

Acessibilidade em cidades tombadas: como transita o direito à cidade?

Mariana Pinto Alves

Advogada. Bacharel em Direito pela Universidade do Estado de Minas Gerais – Unidade Diamantina. Pós-Graduada em Direito Contratual pela Pontifícia Universidade Católica de Campinas. *E-mail:* marianapalves1504@gmail.com. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-2912-7967>.

Cristiano Tolentino Pires

Doutor em Direito pela PUC Minas. Professor da Universidade do Estado de Minas Gerais – UEMG Diamantina. Pesquisador Produtividade da UEMG – PQ/UEMG. *E-mail:* cristiano.pires@uemg.br. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-1783-4824>.

Resumo: O presente artigo tem como objetivo apresentar um panorama atual da compatibilização entre a preservação do patrimônio histórico-cultural pelo instituto do tombamento e a garantia do exercício do direito à cidade prevista tanto no Estatuto da Cidade, como nos planos diretores municipais, tomando-se como exemplo paradigmático a cidade de Diamantina, situada no Alto Jequitinhonha mineiro, tombada e reconhecida como patrimônio cultural pela Unesco. A análise se dará a partir das concepções próprias de acessibilidade determinadas no Estatuto da Pessoa com Deficiência, Lei nº 13.146, de 6.7.2015, utilizando-se do método de pesquisa dedutivo e as técnicas de pesquisa documental e bibliográfica, atentando-se à análise interpretativa das legislações e estudos já existentes. O estudo evidencia, ao final, que, apesar da evolução e conquistas normativas em âmbito federal, a realidade em um dos municípios de maior expressão turística do Estado de Minas Gerais demonstra pouca efetivação de direitos, o que se torna regra geral em tantos outros espaços urbanos que, sob o argumento de preservação da cidade cenário, perpetuam segregação e ocultação de sujeitos.

Palavras-chave: Patrimônio cultural. Acessibilidade. Compatibilização. Segregação. Direito à cidade.

Sumário: **1** Introdução – **2** O instituto do tombamento como instrumento jurídico de proteção dos patrimônios históricos brasileiros – **3** Da proteção ao direito: as bases fundantes para o exercício do direito à cidade – **4** Pelas calçadas, becos, ruelas e degraus: (in)efetividade de direitos e concretização da garantia de acesso nas cidades tombadas – **5** Conclusão – Referências

1 Introdução

A acessibilidade para as pessoas com deficiência no Brasil percorreu um caminho normativo longo na sociedade até a criação da legislação especial que reconhece os seus direitos, a Lei nº 13.146 de 6.7.2015 – Estatuto da Pessoa com Deficiência. Entretanto, apesar dos grandes avanços da legislação no quesito da inclusão da pessoa com deficiência, o direito à acessibilidade, incluído implicitamente como direito fundamental no art. 5º da Constituição da República Federativa

do Brasil de 1988, tem sido desrespeitado e negligenciado, especialmente à luz do direito da cidade, quando analisados os patrimônios histórico-culturais em municípios com conjuntos arquitetônicos tombados.

Dessa forma, o problema a ser discutido na presente pesquisa surge a partir das seguintes indagações: há que se falar em privilégio entre a preservação das características originais de sítios tombados e o direito de acesso a todo e qualquer indivíduo, em igualdades de condições? É possível garantir a acessibilidade às pessoas com deficiência nas cidades tombadas?

Para tanto, num primeiro momento, o objetivo será apresentar a proteção jurídica ao patrimônio histórico no Brasil como um todo, o que é feito, como regra, pelo instituto do tombamento. Em seguida, a pauta de estudos será o direito à cidade, desde o ideal do francês Henri Lefebvre à estrutura atual na sociedade brasileira com a publicação da Lei nº 10.257, de 10.7.2001 – Estatuto da Cidade. Depois, serão exibidas as diretrizes gerais da política urbana, assim como a sua forma de aplicação efetiva diante dos direitos das pessoas com deficiência ante as cidades tombadas, tomando como objeto de estudo o Município de Diamantina, no Estado de Minas Gerais. Com experiências exitosas brasileiras de acessibilidade atreladas ao direito à cidade nos Municípios de Salvador/BA e Pirenópolis/GO, constata-se que no Município de Diamantina/MG há um déficit de implementação das normas de seu Plano Diretor Municipal atinentes às questões estudadas na presente pesquisa.

Ressalta-se, por fim, que o presente artigo é fruto dos estudos desenvolvidos no âmbito do Grupo de Pesquisa “Desencriptando o direito à cidade nos Vales do Jequitinhonha e Mucuri”, vinculado à Faculdade de Ciências Jurídicas da Universidade do Estado de Minas Gerais, Unidade Diamantina.

2 O instituto do tombamento como instrumento jurídico de proteção dos patrimônios históricos brasileiros

Os patrimônios culturais são vistos na sociedade como representações simbólicas de acontecimentos marcantes e, muitas vezes, são responsáveis pela construção da identidade nacional de um povo. Dessa forma, são necessárias intervenções do Estado com intuito de preservá-los.

No Brasil, a Lei do Tombamento, ou Decreto-Lei nº 25, de 30.11.1937, versa de forma específica e clara sobre a preservação do patrimônio histórico-cultural no país. A Constituição de 1988 inovou ao versar sobre a conservação aos patrimônios histórico-culturais de forma mais ampla em seu art. 216.¹

¹ “Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes

De acordo com Maria Sylvia Zanella Di Pietro,² “o tombamento é forma de intervenção do Estado na propriedade privada, que tem por objetivo a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional [...]”. O instituto previsto no §1º do art. 216 é considerado um procedimento administrativo, posto que ocorre por etapas até que aconteça o registro do bem em um dos Livros do Tombo. Ademais, o tombamento se baseia no princípio da função social da propriedade e da supremacia do interesse público sobre o privado, visto que o proprietário do bem não se abstém do controle deste, mas possui obrigações para com a conservação dos aspectos culturais, respeitando suas condições e ressaltando o custeio pelo Estado na falta de recursos do proprietário.

O Poder Público assumirá essa responsabilidade observando o procedimento disposto no art. 19 da Lei do Tombamento, Decreto-Lei nº 25/1937, que determina que o proprietário do bem tombado deverá apresentar ao Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional todas as demandas da edificação e este irá avaliar a necessidade de realizá-las, às custas da União no caso do tombamento federal, ou poderá determinar a desapropriação do bem. O Poder Público também poderá agir de ofício em casos de bens que carecerem de forma urgente das reformas, sendo certo que a inércia do Poder Público em efetuar as obras poderá implicar cancelamento do tombamento.

Tais encargos também são repassados aos donos dos imóveis presentes no entorno do bem tombado, conforme o princípio da proteção do entorno do art. 18 do Decreto-Lei nº 25/1937. Costa, *apud* Otávio Finger e André Cella, afirma que o princípio da proteção do entorno possui sua relevância, posto que, a partir da inscrição do bem no Livro do Tombo, a vizinhança precisa estar delimitada, ressaltando que esta não prejudique a visibilidade e acessibilidade ao patrimônio tombado.³

A priori, como um bem tombado possui apenas restrição parcial, não há de se falar em indenização ao proprietário. Todavia, este direito surgirá caso o dono atestar, em até cinco anos, que o tombamento lhe provocou algum dano.⁴ Em outras palavras, a indenização não é uma regra no tombamento, surgindo tão somente como

grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem: I - as formas de expressão; II - os modos de criar, fazer e viver; III - as criações científicas, artísticas e tecnológicas; IV - as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais; V - os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico. §1º O Poder Público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação (BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 4 maio 2022).

² DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 33. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020. p. 364.

³ FINGER, Otávio Martins; CELLA, André Augusto. A (in)efetividade do instituto do tombamento como forma de preservação do patrimônio histórico e cultural brasileiro. *Disciplinarum Scientia: ciências sociais aplicadas*, Santa Maria, v. 16, n. 1, p. 17-39, 2020. DOI. <https://doi.org/10.37778/dscsa.v16n1-002>.

⁴ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

exceção, dependendo, assim, necessariamente de comprovação do prejuízo, sob pena de incorrer em enriquecimento sem causa do proprietário do bem tombado.

Para o tombamento, faz-se necessário um procedimento administrativo que, numa primeira etapa, analisa a potencialidade do bem e o cumprimento dos requisitos histórico-culturais necessários apresentados no art. 216 da Constituição Federal. Cumpridos os requisitos, o bem será indicado, por qualquer cidadão ou órgão competente e caso seja indicado sem que o proprietário tenha ciência, este receberá uma intimação, podendo anuir com o tombamento ou impugná-lo, em até 15 dias. Em caso de impugnação, a esfera governamental responsável deverá replicar, com comprovações técnicas, as razões pelas quais sejam necessárias e justificáveis o tombamento. O processo terá prosseguimento e será remetido ao Iphan, nos casos de tombamento federal, para decisão, no prazo de 60 dias. Na circunstância de anuência ao tombamento, este será realizado pelo setor público competente, primeiramente inventariando o bem e posteriormente despachando o auto de tombamento. O registro do bem, móvel ou imóvel, finaliza com sucesso o procedimento administrativo do tombamento.⁵

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, a preservação se torna mais abrangente no país. Ademais, apesar de existirem outros instrumentos de proteção ao patrimônio, atualmente o tombamento é o mais reconhecido e utilizado no Brasil.

Em âmbito federal, o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan) é organizado em 27 superintendências, cada uma em um estado do país, 37 escritórios técnicos e 6 unidades especiais. Toda essa estrutura possui como objetivo garantir a preservação do patrimônio histórico-cultural, material e imaterial, presente no território brasileiro, seja por meio do tombamento, seja por outros instrumentos de proteção.⁶

No Estado de Minas Gerais, é o Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico de Minas Gerais (IEPHA-MG), uma fundação criada pela Lei nº 5.775, de 30.9.1971 e ligada à Secretaria de Cultura e Turismo, o encarregado do tombamento, inventário, registro e outros instrumentos de proteção dos monumentos históricos. Além disso, garante a pesquisa, proteção e divulgação dos patrimônios culturais mineiros, com auxílio do governo federal e municípios.⁷

⁵ BERTOLI, Vagner. O tombamento como forma de preservação do patrimônio cultural. *EduValeAvere*, Avaré, 2017. Disponível em: https://www.eduvaleavare.com.br/wp-content/uploads/2014/07/o_tombamento.pdf. Acesso em: 17 maio 2022.

⁶ BRASIL. Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. Acesso à informação. Institucional. *Estrutura Organizacional*. 8 abr. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/iphan/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/estrutura>. Acesso em: 20 maio 2022.

⁷ INSTITUTO ESTADUAL DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO DE MINAS GERAIS. ICSM Patrimônio Cultural. *Programas e Ações*. Belo Horizonte, 12 dez. 2016. Disponível em: <http://www.iepha.mg.gov.br/index.php/programas-e-aco-es/icms-patrimonio-cultural#como-funciona>. Acesso em: 15 jun. 2022.

O Município de Diamantina/MG, situado a 280 quilômetros da capital mineira, objeto de análise no presente artigo, teve seu núcleo histórico tombado pela União em 1938, recebendo o título de Patrimônio Cultural da Humanidade em 1999. Nele há bens tombados nas três esferas (federal, estadual e municipal).

Existem dois Conselhos em Diamantina, ligados à Secretaria de Cultura, Turismo e Patrimônio, cujo objeto perpassa a continuidade de proteção. O primeiro é o Conselho Curador do Fundo Municipal do Patrimônio, regido pelo Decreto nº 31, de 2015, e que possui atribuições relacionadas aos recursos financeiros e sua utilização em ações propostas. Já o segundo é o Conselho Municipal de Preservação do Patrimônio Cultural e Políticas Culturais, órgão gestor do Fundo Municipal de Preservação do Patrimônio Cultural da Cidade de Diamantina (Fumpac) e responsável pela publicização dos bens tombados e inventariados do município e seus distritos.

Apesar de cada âmbito da Administração Pública do país possuir seus institutos próprios, com regimentos diferentes, todos são interligados e utilizam dos mesmos mecanismos de preservação aos monumentos histórico-culturais, variando nas ações e programas, mas visando à concretização de a ideia de proteção patrimonial ser, cada vez mais, promovida, visada e respeitada pelo povo brasileiro.

3 Da proteção ao direito: as bases fundantes para o exercício do direito à cidade

As cidades sempre foram o reflexo dos seres humanos e da necessidade de viverem em coletividade. Ao longo dos anos, as cidades evoluíram juntamente com os indivíduos que ali habitavam. De acordo com o filósofo francês Henri Lefebvre,⁸ o funcionamento das cidades sofreu uma mudança drástica com a Revolução Industrial, a introdução do capitalismo na sociedade e ascensão da burguesia industrial, principalmente no Ocidente, “a industrialização caracterizava a sociedade moderna”.⁹

Com o avanço da indústria, as riquezas não eram mais imobiliárias ou agrícolas, elas se tornaram móveis. Consoante Lefebvre, o campo já não era mais o polo principal da produção, agora fazia parte da rede de cidades, interligadas por vínculos comerciais. O Estado ainda se firmava como centralizador e reunia o poder em uma cidade específica, fazendo-a sobressair em face das outras, sendo denominada capital.

O processo de urbanização é anterior ao ciclo industrial, mas o advento do capitalismo na sociedade moderna impulsionou o aumento das cidades urbanas. David Harvey expõe que “a qualidade de vida urbana se tornou uma mercadoria, assim como a própria cidade, num mundo onde o consumismo, o turismo e a

⁸ LEFEBVRE, Henri. *Direito à cidade*. Tradução de Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001.

⁹ LEFEBVRE, Henri. *Direito à cidade*. Tradução de Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001. p. 11.

indústria da cultura e do conhecimento se tornaram os principais aspectos da economia política urbana”.¹⁰

A expansão das cidades colocou o direito urbanístico em pauta, cabendo-lhe normatizar as intervenções e utilizações do solo, bem como versar sobre a expansão da sociedade e seus conjuntos habitacionais. A população pobre sempre sofreu com a segregação espacial, e, com o desenvolvimento do espaço urbano, criou-se uma hierarquização, na qual os mais carentes passaram a ocupar habitações precárias de infraestrutura anteriormente denominadas de cortiço e atualmente conhecidas como favelas no Brasil.¹¹

Com todo desenvolvimento das cidades ao longo do tempo, fez-se necessário o levantamento de questionamentos, principalmente referente aos direitos individuais e coletivos. Assim, o que seria o direito à cidade?

O conceito de direito à cidade de Henri Lefebvre¹² está associado aos protestos e reivindicações que aconteceram em 1968 pelo Movimento Estudantil, sustentados pelos intelectuais e operários, em razão de melhores condições de vida e modificações das relações de poder. Lefebvre propõe um conceito de revolução social e utopia, responsabilizando o capitalismo e o Estado pela crise.

Para Lefebvre,¹³ a crise consistia em três causas, a primeira sobre as habitações em si, tendo em vista as infraestruturas precárias, a segunda acerca do processo de industrialização de forma desenfreada, fomentada pelo capitalismo, convertendo a cidade em mercadoria. Por último, a razão para a crise foi a restrição das cidades urbanas a uma moeda de troca do capitalismo, por absorver os dois primeiros princípios. De acordo com o autor:

O mundo da mercadoria tem sua lógica imanente, a do dinheiro e do valor de troca generalizado sem limites. Uma tal forma, a da troca e da equivalência, só exprime indiferença diante da forma urbana; ela reduz a simultaneidade e os encontros à forma dos trocadores, e o lugar de encontro ao lugar onde se conclui o contrato ou quase-contrato de troca equivalente: o reduz ao mercado. A sociedade urbana, conjunto de atos que se desenrolam no tempo, privilegiando um espaço (sítio, lugar) e por ele privilegiados, altamente significantes e significados, tem uma lógica diferente da lógica da mercadoria. É um outro mundo. O urbano se baseia no valor de uso.¹⁴

¹⁰ HARVEY, David. O direito à cidade. Tradução de Jair Pinheiro. *Lutas Sociais*, São Paulo, n. 29, p. 73-89, jul./dez. 2012. p. 81. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/272071/mod_resource/content/1/david-harvey%20direito%20a%20cidade%20.pdf. Acesso em: 11 maio 2022.

¹¹ ALFONSIN, Betânia de Moraes. *Da invisibilidade à regularização fundiária: a trajetória legal da moradia de baixa renda em Porto Alegre – Século XX*. 2000. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2000. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/3135/000287935.pdf?sequence=>. Acesso em: 18 maio 2022.

¹² LEFEBVRE, Henri. *Direito à cidade*. Tradução de Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001.

¹³ LEFEBVRE, Henri. *Direito à cidade*. Tradução de Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001.

¹⁴ LEFEBVRE, Henri. *Direito à cidade*. Tradução de Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001. p. 87.

Já para Harvey,¹⁵ “o direito à cidade está muito longe da liberdade individual de acesso a recursos urbanos: é o direito de mudar a nós mesmos pela mudança da cidade”. O direito à cidade ultrapassa o sentido de garantia de moradia com uma infraestrutura digna. Seu conceito versa sobre a participação ativa na sociedade em que habita, a ciência e colaboração nas decisões sociais, independentemente de classe social, além de mitigar até extinguir a hierarquização do espaço urbano.

Apesar dos dispositivos constitucionais atuais versarem sobre habitação e garantir como direito social a moradia, a realidade fática é diversa, com inúmeros espaços urbanos segregacionistas e questões, especialmente de acesso, pendentes de revisão. O direito à cidade traz tratativas baseadas na justiça social, equidade e princípios basilares dos direitos humanos, devendo atuar para assegurar o cumprimento de ações que proporcionem cidades mais inclusivas, democráticas e sustentáveis.¹⁶

O advento da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 trouxe uma nova perspectiva na sociedade brasileira, posto que proporcionou inovações de teor político, social e cultural no país. Para o direito urbanístico, a nova Lei Maior foi relevante no quesito política pública de urbanização, com seus objetivos a serem implementados.

O art. 182 da Constituição Federal expõe em seu *caput* um conceito incompleto de direito urbanístico. E, neste caso, outros dispositivos do ordenamento precisaram complementar esta matéria, como o art. 30, VIII, que versa sobre as competências do município e, entre elas, se destaca a promoção de adequado ordenamento territorial da ocupação do solo urbano, além de expressões como “propriedade urbana” e “área urbana”, presentes nos arts. 182, §§2º e 4º, e 183. À vista disso, “pode-se afirmar que o objeto da regulação promovida pelo direito urbanístico é o solo (espaço). Neste sentido, o direito urbanístico é o direito da política espacial da cidade”.¹⁷

De acordo com Alfonsin,¹⁸ o direito urbanístico foi fortalecido pela criação do Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257/2001, que possui dispositivos que reafirmam a função social dos bens imóveis urbanos.

¹⁵ HARVEY, David. O direito à cidade. Tradução de Jair Pinheiro. *Lutas Sociais*, São Paulo, n. 29, p. 73-89, jul./dez. 2012. p. 74. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/272071/mod_resource/content/1/david-harvey%20direito%20a%20cidade%20.pdf. Acesso em: 11 maio 2022.

¹⁶ SAULE JÚNIOR, Nelson. O direito à cidade como paradigma da governança urbana democrática. *Instituto Pólis*, São Paulo, 30 ago. 2005. Disponível em: <https://polis.org.br/publicacoes/o-direito-a-cidade-como-paradigma-da-governanca-urbana-democratica/>. Acesso em: 18 maio 2022.

¹⁷ SUNDFELD, Carlos Ari. O Estatuto da Cidade e suas diretrizes gerais. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Coord.). *Estatuto da Cidade*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 4.

¹⁸ ALFONSIN, Betânia de Moraes. *A política urbana em disputa: desafios para a efetividade de novos instrumentos em uma perspectiva analítica de direito urbanístico comparado (Brasil, Colômbia e Espanha)*. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008.

À vista disso, pode-se afirmar que a publicação do Estatuto da Cidade não extingue os conflitos, mas exhibe a desigualdade social existente nos ambientes urbanos e traz princípios que possibilitam esclarecer sobre as divergências em relação ao planejamento, a propriedade, a apropriação e à utilização dos solos urbanos. A Lei nº 10.257/2001 expressa tópicos relevantes da estrutura do direito urbanístico e da política urbana, os capítulos I, II e IV, sendo, respectivamente: diretrizes gerais, instrumentos da política urbana e gestão democrática da cidade.

Tais normas são tidas como orientações ao Poder Público, para garantir aos cidadãos a restauração e o zelo para a ordem urbanística. Além disso, as diretrizes integram os direitos sociais presentes no art. 6º da Constituição Federal, sendo “a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”.¹⁹ Dessa forma, como se trata de todas as propriedades urbanas, sejam privadas ou públicas, toda a população precisa colaborar, devendo o Estado assumir o seu papel de viabilizador do desenvolvimento e eficácia destas funções sociais.

De acordo com Sundfeld,²⁰ a ordem urbanística possui, primeiramente, o sentido de ordenamento, apresentando normas que subordinam os sujeitos às obrigações de fazer e não fazer em uma sociedade urbana. Já o segundo sentido é o de estado, referindo-se ao conjunto de sujeitos que necessitam preservar e buscar formas equilibradas de viver.

A Lei nº 10.257/2001, Estatuto da Cidade, ainda prevê, em rol exemplificativo, os instrumentos da política urbana que serão utilizados como mecanismos em prol da efetivação das diretrizes gerais. Um desses instrumentos previstos no art. 4º é o plano diretor, que se apresenta como objeto de controle social, o qual deve salvaguardar a participação direta dos cidadãos e entidades sociais e é custeado pelos municípios, devido à descentralização do federalismo brasileiro.

De acordo com o ideal de Lefebvre²¹ de que o direito à cidade está em constante mudança, principalmente em razão do usufruto do ambiente urbano, o plano diretor municipal precisa se adequar às mudanças sociais, pelo que o Estatuto da Cidade determina uma revisão, no mínimo, a cada dez anos e, segundo Carvalho Filho,²² essa reestruturação ao longo dos anos deve ser feita analisando a realidade e a necessidade de cada município, podendo ser realizado em período inferior,

¹⁹ BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 4 maio 2022.

²⁰ SUNDFELD, Carlos Ari. O Estatuto da Cidade e suas diretrizes gerais. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Coord.). *Estatuto da Cidade*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

²¹ LEFEBVRE, Henri. *Direito à cidade*. Tradução de Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001.

²² CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Comentários ao Estatuto da Cidade: Lei 10.257, de 10.7.2001 e MP 2.220, de 4.9.2001*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

porém nunca superior a este prazo, sob pena de sanção por omissão, nos termos da Lei nº 8.426/1992 – Lei de Improbidade Administrativa.

Para Carvalho Filho,²³ o sentido de controle social presente no art. 4º, §3º do Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257/2001, difere de controle público. Este seria a autoridade das instituições governamentais sobre as ações de organizações públicas e privadas, ao passo que o controle social seria garantido pelo regime democrático como forma de possuir poder de ação e atuar na coordenação de determinadas atividades juntamente com o Poder Público responsável.

A participação popular enquanto controle social está diretamente ligada à gestão democrática da cidade e pode ocorrer de forma direta ou indireta, sendo pela atuação dos cidadãos de modo individualizado ou por meio de associações que trabalham na causa. Sundfeld²⁴ define a gestão democrática da cidade como “antídoto contra o isolamento estatal no campo do urbanismo”, tendo em vista que o instrumento da política urbana garante a participação popular de forma direta. Porém, apesar disso, os cidadãos brasileiros ainda possuem uma cultura de pouca participação nos debates públicos.

À época da promulgação, algumas críticas já eram levantadas acerca da aplicabilidade fática de todos os instrumentos do Estatuto da Cidade. Por exemplo, a obrigatoriedade dos planos diretores municipais, que poderiam ficar estagnados nas câmaras municipais, bem como as operações urbanas que previam as parcerias público-privadas em prol do avanço urbano que poderiam não ocorrer de forma satisfatória à sociedade.

Além disso, os planos diretores municipais (PDM) poderiam se tornar uma cópia das diretrizes do Estatuto da Cidade, estruturados sem a avaliação real das necessidades e possibilidades de aplicação, especialmente orçamentárias, sendo isto uma consequência da falta de competência técnica e conhecimento por parte das secretarias municipais e do interesse da população em conduzir aos seus representantes do Poder Público suas demandas reais. Dessa forma, a fragilidade dos PDM ainda hoje deixa as cidades à deriva de grandes setores da economia interessados apenas em seus próprios empreendimentos.

A função social da propriedade ainda encontra dificuldades de ser implementada; os imóveis urbanos, principalmente em grandes centros, estão cada vez mais valorizados em decorrência do crescimento urbano exacerbado que ocasionou “maior densificação/verticalização de assentamentos antigos; formação de novos assentamentos (favelas e loteamentos irregulares) usualmente em áreas

²³ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Comentários ao Estatuto da Cidade: Lei 10.257, de 10.7.2001 e MP 2.220, de 4.9.2001*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

²⁴ SUNDFELD, Carlos Ari. O Estatuto da Cidade e suas diretrizes gerais. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Coord.). *Estatuto da Cidade*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 11.

periféricas e cada vez mais em cidades pequenas e de médio porte”.²⁵ Enquanto isso, os círculos sociais mais privilegiados desrespeitam cada vez mais normas fundiárias, ambientais, urbanísticas e edilícias.

De acordo com Neves *apud* Lucas Jereissati,²⁶ é necessário fazer uma análise comparativa do Estatuto da Cidade com uma legislação simbólica, esta seria uma norma cujo cumprimento não foi efetivo, os propósitos não foram alcançados, em que houve uma falha na vigência social. Acerca disso, Newig *apud* Lucas Jereissati esclarece:

Entre seus efeitos gerais, a legislação simbólica pode obstruir políticas públicas mais eficazes, uma vez que um problema social parecer ter sido enfrentado, de forma que o esforço para lidar com ele de mais substancialmente será consideravelmente menos intenso, deixando, por vezes, o conflito amplamente sem solução, fato que pode gerar grande descrédito junto à população.²⁷

Em 2021, o Estatuto da Cidade completou vinte anos de sua vigência no país, porém ainda possui fortes indícios de ser considerado legislação simbólica, principalmente pelo fato de conter muitos dispositivos pendentes de efetivação.

Por fim, não há de se discutir a respeito da importância do direito à cidade, bem como a relevância e a evolução da legislação brasileira com a publicação do Estatuto da Cidade; todavia os municípios apresentam problemáticas de aplicação dos dispositivos de seus próprios planos diretores, seja por criarem normas sem analisar a realidade da cidade, seja por não proporcionarem o debate sobre as necessidades da sociedade ou por não se preocuparem em cumprir a lei.

4 Pelas calçadas, becos, ruelas e degraus: (in)efetividade de direitos e concretização da garantia de acesso nas cidades tombadas

O contexto histórico e a evolução normativa da acessibilidade no Brasil são marcados por muitas lutas contra o preconceito e a segregação. A discussão da normatização acerca da acessibilidade no mundo eclodiu na década de 1970, com o advento da Declaração dos Direitos das Pessoas com Deficiência Mental em 1971

²⁵ FERNANDES, Edésio. Estatuto da cidade, mais de 10 anos depois: razão de descrença, ou razão de otimismo? *Revista UFMG*, Belo Horizonte, v. 20, p. 212-233, jan./jun. 2013. p. 217. Disponível em: <https://periodicos.ufmg.br/index.php/revistadaufmg/article/view/2681/1547>. Acesso em: 6 jun. 2022.

²⁶ JEREISSATI, Lucas Campos. 20 anos de Estatuto da Cidade: uma legislação simbólica? In: ROCHA, Maria Vital da; MEDEIROS, Pedro Lucas Campos de; PAULO, Mayara de Lima (Org.). *Tópicos de sociologia do direito e do Estado*. Fortaleza: Mucuripe, 2021. p. 94-126. Cap. 5.

²⁷ JEREISSATI, Lucas Campos. 20 anos de Estatuto da Cidade: uma legislação simbólica? In: ROCHA, Maria Vital da; MEDEIROS, Pedro Lucas Campos de; PAULO, Mayara de Lima (Org.). *Tópicos de sociologia do direito e do Estado*. Fortaleza: Mucuripe, 2021. p. 97.

e da Declaração dos Direitos das Pessoas Portadoras de Deficiências em 1975, ambas provenientes da Organização das Nações Unidas (ONU). O Brasil assentiu com as referidas declarações e admitiu-as como materiais norteadores da Política Nacional, assim, em 1978, foi formulada a Emenda Constitucional nº 12.²⁸

A legislação brasileira fez grandes avanços normativos no que se refere à acessibilidade na década de 1980. Em setembro de 1985, o Comitê Brasileiro de Construção Civil (CB-2) elaborou a ABNT NBR 9050, “a primeira norma técnica com amplitude nacional voltada às necessidades das pessoas com deficiência”.²⁹ Foi intitulada “Adequação das Edificações e do Mobiliário à Pessoa Deficiente” e versava sobre acessibilidade às edificações, mobiliário, espaços e equipamentos urbanos, estabeleceu critérios e parâmetros técnicos que deveriam ser seguidos quanto ao projeto, construção, instalação e adaptação do meio urbano e rural, visando atender às demandas de todos os indivíduos, em especial as pessoas com deficiência. Além disso, no mesmo ano, por meio da Lei nº 7.405, de 12.11.1985, tornou-se obrigatório o uso do Símbolo Internacional de Acesso nos ambientes plenamente adequados aos deficientes, ressaltando o princípio da publicidade acerca da importância da acessibilidade.³⁰

Um ano depois, em 1986, foi criada a Coordenadoria Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência (Corde) pelo Decreto nº 93.481, que “se materializou apenas em 1989, com a Lei nº 7.853, que dispõe sobre a integração social das pessoas com deficiência, sobre as competências da CORDE e institui tutela jurisdicional dos interesses dessas pessoas”.³¹

Não obstante a promulgação da Constituição Cidadã em 1988, a temática da acessibilidade foi abordada de forma rasa entre os dispositivos, estando presente no art. 5º, inc. XV: “é livre a locomoção no território nacional em tempo de paz, podendo qualquer pessoa, nos termos da lei, nele entrar, permanecer ou dele sair com seus bens”.

²⁸ BRASIL. *Emenda constitucional nº 12, de 17 de outubro de 1978*. Vide Constituição de 1988. Assegura aos Deficientes a melhoria de sua condição social e econômica. Brasília, DF: Presidência da República, 1978. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc12-78.htm#:~:text=Emc12&text=EMENDA%20CONSTITUCIONAL%20N%C2%BA%2012%2C%20DE,sua%20condi%C3%A7%C3%A3o%20social%20e%20econ%C3%B4mica. Acesso em: 4 jul. 2022.

²⁹ RODRIGUES, Júlio Cezar Macedo; BERNARDI, Núbia. A ABNT NBR 9050: A difusão da acessibilidade pela Norma. In: ENCONTRO NACIONAL SOBRE ERGONOMIA DO AMBIENTE CONSTRUÍDO, VII. Natal, 2020. p. 5. Disponível em: <http://pdf.blucher.com.br.s3-sa-east-1.amazonaws.com/designproceedings/eneac2020/27.pdf>. Acesso em: 28 jun. 2022.

³⁰ SILVA, Eduardo Patrício da. *O direito à cidade e o problema da acessibilidade intraurbana em Natal/RN*. 2018. Dissertação (Mestrado em Estudos Urbanos e Regionais) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2018. Disponível em: <https://repositorio.ufrn.br/jspui/bitstream/123456789/25838/1/EduardoPatrícioDaSilva DISSERT.pdf>. Acesso em: 1º jul. 2022.

³¹ LANNA JÚNIOR, Mário Cléber Martins (Ed.). *História do movimento político das pessoas com deficiência no Brasil*. Brasília: Presidência da República, Secretaria de Direitos Humanos, Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência, 2010. p. 76. Disponível em: https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/211/o/Hist%C3%B3ria_do_Movimento_Pol%C3%ADtico_das_Pessoas_com_Defici%C3%Aancia_no_Brasil.pdf?1473201976. Acesso em: 2 jul. 2022.

A partir dos anos 2000 as normativas acerca da acessibilidade e das necessidades das pessoas com deficiência evoluíram mais rápido, porém só em 2015 foi promulgada a Lei nº 13.146, de 6 de julho, denominada Estatuto da Pessoa com Deficiência, marco brasileiro no quesito de evolução normativa no que tange à acessibilidade. A referida lei foi responsável por modificar legislações previamente estabelecidas, como a Normativa da ABNT NBR 9050, além de apresentar a definição de pessoa com deficiência.

A legislação especial dispôs em seu ordenamento, no art. 3º, inc. I, o conceito de acessibilidade, sendo:

Art. 3º Para fins de aplicação desta Lei, consideram-se:

I - acessibilidade: possibilidade e condição de alcance para utilização, com segurança e autonomia, de espaços, mobiliários, equipamentos urbanos, edificações, transportes, informação e comunicação, inclusive seus sistemas e tecnologias, bem como de outros serviços e instalações abertos ao público, de uso público ou privados de uso coletivo, tanto na zona urbana como na rural, por pessoa com deficiência ou com mobilidade reduzida.³²

Uma das novidades trazidas pelo Estatuto da Pessoa com Deficiência é o art. 55,³³ que dispõe sobre a obrigatoriedade de serem implementadas as diretrizes que respeitem os princípios do desenho universal. No que diz respeito ao desenho universal, Fregolente assim elucida:

O Desenho Universal é um conceito que quando aplicado ao ambiente, pretende assegurar que os espaços, as estruturas, produtos e serviços possam ser utilizados por todas as pessoas, independentemente de sua idade, condição física e econômica. Em outras palavras é um modo de concepção de espaços e produtos, visando sua utilização pelo mais amplo espectro de usuários, incluindo crianças, idosos e pessoas com restrições temporárias ou permanentes. Baseia-se no respeito à diversidade humana e na inclusão de todas as pessoas nas mais diversas atividades, independente de suas idades ou habilidades.³⁴

³² BRASIL. *Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015*. Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13146.htm. Acesso em: 4 jul. 2022.

³³ “Art. 55. A concepção e a implantação de projetos que tratem do meio físico, de transporte, de informação e comunicação, inclusive de sistemas e tecnologias da informação e comunicação, e de outros serviços, equipamentos e instalações abertos ao público, de uso público ou privado de uso coletivo, tanto na zona urbana como na rural, devem atender aos princípios do desenho universal, tendo como referência as normas de acessibilidade (BRASIL. *Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015*. Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13146.htm. Acesso em: 4 jul. 2022).

³⁴ FREGOLENTE, Rosana. *Caracterização da acessibilidade em espaços públicos: a ergonomia e o desenho universal contribuindo para a mobilidade de pessoas portadoras de necessidades especiais: estudo de*

O contexto histórico no que se refere à acessibilidade é extenso e foi conquistado por meio de muita luta deste grupo social e seus apoiadores e, apesar de inúmeras conquistas no quesito normativo, questiona-se o real ganho aos seus destinatários. Um dos maiores impasses para a concretização da acessibilidade plena nas cidades é a falta do cumprimento das diretrizes constitucionais e ordinárias pelo Poder Público, a quem cabe fazer valer as medidas normativas de modo real e concreto para atender à parcela da sociedade que precisa desta implementação, cumulada com a ausência da cobrança pela população em relação às tratativas.

Pois bem, o Estatuto da Pessoa com Deficiência traz a conceituação de pessoa com deficiência, bem como de acessibilidade, desenho universal, entre outras diretrizes relevantes à temática. Além disso, a Constituição Federal versa sobre a garantia de acesso adequado às pessoas com deficiência a logradouros e edifícios de uso público, entre outras prerrogativas. Porém, a disposição de leis no ordenamento jurídico brasileiro carrega consigo eficácia e efetividade?

Em oportunidades anteriores, com amparo nas lições de Marcelo Neves, já foi ressaltada a distinção básica entre os termos *eficácia* e *efetividade* para o direito:

Formulando com outras palavras, pode-se afirmar que a eficácia diz respeito à realização do “programa condicional”, ou seja, à concreção do vínculo “se-então” abstrata e hipoteticamente previsto na norma legal, enquanto a efetividade se refere à implementação do “programa finalístico” que orientou a atividade legislativa, isto é, à concretização do vínculo “meio-fim” que decorre abstratamente do texto legal.³⁵

A partir daí, Marcelo Neves, *apud* Cristiano Pires,³⁶ sustenta ser a eficácia formal a possibilidade de uma norma jurídica executar suas finalidades, e a eficácia material como a materialização da lei em um plano concreto. Já a efetividade consiste na real aplicação dessa norma na sociedade designada, sendo dividida em duas etapas:

Para que a norma cumpra sua tarefa de ser efetiva, dois caminhos podem (poder-dever) ser adotados. O primeiro, a interpretação, com o

casos. 2008. Dissertação (Mestrado) –Faculdade de Arquitetura, Artes e Comunicação, Universidade Estadual Paulista, 2008. p. 50. Disponível em: <http://hdl.handle.net/11449/89760>. Acesso em: 4 jul. 2022.

³⁵ PIRES, Cristiano Tolentino. *Usucapião de terras devolutas: uma (re)leitura dos artigos 183, §3º e 191, parágrafo único da Constituição da República a partir da função social dos bens públicos*. Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2014. p. 47-48. Disponível em: http://www.biblioteca.pucminas.br/teses/Direito_PiresCT_1.pdf. Acesso em: 9 jul. 2022.

³⁶ PIRES, Cristiano Tolentino. *Usucapião de terras devolutas: uma (re)leitura dos artigos 183, §3º e 191, parágrafo único da Constituição da República a partir da função social dos bens públicos*. Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2014. p. 136-137. Disponível em: http://www.biblioteca.pucminas.br/teses/Direito_PiresCT_1.pdf. Acesso em: 9 jul. 2022.

abandono do modelo subsuntivo e da atribuição de um novo significado ao texto legal, através de métodos de aplicação da lei, da teoria da linguagem e de métodos de interpretação. O segundo caminho se dá por meio da participação, a partir da premissa de que, quanto maior a participação, maior a legitimidade da lei.³⁷

Afirma-se, portanto, que toda lei tem perspectiva de produzir efeitos, isto é, possui eficácia, mas nem todos os dispositivos terão efetividade, o que significa dizer que não serão implementados na realidade fática. A Lei nº 13.146/2015, Estatuto da Pessoa com Deficiência, apesar de reunir normas dotadas de eficácia, apresenta uma falha na efetividade, já que parte de suas diretrizes não têm sido adotadas.

O Município de Diamantina, em Minas Gerais, adotou diretrizes em seu Plano Diretor Municipal, a Lei Complementar nº 103, de 30.12.2011, acerca da acessibilidade e as melhorias a serem feitas no meio urbano para garanti-la, como no art. 12, parágrafo único,³⁸ o qual determina o acesso universal das pessoas com deficiência física em todos os espaços e equipamentos urbanos públicos. Além disso, o art. 117, §3º, I do Plano Diretor expõe:

Art. 117. Ficam instituídas, para fins de ordenamento e gestão do território, Unidades de Planejamento Urbano que correspondem a conjuntos de bairros ou zonas do Município e serão definidas a partir de estudos especializados e criadas por meio de lei específica. [...]

§3º Os Planos de Ação Local terão como conteúdo mínimo:

I - projetos especiais de intervenção urbana, contemplando: adequações de desenho do sistema viário; melhoria dos trajetos do transporte urbano coletivo; complementação de infra-estrutura básica – redes de água, esgoto, drenagem e de iluminação pública; *melhoria das condições de acessibilidade para portadores de deficiências físicas*, localização e padronização de mobiliário urbano (contêineres de lixo, lixeiras, bancos, quiosques, pontos de ônibus, pontos de táxi, sinalização); melhoria da arborização; equalização dos diferentes espaços públicos (ruas, praças, parques).³⁹

³⁷ PIRES, Cristiano Tolentino. *Usucapião de terras devolutas: uma (re)leitura dos artigos 183, §3º e 191, parágrafo único da Constituição da República a partir da função social dos bens públicos*. Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2014. p. 136-137. Disponível em: http://www.biblioteca.pucminas.br/teses/Direito_PiresCT_1.pdf. Acesso em: 9 jul. 2022.

³⁸ “Art. 12. Para a delimitação, organização e qualificação dos espaços urbanos do Município de Diamantina serão adotadas as seguintes estratégias, representadas por políticas públicas: [...] Parágrafo único. Todos os espaços urbanos devem garantir o acesso universal aos portadores de deficiências físicas, garantindo acessibilidade aos equipamentos urbanos públicos, incluindo-se as calçadas, ruas e becos”.

³⁹ DIAMANTINA (Município). *Lei Complementar nº 103, de 30 de dezembro de 2011*. Dispõe sobre a revisão do plano diretor do município de Diamantina e dá outras providências. Diamantina, MG, 30 dez. 2011. p. 1-60. Grifos nossos.

Porém, a realidade do município é distante do que foi estabelecido em sua legislação municipal. O documento técnico apresentado em fevereiro de 2009, projetado com o objetivo de formular o atual Plano Diretor Municipal de Diamantina, já constava em seu tópico “Ruas e Calçadas” a complexidade de se locomover pelo centro histórico tombado e pelos bairros periféricos que buscam preservar as ruas de pedras desniveladas. Embora a cidade de Diamantina possua uma análise técnica e um Plano Diretor datado de 2011 com dispositivos destinados à acessibilidade, estes não foram implementados em seus lugares relevantes:

IMAGEM 1 – Rua Macau do Meio – Centro de Diamantina/MG



Fonte: Fotografia da autora (2022).

A Rua Macau do Meio, para citar um exemplo, uma das principais ruas do Município de Diamantina, que se encontra no centro histórico da cidade, apesar de possuir calçada na lateral direita, é formada por pedras desniveladas, dificultando o acesso pelos pedestres e pessoas com mobilidade reduzida e impedindo que pessoas com deficiência física utilizem cadeiras de rodas. Além disso, não há

calçadas em toda extensão da rua, ocasionando uma disputa de espaços entre os pedestres e os veículos, ferindo o disposto no art. 120, inc. I do Plano Diretor da cidade:

Art. 120. Constituem diretrizes gerais para execução da política de transportes urbanos:

I - priorizar a circulação das pessoas em relação aos veículos, restituindo e ampliando os espaços destinados aos pedestres e ciclistas, por meio de vias exclusivas, calçadas, praças e travessias, atendo às normas de acessibilidade universal para os portadores de deficiências físicas proporcionando-lhes condições seguras de deslocamento e humanizando a cidade.⁴⁰

IMAGEM 2 – Mercado Velho – Diamantina/MG



Fonte: Fotografia da autora (2022).

⁴⁰ DIAMANTINA (Município). *Lei Complementar nº 103, de 30 de dezembro de 2011*. Dispõe sobre a revisão do plano diretor do município de Diamantina e dá outras providências. Diamantina, MG, 30 dez. 2011. p. 1-60.

Um dos pontos turísticos mais importantes da cidade, o Mercado Velho, possui um calçamento com pedras na entrada do edifício, não contém rampas de acesso ao interior e só é possível descer ao subsolo, espaço onde se encontram os banheiros, por meio de escadas, o que dificulta que pessoas com deficiência física e que utilizam cadeiras de rodas tenham acesso ao ambiente e o adentrem, onde acontecem feiras e *shows* aos finais de semana, ferindo o disposto no art. 12, parágrafo único do Plano Diretor Municipal de Diamantina supracitado. A praça no entorno, apesar de conter três rampas de acesso, tem diferença quanto ao calçamento que rodeia o mercado.

IMAGEM 3 – Casa da Chica da Silva – Centro de Diamantina/MG



Fonte: Fotografia da autora (2022).

Outro ponto turístico muito conhecido no Município de Diamantina é a Casa da Chica da Silva. O casarão se localiza no centro histórico da cidade, detêm uma calçada estreita e calçamento de pedras desniveladas e buracos. Além disso, na porta principal do monumento há um degrau, o que causa um desnível entre a

calçada e dificulta, ainda mais, a entrada de pessoas com mobilidade reduzida e cadeirantes. O portão atrás da casa possui uma rampa íngreme, em situação precária e que dá acesso apenas aos fundos da casa, impedindo a realização da experiência turística completa pelo patrimônio pela ausência de acessibilidade.

IMAGEM 4 – Antigo Fórum de Diamantina/MG



Fonte: Fotografia da autora (2022).

O prédio onde funcionava, até meados de 2022, o Fórum da Comarca de Diamantina há 130 anos, localizando no centro da cidade,⁴¹ mesmo que apresentasse uma calçada larga na frente, não dispunha de acessibilidade. Além do degrau

⁴¹ NOVO fórum de Diamantina é inaugurado: foi o 13º fórum instalado na gestão do presidente Gilson Lemes. *Tribunal de Justiça de Minas Gerais*, 1º abr. 2022. Disponível em: <https://www.tjmg.jus.br/portal-tjmg/noticias/novo-forum-de-diamantina-e-inaugurado.htm#>. Acesso em: 6 jun. 2022.

no perímetro, a única porta de acesso utilizada pela população em geral contém escadas estreitas, dificultando o acesso por todo e qualquer cidadão.

Somente no ano de 2020, no Largo Dom João e na Praça Sagrado Coração de Jesus, localizados em áreas periféricas do município, é que foram iniciadas obras para requalificação, utilizando recursos fornecidos pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan), em parceria com a Prefeitura Municipal de Diamantina. Além de unir a parte central do bairro à praça, o objetivo das obras é promover melhorias de acessibilidade aos cidadãos, infraestrutura, paisagismo e sinalização.⁴²

IMAGEM 5 – Obras do Bairro Largo Dom João em Diamantina/MG



Fonte: Fotografia da autora (2022).

⁴² LARGO Dom João e Praça Sagrado Coração de Jesus, em Diamantina (MG), serão requalificados. *Revista Museu: cultura levada à sério*, Brasília, 16 jul. 2020. Disponível em: <https://www.revistamuseu.com.br/site/br/noticias/nacionais/8961-16-07-2020-largo-dom-joao-e-praca-sagrado-coracao-de-jesus-em-diamantina-mg-serao-requalificados.html>. Acesso em: 5 jul. 2022.

As obras do Bairro Largo Dom João já estão finalizadas e, delas, constata-se que em várias partes o calçamento já foi nivelado, além de inseridas rampas de acesso às pessoas com deficiência, calçadas largas e instalação de faixa de pedestre.⁴³ A última imagem das fotos acima mostra a divisa entre o Bairro Largo São João e a Rua das Mercês, localizada no centro, pela qual é possível notar a distinção entre as pavimentações.

Desta feita, de um modo geral, afirma-se que várias diretrizes do Plano Diretor do Município de Diamantina não estão sendo cumpridas no que tange à acessibilidade, principalmente no centro histórico tombado da cidade. Apesar dos dispositivos municipais possuírem eficácia, é correto afirmar que eles não estão dotados de efetividade.

4.1 Experiências exitosas de acessibilidade e a garantia do direito à cidade em território brasileiro

Apesar de as normativas especiais, como o Estatuto da Cidade⁴⁴ e o Estatuto das Pessoas com Deficiência,⁴⁵ serem contemporâneas, datadas de 2001 e 2015 respectivamente, pode-se notar experiências exitosas no Brasil acerca do direito à cidade pela garantia da acessibilidade. O plano de acessibilidade do Centro Histórico de Salvador parece ser um bom exemplo se aliado à concretude fática de sua implementação em território soteropolitano:

O projeto propõe o alargamento de calçadas em uma das laterais, com a manutenção do meio-fio existente em granito e a complementação da largura em concreto lavado. Nos cruzamentos das ruas, foram propostas faixas em nível, com a pedra “cabeça de nego” existente na pavimentação da rua. Na parte superior será colocada uma passagem em granito cerrado para garantir maior regularidade para o deslocamento de pessoas com deficiência.⁴⁶

⁴³ LARGO Dom João e Praça Sagrado Coração de Jesus, em Diamantina (MG), serão requalificados. *Revista Museu: cultura levada à sério*, Brasília, 16 jul. 2020. Disponível em: <https://www.revistamuseu.com.br/site/br/noticias/nacionais/8961-16-07-2020-largo-dom-joao-e-praca-sagrado-coracao-de-jesus-em-diamantina-mg-serao-requalificados.html>. Acesso em: 5 jul. 2022.

⁴⁴ BRASIL. *Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001*. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da Política Urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em: 6 jun. 2022.

⁴⁵ BRASIL. *Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015*. Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13146.htm. Acesso em: 4 jul. 2022.

⁴⁶ RIBEIRO, Sandra Bernardes (Org.). *Caderno Técnico 9 – Mobilidade e acessibilidade urbana em centros históricos*. Brasília: Iphan, 2014. p. 47. Disponível em: http://portal.iphan.gov.br/uploads/publicacao/CadTec9_CadernoAcessibilidade_m.pdf. Acesso em: 2 jul. 2022.

IMAGEM 6 – Centro Histórico de Salvador/BA



Fonte: FINGER, Otávio Martins; CELLA, André Augusto. A (in)efetividade do instituto do tombamento como forma de preservação do patrimônio histórico e cultural brasileiro.

Disciplinarum Scientia: ciências sociais aplicadas, Santa Maria, v. 16, n. 1, p. 17-39, 2020. DOI: <https://doi.org/10.37778/dscsa.v16n1-002>.

O projeto de acessibilidade do Centro Histórico de Salvador, após muito trabalho, conseguiu preservar a história de seus monumentos, ruas, sem perder a identidade de patrimônio histórico tombado. O plano se iniciou em 2011 e foi uma parceria do Governo do Estado da Bahia, da Prefeitura Municipal de Salvador, do Iphan, entre outros. A primeira etapa do Projeto Piloto de Acessibilidade possuía o foco nos monumentos de maior relevância social e histórica, como a Fundação Casa Jorge Amado e o Museu da Cidade, após, estendeu-se aos outros. A Imagem 6 demonstra a acessibilidade do Pelourinho, apresentando uma via reformada, na qual as pedras irregulares foram retiradas e posteriormente recolocadas de forma a igualar o piso, facilitando a circulação de pessoas, inclusive com cadeiras de rodas.

Já a cidade de Pirenópolis, em Goiás, tombada pelo Iphan em 1990, participou de uma experiência no ano 2000, denominada “Pirenópolis sem barreiras, patrimônio para todos”, uma parceria entre a Prefeitura do Município e a Sociedade de Amigos de Pirenópolis, com apoio financeiro da Coordenadoria Nacional para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência – Corde. De acordo com o Iphan (2014), o plano teve como objetivo interferir em quatro percursos, sendo: centro histórico, de serviços, lazer e rotas que ligam a parte histórica da cidade aos bairros periféricos, esta não foi realizada. Ademais, o projeto contou com modificações principais sendo “o alargamento e eliminação de degraus nas calçadas;

construção de passarelas de pedestres na travessia de ruas (passagem em nível, com dois metros de largura); sinalização de vagas de estacionamento para pessoas com deficiência”.⁴⁷

IMAGEM 7 – Centro Histórico de Pirenópolis/GO



Fonte: RIBEIRO, Sandra Bernardes (Org.). *Caderno Técnico 9 – Mobilidade e acessibilidade urbana em centros históricos*. Brasília: Iphan, 2014. p. 45. Disponível em: http://portal.iphan.gov.br/uploads/publicacao/CadTec9_CadernoAcessibilidade_m.pdf. Acesso em: 2 jul. 2022.

O principal diferencial deste projeto foi a participação popular nos debates sobre as problemáticas e as discussões sobre as possibilidades de intervenção:

Para isso, foram realizadas ações como: um seminário de formação; articulação com o escritório técnico do IPHAN e com organizações de pessoas com deficiências; parcerias com os governos federal e do estado, concessionárias locais de serviços públicos e com o Ministério Público; além do estímulo à criação de associação de pessoas com deficiências.⁴⁸

⁴⁷ RIBEIRO, Sandra Bernardes (Org.). *Caderno Técnico 9 – Mobilidade e acessibilidade urbana em centros históricos*. Brasília: Iphan, 2014. p. 45. Disponível em: http://portal.iphan.gov.br/uploads/publicacao/CadTec9_CadernoAcessibilidade_m.pdf. Acesso em: 2 jul. 2022.

⁴⁸ RIBEIRO, Sandra Bernardes (Org.). *Caderno Técnico 9 – Mobilidade e acessibilidade urbana em centros históricos*. Brasília: Iphan, 2014. p. 45. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/uploads/publicacao/>

Referidas cidades possuem um denominador comum: são cidades tombadas pelo Iphan que, em alguma medida, conseguiram aliar preservação e acessibilidade, ainda que não em ampla escala. A Cidade de Diamantina já possui normas municipais pela implementação da acessibilidade nos ambientes urbanos, contudo, não ocorre no plano fático, especialmente no centro histórico da cidade, provavelmente pela justificativa de que isso poderia interferir na identidade e preservação da história de seus monumentos. Mas, visualizando as experiências exitosas brasileiras, percebe-se que isso é um mito, ou seja, existem diversas formas de proporcionar acessibilidade ao patrimônio histórico-cultural sem ferir o direito fundamental de acessibilidade das pessoas com deficiência. Essas possibilidades deveriam ser pauta social na cidade, a fim de engajar a problemática para que as autoridades tomem providências.

5 Conclusão

Para que seja possível falar em direito das pessoas com deficiência e em acessibilidade, foi necessário um longo percurso normativo pautado em lutas sociais e em reivindicações que resultaram em mecanismos legislativos com o intuito de regulamentar a efetividade da acessibilidade. Todavia, apesar da garantia normativa, a acessibilidade é pouco aplicada no contexto das políticas públicas. A ineficácia das normas de acessibilidade se intensifica quando a discussão adentra as cidades históricas e os monumentos tombados. Não obstante o direito à cidade determinar aos municípios a elaboração de planos diretores municipais, estes não se mostram efetivos quanto à aplicação das normas no contexto social.

O município central do presente trabalho, Diamantina, localizado no Estado de Minas Gerais, apesar de ter elaborado um Plano Diretor Municipal no ano de 2011, contendo diversos dispositivos que disciplinam a acessibilidade, não realiza, na prática, o que foi disposto em sua legislação orgânica, principalmente quanto ao centro histórico tombado da cidade. Apesar de sustentar o *slogan* “Prefeitura Municipal de Diamantina, Nosso Maior Patrimônio é Você”, uma clara referência de valorização aos diamantinenses, na realidade não zela pelos seus maiores patrimônios, não oferecendo o mínimo de acessibilidade aos próprios cidadãos, bem como aos diversos turistas que transitam pela cidade ao longo do ano.

A imprestabilidade do Poder Executivo de Diamantina/MG no que concerne à acessibilidade, em especial em seu centro histórico, demonstra negligência aos deficientes e pessoas com mobilidade reduzida, não justificando a inexistência de acessibilidade nos patrimônios histórico-culturais, posto que municípios como

CadTec9_CademoAcessibilidade_m.pdf. Acesso em: 2 jul. 2022.

Salvador, no Estado da Bahia, e a Cidade de Pirenópolis, no Estado de Goiás, realizaram projetos e modificações em seus monumentos e centros históricos, transformando-os em acessíveis para todos. Dessa forma, a necessidade de Diamantina/MG é dispor de mobilização social pela causa dos deficientes, além de uma gestão que reestruture o plano diretor com ênfase nos artigos de acessibilidade para que estes sejam realmente efetivos.

A constatação da falta de cumprimento das leis do Estatuto da Pessoa com Deficiência em Diamantina/MG não é um caso isolado, é apenas mais um exemplo de inefetividade das leis de acessibilidade, tendo em vista que a maioria dos municípios brasileiros segue ignorando as normas da Lei nº 13.146/2015 – Estatuto da Pessoa com Deficiência.

Por fim, é necessário ter uma gestão democrática baseada na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e que seja realmente aplicada. Além disso, é imprescindível a cooperação entre os diplomas legislativos para acontecer a aplicação devida desses, não sendo cabível a existência de dispositivos institucionais ou ilógicos em relação à realidade de cada município. A segregação urbana e a negligência, principalmente no que tange aos direitos das pessoas com deficiência, não podem ser sustentadas. É necessário quebrar esse paradigma para que os espaços urbanos sejam de fato democratizados, possibilitando a adesão ao desenho universal, isto é, lugares, edifícios, coisas e serviços para todas as pessoas, incluindo as pessoas com deficiência e com mobilidade reduzida.

Accessibility in heritage cities: how does the right to the city wander?

Abstract: This article presents an overview of the compatibility between the preservation of historical and cultural heritage – in cases when the cities are listed by the National Heritage – and the guarantee of the exercise of the right to the city provided both in Urban Law regulations, taking as a paradigmatic example the city of Diamantina, located in Alto Jequitinhonha, Minas Gerais, listed and recognized as a cultural heritage site by UNESCO. This analysis is based on the concepts of accessibility determined by Law No. 13,146 of July 6, 2015. This paper uses the deductive research method and the techniques of documentary and bibliographic research, paying attention to the interpretive analysis of existing legislation and papers. In the end, the study shows that, despite the evolution and regulatory achievements in State law, the reality in one of the cities with most tourist expression in the state of Minas Gerais shows that there's little enforcement of rights, which is the general rule in so many other urban spaces that, under the argument of preserving the cityscape, perpetuate segregation and concealment of people.

Keywords: Cultural heritage. Accessibility. Compatibility. Segregation. Right to the city.

Referências

ALFONSIN, Betânia de Moraes. *A política urbana em disputa: desafios para a efetividade de novos instrumentos em uma perspectiva analítica de direito urbanístico comparado* (Brasil, Colômbia e Espanha). Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008.

ALFONSIN, Betânia de Moraes. *Da invisibilidade à regularização fundiária: a trajetória legal da moradia de baixa renda em Porto Alegre – Século XX*. 2000. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2000. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/3135/000287935.pdf?sequence=>. Acesso em: 18 maio 2022.

BERTOLI, Vagner. O tombamento como forma de preservação do patrimônio cultural. *EduValeAvare*, Avaré, 2017. Disponível em: https://www.eduvaleavare.com.br/wp-content/uploads/2014/07/o_tombamento.pdf. Acesso em: 17 maio 2022.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 4 maio 2022.

BRASIL. *Emenda constitucional nº 12, de 17 de outubro de 1978*. Vide Constituição de 1988. Assegura aos Deficientes a melhoria de sua condição social e econômica. Brasília, DF: Presidência da República, 1978. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc12-78.htm#:~:text=Emc12&text=EMENDA%20CONSTITUCIONAL%20N%C2%BA%2012%2C%20DE,sua%20condi%C3%A7%C3%A3o%20social%20e%20econ%C3%B4mica. Acesso em: 4 jul. 2022.

BRASIL. Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. Acesso à informação. Institucional. *Estrutura Organizacional*. 8 abr. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/iphan/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/estrutura>. Acesso em: 20 maio 2022.

BRASIL. *Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001*. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da Política Urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em: 6 jun. 2022.

BRASIL. *Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015*. Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13146.htm. Acesso em: 4 jul. 2022.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Comentários ao Estatuto da Cidade: Lei 10.257, de 10.7.2001 e MP 2.220, de 4.9.2001*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 33. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

DIAMANTINA (Município). *Lei Complementar nº 103, de 30 de dezembro de 2011*. Dispõe sobre a revisão do plano diretor do município de Diamantina e dá outras providências. Diamantina, MG, 30 dez. 2011. p. 1-60.

FERNANDES, Edésio. Estatuto da cidade, mais de 10 anos depois: razão de descrença, ou razão de otimismo? *Revista UFMG*, Belo Horizonte, v. 20, p. 212-233, jan./jun. 2013. Disponível em: <https://periodicos.ufmg.br/index.php/revistadaufmg/article/view/2681/1547>. Acesso em: 6 jun. 2022.

FERNANDES, Edésio. La construcción de “derecho a la ciudad” en Brasil. In: CARVALHO, Celso Santos; ROSSBACH, Anaclaudia (Org.). *El Estatuto de la Ciudad: un comentario*. São Paulo: Ministério das Cidades; Alianza de las Ciudades, 2014. p. 494-518. Disponível em: <https://www.flacsoandes.edu.ec/agora/la-construccion-de-derecho-la-ciudad-en-brasil>. Acesso em: 6 jun. 2022.

FINGER, Otávio Martins; CELLA, André Augusto. A (in)efetividade do instituto do tombamento como forma de preservação do patrimônio histórico e cultural brasileiro. *Disciplinarum Scientia: ciências sociais aplicadas*, Santa Maria, v. 16, n. 1, p. 17-39, 2020. DOI: <https://doi.org/10.37778/dscsa.v16n1-002>.

FREGOLENTE, Rosana. *Caracterização da acessibilidade em espaços públicos: a ergonomia e o desenho universal contribuindo para a mobilidade de pessoas portadoras de necessidades especiais: estudo de casos*. 2008. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Arquitetura, Artes e Comunicação, Universidade Estadual Paulista, 2008. Disponível em: <http://hdl.handle.net/11449/89760>. Acesso em: 4 jul. 2022.

HARVEY, David. O direito à cidade. Tradução de Jair Pinheiro. *Lutas Sociais*, São Paulo, n. 29, p. 73-89, jul./dez. 2012. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/272071/mod_resource/content/1/david-harvey%20direito%20a%20cidade%20.pdf. Acesso em: 11 maio 2022.

INSTITUTO ESTADUAL DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO DE MINAS GERAIS. ICSM Patrimônio Cultural. *Programas e Ações*. Belo Horizonte, 12 dez. 2016. Disponível em: <http://www.iepha.mg.gov.br/index.php/programas-e-acoes/icms-patrimonio-cultural#como-funciona>. Acesso em: 15 jun. 2022.

JEREISSATI, Lucas Campos. 20 anos de Estatuto da Cidade: uma legislação simbólica? In: ROCHA, Maria Vital da; MEDEIROS, Pedro Lucas Campos de; PAULO, Mayara de Lima (Org.). *Tópicos de sociologia do direito e do Estado*. Fortaleza: Mucuripe, 2021. p. 94-126.

LANNA JÚNIOR, Mário Cléber Martins (Ed.). *História do movimento político das pessoas com deficiência no Brasil*. Brasília: Presidência da República, Secretaria de Direitos Humanos, Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência, 2010. Disponível em: https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/211/o/Hist%C3%B3ria_do_Movimento_Pol%C3%ADtico_das_Pessoas_com_Defici%C3%Aancia_no_Brasil.pdf?1473201976. Acesso em: 2 jul. 2022.

LARGO Dom João e Praça Sagrado Coração de Jesus, em Diamantina (MG), serão requalificados. *Revista Museu: cultura levada à sério*, Brasília, 16 jul. 2020. Disponível em: <https://www.revistamuseu.com.br/site/br/noticias/nacionais/8961-16-07-2020-largo-dom-joao-e-praca-sagrado-coracao-de-jesus-em-diamantina-mg-serao-requalificados.html>. Acesso em: 5 jul. 2022.

LEFEBVRE, Henri. *Direito à cidade*. Tradução de Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001.

NOVO fórum de Diamantina é inaugurado: foi o 13º fórum instalado na gestão do presidente Gilson Lemes. *Tribunal de Justiça de Minas Gerais*, 1º abr. 2022. Disponível em: <https://www.tjmg.jus.br/portal-tjmg/noticias/novo-forum-de-diamantina-e-inaugurado.htm#>. Acesso em: 6 jun. 2022.

PIRES, Cristiano Tolentino. *Usucapião de terras devolutas: uma (re)leitura dos artigos 183, §3º e 191, parágrafo único da Constituição da República a partir da função social dos bens públicos*. Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2014. Disponível em: http://www.biblioteca.pucminas.br/teses/Direito_PiresCT_1.pdf. Acesso em: 9 jul. 2022.

RIBEIRO, Sandra Bernardes (Org.). *Caderno Técnico 9 – Mobilidade e acessibilidade urbana em centros históricos*. Brasília: Iphan, 2014. Disponível em: http://portal.iphan.gov.br/uploads/publicacao/CadTec9_CadernoAcessibilidade_m.pdf. Acesso em: 2 jul. 2022.

RODRIGUES, Júlio Cezar Macedo; BERNARDI, Núbia. A ABNT NBR 9050: A difusão da acessibilidade pela Norma. In: ENCONTRO NACIONAL SOBRE ERGONOMIA DO AMBIENTE CONSTRUÍDO, VII. Natal, 2020. Disponível em: <http://pdf.blucher.com.br.s3-sa-east-1.amazonaws.com/designproceedings/eneac2020/27.pdf>. Acesso em: 28 jun. 2022.

SAULE JÚNIOR, Nelson. O direito à cidade como paradigma da governança urbana democrática. *Instituto Pólis*, São Paulo, 30 ago. 2005. Disponível em: <https://polis.org.br/publicacoes/o-direito-a-cidade-como-paradigma-da-governanca-urbana-democratica/>. Acesso em: 18 maio 2022.

SILVA, Eduardo Patrício da. *O direito à cidade e o problema da acessibilidade intraurbana em Natal/RN*. 2018. Dissertação (Mestrado em Estudos Urbanos e Regionais) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2018. Disponível em: <https://repositorio.ufrn.br/jspui/bitstream/123456789/25838/1/EduardoPatricioDaSilva DISSERT.pdf>. Acesso em: 1º jul. 2022.

SUNDFELD, Carlos Ari. O Estatuto da Cidade e suas diretrizes gerais. *In*: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Coord.). *Estatuto da Cidade*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

ALVES, Mariana Pinto; PIRES, Cristiano Tolentino. Acessibilidade em cidades tombadas: como transita o direito à cidade?. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 10, n. 18, p. 203-229, jan./jun. 2024. DOI: 10.52028/RBDU.v10.i18-ART08.MG
