

Urbanismo e inclusão – a perspectiva da acessibilidade e mobilidade para todos^{1 2}

Ana Bordalo

Resumo

A fruição do espaço público e a livre circulação nos espaços urbanos enquanto direito universal dos cidadãos tem constituído preocupação de entidades públicas e particulares que têm diligenciado, por um lado, pela identificação e eliminação das barreiras e constrangimentos que se apresentam e, por outro, pela criação de condições que facilitem a mobilidade de todos os cidadãos, neles incluídos aqueles que, em razão de factores ocasionais ou permanentes, sejam portadores de necessidades específicas ou especiais.

Nos domínios da actividade urbanística, dois momentos relevam para assegurar a cidade de todos e para todos:

- a) no quadro da elaboração, alteração ou revisão dos planos municipais de ordenamento do território, em que devem ser consideradas a acessibilidade e mobilidade e definidas as correspondentes políticas urbanas municipais, tendo em vista assegurar a adequação dos espaços e dos transportes públicos, dos equipamentos de utilização colectiva e dos serviços públicos, às necessidades de todos;
- b) na execução dos planos e demais operações urbanísticas.

¹ O presente texto é a versão desenvolvida da comunicação feita em 12 de Fevereiro de 2011, no decurso do VIII Fórum Nacional de Urbanismo e Autarquias, na sessão que teve lugar na Casa-Memória de Camões, organizado pelas Câmaras Municipais da Batalha e de Constância e pelo Departamento de Urbanismo e Ordenamento do Território da Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias.

² Texto escrito com a ortografia antiga.

Introdução

A acessibilidade e a mobilidade como problemas urbanos

A cidade, como espaço de convergência de gentes, de modos de vida e de actividades e funções, devia ser acessível a todos e todos deviam nela poder circular livremente, gozá-la, fruí-la.

A livre circulação dos cidadãos pelos espaços urbanos, tendo em vista o desenvolvimento das vivências próprias da cidadania e usufruindo de forma igualitária de um espaço comum, que é de todos, tem de entender-se como um direito universal. Todavia, na prática assim não é. A mobilidade dos cidadãos, quer seja na deslocação para a escola, para o trabalho ou para actividades de lazer, é difícil. E a cidade muitas vezes, aliás, demasiadas vezes, é hostil.

Tal decorre, aliás, de um vasto conjunto de documentos e reflexões de instituições e pensadores diversificados, como sejam entidades comunitárias, o Conselho da Europa e suas instituições, a Organização Mundial de Saúde no âmbito da Organização das Nações Unidas.

A título exemplificativo, a Comissão das Comunidades Europeias na sua comunicação ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões “Rumo a uma Europa sem barreiras para as pessoas com deficiência” [COM (2000) 284 final], de 12 de Maio de 2000, reflecte, entre outros aspectos, sobre a mobilidade como um aspecto de cidadania e sobre o impacto das medidas destinadas a facilitar o acesso aos meios de transporte e à informação sobre deslocações, constatando que

“A acessibilidade dos autocarros ou dos comboios não servirá de muito se as pessoas com problemas de mobilidade não puderem chegar à paragem do

autocarro ou à estação de caminho-de-ferro ou se não puderem utilizar a máquina automática de venda de bilhetes. Para superar essas lacunas será necessário definir um quadro regulamentar que abranja as questões relacionadas com a acessibilidade entre sistemas de transporte, edifícios e outros espaços públicos.”(CEE, 2000, 12)

Já Lynch assinalava as “muitas variações no meio de acesso, o que tem consequências no valor desse acesso. O transporte físico é uma coisa, o acesso visual ou auditivo é outra diferente” (Lynch, 1999, 182), impondo-se a acessibilidade, no quadro do urbanismo contemporâneo, como uma noção essencial (Archer, 2008).

Por outro lado, como reflecte Innerarity, “o espaço público é o espaço cívico do bem comum, por contraposição ao espaço privado dos interesses particulares” (2010, 107).

Ora, considerando as alterações de escala e de modalidades de funcionamento que nas cidades se têm vindo a evidenciar, estas devem reorganizar-se de modo a tornarem-se “acessíveis” e sem obstáculos de ordem material, económica, social, cultural ou jurídica que impeçam os cidadãos de usufruir o seu “direito à cidade”³, direito este, aliás, reconhecido na Carta Urbana Europeia⁴.

³ Defende, em alternativa ao conceito de “transporte público”, que entende se tornou restritivo e desajustado, o conceito de “serviço público da acessibilidade urbana” que deveria evoluir para o de “serviço público da mobilidade e da acessibilidade urbana”.

⁴ “3.7 – Droit à la ville

E como também sustenta Archer (2008), não se pense que a acessibilidade urbana deva ser pensada como um registo 'humanitário' respeitante ao domínio dos deficientes.

Ao contrário, deve ter-se bem presente que a rua é “o espaço público principal da cidade” e os deficientes “não são nem um problema nem um caso particular, mas uma das categorias de usuários a ter em consideração” (Archer, 2008, 134), a par das crianças, das grávidas, das mães ou pais com carrinhos de bebé, dos idosos, dos portadores de incapacidades temporárias ou de qualquer um, sem consideração de género, condição ou idade, que pretenda movimentar-se, de forma autónoma, para o desempenho ou fruição das normais e típicas actividades urbanas.

Cientes de que as barreiras físicas são mais impeditivas da participação dos cidadãos portadores de deficiência

Il est capital que les droits de l'homme soient respectés, encouragés et étendus pour tous les citadins et citadines, sans discrimination d'âge; d'origine; de croyances; de situation sociale, économique ou politique; de handicap physique ou mental.

Ceci est valable, entre autres, pour le droit :

- au logement satisfaisant, bien situé, bien exposé au soleil, ayant des dimensions et des services suffisants, à un prix raisonnable, et conforme aux normes anti-pollution;
- à la prévention des maladies : espaces verts ou autres, ensoleillement, silence, végétation, esthétique;
- à la conciliation des diverses fonctions de la vie urbaine;
- à la culture, aux sports et aux loisirs, à l'épanouissement social, à la libre circulation, et à l'équilibre harmonieux entre tous(tes) les usager(e)s de la rue (transports publics, véhicules privés, piéton(ne)s et cyclistes);
- à la création d'installations publiques; l'organisation de mesures de lutte contre la pauvreté;
- à l'aide spécifique aux personnes défavorisées;
- à la sécurité, l'emploi, le bien-être, les perspectives d'éducation et de formation, la culture et l'histoire”.

na sociedade do que as suas próprias limitações funcionais, os responsáveis da União Europeia pronunciaram-se pela indispensabilidade de promover a igualdade de oportunidades para essas pessoas. Fizeram-no, aliás, convictos de que a melhoria das acessibilidades em prol das pessoas com deficiência tem efeitos positivos na qualidade da vida profissional, na defesa dos consumidores e na competitividade das empresas.

A iniciativa, objecto da já referida Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões “Rumo a uma Europa sem barreiras para as pessoas com deficiência”, teve concretização não só através da adopção de providências legislativas, como pela promoção de políticas tendentes a uma “sociedade sem barreiras”, de que a instituição do ano de 2003 como “Ano Europeu das Pessoas com Deficiência” foi uma.

Em 30 de Março de 2007 a União Europeia subscreveu a Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência⁵, a qual consubstancia um tratado de direitos humanos que visa assegurar que as pessoas com deficiência possam exercer os seus direitos de forma idêntica aos demais cidadãos, sendo que Portugal, enquanto Estado-Membro da União Europeia, também é subscritor deste tratado.

Nele se reflectem algumas das preocupações da Organização das Nações Unidas neste âmbito dos direitos humanos. Reafirmando a dignidade da pessoa humana e a igualdade de todos os membros da família, a par do reconhecimento do direito de todas as pessoas a todos os direitos e liberdades, sem distinção, os subscritores da Convenção renovam a proclamação da

⁵ Ratificada a 23 de Setembro de 2009.

“universalidade, indivisibilidade, interdependência e correlação de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais e a necessidade de garantir às pessoas com deficiências o seu pleno gozo sem serem alvo de discriminação”. [ONU, 2007, alínea c) do Preâmbulo]

Consequentemente, o princípio da acessibilidade plasmado na Convenção não se limita a considerar como barreiras aqueles obstáculos que dificultam ou impedem o acesso a locais ou edifícios, mas também os que não promovem ou facilitam o acesso à informação, às novas tecnologias, à cultura, ao lazer, ao desporto, etc, inviabilizando, por isso, que aqueles que são portadores de algum tipo de deficiência tenham “plena e efectiva participação na sociedade em condições de igualdade com os outros”. [ONU, 2007, alínea e) do Preâmbulo]

De ter presente, por outro lado, que num estudo levado a cabo pela Organização Mundial de Saúde que deu origem ao “Guia Global das Cidades Amigas das Pessoas Idosas” se conclui dos testemunhos quer de idosos (cerca de 1500), quer de profissionais prestadores de cuidados e de serviços (cerca de 750), no sentido de que, efectivamente, as características da cidade influem no envelhecimento dos idosos e que a “paisagem, os edifícios, o sistema de transportes e a habitação da cidade contribuem para uma mobilidade confiante, um comportamento saudável, para a participação social e para a autodeterminação ou, pelo contrário, para um isolamento triste, para a inactividade e para a exclusão social” (OMS, 2009, 72).

Dos direitos fundamentais

Partindo do pilar estruturante de que “Portugal é uma República baseada na dignidade da pessoa humana e na vontade popular e empenhada na construção de

uma sociedade livre, justa e solidária” (artigo 1º da Constituição da República Portuguesa, CRP), na organização da sociedade em geral e, naturalmente, na construção, organização e fruição do espaço público não podemos abstrair daqueles grupos de cidadãos que, em razão de alguma particularidade, situação ou característica, têm necessidades específicas ou as comumente designadas necessidades especiais.

É também nesta convicção que já bastante se tem afirmado e escrito acerca do urbanismo como ciência e como política imprescindíveis para, disciplinando a ocupação, o uso e a transformação do solo para fins urbanísticos, assegurarem não apenas a concretização do direito à propriedade privada⁶ na sua quase plenitude⁷, mas também, e de forma marcante, promoverem a garantia do direito à igualdade dos cidadãos, a par de alguns outros direitos sociais, no espaço urbano e, de modo particular, no espaço público, tendo como consequência o manifesto de não discriminação desses mesmos cidadãos.

Bem assim, o ordenamento jurídico comunitário e o nacional têm reproduzido e integrado essas preocupações, sendo ainda de referir o grande enfoque que, na actualidade, as potencialidades das políticas urbanas, designadamente as orientadas para o crescimento económico e o emprego, têm merecido como factor de inclusão.

Em matéria de direitos fundamentais, a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia proclama a

⁶ Garantida também constitucionalmente, por força do disposto no artigo 62º da CRP.

⁷ Já que, constituindo o urbanismo uma tarefa ou função pública, os proprietários devem conformar-se com as decisões da Administração Pública em matéria de planeamento, gestão e fiscalização das actividades urbanísticas (Alves Correia, 2008).

não discriminação das pessoas em razão de deficiência ou da idade (nº 1 do artigo 21º), reconhece e respeita os direitos das pessoas idosas a uma existência condigna e independente e reconhece-lhes o direito à participação na vida social e cultural (artigo 25º), bem como reconhece e respeita o direito das pessoas com deficiência a beneficiarem de medidas que visem assegurar a sua autonomia, integração social e a participação na vida da comunidade. (artigo 26º)

No âmbito interno, a Constituição da República Portuguesa enuncia o princípio da igualdade enquanto direito fundamental dos cidadãos, proclamando que todos têm a mesma dignidade social e são iguais perante a lei (nº 1 do artigo 13º). Este princípio assume particular reforço em conjugação com o disposto no nº 1 do artigo 18º do mesmo Texto, ao não depender de qualquer legislação ou acto complementar para ser directa e imediatamente aplicável, sendo vinculativo de entidades públicas e privadas.

Ainda no domínio da expressão constitucional dos direitos pessoais, o Texto Fundamental engloba os direitos à identidade pessoal, ao desenvolvimento da personalidade, à cidadania e à protecção legal contra quaisquer formas de discriminação. (nº 1 do artigo 26º)

De salientar que o direito à habitação é indissociado do direito ao urbanismo, ao ser reconhecido como devendo ser enquadrado por uma política que, apoiada em planos urbanísticos, garanta a existência de uma rede adequada de transportes e de equipamento social. (artigo 65º)

Também de referir, no que ao direito à família e à sua protecção diz respeito, a incumbência cometida ao Estado de promover a criação e de garantir o acesso a uma rede nacional de creches e de outros equipamentos sociais de apoio à família, a par da

incumbência de promover uma política de terceira idade. [alínea b) do nº 2 do artigo 67º]

E, de forma especial, às pessoas idosas são reconhecidos os direitos a condições de habitação e convívio familiar e comunitário que respeitando a sua autonomia pessoal, evitem e superem o isolamento e marginalização social, incumbindo para tal, ao Estado, promover uma adequada política de terceira idade. (artigo 72º)

Similarmente, a CRP enuncia que os cidadãos portadores de deficiência física gozam de modo pleno dos direitos e estão sujeitos aos deveres consignados na Constituição, com ressalva daqueles para que se encontrem incapacitados. (nº 1 do artigo 71º)

Discrimina positivamente, portanto, Rumo a uma Europa sem barreiras para as pessoas com deficiência” [COM (2000) 284 final] ao constituir o Estado na obrigação de realizar uma política nacional de protecção e de tratamento, reabilitação e integração dos cidadãos portadores de deficiência e de apoio às suas famílias, a desenvolver uma pedagogia que sensibilize a sociedade quanto aos deveres de respeito para com eles e a assumir o encargo da efectiva realização dos seus direitos. (nº 2 do artigo 71º)

Daqui se infere, conseqüentemente, que os direitos enunciados e respectivas políticas, como sejam à habitação e ao urbanismo, de protecção à família, à terceira idade e aos cidadãos deficientes têm marcante expressão ou incidência territorial, constituindo, também, políticas urbanas.

Do Urbanismo e respectivas normas

Compulsando o urbanismo no âmbito europeu, tenha-se presente a Nova Carta de Atenas que desenvolve a Visão do Conselho Europeu de Urbanistas sobre as

Cidades do séc. XXI e através da qual estes profissionais assumem o compromisso de trabalhar e procurar contribuir para a Cidade Coerente que, na perspectiva da coerência social, é aquela que “na sua essência, respeite os interesses da sociedade como um todo, tendo em conta as necessidades, os direitos e os deveres dos diversos grupos e dos cidadãos individualmente considerados”(CEU, 2003, 3).

E nunca será por demais recordar que “na cidade se torna visível o pacto implícito que funda a cidadania. As cidades e os seus lugares públicos exprimem muito bem a imagem que as sociedades fazem de si próprias. A cidade é uma particular encenação das sociedades” (Innerarity, 2010, 108).

Pois bem, no âmbito nacional, atente-se nas bases do ordenamento do território e do urbanismo constantes da Lei nº 48/98, de 11 de Agosto, que consagram ser finalidade das correspondentes políticas, reforçar a coesão nacional e, designadamente, assegurar a igualdade de oportunidades dos cidadãos no acesso às infra-estruturas, equipamentos, serviços e funções urbanas [alínea a) do artigo 3º]. Ainda nos termos do normativo, a melhoria das condições de vida e de trabalho das populações, a distribuição equilibrada das funções de habitação, trabalho, cultura e lazer, a criação de oportunidades diversificadas de emprego como meio para fixação das populações e uma política de habitação destinada a colmatar as carências, constituem alguns dos objectivos específicos do ordenamento do território e do urbanismo. [alíneas a), b), c) e g) do nº 1 do artigo 6º]

Já no quadro do regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial, constituem conteúdo material do plano director municipal a definição e caracterização da área de intervenção, nele devendo ser identificadas as redes

urbana, viária, de transportes e de equipamentos de educação, de saúde, de abastecimento público e de segurança, entre outros elementos. [alínea b) do nº 1 do artigo 85º do Decreto-Lei nº 380/99, de 22 de Setembro] A acessibilidade e mobilidade são, pois, também nos termos da previsão legal, conteúdo dos instrumentos municipais de ordenamento do território, determinando-se que na definição das políticas urbanas municipais, os respectivos actores devem considerar todos os grupos de pessoas, neles incluídos os de cidadãos com necessidades específicas ou especiais, como sejam as crianças, os idosos e os portadores de deficiência física, tendo em vista assegurar a adequação dos espaços e dos transportes públicos, dos equipamentos de utilização colectiva e dos serviços públicos, às suas necessidades.

Neste contexto, a par dos conceitos de coesão nacional e de igualdade de oportunidades, foi-se desenvolvendo o de inclusão, no sentido de identificar o procedimento de modificação da sociedade para torná-la capaz de acolher todas as pessoas, e o conceito de cidade inclusiva como aquela que procura reduzir as desigualdades sociais através da articulação de políticas públicas de educação, saúde, cultura, habitação, trabalho, segurança e igualdade de género. Complementarmente, e retomando o inevitável entendimento do urbanismo como tarefa ou função pública, deparamo-nos com um espaço fundamental de actuação da Administração Pública que, como refere Costa Lobo, “se criou, exactamente, para tratar do espaço público e das coisas comuns, que não tem lógica dependerem de interesses meramente individuais e de natureza estritamente económica” (Costa Lobo, 1995, 12).

Da inclusão e da garantia de igualdade de oportunidades

No quadro das políticas sociais e sob o desígnio do reforço da justiça social e da garantia de igualdade de oportunidades, em 2003, Ano Europeu das Pessoas com Deficiência, como é sabido, o XV Governo Constitucional apresentou à Assembleia da República uma proposta de lei sobre inclusão social, inserção na sociedade e integração efectiva no mercado de trabalho das pessoas portadoras de deficiência. (Proposta de Lei N.º 105/IX).

Esta iniciativa legislativa veio a ser aprovada como as bases gerais do regime jurídico da prevenção, habilitação, reabilitação e participação da pessoa com deficiência. (Lei nº 38/2004, de 18 de Agosto)

Para efeitos deste regime, é estabelecida a noção de pessoa com deficiência como

“aquela que, por motivo de perda ou anomalia, congénita ou adquirida, de funções ou de estruturas do corpo, incluindo as funções psicológicas, apresente dificuldades específicas susceptíveis de, em conjugação com os factores do meio, lhe limitar ou dificultar a actividade e a participação em condições de igualdade com as demais pessoas”. (artigo2º)

Visando a concretização de uma política global, integrada e transversal, constituem seus objectivos, dentre outros, a promoção da igualdade de oportunidades potenciadora da plena participação na sociedade, a promoção de oportunidades de educação, formação e trabalho ao longo da vida, do acesso a serviços de apoio e a promoção de uma sociedade para todos mediante a eliminação de barreiras, para além da

adoção de medidas potenciadoras da plena participação das pessoas com deficiência. (artigo 3º)
De entre os diversos princípios fundamentais plasmados nesta Lei, tais como o da não discriminação, o princípio da informação, o da autonomia, o da participação e o do primado da responsabilidade pública, de realçar o princípio da cidadania nos termos do qual “a pessoa com deficiência tem direito ao acesso a todos os bens e serviços da sociedade, bem como o direito e o dever de desempenhar um papel activo no desenvolvimento da sociedade”. (artigo 5º da Lei nº 38/2004)

E realça também o princípio da solidariedade, entendido como o dever de todos os cidadãos contribuírem para a prossecução desta política respeitante à inclusão social da pessoa com deficiência. (artigo 15º)

Não alienando a responsabilidade do Estado num quadro do primado do princípio da responsabilidade pública, a Lei reafirma o seu dever de promover e desenvolver a política nacional de prevenção, habilitação, participação e reabilitação da pessoa com deficiência em colaboração com toda a sociedade, e de forma especial com o portador de deficiência e a sua família, respectivas organizações representativas, bem como com as autarquias locais. (nº 1 do artº 16º)

Assim, no domínio da prevenção, deve o Estado não só promover as medidas que evitem o aparecimento ou o agravamento da deficiência, como promover, directa ou indirectamente, todas as acções necessárias à informação e sensibilização, designadamente, sobre acessibilidades. (artigo 24º)

No que à habilitação e à reabilitação diz respeito, devem ser adoptadas e promovidas medidas nos domínios da habitação e urbanismo, transportes, educação e ensino, cultura e ciência, desporto e tempos

livres, e quaisquer outras destinadas a potenciarem a aprendizagem e o desenvolvimento de aptidões, autonomia e da qualidade de vida da pessoa com deficiência. (artigo 25º)

Particular menção, atento o tema deste trabalho que se situa, recorda-se, nos domínios do urbanismo, à reafirmação do direito à habitação e urbanismo, ao direito aos transportes, ao direito à prática do desporto e dos tempos livres.

Enuncia a norma respeitante ao primeiro, o direito à habitação e urbanismo, que o Estado tem o dever de elaborar um plano, de âmbito nacional, de promoção da acessibilidade que, respeitando os princípios do desenho universal⁸, em articulação com as autarquias locais adopte medidas específicas que assegurem às pessoas com deficiência o direito à habitação, para além de medidas que, eliminando barreiras arquitectónicas na construção, ampliação e renovação, lhe assegurem o acesso aos espaços interiores e exteriores. (artigo 32º)

No que tange ao direito aos transportes, é também consagrada como competência do Estado⁹ a adopção

⁸ Tendo por base o respeito pela diversidade humana, visa promover a concepção de espaços e de produtos utilizáveis por todas as pessoas independentemente da idade, habilitação ou de restrições temporárias ou permanentes.

O desenho universal é definido no artigo 2º da Convenção Sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência como “o desenho dos produtos, ambientes, programas e serviços a serem utilizados por todas as pessoas, na sua máxima extensão, sem a necessidade de adaptação ou desenho especializado. «Desenho universal» não deverá excluir os dispositivos de assistência a grupos particulares de pessoas com deficiência sempre que seja necessário”. (ONU, 2007)

⁹ Igualmente no quadro instrumental do plano nacional de promoção da acessibilidade.

de medidas específicas que assegurem o acesso da pessoa com deficiência à circulação e utilização da rede de transportes públicos, de transportes especiais e de outros meios de transporte considerados apropriados, para além do acesso a modalidades de apoio social. (artigo 33º)

Para assegurar a todos aqueles que sejam de deficiência, o acesso à prática do desporto e à fruição dos tempos livres, deve o Estado promover a criação das estruturas adequadas e, bem assim, de formas de apoio social. (artigo 38º)

Da cidade para todos - acessibilidade e mobilidade

Retomando o conceito de acessibilidade na cidade para todos, tomando-o não só como a necessidade de deslocação e utilização dos meios de transporte para aceder à escola, ao trabalho, às actividades desportivas, culturais ou de lazer, etc, (Archer, 2010), mas também como a necessidade de deslocação dentro dos edifícios, sejam eles públicos ou privados, há que encarar objectivamente aqueles que, sendo portadores de incapacidades, têm os mesmos direitos com necessidades específicas.

Para isso, o legislador no desenvolvimento das já referidas bases gerais do regime jurídico da prevenção, habilitação, reabilitação e participação da pessoa com deficiência, aprovou o regime da acessibilidade aos edifícios e estabelecimentos que recebem público, à via pública e aos edifícios habitacionais, o Decreto-Lei nº 163/2006, de 8 de Agosto, num conjunto mais vasto de instrumentos “visando a construção de um sistema global, coerente e ordenado em matéria de acessibilidades, susceptível de proporcionar às pessoas com mobilidade condicionada condições iguais às das

restantes pessoas”, conforme consta do preâmbulo do aludido Decreto-Lei nº 163/2006¹⁰.

Como novidade, a aprovação de normas técnicas específicas destinadas a eliminar barreiras urbanísticas e arquitectónicas e a potenciar a mobilidade sem condicionamentos em espaços privados, como sejam as habitações e seus interiores.

Mas para que a norma se torne verdadeiramente eficaz, tem de prever mecanismos de fiscalização e responsabilização pelo seu não cumprimento. Esta preocupação evidencia-se, no presente diploma, através de uma regra nos termos da qual os pedidos de licenciamento e as comunicações prévias respeitantes a operações de loteamento e a obras de urbanização, construção, reconstrução ou alteração de edificações, a concretizar no âmbito do regime jurídico da urbanização e da edificação¹¹, RJUE, devem ser indeferidos quando não respeitem as condições de acessibilidade exigíveis. Ainda como novidade deste diploma, e no quadro de uma maior responsabilização dos intervenientes, cabe às câmaras municipais um importante papel no âmbito deste mecanismo, pois, como é sabido, são estas as entidades dotadas da competência para a prática dos actos de fiscalização prévia e de fiscalização sucessiva das operações urbanísticas.

De acordo com o disposto no nº 1 do seu artigo 1º, o Decreto-Lei nº 163/2006 “define as condições de acessibilidade a satisfazer no projecto e na construção

¹⁰ Este diploma entrou em vigor seis meses após a sua publicação, ou seja, em 8 de Fevereiro de de 2007.

¹¹ Aprovado pelo Decreto-Lei nº 555/99, de 16 de Dezembro, com as alterações que lhe foram sendo introduzidas, e de que as mais recentes são a Lei nº 60/2007, de 4 de Março, o Decreto-Lei nº 26/2010, de 30 de Março, e a Lei nº 28/2010, de 2 de Setembro,

de espaços públicos, equipamentos colectivos e edifícios públicos e habitacionais”, sendo que estas normas técnicas são de aplicação vinculativa também nas operações isentas de controlo prévio em razão da entidade que as promove, ou seja nas operações realizadas pela Administração Pública, por força do disposto no nº 6 do artigo 7º do Decreto-Lei nº 555/99¹². No que tange aos edifícios e espaços circundantes existentes à data de entrada em vigor deste novo regime, o legislador fixa um período de adaptação mais ou menos longo, consoante o início de construção seja anterior ou posterior a 22 de Agosto de 1997¹³.

Assim, o prazo de adaptação às normas técnicas de construção aprovadas por este Decreto-Lei nº 163/2006, é de 10 ou de 5 anos contados do início de construção dos edifícios, consoante este tenha ocorrido antes ou após 22 de Agosto de 1997, respectivamente. Ficam, todavia, admitidas três situações de possível excepção ao regime de obrigatoriedade de adaptação:

- ✓ obras de adaptação desproporcionadamente difíceis de executar;

¹² “6 - A realização das operações urbanísticas previstas neste artigo deve observar as normas legais e regulamentares que lhes forem aplicáveis, designadamente as constantes de instrumento de gestão territorial, do regime jurídico de protecção do património cultural, do regime jurídico aplicável à gestão de resíduos de construção e demolição, e as normas técnicas de construção”.

¹³ Data de entrada em vigor do Decreto-Lei nº 123/97, de 22 de Maio, diploma que antecedeu o DL 163/2006, e que tornou obrigatória a adopção de um conjunto de normas técnicas básicas de eliminação de barreiras arquitectónicas em edifícios públicos, equipamentos colectivos e via pública para melhoria das acessibilidades das pessoas com mobilidade condicionada.

- ✓ aplicação de meios económico-financeiros desproporcionados ou não disponíveis;
- ✓ afectação sensível do património cultural ou histórico, cujas características morfológicas, arquitectónicas e ambientais se pretende preservar (nº 1 do artigo 10º)“.

Para que a situação de excepção se efective, deve o técnico justificar e fundamentar expressamente os fundamentos da não aplicação das normas técnicas que visam remover barreiras urbanísticas e arquitectónicas, sob pena de estas situações não serem entendidas como de excepção e das consequências legais correspondentes (nº 2 do artigo 10º).

E, por forma a que nenhuma dúvida se suscitem na aplicação destas normas técnicas, são adoptadas, por expressa remissão, as definições constantes do RJUE, conforme determina o artigo 5º.

De salientar como um bom exemplo de incentivo à realização de obras destinadas a promover a mobilidade de pessoas portadoras de deficiência e de gestão urbanística, a opção que alguns municípios têm feito de, no exercício do poder regulamentar que lhes é conferido, de forma especial, pelos artigos 3º e 6º-A do DL nº 555/99, aprovarem normas regulamentares considerando as obras para eliminação de barreiras arquitectónicas dentro de edifícios ou seus logradouros, e que cumpram a legislação em matéria de mobilidade, a obras de escassa relevância urbanística.¹⁴

¹⁴ É, a título exemplificativo, o caso da Câmara Municipal de Lisboa, de cujo Regulamento Municipal de Urbanização e Edificação consta considerarem-se como de escassa relevância urbanística as “g) obras para eliminação de barreiras arquitectónicas, quando

Como mais uma inovação introduzida pelo Decreto-Lei nº 163/2006, recorda-se a menção específica ao direito de informação constitucionalmente consagrado e também aqui havido como direito difuso¹⁵, em reafirmação do disposto no nº 6 do artigo 110º do RJUE, reconhecendo-se às organizações não governamentais de pessoas com deficiência ou mobilidade condicionada o direito de conhecer do estado e andamento de processos de controle prévio de operações urbanísticas e de construção, reconstrução, ampliação e alteração de edifícios, estabelecimentos e equipamentos bem como respeitantes a equipamentos, e respectivos espaços circundantes, da Administração Pública. (artigo 7º do DL nº 163/2006)

Mais importa referir que também às associações e fundações de defesa dos interesses com deficiência é reconhecido o direito de acção, tendo legitimidade para propor e intervir em acções relativas ao cumprimento de normas técnicas de acessibilidade. (artigo 14º do DL nº 163/2006)

Conforme o próprio legislador fez questão de esclarecer no preâmbulo do normativo, estas medidas visam atribuir a organizações não governamentais representativas dos interesses dos cidadãos com necessidades especiais “um papel activo na defesa dos

localizadas dentro de logradouros ou edifícios, desde que cumpram a legislação em matéria de mobilidade, designadamente rampas de acesso para deficientes motores” – alínea g) do artigo 5º do RMUEL, publicado no DR, II série, nº 8, de 13 de Janeiro, e o da Câmara de Odivelas que entende como de escassa relevância urbanística “a colocação de rampas com menos de 0,5m de altura e que se destinem a dotar o edifício de acessibilidade universal e desde que não interfira com o espaço público”. – alínea g) do nº 2 do artigo 4º do Regulamento nº 258/2009, publicado no DR, II série, nº 120, de 24 de Junho.

¹⁵ Conferir artigo 7º.

interesses acautelados”, conforme consta do preâmbulo do DL nº 163/2006.

Efectivamente, sendo estes cidadãos e as suas organizações os principais interessados no cumprimento das normas de acessibilidades, o legislador bem andou ao conceder-lhes instrumentos de fiscalização e de imposição das mesmas.

Deste quadro legal, eivado do princípio do primado da responsabilidade pública, mais é de referir a competência cometida a organismos da Administração Central e às Câmaras Municipais para realizar as fiscalizações necessárias a garantir o cumprimento da lei (artigo 12º), sendo instituído o correspondente regime contra-ordenacional. (artigo 16º)

Na perspectiva de uma maior responsabilização dos diversos intervenientes, estatui-se a responsabilidade disciplinar dos “funcionários e agentes da administração pública central, regional e local e dos institutos que revistam a natureza de serviços personalizados ou de fundos públicos que deixarem de participar infracções ou prestarem informações falsas ou erradas” (artigo 15º), para além da responsabilidade de outra natureza que ao caso couber.

No que aos demais intervenientes, como sejam o projectista, o director técnico da obra ou o dono da obra, diz respeito, estatui-se um quadro contra-ordenacional que prevê não só a aplicação de coimas (artigo 18º), mas também a aplicação de sanções acessórias tais como a privação do direito a subsídios, a interdição do exercício de actividade ou o “encerramento de estabelecimento cujo funcionamento esteja sujeito a autorização ou licença de autoridade administrativa”. (artigo 19º)

De salientar que as normas técnicas aprovadas por este diploma não entrarão em vigor de forma completa e

absoluta para todos os edifícios¹⁶, sendo gradualmente aplicadas até 2015, isto é, só terão aplicação global a partir do 8º ano subsequente à sua entrada em vigor. (artigo 23º)

Nesta conformidade, no primeiro ano de vigência que decorreu entre 7 de Fevereiro de 2007 e 7 de Fevereiro de 2008, as aludidas normas eram aplicáveis às áreas privativas dos fogos destinados a habitação de cada edifício a pelo menos 12,5% do número total de fogos, num mínimo de um fogo por edifício, percentagem esta que cada ano aumenta gradualmente, na razão dos referidos 12,5%.

Finalmente, de referir que o legislador consagrou mecanismos destinados ao acompanhamento e à avaliação da aplicação destas normas técnicas, estatuidos que os elementos recolhidos no terreno sejam utilizados para, com periodicidade anual, ser elaborado um relatório com o diagnóstico global do nível de acessibilidades existentes no edificado nacional (artigo 22º do DL nº 163/2006), embora desses relatórios não haja conhecimento.

Conclusões

Como mais imediatas conclusões das considerações que se fizeram, sobretudo no que tange à actividade urbanística promotora de uma cidade inclusiva, dir-se-á que:

1º - A cidade inclusiva é testemunho do grau civilizacional de uma sociedade que promove e garante a igualdade dos cidadãos portadores de deficiência e dos que têm necessidades específicas, com carácter permanente ou temporário designadamente em razão da idade ou

¹⁶ Só será, pois, globalmente aplicado em Fevereiro de 2015.

condição especial, assim promovendo a dignidade da pessoa humana.

- 2º - Ao Estado incumbe assegurar uma sociedade para todos, mediante a eliminação de barreiras e a adopção de medidas que permitam a plena participação dos cidadãos portadores de deficiência no desenvolvimento de uma política nacional de prevenção, habilitação, reabilitação e participação da pessoa portadora de deficiência.
- 3º - Às autarquias locais em particular, atenta a sua proximidade, incumbe papel privilegiado e inalienável na promoção, concretização e fiscalização de direitos fundamentais de todos os cidadãos em matéria de urbanismo, acessibilidade e mobilidade.
- 4º - A actividade do urbanismo, que é indissociável da inclusão, tem dois momentos essenciais para a concretização da cidade de todos e para todos:
 - a) Um primeiro momento que ocorre aquando do procedimento de elaboração ou de revisão do plano municipal de ordenamento do território, momento adequado e propício para a previsão dos espaços necessários à implantação e concretização das infra-estruturas de transportes e dos equipamentos sociais;
 - b) O segundo momento correspondente à fase de execução do plano, ou fase da gestão urbanística, que se manifesta por ocasião dos procedimentos de:
 - i. controlo prévio das operações urbanísticas, incumbindo às autarquias indeferir os projectos que não cumpram as normas legais e regulamentares em vigor, com particular atenção para as normas integrantes do regime da acessibilidade

- aos edifícios e estabelecimentos que recebem público, à via pública e aos edifícios habitacionais;
- ii. fiscalização sucessiva, ou *a posteriori*, das operações urbanísticas, incumbindo às autarquias promover o sancionamento das situações de desconformidade com a lei, bem como a responsabilização do que para tal concorreram.

Bibliografia

- Alves Correia, Fernando (2008). *Manual de Direito do Urbanismo*, Vol. I, 4ª ed., Coimbra: Edições Almedina, S. A. (Original publicado em 2001)
- Archer, François (2010), *Novos Princípios do Urbanismo seguido de Novos Compromissos Urbanos. Um Léxico* (Margarida de Souza Lobo: Tradução). Lisboa: Livros Horizonte. (Originais publicados em 2001 e 2008, respectivamente)
- Congresso dos Poderes Locais e Regionais, CPLR, (1992), *Charte urbaine européenne*, Strasbourg. Acedido na internet em <https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?id=887375>
- Congresso dos Poderes Locais e Regionais (2008), Carta Urbana Europeia II. Acedido na internet em <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1302959>, a 10 de Fevereiro de 2009.
- Congresso dos Poderes Locais e Regionais (2008), *Resolução 269 (2008)* de 29 de Maio, Carta Urbana Europeia II - Manifesto para uma Nova Urbanidade. Acedido na internet em <https://wcd.coe.int/wcd/>

- ViewDoc.jsp?id=1278991, a 10 de Fevereiro de 2009.
- Conseil Européen des Urbanistes, CEU, *A Nova Carta de Atenas de 2003*. Acedido na internet em www.dgotdu.pt/atenas.html, em 27-02-2004.
- Costa Lobo, Manuel da (1995), *Planeamento urbano em Portugal*. In *Sociedade e Território*, Revista de Estudos Urbanos e Regionais, 21, pp. 8-17, Porto: Edições Afrontamento.
- Innerarity, Daniel (2010), *O Novo Espaço Público* (Manuel Ruas: Tradução). Lisboa: Editorial Teorema. (Original publicado em 2006)
- Lynch, Kevin (1999), *A BOA FORMA DA CIDADE* (Jorge Manuel Costa Almeida e Pinho: Tradução). Lisboa: Edições 70. (Original publicado em 1981)
- Organização das Nações Unidas, ONU, (2007), *CONVENÇÃO SOBRE OS DIREITOS DAS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA*.
- Organização Mundial de Saúde(2009), *Guia Global das Cidades Amigas das Pessoas Idosas* (Fundação Calouste Gulbenkian: Tradução). Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian (Original publicado em 2007).
- UE (2001), Decisão do Conselho 2001/903/CE, de 3 de Dezembro de 2001, Ano Europeu das Pessoas com Deficiência – 2003, publicada no JO L 335 de 19.02.2001
- XIV Governo Constitucional, *Proposta Legislativa nº 115/IX*, Consultado na Internet em www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalheDiplomaAprovado.aspx?BID=5474