desigualdades urbanas.

Assim, como vivemos em meio a uma sociedade plural – na qual há uma diversificação dos sujeitos que a compõem, seja ela econômica, social e cultural – é de extrema importância salientar que embora a pluralidade seja bem vinda, de forma alguma devêssemos aceitar as desigualdades e as injustiças que hoje estão se manifestando na maioria das cidades.

Dessa maneira, a pessoa com deficiência deve inserir nesse contexto que necessita de ter seus direitos assegurados e viabilizados, e tal segurança advém da aplicação do direito à cidade e do plano diretor que se apresentam como verdadeiros instrumentos que proporcionam a inclusão e a acessibilidade desse grupo de pessoas, promovendo consequentemente a promoção da igualdade entre os sujeitos da sociedade e se apresentando como um agente eficaz no combate à discriminação.

Diante disso, o trabalho proposto buscará em um primeiro momento proporcionar ao leitor um entendimento sobre o que seria plano diretor e posteriormente explica e leva compreensão em como esse direito é posto em prática por intermédio do plano

diretor e por fim, busca entender qual a importância e o papel da junção desses dois dispositivos na promoção de inclusão da pessoa com deficiência.

A pesquisa se justifica devido à alta relevância do tema, qual seja trabalhar os conceitos de inclusão e acessibilidade através da ótica do direito urbanista.

A metodologia adotada foi a de natureza qualitativa, bem como descritiva tendo em vista que buscará soluções para os problemas que nela serão levantados, partindo de um levantamento bibliográfico e documental.

DO QUE SE TRATA O DIREITO À CIDADE

O direito à cidade está previsto e positivado nos artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, no artigo 2º, inciso I, do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), bem como em outras leis urbanísticas. Isso se dá em razão de o direito à cidade ter sido positivado pela Constituição em dois artigos que trabalham a questão da política pública e enfatizam o direito de propriedade e o do cumprimento de sua função social, sendo artigos que para serem postos em prática necessitam de uma lei específica que o regule em âmbito federal.

Além disso, é essencial salientar que o direito à cidade não se enquadra em um conceito fechado, e sim, em um direito que está em construção.² Haja vista que se apresenta como um direito difuso e coletivo, com natureza indivisível, sendo seu titular todos os habitantes da cidade – incluindo-se não apenas as gerações presentes como as futuras também –. A interpretação desse direito deve ocorrer de uma forma que não apenas promova, mas que também garanta os direitos humanos, compreendendo direitos políticos,

² PRESTES, Vanêsa Buzelato. *Dimensão Constitucional do Direito à Cidade e Formas de Densificação no Brasil*. Programa de Pós-Graduação em Direito (Dissertação de Mestrado). Porto Alegre: PUCRS, 2008, p. 52-53.

civis, culturais e sociais que no âmbito internacional são reconhecidos a todos.³

A Constituição Federal, em seu artigo 182, § 1º, estabeleceu o plano diretor como o instrumento básico da política urbana, com o fim de dinamizar, normativamente, a produção social dentro dos espaços urbanos nos municípios brasileiros.⁴

Acrescendo-se ainda que, juntamente com os planos diretores existem outros dispositivos/instrumentos que são voltados para a viabilização de uma gestão mais democrática, como é o caso das conferências, dos órgãos colegiados – que funcionam como uma espécie de conselho –, as audiências públicas e a participação da sociedade. Esse conjunto de instrumentos/encontros buscam adequar a realidade local, sendo ela social e cultural, com as regras, procedimentos e instrumentos que buscam tornar efetivo o direito à cidade.⁵

É preponderante destacar que o Estatuto da Cidade determinou que o Poder Público municipal torna-se concreto as funções sociais da cidade através de políticas públicas que abarcarasse/assegurasse a todas as pessoas o direito à cidade com qualidade e com acessibilidade.

Em síntese, é possível visualizar o direito à cidade como um poder pertencente à coletividade/ a população, que busca beneficiar tanto a presente geração quanto as gerações futuras, manifestando-se como um compromisso de caráter ético e político que

defende e busca assegurar um bem comum, qual seja o acesso a uma vida plena e digna. Dessa maneira, o direito da pessoa com deficiência, no tocante ao acesso à cidade de forma inclusiva, se entrelaça com o direito à cidade haja vista que este se apresenta como uma ferramenta de posituação dos direitos das pessoas com deficiência.

ENTENDENDO O PAPEL DESEMPENHADO PELO PLANO DIRETOR

O plano diretor, conforme já mencionado, se manifesta como o principal instrumento garantidor do acesso ao direito à cidade, uma vez que é por intermédio dele que se expressa às regulamentações e a função social da cidade, manifestando-se como uma garantia do bem estar dos indivíduos da sociedade e traz consigo uma regulamentação que abrange tanto a esfera pública quanto privada, para que estas cumpram os fins sociais.⁶

Ademais, se faz interessante pontuar que a elaboração do plano diretor se mostra como obrigatória para aquelas cidades que possuem mais de vinte mil habitantes. Sendo um plano que será revisado de dez em dez anos e que a participação da população se manifesta como necessária para seu funcionamento, posto que esta participe desde o momento de concepção e implementação do plano até a implementação dele e de leis específicas, haja vista que é uma condição jurídica para validar os planos aprovados.⁷

³ AMANAJÁS, Roberta and Letícia Beccalli Klug. “Direito à cidade, cidades para todos e estrutura sociocultural urbana.” (2018), p.29-31. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8622/1/Direito%20%C3%A0%20cidade.pdf>

⁴ ANDRADE, Leandro Teodoro. Direito à cidade, plano diretor e função social da propriedade: perspectivas desde a análise do plano diretor estratégico do município de São Paulo de 2014 / Leandro Teodoro Andrade. – Franca : [s.n.], 2017. 181 f. Disponível em: https://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/154255/Andrade_LT_me_fran.pdf?sequence=3&isAllowed=y

⁵ CAFRUNE, Marcelo Eibs. O direito à cidade no Brasil: construção teórica, reivindicação e exercício de direitos. Revista Interdisciplinar de Direitos Humanos. v.4, n.1, p. 185-206. jan/jun. Disponível em: <https://www3.faac.unesp.br/ridh/index.php/ridh/issue/view/12>

⁶ PORTO, Jane Ferreira. Plano diretor e gestão democrática: instrumentos jurídicos potencializados do direito à cidade. **Revista de direito à cidade**. v.4,n.2, p.129-165.p.139-143. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/9715/7614>

⁷ CAFRUNE, Marcelo Eibs. O direito à cidade no Brasil: construção teórica, reivindicação e exercício de direitos. Revista Interdisciplinar de Direitos Humanos. v.4, n.1, p. 185-206. jan/jun.p.191. Disponível em: <https://www3.faac.unesp.br/ridh/index.php/ridh/issue/view/12>.

O plano diretor, em razão de sua forma e conteúdo possui natureza jurídica e política, e passou a ser regulamentado pelo Estatuto da Cidade, que trouxe parâmetros e também critérios – técnicos e formais – a serem respeitados para tornar válido sua elaboração, aprovação e vigência, sendo o principal instrumento – como já mencionado – na busca pela reforma urbana e da promoção do direito à cidade nos municípios brasileiros.

Em suma, o plano diretor possui caráter político e jurídico, haja vista que no âmbito jurídico em razão do princípio da legalidade e por ser aplicável nas relações humanas, esse instrumento vincula o Poder Judiciário nas decisões que versem sobre seu conteúdo. No tocante, a natureza jurídica, o plano diretor vincula o Poder Executivo e o Legislativo para que estes cumpram suas diretrizes gerais, bem como seu regulamento, por se tratar de um instrumento de ordem básica da política urbana o seu descumprimento pode resultar em um ato de improbidade administrativa, segundo a previsão legal do art.52 do Estatuto da Cidade. Salientando-se sempre a essencialidade da participação popular na elaboração, implementação e aplicação do Plano Diretor, tendo em vista que é buscado aplicar uma gestão democrática.⁸

É preponderante destacar que a configuração do plano diretor se apresenta como a principal garantia que as pessoas com deficiência possuem de possuírem acesso ao direito à cidade, haja vista que é a partir dele que se traça diretrizes para a prática do direito, ou seja, além de ser o objeto constitucional de aplicação do direito de acesso à cidade, apresentasse, também, como um condutor de efetivação dos direitos da pessoa com deficiência, na medida que promove a inclusão.

⁸ ANDRADE, Leandro Teodoro. Direito à cidade, plano diretor e função social da propriedade : perspectivas desde a análise do plano diretor estratégico do município de São Paulo de 2014 / Leandro Teodoro Andrade. – Franca : [s.n.], 2017. 181 f.p.74-87. Disponível em: https://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/154255/Andrade_LT_me_fran.pdf?sequence=3&isAllowed=y

A necessidade de que o desenho e a gestão de espaços públicos possuam um direcionamento social inclusivo e seguro, para que com isso contribuam na diminuição da desigualdade urbana é tão expressiva, que entre as metas de Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 11 é a de construir cidades e assentamentos humanos de ordem inclusiva, segura, resistentes e sustentáveis. E garantir até o ano de 2030 o acesso universal a espaços verdes e públicos que seja seguros, inclusivos e acessíveis, em especial para o público mais vulnerável – como as mulheres, as crianças, as pessoas idosas e as pessoas com deficiência.⁹

Dessa forma se mostra a necessidade de se utilizar o planejamento urbano, por intermédio do plano diretor, como um instrumento de segurança na construção de uma cidade inclusiva, utilizando-se de instrumentos de natureza urbanística, jurídica e social, que garantam a acessibilidade, em especial da pessoa com deficiência.

A INCLUSÃO DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA

No tocante ao direito da pessoa com deficiência e sua relação com o direito à cidade, é preciso frisar antes de qualquer coisa que o modelo social defende que a deficiência se encontra na sociedade, e não na pessoa, tendo em vista que a contribuição para o surgimento de barreiras discriminatórias vem do âmbito social, e com isso entende-se que as mudanças devem ocorrer com a finalidade de incluir as necessidades da pessoa com deficiência, respeitando sempre a diversidade.¹⁰

⁹ AMANAJÁS, Roberta and Letícia Beccalli Klug. “Direito à cidade, cidades para todos e estrutura sociocultural urbana.” (2018), p.29-31.p.30. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8622/1/Direito%20%C3%A0%20cidade.pdf>

¹⁰ GOLDENFUM, F. P. . O direito à cidade acessível e inclusiva à pessoa com deficiência: um estudo da efetividade do projeto Rota Acessível da Lei do Plano Diretor de Acessibilidade de Porto Alegre. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico*, Belo Horizonte: Fórum, v. 2, n. 3, p. 233–266, 2016. Disponível em:

O direito à cidade e o plano diretor passam a serem sujeitos atuantes e condutores de direito das pessoas com deficiência a partir do momento em que através deles a pessoa com deficiência pode usufruir de seus direitos, como ter uma cidade acessível, que possibilite sua livre locomoção e acesso em todos os espaços, por exemplo.

A Constituição Federal em seu artigo 30, inciso I, prever que a acessibilidade e a inclusão social da pessoa com deficiência dentro do cenário urbano são de competência municipal, uma vez que tratam de interesse local. Acresça-se a isso, também, o art.5º, inciso XV,227, §2º e 244, também da Constituição, na qual assegura a pessoa com deficiência o direito de locomoção, com total acesso, na sociedade e na cidade. Esses dispositivos são a base para o desenvolvimento do sistema urbanístico.

É essencial que se destaque, também, a Lei nº 10.098/00 – a qual estabeleceu as normas gerais e os critérios básicos a serem respeitados para proporcionar a acessibilidade, com o objetivo principal de eliminar as barreiras de acessibilidade, trabalhando e apresentando definições que melhoram a atender as necessidades da pessoa com deficiência e consequentemente lhe proporcionar um acesso inclusivo – e a Lei nº 10.048/00, que veio a ser regulamentado pelo Decreto nº 5.296/00, que conjuntamente fizeram com que a temática a cerca da acessibilidade ganhasse mais visibilidade e uma maior atenção legislativa.¹¹

É preponderante salientar que o direito de locomoção da pessoa com deficiência está presente na carta mundial pelo direito à cidade, a qual regula que as cidades devem garantir o direito à mobilidade, assim

como na Lei nº 13.146/15 – Estatuto da Pessoa com Deficiência –. Dentre as formas de promover e garantir os direitos à acessibilidade e à inclusão social da pessoa com deficiência é não impedir o seu direito à livre locomoção e que esta seja proposta com autonomia e segurança. A ideia principal é expandir o acesso e não restringir.¹²

Dessa forma, é possível visualizar como o direito à cidade e o plano diretor são instrumentos de extrema importância para promover a inclusão da pessoa com deficiência desde o planejamento até a aplicação e tomada de decisão da gestão da cidade, esses dispositivos são verdadeiros meios de efetivação dos direitos da pessoa com deficiência no tocante a acessibilidade e inclusão, tanto no espaço público quanto no privado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante todo o exposto tornou-se possível compreender como o direito à cidade faz uso do plano diretor para promover/ assegurar os direitos de inclusão e de acessibilidade da pessoa com deficiência. Sendo posto em prática desde o planejamento até a gestão.

Contudo, ainda se faz necessário que ocorra uma melhor regularização e adequação dos espaços públicos da cidade, bem como privados, com o objetivo de erradicar as barreiras que surgem no meio urbano. Bem como fiscalizado para que se evite o surgimento de novas barreiras quando da elaboração de novos projetos.

Para que os objetivos possam ser respondidos é essencial que em um primeiro momento se reconheça as diferenças entre os indivíduos e que a pessoa com

<https://journal.nuped.com.br/index.php/direitourbanistico/article/view/521>.

¹¹ GOLDENFUM, F. P. . O direito à cidade acessível e inclusiva à pessoa com deficiência: um estudo da efetividade do projeto Rota Acessível da Lei do Plano Diretor de Acessibilidade de Porto Alegre. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico**, Belo Horizonte: Fórum, v. 2, n. 3, p. 233–266, 2016. Disponível em: <https://journal.nuped.com.br/index.php/direitourbanistico/article/view/521>.

¹² FIGUEIREDO, 2000, p. 43, citado por LEITE, Flávia Piva Almeida. Direito ao acesso ao meio físico da cidade. *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XIV, n. 94, nov. 2011, p. 03. Disponível em: http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=10620. Acesso em: jan. 2015; LEITE, Flávia Piva Almeida. *CIDADES Acessíveis*. 1. ed. São Paulo: SRS Editora, 2012, p. 154.

deficiência circule pela cidade, de forma que tenha autonomia e segurança e com isso possua o sentimento de pertencimento, de inclusão, que exerça sua cidadania de forma plena.

Por fim, é essencial pontuar que embora ainda haja um longo caminho na luta contra a discriminação das pessoas com deficiência a ser percorrido, muito já se foi conquistado. E no âmbito do direito urbanístico é preciso que se tenha em mente que para se ter uma sociedade inclusiva é necessário que a arquitetura urbana funcione como um instrumento que promova a diversidade – sendo elas físicas e psíquicas – e que com isso ocasione na diminuição de barreiras, posto que a maior barreira a ser enfrentada é o preconceito que impede a aceitação das diferenças e da diversidade.

REFERÊNCIAS

AMANAJÁS, Roberta and Letícia Beccalli Klug. “Direito à cidade, cidades para todos e estrutura sociocultural urbana.” (2018), p.29-31. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/1/Direito%20C3%A0%20cidade.pdf>

ANDRADE, Leandro Teodoro. Direito à cidade, plano diretor e função social da propriedade : perspectivas desde a análise do plano diretor estratégico do município de São Paulo de 2014 / Leandro Teodoro Andrade. – Franca : [s.n.], 2017. 181 f. Disponível em: https://repositorio.unesp.br/Andrade_LT_me_fran.pdf?sequence=3&isAllowed=y

CAFRUNE, Marcelo Eibs. O direito à cidade no Brasil: construção teórica, reivindicação e exercício de direitos. Revista Interdisciplinar de Direitos Humanos. v.4, n.1, p. 185-206. jan/jun. Disponível em: <https://www3.faac.unesp.br/ridh/index.php/ridh/issue/view/12>

FIGUEIREDO, 2000, p. 43, citado por LEITE, Flávia Piva Almeida. Direito ao acesso ao meio físico da cidade. Âmbito Jurídico, Rio Grande, XIV, n. 94, nov. 2011, p. 03. Disponível em: http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=10620. Acesso em: jan. 2015; LEITE, Flávia Piva Almeida. CIDADES Acessíveis. 1. ed. São Paulo: SRS Editora, 2012, p. 154.

GOLDENFUM, F. P. . O direito à cidade acessível e inclusiva à pessoa com deficiência: um estudo da

efetividade do projeto Rota Acessível da Lei do Plano Diretor de Acessibilidade de Porto Alegre. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico**, Belo Horizonte: Fórum, v. 2, n. 3, p. 233–266, 2016. Disponível em: <https://journal.nuped.com.br/index.php/direitourbanistico/article/view/521>.

PORTO, Jane Ferreira. Plano diretor e gestão democrática: instrumentos jurídicos potencializados do direito à cidade. **Revista de direito à cidade**. v.4,n.2, p.129-165. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/9715/7614>

PRESTES, Vanêsa Buzelato. *Dimensão Constitucional do Direito à Cidade e Formas de Densificação no Brasil*. Programa de Pós-Graduação em Direito (Dissertação de Mestrado). Porto Alegre: PUCRS, 2008, p. 52-53.