

O direito fundamental à acessibilidade no Brasil: a gestão administrativa do Senado Federal para a promoção dos direitos da pessoa com deficiência

di Karin Kassmayer

SUMÁRIO: 1. Introdução. – 2. Acessibilidade como Direito Humano: uma análise da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência. – 3. Acessibilidade como direito fundamental no ordenamento jurídico brasileiro. – 4. O dever de promoção da acessibilidade: a gestão da acessibilidade no Senado Federal. – 4.1. Atuação administrativa do Senado: avanços e desafios. – 5. Breves considerações finais.

1. *Introdução*

Uma sociedade livre, justa e solidária pressupõe a não discriminação, a garantia de oportunidades, a igualdade, o amplo acesso e a inclusão das pessoas com deficiência. O Brasil, com o objetivo de assegurar a proteção e a dignidade da pessoa com deficiência, além de ter assentado na Constituição da República de 1988, um feixe de direitos constitucionais – e fundamentais – promulgou a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência pelo Decreto n. 6.949, de 25 de agosto de 2009, e sancionou importante instrumento normativo voltado à promoção da inclusão da pessoa com deficiência e à redução das desigualdades sociais: a Lei n. 13.146, de 6 de julho de 2015, Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (LBI).

A promulgação da Convenção e a entrada em vigor da Lei n. 13.146, de 2015, consolidaram os pilares normativos de um novo paradigma – o da inclusão social – que assegura às pessoas com deficiência o direito à acessibilidade, ao pleno e efetivo exercício da cidadania, com respeito à diversidade e à autonomia. Ocorreu, igualmente, o aumento do debate qualificado dos direitos e garantias das pessoas com deficiência, com aumento da produção científica sobre o tema, além de discussão de políticas públicas pelos entes federativos.¹ Certamente a lei, criada, não

¹ Danilo Silva Santos Rocha, em trabalho acadêmico intitulado Os modelos de deficiência e as produções científicas em saúde coletiva (2018), disponível em <https://bdm>.

basta. Os princípios, as normas e as garantias que o texto legal asseguram exigem a sua implementação, a sua eficácia social.

Sob as diretrizes de garantir a inclusão na vida social (em suas diversas facetas) pelo direito à acessibilidade, sem olvidar dos direitos sociais e dos deveres de elaboração de políticas públicas a ele associados, o Estado é impelido a agir de modo a proteger, assegurar, defender e implementar direitos, pois o preconceito, as barreiras e a discriminação à pessoa com deficiência ainda existentes são percalços, obstáculos e impedimentos que excluem, inibem e ferem direitos de pessoas humanas. Não fosse essa a realidade no País, inexistiriam litígios nos tribunais questionando custos adicionais para implementar medidas de acessibilidade ou ações e obrigação de fazer a fim de dar efetividade à acessibilidade plena em equipamentos urbanos, transporte e construção de escolas.²

A crise econômica, social e de saúde causada pela pandemia de

unb.br/bitstream/10483/22390/1/2018_DaniloSilvaSantosRocha_tcc.pdf, informa que a Lei Brasileira de Inclusão, “inspirada na Convenção de Nova Iorque sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, impacta a forma pela qual a deficiência é percebida, isto é, a deficiência na LBI é baseada no modelo social de direitos humanos, no qual o conceito de pessoa com deficiência depende das barreiras físicas, econômicas e sociais impostas pelo ambiente ao indivíduo. Considerando o contexto acima, é importante salientar que os pressupostos teóricos utilizados nos trabalhos acadêmicos sobre a temática assumem contornos particulares, a depender do campo e do ano de produção. Além do desenvolvimento dos campos específicos, as transformações sociais e políticas impactam a produção científica sobre a temática da deficiência, conforme salientado por Debora Diniz (2007). Isso significa dizer que a temática da deficiência passou a ser tratada com mais vigor também por outros campos do conhecimento, e não apenas pela biomedicina por meio da clínica. Conforme já difundido na perspectiva de autores referência neste campo, a causa primeira da desigualdade social e das desvantagens vivenciadas pelas pessoas com deficiência não está na lesão, doença ou limitação física, mas deve ser entendida uma questão da vida em sociedade, e não de modo individual.”

² A título de exemplo, pode-se mencionar a ação civil pública, embasada na Lei n. 7.347, de 24 de julho de 1985, cujo pedido realizado pela Defensoria Pública é que o Estado de Mato Grosso disponibilize na plataforma de aprendizagem material ao Ensino de Jovens e Adultos em Libras, além de futuros materiais escolares em Libras, e promova a contratação/disponibilização de tradutores/intérpretes de Libras aos deficientes auditivos para tirar dúvidas, prestar esclarecimentos, etc., além de outras medidas que se fizerem necessárias, a fim de que os deficientes auditivos tenham pleno acesso à educação. O Tribunal de Justiça de Mato Grosso, em sede de remessa necessária cível, confirmou a sentença favorável à Defensoria Pública do Estado de Mato Grosso em face ao Estado. Tribunal de Justiça de Mato Grosso de 15 de janeiro de 2023, Remessa Necessária Cível (199) 1009848-68.2020.8.11.0015.

Covid-19, com as exigências de medidas protetivas como o distanciamento social, acarretou um aprofundamento nas já pré-existentes desigualdades entre os países, além do impacto direto e diferenciado a grupos com pessoas mais vulneráveis, entre as quais as pessoas com deficiência. Essas disparidades geraram a urgência da inclusão das PDC em políticas públicas de curto, médio e longo prazo voltadas a combater as barreiras já existentes, mas agravadas e potencializadas pela crise sanitária.³

De acordo com a Comissão Econômica para América Latina e o Caribe (CEPAL)⁴ vivem nesta região mais de 70 milhões de pessoas com deficiência. Argentina, Brasil, Costa Rica, República Dominicana, Peru e Uruguai contam com mais de 10% de sua população com deficiência. Em que pese a falta de indicadores e dados adequados, o Relatório da CEPAL informa que essas pessoas, mais vulneráveis, já contam com desvantagens sociais e econômicas existentes antes da pandemia, mas foram ainda mais afetadas sobretudo nas áreas de saúde, educação, direito ao trabalho e bem-estar (lazer). Soma-se o fato de muitas das pessoas com deficiência na região encontrarem-se em situações de pobreza, em habitações precárias e com falta de infraestrutura urbana adequada à acessibilidade, que agravaram ainda mais a vulnerabilidade diante dos riscos da pandemia, com reflexos na saúde física e mental.⁵

Em 2023, o Governo Brasileiro publicou o resultado da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio – Pessoas com Deficiência 2022 – pesquisa essa realizada conjuntamente com a Secretaria Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência do Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, que

³ A pandemia Covid-19 repercutiu fortemente na análise dos direitos e garantias da pessoa com deficiência no Brasil e no mundo. Sobre o tema, vide BARBOSA, H.H.; ALMEISA, V, *O direito da pessoa com deficiência à informação em tempos da pandemia da Covid-19: uma questão de acessibilidade e inclusão*, 2020, disponível em: <<https://revista.ibict.br/liinc/article/view/5452>>; J. SALDANHA et al, *Pessoas com deficiência na pandemia da COVID-19: garantia de direitos fundamentais e equidade no cuidado*, 2021. A Organização das Nações Unidas publicou, também, o guia COVID-19 and the rights of persons with disabilities: guidance, 2020.

⁴ CEPAL, *Covid-19 report s: persons with disabilities and their rights in the COVID-19 pandemic: leaving no one behind*, 2021.

⁵ Sobre um estudo aprofundado das medidas tomadas nos primeiros meses após o início da pandemia para as pessoas com deficiência no Brasil, vide A. MENDES et al, *Diálogos sobre acessibilidade, inclusão e distanciamento social: territórios existenciais na pandemia*, Brasília, 2020.

indicou 18,6 milhões de pessoas com deficiência no país, das quais mais da metade são mulheres. A pesquisa, igualmente, trouxe como resultados a desigualdade da situação dessas pessoas em relação ao acesso ao mercado de trabalho, à educação e à renda.⁶

Nesse cenário em que cerca de 10% da população brasileira possui alguma deficiência, as barreiras, das mais diversas naturezas (urbanísticas, atitudinais, arquitetônicas, comunicacionais, nos transportes, nas comunicações e tecnológicas) impedem o direito à participação social e a fruição e gozo de direitos fundamentais como a liberdade de locomoção, de expressão, de acesso à informação. Para além de elaborar as leis, afastar a sua infringência e promover as políticas públicas adequadas, sob o fundamento do dever estatal de agir, necessário refletir sobre como os órgãos públicos podem promover a acessibilidade com ações e medidas em suas atividades administrativas (de gestão).

Certo que, por se tratar de um direito calcado no princípio da solidariedade, todos devem agir para promover a acessibilidade e afastar as barreiras, já que é a sociedade que exclui, que cria os obstáculos, que não garante condições igualitárias para o exercício de todo e qualquer direito.

Nesse contexto, o objetivo geral desse artigo é o de analisar o dever de agir da Administração Pública brasileira voltado à promoção da acessibilidade nos órgãos públicos, diante da legislação vigente. Para tanto, será analisada a atuação do Senado Federal, em sua gestão administrativa, a partir da criação da Comissão Especial de Acessibilidade, no ano de 2004.

Esse objetivo geral será alcançado por intermédio dos seguintes objetivos específicos: *i*) apresentar o paradigma emancipatório introduzido pela CDPD com ênfase na análise da garantia ao direito à acessibilidade, consagrada no seu art. 9º como um direito humano e confirmar a íntima relação entre o direito ao desenvolvimento e o direito à acessibilidade, com o exame dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS); *ii*) trazer reflexões sobre o tratamento jurídico conferido à PCD pelo ordenamento jurídico brasileiro e os efeitos da internalização da CDPD no sistema jurídico nacional, sob a perspectiva da regulamentação do direito à acessibilidade dotada de natureza de direito fundamental; e *iii*) apontar o dever de promoção da acessibilidade pelos órgãos públicos em suas ações

⁶ Os dados da pesquisa estão disponíveis em <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/37317-pessoas-com-deficiencia-tem-menor-acesso-a-educacao-ao-trabalho-e-a-renda>, 2023.

administrativas, enfatizando a atuação administrativa do Senado Federal na sua gestão para a acessibilidade que identifica medidas que os órgãos públicos podem tomar a fim de assegurar à PCD o direito à acessibilidade. Nas considerações finais discutimos o panorama apresentado, apontando caminhos para futuras pesquisas.

2. *Acessibilidade como Direito Humano: uma análise da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência*

A Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência da Organização das Nações Unidas (ONU) foi adotada em 2006, com vigência a partir de 3 de maio de 2008, e conta, atualmente, com a ratificação por 186 Estados⁷. O Brasil aprovou seu texto pelo Decreto Legislativo n. 186, de 9 de julho de 2008, e a promulgou pelo Decreto n. 6.949/2009, sendo considerada um instrumento legal de promoção dos direitos humanos, com explícita dimensão de desenvolvimento social.

Composta por 50 artigos, a Convenção tem como pressuposto o reconhecimento da dignidade da pessoa humana como valor inerente aos direitos humanos, além de enfatizar a necessária garantia a toda pessoa com deficiência do exercício pleno, sem discriminação, de todos os seus direitos humanos e liberdades fundamentais. A razão da adoção da Convenção se deve a duas questões, segundo o sítio eletrônico da ONU: *i)* trata-se de um desafio negligenciado ao desenvolvimento, pois aproximadamente 10% da população mundial é constituída por pessoas com deficiência, e *ii)* apesar da existência de outras convenções que já garantissem tais direitos humanos, ainda ocorre a sua marginalização na sociedade, sendo necessário prever obrigações legais aos Estados para promover e proteger os direitos da pessoa com deficiência, e não criar novos direitos.

De modo inovador, a Convenção reconhece que a deficiência é um conceito em evolução, não vinculada a uma característica individual da pessoa, mas decorrente do meio social, uma vez que a deficiência resulta da interação entre a pessoa com deficiência e as barreiras devidas às atitudes e ao ambiente que impedem a sua plena e efetiva participação

⁷ Informações extraídas do sítio eletrônico da Organização das Nações Unidas, no link <https://social.desa.un.org/issues/disability/crpd/convention-on-the-rights-of-persons-with-disabilities-crpd>.

na sociedade em igualdade de oportunidades com as demais pessoas. A participação plena e efetiva é tão relevante a ponto de ser considerada, pela Convenção, como princípio geral (art. 3º), obrigação geral (art. 4º) e direito (arts. 29 e 30).

Consagrada como um paradigma a promoção, proteção e garantia dos direitos das pessoas com deficiência, reconhece tal norma internacional que a discriminação contra qualquer pessoa configura violação da dignidade e do valor inerentes ao ser humano, além de acolher a diversidade das pessoas com deficiência. Além disso, o seu art. 11 trata especificamente do dever dos Estados de prover medidas necessárias para garantir proteção e segurança às pessoas em situações de risco, o que inclui situações de conflitos armados, emergências humanitárias – como a pandemia – e desastres naturais, agravados pelas mudanças climáticas.

Flavia Piovesan⁸ esclarece que a Convenção se vincula à segunda fase de proteção aos direitos humanos, marcada pela concepção material de igualdade em detrimento a sua concepção formal, com o rompimento, pelo próprio Direito, da indiferença às diferenças e da cultura dos preconceitos. Nessa fase, especificam-se os sujeitos de direitos, e a pessoa com deficiência torna-se reconhecida e personalizada, tal como ocorre em relação às mulheres (Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, de 1979) ou às crianças (Convenção sobre os Direitos da Criança, de 1989), que devem ser vistas em suas especificidades.

Além disso, a Convenção traduz um novo paradigma – o emancipatório – em que à pessoa com deficiência é garantida a sua autonomia e independências individuais, inclusive a liberdade de fazer suas próprias escolhas. Ao enfatizar que a deficiência decorre da relação com o meio em que a pessoa se insere, garantindo-se a urgência e imprescindibilidade de eliminação das barreiras, alcança-se o patamar da inclusão social que vem a superar outras fases em que esse grupo de pessoas fora objeto de intolerância social, invisibilidade, passando por uma última fase assistencialista, todas marcadas pela cultura social da exclusão, da discriminação e da segregação.⁹

⁸ F. PIOVESAN, *Direitos Humanos e Justiça Internacional: a proteção da dignidade humana*, in 1º Encontro Nacional de Acessibilidade e Inclusão (ENAI), 2019. Ainda na doutrina, no mesmo sentido, F. PIOVESAN, *Apresentação*, in *Novos Comentários à Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência*, 2014, 9 e seguintes, editado por J. Dias, Brasília, 2014, p. 9-19.

⁹ Sobre a Convenção e o Direito brasileiro, vide publicação da Secretaria de Direitos

Para Rafael Lemos¹⁰, os modelos de tratamento conferidos à pessoa com deficiência pela doutrina (modelos de prescidência, médico/reabilitação e social), ao terem sofrido alterações conduziram, igualmente, à mudança de paradigmas na sua abordagem sócio jurídica.¹¹

O paradigma da exclusão caracterizou o período em que a pessoa com deficiência era considerada inútil à sociedade, tendo sido substituído, ao final da Primeira Guerra Mundial, pelo paradigma da integração. Com o número significativo de feridos dessa guerra, passaram-se a assegurar meios de sua aceitação social e tentativas de reabilitação e integração na sociedade. Somente nos anos 60 do século XX o modelo social será instaurado no Reino Unido, sob a concepção de que a deficiência não deve ser abordada como um problema individual, mas como uma questão social, transferindo-se a responsabilidade pelas limitações e desvantagens para a sociedade. Inaugura-se, então, o paradigma da inclusão.¹²

O paradigma inclusivo, tendo a Convenção como seu corolário, tonificou ainda mais o dever de agir estatal de modo a eliminar as barreiras, de qualquer natureza, que impeçam a plena cidadania das pessoas em situação de maior vulnerabilidade. Da mesma forma, houve o reconhecimento da importância da acessibilidade aos meios físico, social, econômico e cultural, à saúde, à educação e a informação e comunicação, para possibilitar a pessoas com deficiência o pleno gozo de todos os seus direitos humanos e suas liberdades fundamentais.

Sob os oito princípios insculpidos no art. 3º da Convenção, quais

Humanos da Presidência da República (SDH/PR)/Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência (SNPD), *Novos Comentários à Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência*, 2014. Ainda, a tese de doutorado em Direito de L. NIGRO, *A Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência no ordenamento jurídico brasileiro*, 2019.

¹⁰ R. LEMOS, *Direito ao trabalho como elemento de inclusão social da pessoa com deficiência: análise da Lei n.13.146/2015*, Revista de Informação Legislativa, 2017, 153 e seguintes.

¹¹ Ainda sobre a evolução da proteção à PCD, cita-se a doutrina de M.H. Renck, *Restrições legais a direitos humanos: o caso da legislação da Assistência Social do Brasil e os direitos fundamentais da pessoa com deficiência*, 2014, 76 ss.

¹² R. LEMOS, *Direito*, cit.,157, justifica ações afirmativas como “políticas de cotas no trabalho, temas como educação inclusiva, supressão de barreiras físicas e arquitetônicas, possibilitando o exercício de direitos fundamentais básicos de qualquer cidadão, entre outras. Adota-se o conceito material de isonomia, em substituição à igualdade formal, aplicada sob o modelo médico ou de reabilitação. Os princípios da dignidade humana, da igualdade material e da solidariedade são norteadores no paradigma inclusivo que fundamenta axiologicamente os textos normativos sobre PCD após a CDPD.”

sejam: *i*) autonomia individual, inclusive a liberdade de fazer as próprias escolhas, e a independência das pessoas; *ii*) não-discriminação; *iii*) plena e efetiva participação e inclusão na sociedade; *iv*) respeito pela diferença e pela aceitação das pessoas com deficiência como parte da diversidade humana e da humanidade; *v*) igualdade de oportunidades; *vi*) acessibilidade; *vii*) igualdade entre o homem e a mulher; e *viii*) respeito pelo desenvolvimento das capacidades das crianças com deficiência e pelo direito das crianças com deficiência de preservar sua identidade, a norma propugna aos Estados Partes um dever de agir de modo a se comprometerem a, entre outros, adotar todas as medidas legislativas, administrativas e de qualquer outra natureza, necessárias para a realização dos direitos nela reconhecidos (art. 4º, I, “a”).¹³

Portanto, ao lado de outros direitos garantidos na norma internacional, como o direito à vida, à liberdade, acesso à justiça, mobilidade pessoal, liberdade de expressão e de opinião e acesso à informação, enfatizou-se o dever de o Estado, por ações administrativas, realizar os direitos reconhecidos na normativa internacional, especificamente as necessárias medidas e ações para assegurar à pessoa com deficiência a plena acessibilidade.

A garantia ao direito à acessibilidade, consagrada no art. 9º da Convenção, constitui-se, por si só, um direito humano e, segundo o Comitê Econômico e Social Europeu (CESE)¹⁴ “a sua plena implementação deve levar à criação das condições necessárias para, através de medidas jurídicas e políticas, proporcionar às pessoas com deficiência acesso a todos os tipos de ambientes e fruição de todos os aspetos da vida. Isto é indispensável para o pleno gozo dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais. A acessibilidade traz benefícios a toda a sociedade.”

Ainda segundo o mesmo documento do CESE a garantia à acessibilidade é uma condição fundamental da sustentabilidade e da sua dimensão social para combater a pobreza e a marginalização e promover a coesão social. A acessibilidade, portanto, encontra-se diretamente vinculada a outros normativos internacionais de garantia de direitos humanos. Nesse sentido, o acesso ao ambiente físico e aos transportes é um pressuposto para a o direito à liberdade, consagrada no art. 12 do Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos (PIDCP) e o acesso aos sistemas de

¹³ Sobre a interpretação da Convenção no Direito Brasileiro, vide A. P. RESENDE e F. VITAL, *Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência Comentada*, Brasília, 2008.

¹⁴ *Parecer sobre «Acessibilidade como um direito humano para as pessoas com deficiência*, 2014, do Comitê Econômico e Social Europeu.

informação e comunicação é um pressuposto da liberdade de opinião e de expressão, consagrada no art. 19 da Declaração Universal dos Direitos do Homem e no art. 19, n.º 2, do PIDCP.

Enquanto direito humano como tal, a acessibilidade garante o agir, o participar, o fazer parte da sociedade, a comunicação e o acesso à informação sem que haja necessidade de intermediários, ou seja, permite a autorrealização do viver e conviver, com plena autonomia. Sob a perspectiva de ser um direito humano inerente à execução de outros direitos humanos, a acessibilidade é a garantia para efetivar os demais direitos civis e políticos, de modo a promover a plena cidadania e o gozo dos direitos humanos.

É papel do Estado, nesse contexto, adotar medidas legislativas e administrativas, políticas públicas e decisões judiciais que contemplem a acessibilidade como direito humano e fundamental, viabilizando a vida autônoma da PCD com a eliminação de toda e qualquer barreira ou obstáculo.

Para a análise que se propõe – refletir sobre o dever de agir do Poder Público pela execução de medidas administrativas promotoras da acessibilidade – convém ressaltar o importante papel do Estado em levar em consideração a acessibilidade na previsão de suas ações e no exercício de suas funções. Os Poderes Legislativo, Judiciário e Executivo, independentemente de suas atividades-fim, devem assegurar a toda a sociedade a acessibilidade por intermédio de sua ação administrativa, nos atos de gestão, orçamentários e de planejamento. De nada adianta o Legislativo estabelecer rigoroso marco legal que garanta os direitos necessários ou o Judiciário fazer cumprir tal legislação em suas decisões plenárias se a atuação administrativa desses órgãos não incluir a acessibilidade como princípio e direito norteador de suas ações administrativas.

Além disso, a acessibilidade impulsiona o alcance ao desenvolvimento justo, equitativo e sustentável. Ao se consagrar o direito ao desenvolvimento como “veículo para efetividade de dignidade da pessoa humana, um instrumento de ligação intra e intergerações, o qual requer a constante construção e manutenção das bases materiais para a vida com dignidade”¹⁵, impensável não abordar o direito à acessibilidade como um dos alicerces do direito ao desenvolvimento. Não há desenvolvimento, justa distribuição dos frutos econômicos do crescimento, ganhos sociais e ambientais, acesso ampliado à saúde, educação e lazer e melhoria da qualidade de vida sem levar em con-

¹⁵ I. SOARES, *Direito ao desenvolvimento e justiça de transição: conexões e alguns dilemas*, in *Direito ao desenvolvimento*, 2010, 463-289, editado por F. Piovesan e I. Soares.

sideração a acessibilidade e o envolvimento, nesse processo, da pessoa com deficiência como seus agentes e beneficiários. Afinal, se para a efetividade do direito ao desenvolvimento pressupõe-se, entre outros, o dever estatal de o Estado impedir violações de direitos humanos e a oferta de mecanismos que favoreçam o aproveitamento de oportunidades de modo equânime a todos, os preceitos, valores e direitos das pessoas, sujeitos do desenvolvimento, não podem ser desconsiderados.

Intrínseca tal relação (entre o direito ao desenvolvimento e o direito à acessibilidade), a ponto de a ONU, ao conceber os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) na agenda mundial adotada durante a Cúpula das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável no ano de 2015, denominada Agenda 2030, ter destacado sete referências específicas quanto à PCD em seus 17 objetivos (ou metas) que visam a assegurar: *i*) a educação inclusiva e a oportunidade de aprendizagem; *ii*) o emprego pleno, produtivo e de igual remuneração; *iii*) o empoderamento e a inclusão social; *iv*) o acesso aos transportes públicos e seguros; *v*) o acesso universal a espaços públicos seguros e inclusivos; e *vi*) a disponibilidade de dados confiáveis¹⁶.

No primeiro Relatório sobre Inclusão da Pessoa Com Deficiência no contexto da Agenda 2030,¹⁷ a ONU demonstrou que esse grupo social ainda está em desvantagem em comparação com pessoas sem deficiência no tocante a realização, monitoramento e avaliação dos ODS. Apesar de avanços terem ocorrido, sobretudo na adoção ou harmonização de leis e políticas alinhadas à Convenção, o progresso na implementação de tais medidas tem sido lento. Ademais, ainda vigoram em muitos países leis discriminatórias. A fim de alcançar as metas em 2030, os programas de desenvolvimento (nacional e internacional) devem priorizar o desenvolvimento inclusivo. Especificamente, são necessárias medidas concretas para tornar as pessoas e sua situação visíveis. O Relatório conclui que as ações devem ser realizadas em 4 frentes: *i*) focar nas barreiras fundamentais que causam a exclusão; *ii*) priorizar a deficiência na implementação dos ODS; *iii*) investir no monitoramento e avaliação do progresso para o alcance dos ODS para a pessoa com deficiência; e *iv*) fortalecer os meios de implementação dos ODS para as pessoas, com financiamento, tecnolo-

¹⁶ A esse respeito vide V. RIBEIRO, *Pessoas com deficiência e os ODS - Textos Técnicos TCU*, 2020.

¹⁷ United Nations, *Disability and Development Report: realizing the Sustainable Development Goals by, for and with persons with disabilities*, 2018.

gia, capacidade de construir, coerência política e institucional, e parcerias entre múltiplos atores.

Diante desse contexto, na sequência será abordada a internalização da Convenção no ordenamento jurídico brasileiro, com a edição da Lei n. 13.146/2015, que instituiu a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (LBI), conhecida como Estatuto da Pessoa com Deficiência, construída sob as premissas da Convenção, além da acessibilidade ser considerada direito fundamental conforme dispositivos da Constituição Federal, promulgada em 5 de outubro de 1988 (CRFB).

3. *Acessibilidade como direito fundamental no ordenamento jurídico brasileiro*

Qual é o tratamento jurídico conferido à pessoa com deficiência pelo ordenamento jurídico brasileiro? Quais os efeitos da internalização da Convenção no sistema normativo e jurídico nacional, norma esta dotada de status de emenda constitucional, por força do § 3º do art. 5º da Constituição Federal de 1988, por se tratar de tratado internacional acerca de direitos humanos e ter sido aprovada, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros? Pretende-se responder a essas questões sob a perspectiva da regulamentação do direito à acessibilidade, sua natureza de direito fundamental e os deveres estatais em sua promoção.

Discorrer sobre acessibilidade significa tratar de direitos e igualdade de oportunidades a mais de 45 milhões de brasileiros que se autodeclararam com deficiência, conforme Censo realizado em 2010 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística¹⁸. Há um amplo acervo normativo, anterior e posterior à Constituição Federal, que abarca tais direitos, apesar de a inclusão da pessoa com deficiência, no ordenamento jurídico, como sujeito de direito e obrigações e como corolário dos princípios da igualdade e da dignidade da pessoa humana, ser recente no País e o desafio centrar-se na efetividade da legislação.¹⁹

¹⁸ Desses, 35,7% de autodeclararam deficientes visuais; 13,2%, deficientes físicos; 9,7%, deficientes auditivos; e 2,6%, deficientes intelectuais.

¹⁹ Na doutrina, vide R. LEMOS, *Direito*, cit, 154. S. KUKINA, *A inclusão nos ambientes de trabalho*, in 1º Encontro Nacional de Acessibilidade e Inclusão (ENAI), 2019, em que menciona que “não temos carência normativa ao tema, nosso desafio encontra-se em sua implementação.”

Ao analisar os avanços da Constituição Federal e ao relatar o Projeto de Lei n. 7.699/2006²⁰ (que dará origem à LBI), a então Deputada Federal Mara Gabrielli corroborou a ausência de efetividade das leis, ao citar, em seu relatório, que “a Carta Política de 1988 constitui o marco delimitador da visibilidade das nossas demandas. Todavia, ainda há uma enorme distância entre o que dizem a Constituição e as leis e a efetivação de nossos direitos, embora as conquistas advindas dos textos legais não sejam desprezíveis. Além disso, as pessoas com deficiência reproduzem o quadro da desigualdade social brasileira, pois a maioria das pessoas com deficiência no Brasil encontra-se marginalizada, vivendo muitas vezes em condições sub-humanas e em estado de pobreza quase absoluta, sem acesso aos mais básicos direitos de cidadania.”

De modo a eliminar as barreiras e a fim de retirar o estigma da sociedade ao olhar a deficiência antes de se ater às capacidades da pessoa, tanto a Convenção, conforme já analisado, quanto a Lei Brasileira de Inclusão introduziram um novo paradigma jurídico e social. A Convenção, por ter recebido *status* de norma constitucional que lhe confere as garantias de inalienabilidade, irrevogabilidade e escudada pela cláusula proibitiva de retrocesso social, foi regulamentada por lei ordinária, com a publicação da Lei n. 13.146/2015, que reproduz os direitos fundamentais e sociais da pessoa com deficiência, mas vai além e fortalece dispositivos relacionados à igualdade, inclusão como fundamento do princípio geral da solidariedade e da igualdade, a dignidade e a autonomia humana assim como direito ao trabalho, à não discriminação, à vida, a habilitação e a reabilitação, entre outros.²¹

O início do processo legislativo que culminou com a publicação da Lei n. 13.146/2015 não foi consequente à aprovação da Convenção, mas está diretamente relacionado à tramitação, junto às Casas Legislativas, da Mensagem Presidencial n. 711/2017, que sugeria a aprovação da Convenção. Tal assertiva se remete aos seguintes fundamentos: *i*) a propositura de um projeto de lei que instituisse um “Estatuto do Portador com Deficiência” já era datado de 2000, (Projeto de Lei n. 3.638/2000), e o Projeto de Lei do Senado (PLS) n. 3/2003, de autoria do Senador Paulo Paim, renumerado como PL n. 7.699/2006 na Câmara dos Deputados, que

²⁰ Relatório do PL n. 7699/2006, que institui o Estatuto do Portador de Deficiência e dá outras providências, disponível em <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=339407>.

²¹ Conforme R. LEMOS, *Direito*, cit, 161; L. Lopes, *Comentários ao Estatuto da Pessoa com Deficiência*, São Paulo, 2016, 43 e seguintes.

tramitou por 13 anos no Congresso Nacional, tornou-se a Lei Brasileira de Inclusão; *ii*) nesse meio tempo, com a ratificação, pelo Brasil, da Convenção, em 2008, houve amplo debate do PL n. 7.699/2006, de modo a analisá-lo sob a redação da Convenção, com vistas a revisão e adequação do seu texto e realização de audiências públicas que culminaram, por fim e ao cabo, no texto aprovado e sancionado do Estatuto da Pessoa com Deficiência.

A Convenção e a Lei Brasileira de Inclusão, portanto, complementam-se e se integram.²² O parágrafo único do art. 1º da Lei, faz menção expressa à Convenção como sua base²³, sendo que ambas concretizam o princípio da igualdade “como fundamento de uma sociedade democrática que respeita a dignidade humana”, conforme extrai-se do acórdão do Supremo Tribunal Federal de 7 de março de 2017, na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN) n. 5.357; 2017. O tema da ADIN n. 5357/2017 tratava da obrigatoriedade das escolas privadas de oferecer atendimento educacional adequado e inclusivo às pessoas com deficiência. Do mesmo julgado tem-se acurada interpretação do art. 3º da Constituição Federal, que dispõe sobre os objetivos fundamentais da República, que extraímos: “É somente com o convívio com a diferença e com o seu necessário acolhimento que pode haver a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, em que o bem de todos seja promovido sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação” (Art. 3º, I e IV, CRFB).

Somados, o princípio da igualdade (estabelecido como direito fundamental pelo art. 5º da Constituição, os objetivos da República (com ênfase na construção de uma sociedade justa e solidária, livre de preconceitos), e a dignidade da pessoa humana como fundamento da República (art. 1º,

²² Sobre a interpretação da Lei n. 13.146/2015, na doutrina nacional, vide V. Almeida e H. Helena Barbosa, *Comentários ao estatuto da pessoa com deficiência à luz da Constituição da República*, 2021; e G. MAGALHÃES, L. MARTINS, *Estatuto da Pessoa com Deficiência: Comentários à Lei 13.146/2015*, 2022.

²³ Dispõe o parágrafo único do art. 1º da Lei n. 13.146/2015, “Esta Lei tem como base a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo, ratificados pelo Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo nº 186, de 9 de julho de 2008, em conformidade com o procedimento previsto no § 3º do art. 5º da Constituição da República Federativa do Brasil, em vigor para o Brasil, no plano jurídico externo, desde 31 de agosto de 2008, e promulgados pelo Decreto nº 6.949, de 25 de agosto de 2009, data de início de sua vigência no plano interno.”

inc. III da Carta Política, constituem-se em bases valorativas e nos princípios norteadores da acessibilidade como direito fundamental.²⁴

Para além desses dispositivos, a Constituição Federal tutela direitos da pessoa com deficiência, em outros artigos. Ao tratar sobre os direitos do trabalhador, o seu art. 7º, inciso XXXI, proíbe qualquer discriminação no tocante ao salário e aos critérios de admissão da pessoa com deficiência.²⁵ Ao dispor sobre a repartição de competências, os 23 e 24, incisos II e XIV da CRFB/88, respectivamente, tratam da competência comum dos entes federativos acerca da garantia de assistência pública e saúde às pessoas com deficiência, ressaltando caráter prioritário no atendimento, e define a competência concorrente entre União, Estados e Distrito Federal para legislar na tutela da proteção e integração desses indivíduos, objetivando combater a segregação²⁶.

No tocante à acessibilidade, a Constituição prevê expressamente tal direito, deixando a critério de lei ordinária a normatização relativa à construção de logradouros e edifícios de uso público e da fabricação de veículos de transporte coletivo para garantia de acessibilidade a pessoas com deficiência, conforme previsto nos arts. 227, §2º e 244 da Carta Magna.

Emergem da Constituição, portanto, direitos fundamentais, com ênfase na responsabilidade do Estado (nos dispositivos concernentes à repartição de competências) em proporcionar o exercício (ou cumprimento) dos direitos individuais e sociais. Os tribunais superiores pátrios, em diversos julgados, interpretaram o direito à acessibilidade como uma obrigação ao qual o Poder Público a ele deve observância. O Supremo Tribunal Federal,

²⁴ Vide, na doutrina, M.R. MAZZOLA, M.R. e P.G. *A acessibilidade como forma de efetivação dos direitos fundamentais das pessoas com deficiência*, 2018; e F. PIOVESAN, B.P. SILVA, B.P. e H.B.P. CAMPOLI, *A Proteção dos Direitos das Pessoas com Deficiência no Brasil*, 2018.

²⁵ A Constituição Federal de 1988 utiliza a expressão “pessoa portadora de deficiência”. Até hoje não houve a sua retificação para a expressão “pessoa com deficiência”, terminologia essa assumida pela Convenção. Convém informar que a expressão pessoa portadora de deficiência estigmatiza a pessoa, assim como a expressão “deficiente”. Trama da Câmara dos Deputados a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 57/2019, que propõe alterar a Constituição Federal para incorporar a nomenclatura “pessoa com deficiência”, utilizada pela Convenção Internacional sobre o Direito das Pessoas com Deficiência. A PEC já foi aprovada no Senado Federal (de onde é originária – PEC 25/2017).

²⁶ Sobre a repartição de competências no ordenamento constitucional brasileiro, vide P. MOHN, *A repartição de competências na Constituição de 88*, 2010. Sobre a atuação municipal legislativa vide o parecer do Ministério Público de São Paulo disponível em: https://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Assessoria_Juridica/Controle_Constitucionalidade/ADIns_3_Pareceres/TJ%20-%20140770-92.2013.8.26.0000%20-%20SUZANO.

nesse sentido, debruçou-se em casos envolvendo a necessária limitação à discricionariedade da Administração Pública face ao dever de determinar a adoção de medidas assecuratórias de direitos fundamentais (*in casu*, a acessibilidade). Da mesma forma, firmou entendimento de que inexistente violação ao princípio da separação dos poderes e da reserva do possível ao se impor como obrigação (jurídico-constitucional) à Administração Pública o dever de observância do direito constitucional de acessibilidade.

O direito fundamental à acessibilidade foi reconhecido pelo Superior Tribunal de Justiça de 25 de junho de 2018, no Recurso Especial n. 1733468/MG.²⁷ O termo acessibilidade, todavia, foi previsto pela primeira vez no ordenamento jurídico brasileiro, pela Lei n. 10.048, de 8 de novembro de 2000, a qual garantiu às pessoas com deficiência atendimento prioritário nas repartições públicas e empresas concessionárias de serviço público, reservas de assentos em transportes públicos, deliberando também que as construções de logradouros, sanitários públicos e edifícios públicos tivessem normas de construção destinadas a facilitar o acesso e uso desses locais. A Lei n. 10.098, de 19 de dezembro de 2000, a seu turno, estabeleceu normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas com 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.

²⁷ Extrai-se da decisão do Superior Tribunal de Justiça 1733468/2014: “A Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência – incorporada ao ordenamento pátrio com status de emenda constitucional – alçou a acessibilidade a princípio geral a ser observado pelos Estados Partes, atribuindo-lhe, também, o caráter de direito humano fundamental, sob a visão de que a deficiência não se trata de um problema na pessoa a ser curado, mas de um problema na sociedade, que impõe barreiras que limitam ou até mesmo impedem o pleno desempenho dos papéis sociais (o denominado “modelo social da deficiência”).” A respeito do caso, o autor narra que é pessoa com deficiência física motora, portador de distrofia muscular progressiva, apresentando locomoção instável. Afirma que faz uso de cadeira de rodas motorizada, mas a autonomia do aparelho é limitada, razão pela qual depende de transporte público para trafegar em distâncias maiores, serviço esse que, no bairro onde mora na cidade de Juiz de Fora/MG, é prestado pela ré. Aduz que, no entanto, vem sendo desrespeitado pelos prepostos da ré, que insistem em limitar o seu embarque nos coletivos, além de colocá-lo em situação de risco à sua integridade física. A sentença julgou improcedente o pedido, por falta de prova das alegações da inicial, mas em segunda instância, com apelação confirmada pelo STJ, houve revisão da sentença para julgar procedente o pedido inicial, condenando a recorrente ao pagamento da quantia de R\$ 25.000,00 (vinte e cinco mil reais) a título de compensação por danos morais.

A respeito dessas leis, apesar de sua importância, houve a necessidade de edição de um decreto regulamentador que estabelecesse prazos para as adaptações nelas previstas.²⁸ Portanto, houve a sua regulamentação pelo Decreto n. 5.296, de 2 de dezembro de 2004²⁹, voltado a estabelecer critérios de implementação da acessibilidade em todas as formas trazidas nas leis anteriores. Ainda, como grande avanço, foi estabelecido o Programa Nacional de Acessibilidade, integrado aos planos plurianuais, sob coordenação da Secretaria Especial dos Direitos Humanos.

A LBI, por sua vez, aperfeiçoa e culmina com o desenvolvimento da acessibilidade no ordenamento jurídico pátrio, restando inegável sua concepção como direito fundamental. A Lei n. 13.146/2015, pelo inciso I do art. 3º define acessibilidade como “possibilidade e condição de alcance para utilização, com segurança e autonomia, de espaços, mobiliários, equipamentos urbanos, edificações, transportes, informação e comunicação, inclusive seus sistemas e tecnologias, bem como de outros serviços e instalações abertos ao público, de uso público ou privados de uso coletivo tanto na zona urbana como na rural, por pessoa com deficiência ou com mobilidade reduzida.”

O mesmo art. 3º, inciso IV, ao definir conceitos gerais da Lei n. 13.146/2015, conceitua barreiras com intrínseca relação ao direito à acessibilidade. Assim, as barreiras (classificadas como urbanísticas, arquitetônicas, nos transportes, nas comunicações e na informação, atitudinais e tecnológicas) são quaisquer entaves, obstáculos, atitudes ou comportamentos que limitem ou impeçam 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. O art. 53 da Lei n. 13.146/2015, a seu turno, trata a acessibilidade como direito que garante à pessoa com deficiência ou com mobilidade reduzida viver de forma independente e exercer seus direitos de cidadania e de participação.

Seja como direito em si, ou como direito meio à garantia de outros

²⁸ S. PIMENTEL e M. PIMENTEL, *Acessibilidade como um direito fundamental: uma análise à luz das leis federais brasileiras*, 2020, 75-102, in Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM, www.periodicos.ufsm.br.

²⁹ O Decreto n. 5.296/2004 regulamenta as Leis n. 10.048/2000, que dá prioridade de atendimento às pessoas que especifica, e n. 10.098/2000, que estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida, e dá outras providências.

direitos (inclusive aqueles descritos expressamente na LBI, como o direito à educação, ao trabalho, ao transporte e à mobilidade), a acessibilidade relaciona-se diretamente à garantia da dignidade da pessoa humana.³⁰

O direito à acessibilidade – intimamente relacionado ao direito à vida, à igualdade, à liberdade de expressão e à liberdade de locomoção –, viabiliza, em sua efetividade, a concretização de uma sociedade justa e solidária, cujo valor máximo é a dignidade da pessoa humana. Para Ingo Sarlet³¹, o princípio da dignidade da pessoa humana não apenas impõe um dever de abstenção (respeito), “mas também condutas positivas tendentes a efetivar e proteger a dignidade dos indivíduos.” Essa incumbência dos órgãos estatais, especificamente a de promover a acessibilidade como dever, será analisada na sequência, com ênfase na atuação administrativa do Senado Federal.

4. *O dever de promoção da acessibilidade: a gestão da acessibilidade no Senado Federal*

Superada a análise da acessibilidade como direito humano e fundamental e sob a premissa de a garantia à acessibilidade concretizar o princípio da dignidade da pessoa humana, ao Poder Público (mas também à sociedade nas relações particulares) surgem “feixes de deveres de proteção estatais, abarcando medidas de natureza organizacional e procedimental”³². Interessante-nos, entretanto, apontar o dever de promoção da acessibilidade pelos órgãos públicos em suas ações administrativas, de modo a cumprirem a obrigação, estabelecida no art. 4º, inciso I, alínea “a” da Convenção, que exige a adoção de todas as ações administrativas e de qualquer outra natureza, necessárias para a realização dos direitos nela reconhecidos.

Ao enfatizar a acessibilidade como dever (ou tarefa) estatal, no campo

³⁰ Para S. PIMENTEL e M. PIMENTEL, PIMENTEL, *Acessibilidade*, cit, 19, “associar a garantia da acessibilidade à dignidade da pessoa humana dos indivíduos com deficiência, tendo em vista que, através dela, haverá a equidade e diminuição de barreiras entre as pessoas na sociedade, o que garante uma condição mínima de vida e boa convivência. Assim, considera-se que uma sociedade não acessível é aquela que não assegura o direito à vida plena de uma pessoa com deficiência, posto que sua dignidade como cidadão não é garantida. Tem-se, então, a acessibilidade como forma de complemento do direito à vida.

³¹ I. SARLET, *Dignidade (da Pessoa) Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988*, Porto Alegre, 2019, 90 e seguintes.

³² I. SARLET, *Dignidade*, cit, 90.

administrativo, questionamos quais seriam as possíveis medidas que os órgãos públicos podem tomar a fim de assegurar à pessoa com deficiência o direito à acessibilidade, cujo efeito concreto se materializa no alcance a sua vida autônoma com a eliminação de toda e qualquer barreira.

Como o Senado Federal possui uma trajetória consolidada nos atos de gestão voltados à promoção da acessibilidade, com o comprometimento com a acessibilidade demonstrado por meio da sua Política de Acessibilidade instituída em 2013³³, da Carta de Compromissos de 2015³⁴, das Diretrizes Estratégicas para o biênio 2017-2019³⁵ e os Elementos Estratégicos para o biênio 2021-2023³⁶, diante do denso desafio de implementar a legislação que rege os direitos da pessoa com deficiência, apresentaremos o seu instrumento de gestão utilizado para organizar as ações, objetivos e metas das questões relacionadas à inclusão da pessoa com deficiência: o Plano de Acessibilidade.

Antes, porém, de esmiuçar o conteúdo desse Plano, importante esclarecer que os parlamentos, no tocante à sua administração, são pouco estudados. Como parte da Administração Pública – a administração pública legislativa – a sociedade costuma se deparar com o parlamento sob o ponto de vista unicamente de sua atividade-fim: a atividade legiferante, o que não torna o estudo da sua gestão menos oportuna ou importante.

Além disso, a gestão pública eficiente – aqui compreendida como a gestão voltada à boa administração, ou seja, à produção de um ótimo resultado, em que se administram recursos públicos em uma ética de moralidade, para servir à comunidade, com respeito ao uso de recursos naturais e sob a premissa da acessibilidade ser um direito fundamental e um dever estatal, implica na vinculação de todas as diretrizes e regras da LBI nos atos de gestão públicos.³⁷

³³ Ato da Comissão Diretora n. 15, de 26 de junho de 2013, que institui a Política de Acessibilidade do Senado Federal.

³⁴ Carta de Compromissos do Senado Federal disponível no website: <<https://www12.senado.leg.br/transparencia/gestgov/planejamento-estrategico-1/PDF/Carta-deCompromissos.pdf>>

³⁵ Ato da Comissão Diretora n. 2, de 15 de março de 2017, que estabelece as diretrizes estratégicas para o biênio 2017-2019, que deverão ser acompanhadas e perseguidas por toda a administração do Senado Federal.

³⁶ Ato Conjunto da Secretaria – Geral da Mesa e da Diretoria-Geral do Senado Federal n. 1, de 16 de novembro de 2021.

³⁷ Sobre o conceito de “boa administração”, remetemos a J. FREITAS, *Direito fundamental à boa administração pública*, 2014.

4.1. *Atuação administrativa do Senado: avanços e desafios*

A primeira iniciativa do Senado em relação à acessibilidade foi a criação, em 2004, da sua Comissão Especial de Acessibilidade, que contou com a participação de servidores de diversas áreas, como engenharia, compras, tecnologia da informação, educação especial, comunicação etc., além de servidores com deficiência. Dentre as ações realizadas pela Comissão, destacam-se: *i*) a criação da Semana de Valorização da Pessoa com Deficiência, evento realizado anualmente no mês de dezembro voltado à sensibilização em relação a temas da acessibilidade; *ii*) a capacitação inicial da equipe de Tecnologia da Informação para desenvolvimento de sites acessíveis, de acordo com as especificações do consórcio W3C; *iii*) a elaboração de curso de qualidade no atendimento de pessoas com deficiência, com foco nos funcionários que atuam em recepções do Senado; *iv*) a elaboração de guia de relacionamento com a pessoa com deficiência; *v*) a aquisição de triciclos motorizados para empréstimo a pessoas com mobilidade reduzida; e *vi*) a aquisição de novos elevadores, que atendem aos critérios de acessibilidade.

Devido à necessidade de ações continuadas para promover a acessibilidade plena, no início de 2008, a Comissão Especial foi transformada em Comissão Permanente de Acessibilidade e Promoção da Pessoa com Deficiência e passou a atuar em torno de três eixos centrais: *i*) acessibilidade da infraestrutura urbanística e predial; *ii*) capacitação, informação, sensibilização; e *iii*) valorização e acessibilidade à informação. Apesar de existir desde 2005, em dezembro de 2008 o Programa Permanente do Senado Federal de Acessibilidade e Valorização da Pessoa com Deficiência foi oficializado. As diretrizes do programa eram a realização anual da semana de valorização da pessoa com deficiência, a acessibilidade arquitetônica e urbanística, o atendimento prioritário e especializado, o acesso à informação produzida na Casa, a valorização da pessoa com deficiência e o estabelecimento de parcerias com outras instituições públicas na área de acessibilidade.

A Política de Acessibilidade, instituída por Ato da Comissão Diretora em 2013, estabelece novos princípios, objetivos e diretrizes para a acessibilidade na Casa Legislativa³⁸. O documento manifesta a mesma definição de pessoa com deficiência consolidada pela Convenção, definindo deficiência como a soma entre impedimento corporal e barreira, que resulta na obstrução de participação social em igualdade de condições. Entre suas

³⁸ Ato da Comissão Diretora n. 15/2013, do Senado Federal.

diretrizes, a Política de Acessibilidade do Senado apresenta importantes questões ligadas ao paradigma social da deficiência, como a identificação e eliminação de barreiras e a garantia às pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida do pleno exercício de seus direitos, considerando sua autonomia, independência e segurança. Devido ao importante papel social do Senado, o documento também expressa seu comprometimento com a conscientização da sociedade acerca da acessibilidade e combate ao preconceito, através de seus meios de comunicação.

A Política determinou a criação e o monitoramento de um plano de ação destinado à sua implementação. Para isso, previu a manutenção de um grupo de trabalho (GT) multidisciplinar permanente, composto por representantes de áreas da administração, com participação de servidores com deficiência. Além do trabalho realizado pelo GT, em 2014, a atribuição de implementar e monitorar as ações de acessibilidade foi transferida para um setor específico, o recém-criado Núcleo de Coordenação de Ações Socioambientais (NCAS)³⁹. Dessa forma, o NCAS passou a coordenar os trabalhos realizados pelo GT.

A Carta de Compromissos do Senado Federal, assinada pela alta administração da Casa em 2015 é outro instrumento por meio do qual a instituição exprime sua responsabilização com a inclusão da pessoa com deficiência. No item “Compromisso com a Acessibilidade”, o documento atesta que “todo o complexo arquitetônico e toda a comunicação devem ser planejados de forma que servidores e cidadãos com limitações possam ter acesso, com dignidade e autonomia, aos espaços, serviços e informações produzidos pelo Senado Federal”. Além disso, a definição de elementos estratégicos para o biênio 2021-2023 prevê em seu item 3.3. expressamente a implementação dos planos de responsabilidade social, entre os quais o de acessibilidade.

Com o intuito de implementar ações concretas com um modelo de gestão que permitisse aprimorar o monitoramento do processo, o Senado elaborou o Plano de Acessibilidade. Para a construção do documento, foram realizadas reuniões com servidores com deficiência e com representantes de diferentes setores da administração da Casa, nas quais se produziu o levantamento das especificidades das áreas, a construção de propostas por eixo temático e o delineamento das metas, prazos e objetivos para cada ação planejada. A pri-

³⁹ O Ato da Comissão Diretora n. 8/2014, criou o Núcleo de Coordenação de Ações Socioambientais.

meira versão do plano, publicada em 2016⁴⁰, contemplou 42 ações possíveis de serem realizadas dentro do período inicial de 12 meses, com o objetivo de ampliar as condições de acessibilidade no órgão. Tais ações foram divididas em seis eixos temáticos: *i)* infraestrutura; *ii)* acesso à informação; *iii)* mobilidade; *iv)* gestão de pessoas; *v)* processos de contratações; e *vi)* acesso à educação. Entre as ações propostas estavam a realização de obras, a compra e instalação de recursos de tecnologia assistiva, a contratação de serviços e a realização de atividades voltadas para uma mudança da cultura institucional. Ao final do primeiro ano de vigência, entre as 42 ações inicialmente propostas, 33 haviam sido integralmente cumpridas ou estavam em execução, enquanto 9 haviam sido canceladas, suspensas ou não iniciadas, conforme relatório de desempenho de metas publicado⁴¹.

Com base nos resultados obtidos no primeiro ano e em novas demandas surgidas, o GT elaborou a segunda versão do plano, que foi publicada em 2018⁴². No documento, cinco eixos temáticos foram mantidos⁴³ e, ao final, foi acrescentada a seção “Monitoramento de Ações”, que incluiu as ações que se referiam à manutenção dos processos já existentes e consolidados, bem como aquelas oriundas do instrumento anterior que haviam sido iniciadas, mas não concluídas. Assim, a nova versão contou com 28 ações, sendo que ao final de sua vigência, 27 haviam sido cumpridas ou estavam em execução e apenas uma não havia sido realizada. Além do detalhamento de cada ação prevista, o Relatório 2018⁴⁴ apresenta, ao final, 12 ações executadas no período de vigência do plano que não haviam sido planejadas, como ações para atendimento de demandas específicas que surgiram *a posteriori*.

Como exemplo de resultados obtidos com os dois primeiros planos, destaca-se a conclusão das seguintes ações que, de forma direta ou indireta, efetivam os direitos previstos na Convenção e na LBI e promovem

⁴⁰ *Plano de Acessibilidade do Senado Federal*, 2016. <https://www12.senado.leg.br/institucional/responsabilidade-social/acessibilidade/pages/pdfs/plano-de-acessibilidade-2016>

⁴¹ *Relatório Anual de Desempenho de Metas do Plano de Acessibilidade*, 2016. <https://www12.senado.leg.br/institucional/responsabilidade-social/acessibilidade/pages/pdfs/relatorio-plano-de-acessibilidade-2016>

⁴² *Plano de Acessibilidade do Senado Federal*, 2018.

⁴³ O eixo “Processos de contratações” foi retirado tendo em vista o cumprimento das metas previstas na versão 2016 e a inexistência de novas ações que justificassem a manutenção da temática dentro do Plano.

⁴⁴ *Relatório Anual de Desempenho de Metas do Plano de acessibilidade de 2018*. <https://www12.senado.leg.br/institucional/responsabilidade-social/acessibilidade/pages/pdfs/relatorio-plano-de-acessibilidade-2018>

a acessibilidade e da redução de barreiras: *i*) contratação de serviços de interpretação em Libras para eventos (acessibilidade comunicacional); *ii*) adequação de calçadas internas e adaptação de banheiros (acessibilidade arquitetônica); *iii*) adoção de descrição de imagens nas mídias sociais do Senado e adequação do sítio do Senado às regras do eMAG⁴⁵ (acessibilidade comunicacional/tecnológica); *iv*) continuidade dos serviços de impressão em braile e inserção de audiodescrição na TV Senado (acessibilidade comunicacional); *v*) aumento da quantidade de jovens aprendizes e estagiários com deficiência e capacitação de funcionários para ao atendimento a pessoas com deficiência (acessibilidade atitudinal e no trabalho).

A terceira versão do Plano, publicada em 2019⁴⁶, possui 48 ações, distribuídas em seis eixos temáticos: *i*) infraestrutura; *ii*) acesso à informação; *iii*) mobilidade; *iv*) gestão de pessoas; *v*) educação para acessibilidade; e *vi*) gestão da acessibilidade. Este último eixo compreende as ações que já têm sido realizadas pelos setores da Casa, para fins de monitoramento. Destaca-se algumas ações do plano: garantia de acessibilidade arquitetônica nas guaritas de acesso aos edifícios, inserção de janela de Libras na TV Senado nas sessões realizadas no Plenário do Senado, adequações de mobiliário e aquisição de produtos de Tecnologia Assistiva (TA) para promover acessibilidade à Biblioteca do Senado Federal, capacitação de provedores de conteúdo de sítios de internet do Senado Federal. A fim de trabalhar com metas de curto e médio prazos e facilitar seu acompanhamento, o Plano possui vigência de 24 meses. Os objetivos que compõem o Plano 2019-2021 foram executados por 12 secretarias diferentes, o que reflete a abrangência do tema, que é tratado de forma transversal dentro da instituição. No entanto, a pandemia de Covid-19 dificultou a execução de algumas de suas metas, devido à paralisação do trabalho presencial por um período extenso.

O Plano vigente, com vigência para o biênio 2022-2023⁴⁷, possui em uma sua parte o relatório das ações, ou seja, os resultados do Plano de Acessibilidade 2019-2021, além dos novos objetivos, que conta com o apoio de 17 secretarias, além de grupos constituídos com fins específicos,

⁴⁵ Modelo de Acessibilidade em Governo Eletrônico.

⁴⁶ *Plano de Acessibilidade do Senado Federal 2019-2021*. <https://www12.senado.leg.br/institucional/responsabilidade-social/acessibilidade/pages/pdfs/plano-de-acessibilidade-2019-2021>.

⁴⁷ Plano de acessibilidade 2022-2023. <https://www12.senado.leg.br/transparencia/gestgov/planejamento-estrategico-1/plano-de-gestao-de-logistica-sustentavel-do-senado-federal/pa/PlanodeAcessibilidade20222023.pdf>/ Senado Federal.

como o Comitê Gestor de Internet, para sua implementação. Os temas do atual Plano são: *i)* gestão da acessibilidade; *ii)* educação para acessibilidade; *iii)* gestão de pessoas com deficiência; *iv)* infraestrutura física pra acessibilidade; *v)* infraestrutura de comunicação para acessibilidade; *vi)* mobilidade acessível; *vii)* parcerias para acessibilidade; e *viii)* comunicação das ações de acessibilidade. Os temas estão alinhados aos objetivos estratégicos da Casa Legislativa, normas internas e aos ODS.

O estabelecimento de metas, prazos e indicadores e responsáveis pelas ações em todas as versões do Plano é o elemento que viabiliza o monitoramento adequado das ações. A participação de servidores com deficiência no grupo de trabalho para elaboração e monitoramento dos planos e o constante diálogo com instituições ligadas à inclusão da pessoa com deficiência possibilitam que as ações sejam planejadas, executadas e monitoradas, mantendo-se o foco no público-alvo das ações e respeitando o lema primordial do movimento das pessoas com deficiência: “Nada sobre nós sem nós”. Aliado a isso, destaca-se o papel da Secretaria de Controle Interno, que monitora a execução das políticas do Senado Federal, identificando os pontos fortes e as falhas na implementação das ações, o que auxilia o processo de monitoramento.

É relevante também a atuação em parceria com outras instituições, tema presente no Plano 2022-2023. Necessário informa que em 2017 o Senado Federal assinou um Acordo de Cooperação Técnica com diversas instituições públicas com o objetivo de realizar ações conjuntas e o intercâmbio de informações e experiências que promovam a acessibilidade e a inclusão de pessoas com deficiência⁴⁸. No âmbito desse acordo, foi criada a “Rede de Acessibilidade”, atualmente composta pelos seguintes órgãos: Senado Federal, Câmara dos Deputados, Tribunal de Contas da União (TCU), Supremo Tribunal Federal (STF), Superior Tribunal de Justiça (STJ), Tribunal Superior Eleitoral (TSE), Tribunal Superior do Trabalho (TST), Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT). A principal finalidade da Rede é propor questões e iniciativas relativas à acessibilidade e à inclusão social da pessoa com deficiência e mobilidade reduzida, estimulando o debate e promovendo a mobilização social e governamental para propagar ações voltadas para a consciência de cidadania em relação à deficiência.

Um dos resultados da Rede de Acessibilidade foi a elaboração da

⁴⁸ *Acordo de Cooperação Técnica 26/2017*, de 14 de dezembro de 2017. <https://www6g.senado.leg.br/transparencia/licitacoes-e-contratos/contratos/4333>.

publicação “Como construir um ambiente acessível nas organizações públicas”⁴⁹, que tem como objetivo principal orientar gestores públicos de todas as esferas no planejamento das ações de acessibilidade em suas instituições. Partindo da premissa de que, por um lado, há muito a ser feito para tornar as instituições públicas acessíveis para pessoas com deficiência e, por outro, que existe uma limitação de recursos, a publicação apresenta recomendações, estabelecendo prioridades para o planejamento e execução das ações.

A publicação conta com cinco capítulos que apresentam as seguintes dimensões da acessibilidade: *i*) gestão da acessibilidade; *ii*) acessibilidade arquitetônica e urbanística; *iii*) acessibilidade comunicacional; *iv*) acessibilidade em serviços; e *v*) acessibilidade tecnológica. Em cada dimensão, há o tópico “recomendações”, em que se sugere uma maneira de priorizar as ações no âmbito do planejamento institucional. As prioridades foram estabelecidas com base na legislação e nas experiências práticas de cada órgão que compõe a Rede. O anexo único da publicação é constituído pelo “Instrumento de Autoavaliação de Acessibilidade”, que tem o objetivo de auxiliar o gestor público para que, antes de planejar, identifique de forma clara o que já foi realizado e o que ainda é necessário para que sua instituição atinja melhores níveis de acessibilidade. Além da publicação, a Rede promove eventos na área.

Considerando tanto o trabalho em rede quanto as ações internas, é notável que o compromisso com a acessibilidade, por meio da sua introdução nos instrumentos de estabelecimento de diretrizes e estratégias do Senado Federal, contribuiu para um avanço considerável dentro da instituição. No entanto, ainda há barreiras que precisam ser eliminadas para que seja possível a plena inclusão das pessoas com deficiência nas instituições públicas em geral.

As barreiras atitudinais, que se efetivam, por exemplo, por meio da discriminação, da falta de conhecimento sobre o assunto e do esquecimento, necessitam do engajamento de todo o corpo funcional. Para isso, faz-se necessário promover mais ações de educação e sensibilização, além de criar promover campanhas e utilizar os canais de comunicação para dar mais visibilidade para as questões da pessoa com deficiência.

Outro desafio é a produção de informação institucional acessível em Libras, tendo em vista a rapidez com que os conteúdos circulam, prin-

⁴⁹ A. JANNUZZI *et al*, *Como construir um ambiente acessível nas organizações públicas*, Brasília, 2019.

cialmente, nos portais da instituição na Internet e Intranet. Esse fato inviabiliza, ou pelo menos torna bastante difícil que vídeos com tradutores humanos sejam gravados para toda informação produzida na instituição. A solução encontrada até o momento pelo Senado Federal e por outros órgãos da Administração Pública foi a disponibilização de tradução automática por meio de avatar. No entanto, como esse recurso ainda está em desenvolvimento, ele não proporciona acessibilidade plena para as pessoas surdas em língua de sinais. Além disso, a garantia da qualidade de serviços especializados, como a interpretação entre Português e Libras e a audiodescrição para eventos ao vivo, precisa de maior atenção. A falta de mecanismos eficazes de certificação de intérpretes de línguas de sinais no Brasil e a carência de regulamentação da profissão e de diretrizes para a formação de audiodescritores dificultam o estabelecimento de critérios objetivos para a contratação desses profissionais.

Uma demanda relativamente recente e diretamente ligada à transição para o modelo social diz respeito à avaliação da deficiência, que, de acordo com o §1º do art. 2º da Lei n. 13.146/2015, quando necessária, deve ser realizada por equipe multiprofissional e interdisciplinar, com base em critérios biopsicossociais. Isso significa que os órgãos públicos não podem mais avaliar a deficiência, seja para fins de aposentadoria especial, horário reduzido para pessoa com deficiência, ou qualquer outra finalidade, apenas com base em critérios médicos. No entanto, apesar do prazo de até 2 (dois) anos, a partir da entrada em vigor da LBI – o que corresponde a janeiro de 2018 –, para a implantação desse tipo de avaliação, o dispositivo ainda não foi devidamente regulamentado pelo Governo Federal, não havendo definição formal sobre o instrumento a ser utilizado. O Decreto nº 11.487, de 10 de abril de 2023, institui um Grupo de Trabalho sobre a Avaliação Biopsicossocial Unificada da Deficiência no âmbito do Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania, a quem compete, entre outras, subsidiar a elaboração de proposta da Avaliação Biopsicossocial Unificada da Deficiência e seu instrumento correlato.

Em se tratando de questões de mobilidade, as dimensões do Complexo Arquitetônico do Senado Federal, por exemplo, tornam a garantia de condições para que a pessoa cega se movimente com autonomia um desafio. Por último, destaca-se a necessidade de ampliar a atuação em conjunto dos órgãos públicos para que os obstáculos sejam eliminados de maneira ampla. Pouco adianta promover ações para tornar a instituição acessível, se a PCD não tiver condições de chegar até o local, devido à falta de aces-

sibilidade em calçadas, a falta de transporte público acessível, entre outras barreiras enfrentadas cotidianamente pelas pessoas com deficiência.

Do exposto, muitos foram os ganhos de acessibilidade dentro do Senado Federal depois da publicação da Política de Acessibilidade, da vinculação direta do tema às diretrizes estratégicas da instituição e do estabelecimento do modelo de gestão originado no Plano de Acessibilidade. No entanto, ainda existem diversos desafios e barreiras que impedem a promoção da acessibilidade plena a todas as pessoas, em condições de igualdade.

5. *Breves considerações finais*

Ao reconhecer a dignidade da pessoa humana como valor inerente aos direitos humanos, além de enfatizar a necessária garantia a toda pessoa com deficiência o exercício pleno, sem discriminação, de todos os seus direitos humanos e liberdades fundamentais, inaugura a Convenção um novo paradigma voltado à sua inclusão social. Como visto, em razão de marginalização, preconceito e ausência de políticas públicas, houve a necessidade de a ONU elaborar uma Convenção Internacional que viesse a proteger e promover os direitos da pessoa com deficiência, principalmente com a obrigação legal direcionada aos Estados. Além disso, ao conceituar a deficiência não vinculada a uma característica individual da pessoa, mas decorrente do seu meio social, pauta-se uma atenção maior às barreiras produzidas pela sociedade, que impedem a plena e efetiva participação da pessoa com deficiência na sociedade em igualdade de oportunidades com as demais pessoas.

Consagrada como direito humano, o direito à acessibilidade, com o reconhecimento da acessibilidade aos meios físico, social, econômico e cultural, à saúde, à educação e a informação e comunicação, e ao possibilitar a esse grupo o pleno gozo de todos os seus direitos humanos e suas liberdades fundamentais, pode ser analisado sob a perspectiva de um direito humano inerente à execução de outros direitos humanos ou um direito por si só.

A normativa internacional constitui-se, portanto, em baliza para que os Estados adotem medidas legislativas e administrativas, políticas públicas e decisões judiciais que contemplem a acessibilidade como direito humano e fundamental, viabilizando a vida autônoma com a eliminação de toda e qualquer barreira ou obstáculo.

No Brasil, além de a Convenção ter sido introduzida em nosso

ordenamento jurídico com status de norma constitucional, a aprovação da LBI, em 2015, impulsionou ainda mais os seus direitos. Os tribunais superiores pátrios, em diversos julgados, interpretaram o direito à acessibilidade como direito fundamental, com intrínseca relação à efetividade da dignidade da pessoa humana. Ao reconhecer que o convívio com a diferença é essencial à sociedade livre, justa e plural, emerge a necessária atuação estatal, como tarefa-dever, seja por políticas afirmativas, ações administrativas ou normatização que impulse à eliminação de toda e qualquer barreira, de modo a garantir e promover a acessibilidade.

No âmbito da atuação administrativa dos órgãos públicos, questionamos quais medidas poderiam ser tomadas para que houvesse a materialização do direito à acessibilidade. Considerando tanto o trabalho em rede quanto as ações internas do Senado Federal, e por ser um órgão com grande capilaridade no tocante à influência aos demais órgãos no País, constatamos que o compromisso com a acessibilidade, por meio dos instrumentos de gestão, com a adoção de uma política interna e com o estabelecimento de diretrizes e estratégias, contribuiu para um avanço considerável dentro da instituição. A formulação de um plano de acessibilidade, com metas, prazos e colaboração de servidores com deficiência, assim como as ações em rede, que viabilizam trocas de experiências, debates e realização de eventos sobre o tema, são essenciais para o alcance de uma boa gestão administrativa, com resultados para todos.

Certamente ainda há barreiras que precisam ser eliminadas para que seja possível a plena inclusão das pessoas com deficiência nas instituições públicas em geral. As barreiras atitudinais são aquelas que exigem tempo, informação e mudanças de comportamentos. No entanto, os ganhos para a sociedade, para os servidores e para as futuras gerações são ainda maiores.

Resumo

Este artigo tem por objetivo apresentar reflexões acerca da relação entre o direito humano à acessibilidade e o dever fundamental de o Poder Público assegurá-la, no contexto da atuação da Administração Pública. Com pesquisa bibliográfica e exploratória, analisamos o direito à acessibilidade como direito humano e sua vinculação aos Objetivos do

Desenvolvimento Sustentável da ONU e comprovamos que no sistema normativo brasileiro o Estado possui o dever de agir para promover a acessibilidade. Nesse contexto, são descritas as medidas adotadas pela gestão administrativa do Senado Federal. Entre os resultados da investigação, destaca-se a ação do Senado Federal com a implementação do Plano de Acessibilidade e a sua participação na criação da Rede de Acessibilidade, que demonstram a viabilidade de construção de instrumentos de gestão e colaborativos capazes de efetivar medidas voltadas à eliminação de obstáculos e de barreiras à acessibilidade.

Abstract

Questo articolo si propone di approfondire la relazione tra il diritto umano all'accessibilità ed il dovere fondamentale, gravante sul potere pubblico, di dare attuazione a questo diritto nell'ambito dell'attività della Pubblica Amministrazione. Nella trattazione il diritto all'accessibilità è dunque inquadrato come diritto umano ed è messo in risalto il suo legame con gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile delle Nazioni Unite, dimostrando l'esistenza, nel sistema normativo brasiliano, di un vero e proprio dovere in capo allo Stato di promuovere attivamente l'accessibilità. In tale contesto, poi, sono analizzati i provvedimenti adottati per la gestione amministrativa del Senato Federale e, tra i risultati dell'indagine, vengono messe particolarmente in evidenza le azioni del Senato Federale che hanno portato all'attuazione del Piano di accessibilità e il ruolo essenziale giocato nella creazione della Rete di accessibilità. Ciò, infatti, dimostra la fattibilità di strumenti di gestione e di collaborazione capaci di attuare misure in grado di eliminare gli ostacoli e barriere all'accessibilità.

The fundamental right to accessibility in Brazil: the administrative management of the Federal Senate for the promotion of the rights of people with disabilities

This article presents consideration about the link between the human right to accessibility and the Public Power's fundamental duty to ensure

it, in the context of the Public Administration's actions. Based on bibliographic and exploratory research, the article analyzes the right to accessibility as a human right and its relation to the United Nations Sustainable Development Goals, and attest that, in the Brazilian normative system, the State has the duty to act to provide accessibility. In this context, the actions taken from the Brazilian Federal Senate are described. Among the results of the investigation, it will be highlighted the activities of the Federal Senate in order to promote accessibility through its administrative functions, with the implementations of the Accessibility Plan and its participation on the creation of the Accessibility Network, both demonstrating the viability on developing management tools capable of implementing measures to remove the obstacles and barriers to ensure accessibility.