

O Plano Diretor como instrumento de universalização da acessibilidade urbana

Rogis Juarez Bernardy*
Joana Maria Moraes**

Resumo

O Plano Diretor é uma lei que estabelece as diretrizes e regras para o desenvolvimento territorial local; portanto, é um instrumento fundamental ao exercício da cidadania, pois trata de temas que são de interesse da população, como a questão da acessibilidade no território municipal. Essa é uma condição necessária à conquista do direito de liberdade de ir e vir, o que gera autonomia aos munícipes, permitindo a equiparação de oportunidades, principalmente às pessoas que apresentam deficiência ou mobilidade reduzida. A acessibilidade inclui várias adequações nos equipamentos urbanos, como rampas de acesso, calçadas com pisos táteis, entre outras medidas destinadas à eliminação ou redução de barreiras para essa população. A discussão e a implementação das condições de acessibilidade de um município, especialmente no ambiente urbano, é um processo gradativo e fundamental, já que demonstra o respeito à diversidade humana. É consenso que os benefícios conquistados para as pessoas com deficiência, quando efetivados, favorecem toda a população. Dessa forma, um ambiente inclusivo melhora a compreensão e o respeito às diferenças e, principalmente, possibilita melhor qualidade de vida às pessoas que, de forma imprescindível, necessitam das adaptações e adequações previstas em lei; essa caracterização foi verificada, neste artigo, a partir de exemplos de municípios como Chapecó e Piratuba, em Santa Catarina.

Palavras-chave: Acessibilidade. Plano Diretor. Cidadania.

1 INTRODUÇÃO

Faz poucas décadas que os municípios brasileiros adquiriram autonomia administrativa; isso remeteu a eles, uma série de atribuições legais no campo social, na educação, na saúde, no desenvolvimento econômico, na infraestrutura, nas variáveis ambientais e na organização do próprio território.

Nesse aspecto, destaca-se a preocupação com o ordenamento das atividades econômicas, como a gênese para a subsistência das populações em seus locais de origens e a dinâmica urbana, ou seja, como a cidade se organiza, permitindo que a população tenha uma progressiva qualidade de vida, por intermédio da mobilidade, da acessibilidade, entre outros.

Os aspectos da dinâmica de vida dos munícipes são fortemente influenciados pela capacidade que os autores locais possuem em criar pactos entre os diferentes segmentos representativos, como o Poder Público Municipal, as entidades representativas da sociedade civil, as organizações não governamentais e os próprios cidadãos de forma individualizada ou coletiva.

Um desses pactos é representado pelas oportunidades geradas pela Lei n. 10.257/01, denominada Estatuto da Cidade, que regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição Federal (1988) e abriu possibilidades para a efetiva participação dos cidadãos em processos de planejamento e gestão nos municípios. O Estatuto da Cidade permite que exista uma transversalidade de instituições e cidadãos em processos partici-

* Professor da Área das Ciências Humanas e Sociais; rjbernardy@gmail.com

** Acadêmica do Curso de Direito da Universidade do Oeste de Santa Catarina, Unidade de Chapecó; joanamoraes@gmail.com

pativos, para a elaboração de planos diretores e, conseqüentemente, para o exercício da cidadania, inclusive de pessoas com necessidades especiais e com mobilidade reduzida.

Essa lei deve atender aos princípios do desenho universal e orientar-se na legislação específica, a fim de atender às regras das normas técnicas brasileiras de acessibilidade, possibilitando as condições de acesso adequado aos mobiliários e equipamentos urbanos.

Nesse sentido, é possível encontrar nos planos diretores de municípios, estudos e estratégias que visam a eliminar ou minimizar as barreiras que causam situações de preconceito, as quais limitam o acesso de uma parcela da população em espaços e serviços; essa parcela, em determinados casos, não pode realizar atividades essenciais, comuns ao cidadão sem restrições físicas.

Determinadas práticas para a promoção da acessibilidade, mediante a elaboração do Plano Diretor, este embasado na legislação específica e na efetivação de políticas públicas e privadas, podem ser observadas em municípios, como Chapecó (município de médio porte) e Piratuba (pequeno porte).

Entretanto, o acesso pleno e irrestrito nos ambientes urbanos ainda é um tema recente, e sua adoção depende de profundas mudanças culturais, políticas e sociais. Por isso, as ações governamentais, os programas e as políticas são fundamentais para estimular novas formas de pensar essas práticas.

2 LEGISLAÇÃO RELACIONADA À ACESSIBILIDADE

Em nível nacional, o fenômeno urbano é recente e seu crescimento ocorreu de forma repentina e concentrada; essa dinâmica foi caracterizada por um modo de vida vinculado, por um lado, à utilização do meio de transporte rodoviário (ônibus e veículos de passeio) e, por outro, à ausência quase que integral de alternativas de deslocamento, como ciclovias e passeio público contínuo.

A acessibilidade está diretamente relacionada com a evolução da sociedade, das leis e, principalmente, com a questão cultural da população, ou seja, a forma de tratar as pessoas que apresentam alguma deficiência. Mesmo não sendo passível de solução imediata, conceitos e práticas de promoção da acessibilidade urbana estão sendo tratados com prioridade, como é possível observar na abordagem do arquiteto Castro (2009, p. 45): "Atualmente, é impossível pensarmos na elaboração de qualquer projeto sem levarmos em consideração as particularidades de cada indivíduo."

Nessa condição, a acessibilidade é tratada como ação política, em que a igualdade e a diferença são valores indissociáveis. Para que sejam garantidos à população o acesso e a utilização dos serviços públicos e privados, determinadas leis e normas regulamentam a acessibilidade. É o caso da NBR 9050 (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS, 2004), a qual determina as medidas e condições para se criar espaços adaptados, com autonomia, conforto e segurança. O Decreto Federal 5.296/04 regulamenta as leis n. 10.098 /2000 e 10.048/2000 e estabelece normas gerais e critérios básicos à promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida, determinando a adaptação dos espaços construídos, dos transportes coletivos e de todo o sistema de comunicação para as cidades do país, independentemente de seu porte.

As ações de planejamento dos municípios devem estar de acordo com o Estatuto da Cidade, Lei 10.257, de 2001, que tem como principal instrumento o Plano Diretor, obrigatório para as cidades, conforme o artigo 41 do Estatuto:

[...] i. com mais de vinte mil habitantes; ii. integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; iii. onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da Constituição Federal; iv. integrantes de áreas de especial interesse turístico; v. inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional. (BRASIL, 2001).

Embora exista uma "priorização" dos municípios que devam elaborar os planos diretores, seu desenvolvimento é irrestrito, podendo atingir todos os municípios brasileiros, desde que exista iniciativa política, capacidade técnica, aporte legal, bem como o atendimento dos preceitos do Estatuto da Cidade, conforme os artigos a seguir:

Art. 50. O programa busca a valorização dos locais de uso público e sua integração territorial, priorizando o convívio social e a acessibilidade universal aos espaços e aos equipamentos de uso público.
Art. 51. Na implementação do programa é adotada como diretriz a promoção da acessibilidade indiscriminada aos espaços públicos e equipamentos urbanos, bem como o incentivo a interação social. (BRASIL, 2001).

Existe ainda o conceito chamado “desenho universal”, responsável pela criação de ambientes ou produtos que podem ser usados por todos, sem restrições. Portanto, a fundamentação legal, além de garantir os direitos relacionados à acessibilidade, contribui no intuito de conscientizar a população para a importância da verdadeira inclusão social das pessoas que apresentam necessidades especiais ou mobilidade reduzida.

As leis que regulamentam a acessibilidade representam importante avanço para o movimento de luta pela inclusão social dos cidadãos com deficiência¹ ou com mobilidade reduzida.² As normas traduzem atitudes cotidianas, quando selecionadas, em um dever controlado pelo Estado, e criam condições para que os cidadãos possam cobrar das instituições a promoção e a garantia de seus direitos.

2.1 A ACESSIBILIDADE – AVANÇO NOS DIREITOS DE CIDADANIA

Na atualidade, as conquistas para a universalização dos acessos nos espaços urbanos e territoriais dos municípios são reduzidas; entretanto, existe um avanço determinado pela preocupação de contemplar a acessibilidade nas legislações municipais e que lentamente será revertido em ações práticas, que beneficiem a população, com maiores exigências nos deslocamentos.

Esse processo demanda trabalho e conscientização, mas se faz imprescindível, pois o acesso seguro e confortável para todos deve ser uma realidade implementada para os setores sociais, como previsto no Decreto n. 5.296.

Art. 8º Para os fins de acessibilidade considera-se: I acessibilidade: condição para utilização, com segurança e autonomia, total ou assistida, dos espaços, mobiliários e equipamentos urbanos, das edificações, dos serviços de transporte e dos dispositivos, sistemas e meios de comunicação e informação por pessoa portadora de deficiência ou mobilidade reduzida. (BRASIL, 2004).

No artigo 15, do mesmo decreto, estão descritas as condições específicas para a promoção da acessibilidade, em processos de planejamento urbano, como vias públicas, praças, instituições e outros.

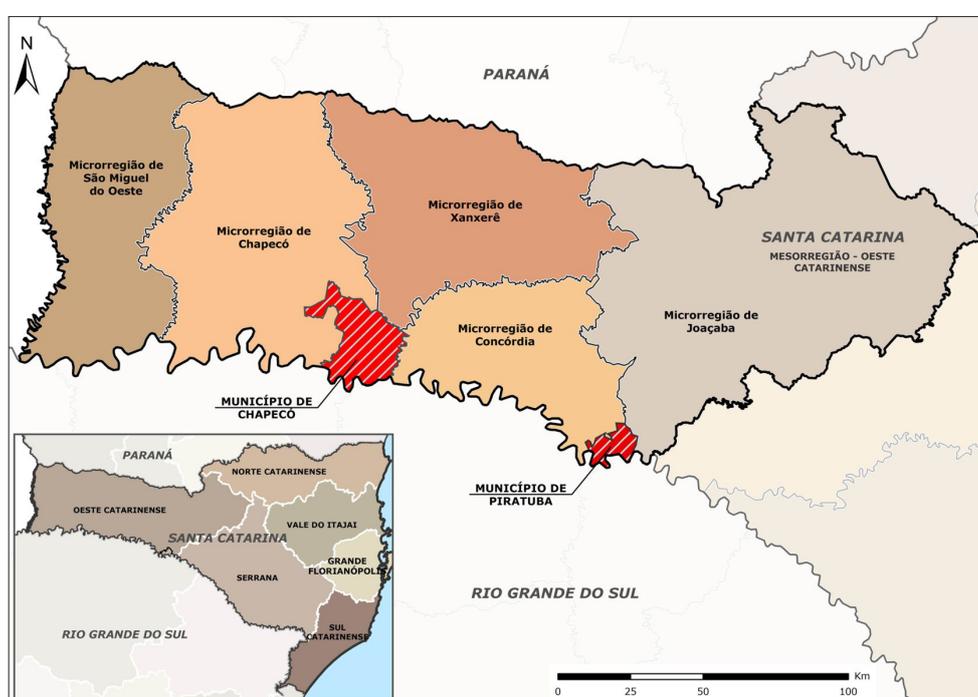
No planejamento e urbanização das vias, praças, logradouros, parques e demais espaços de uso público, deverão ser incluídos entre outras condições: i. a construção de calçadas para circulação de pedestres; ii. o rebaixamento de calçadas com rampa acessível e ou elevação da via para a travessia de pedestre em nível; iii. a instalação de piso tátil direcional e de alerta. (BRASIL, 2004). [O artigo 16] [...] preconiza que a utilização do mobiliário urbano deve garantir a aproximação segura e o uso por pessoa portadora de deficiência visual, mental ou auditiva, a aproximação e o alcance visual e manual, para as pessoas portadoras de deficiência física, em especial, aquelas em cadeira de rodas e a circulação livre de barreiras, atendendo às condições estabelecidas nas normas técnicas de acessibilidade da ABNT. [Incluem-se nas condições estabelecidas:] i. as marquises, os toldos, elementos de sinalização, luminosos e outros elementos que tenham sua projeção sobre a faixa de circulação de pedestres; ii. as cabines telefônicas e os terminais de auto-atendimento de produtos e serviço; iii. os demais elementos do mobiliário urbano. (BRASIL, 2004).

O dispositivo, *Da implementação da acessibilidade arquitetônica e urbanística*, desse Decreto, além de regulamentar a utilização do mobiliário urbano, menciona a acessibilidade na habitação de interesse social, como no artigo 28, inciso II, no caso de edificação multifamiliar, execução das unidades habitacionais.

Para além das determinações legais, observa-se uma mudança de postura no planejamento urbano e nas administrações municipais as quais têm privilegiado formas alternativas de deslocamentos, como as ciclo-vias, os passeios públicos eficientes e com continuidade do padrão edificativo (piso tátil); inclusive, contemplam os portadores de necessidades e com mobilidade reduzida.

3 UNIVERSALIZAÇÃO DA ACESSIBILIDADE EM MUNICÍPIOS DO OESTE CATARINENSE

Este artigo está atrelado à demonstração das características urbanas quanto à acessibilidade que apresentam dificuldades estruturais e uma mudança no padrão de postura em relação à implementação dessa infraestrutura nos municípios, independentemente de seu porte. Dessa forma, demonstram-se as características estruturais das acessibilidades nos municípios de Chapecó (médio porte) e Piratuba (pequeno porte), conforme o Mapa 1.



Mapa 1: Ambientes de estudo: cidades de Chapecó e Piratuba, no Oeste catarinense
Fonte: IBGE (2009b).

3.1 A ACESSIBILIDADE NO MUNICÍPIO DE CHAPECÓ

A maior dinâmica populacional da cidade de Chapecó, localizada no Oeste catarinense (Mapa 1), aconteceu a partir dos anos 1970, especialmente com a inserção de novas atividades econômicas, vinculadas ao complexo agroindustrial (produção vertical), o que gerou uma série de atividades agregadas, como a do metal-mecânico, de alimentos, de móveis e de serviços.

Na atualidade, constitui uma cidade de porte médio (IBGE, 2009a), com 174.189 habitantes; destes, 93% vivem no espaço urbano. Segundo o mesmo Instituto, parte importante desse contingente é de população idosa, em torno de 13.000 habitantes, ou seja, se somado ao restante da população com dificuldades de locomoção, representa um importante grupo social.

O Plano Diretor de Desenvolvimento Territorial do município de Chapecó foi elaborado em 2003 e apresenta, de forma ampla, iniciativas para atender às necessidades de acesso para as pessoas que apresentam

deficiência ou mobilidade reduzida. Em seu artigo 7º, como um de seus princípios, a universalização da mobilidade e acessibilidade territorial. A questão da acessibilidade é demonstrada nos artigos a seguir.

Art. 19. A estratégia de promoção do direito à cidade tem por objetivo promover o acesso amplo, universal e democrático e a inclusão social dos habitantes do Município aos benefícios e às oportunidades geradas pelo processo de urbanização e transformação do território. Art. 23. A estratégia de mobilidade e transporte coletivo tem por objetivos promover a organização e o planejamento do sistema de circulação territorial de Chapecó, implantando programas e projetos que promovam: [...] ii. a acessibilidade universal e a mobilidade a todas as regiões territoriais. Art. 50. O programa busca a valorização dos locais de uso público e sua integração territorial, priorizando o convívio social e a acessibilidade universal aos espaços e aos equipamentos de uso público. Art. 52. No atendimento à diretriz, o Poder Público promoverá: [...] ii. acesso indiscriminado aos espaços e equipamentos de uso público. (PREFEITURA MUNICIPAL DE CHAPECÓ, 2004).

Embora não tenha um programa específico, o Plano Diretor de Chapecó contempla determinadas medidas que beneficiam a acessibilidade e que vêm sendo implantadas no município, como a instalação de piso tátil direcional e de alerta para os cegos, a colocação de rampas para cadeirantes, em estabelecimentos e edificações.

A implantação foi regulamentada por Decreto Municipal (n. 16.137/2006), que remete aos proprietários dos imóveis a responsabilidade para a implantação dos acessos, posteriormente à implantação do Plano Diretor, quando houve intensa reivindicação da sociedade (em fase denominada Leitura Comunitária) para que os passeios públicos sofressem investimentos para a melhoria da acessibilidade (Fotografia 1).

Entretanto, a acessibilidade facilitada não é difundida em todo o território urbano do município, tampouco no espaço rural, uma vez que é comum a interrupção do passeio público, a não existência de rampas em determinados prédios públicos e incompletude e descontinuidade da implantação da infraestrutura adequada, tornando os espaços públicos para deslocamentos “precários” (primeira parte da Fotografia 1). Entretanto, principalmente nos espaços das principais avenidas urbanas, já existe infraestrutura adequada, como o piso tátil e as rampas de acesso (segunda parte da Fotografia 1).



Fotografia 1: Acessibilidade na cidade de Chapecó (SC)

3.2 A ACESSIBILIDADE NO MUNICÍPIO DE PIRATUBA

A cidade de Piratuba, localizada no Oeste catarinense (Mapa 1), possui uma caracterização econômica diversificada e embasada nas variáveis ambientais, como mantenedoras dos processos produtivos, especialmente das atividades turísticas, que todos os anos atraem milhares de pessoas, especialmente idosos, ou seja, pessoas com mobilidade reduzida.

Piratuba é um município de pequeno porte (IBGE, 2009a), com 4.446 habitantes; aproximadamente, 55% vivem no espaço urbano, local onde as acessibilidades são dificultadas pela geografia, caracterizada por geomorfologia em aclave, no Vale do Rio do Peixe. O município de Piratuba tem sua economia principal baseada no turismo; por essa característica, atende ao requisito do artigo 41, do Estatuto da Cidade, no qual é obrigatória a elaboração do Plano Diretor em municípios integrantes de áreas de especial interesse turístico.

Entre 2008 e 2009, houve a elaboração e aprovação do Plano Diretor do município; isso reflete a organização da administração pública local e dos municípios em efetivar o plano, a fim de oferecer as condições de organização e desenvolvimento planejado do município.

O Plano Diretor apresenta várias estratégias de promoção da acessibilidade universal, o que significa um avanço, tornando a atividade turística mais segura e confortável, gerando mais qualidade de vida, inclusive às pessoas que moram no município e às que, eventualmente, visitam-no.

O artigo 11 prevê que "A estratégia da mobilidade populacional municipal deve permitir a acessibilidade universal do cidadão no território municipal, inclusive de diferentes grupos étnicos, idosos e portadores de necessidades especiais e com mobilidade reduzida, gerando vínculos com os espaços regionais." (PREFEITURA MUNICIPAL DE PIRATUBA, 2009). Para essa efetivação, o município necessita adequar os espaços físicos, permitindo o acesso a todos os cidadãos.

As preocupações com a acessibilidade estão demonstradas na permissão de acesso aos equipamentos públicos, aos pavimentos das edificações, tanto comerciais e de serviços quanto em centro de eventos, escolas, clínicas, templos e térreo das edificações residenciais coletivas.

Outra abordagem do Plano Diretor de Piratuba é a padronização do passeio público, do sistema viário urbano, da sinalização geral e turística, das vagas para estacionamento interno, coberta e exclusiva, com acessibilidade adequada à área interna da edificação. Quanto aos passeios públicos, já existe uma "decisão política" de implantação de pisos adequados e que permitem a acessibilidade universal (segunda parte da Fotografia 2) e que será estruturada em parceria entre o Poder Público Municipal e a sociedade, nos principais acessos urbanos, o que já representa a implantação de uma ação contemplada no Plano Diretor.

No artigo 51, parágrafo 6º, artigo 58, parágrafo 5º, em usos previstos chamados de Zonas Residências Mistas, que contemplam áreas comerciais e de serviços, não é permitida a obstrução do passeio público e da acessibilidade das pessoas, com mobiliário de suporte às atividades econômicas, como mesas, cadeiras e similares, sob pena de recolhimento pelo Órgão responsável da Prefeitura Municipal de Piratuba. Essa medida, contemplada no Plano Diretor, reforça a necessidade de o passeio público ser utilizado exclusivamente para a acessibilidade.

Nos demais artigos que contemplam a acessibilidade, o Plano Diretor de Piratuba apresenta expressiva preocupação com a diversidade no interior do município. Esse Plano Diretor elaborado torna-se exemplo em razão do respeito às diferenças e da observação das leis de promoção da acessibilidade. Cabe à administração pública e aos municípios o esforço contínuo para a continuidade na implantação das diretrizes contempladas na Legislação municipal.



Fotografia 2: Acessibilidade na cidade de Piratuba (SC)

Organização: Juliana Rammé.

4 CONCLUSÃO

Uma das características dos processos de urbanização no Brasil é a implantação de infraestrutura para a mobilidade urbana, ou seja, a priorização para os deslocamentos com veículos automotores, desprivilegiando outras formas de mobilidade.

As conquistas que fazem parte de um processo de promoção da acessibilidade são recentes e gradativas e dependem de um trabalho, com base no planejamento, que possa estabelecer prioridades e objetivos nas gestões dos municípios.

São muitas as dificuldades enfrentadas pelas pessoas que apresentam deficiência ou mobilidade reduzida; entre tantas barreiras, está a falta de acessibilidade, uma vez que limita o direito de praticar ativamente sua cidadania.

Nesse sentido, a discussão deste artigo instiga a avaliar as reais condições do espaço público municipal. É preciso conscientizar-se de que garantir o direito e a efetivação da acessibilidade é proporcionar às pessoas, melhores condições de acesso e circulação nos municípios, principalmente àquelas que apresentam mobilidade reduzida ou deficiência.

No município de Chapecó, a acessibilidade está presente no Plano Diretor Municipal; entretanto, cinco anos após sua regulamentação, a implantação dos passeios públicos adequados aos portadores de necessidades especiais e com mobilidade reduzida ainda é incompleta.

No município de Piratuba, existe uma parceria entre o Poder Público Municipal e a sociedade para que a ampliação da acessibilidade urbana, nas principais vias de forma sistemática, constitua uma das primeiras diretrizes para a implantação efetiva do Plano Diretor, melhorando a qualidade de vida dos munícipes e dos cidadãos transitórios.

Abstract

The director's plan is a fundamental law that establish the guidelines and the rules to the local territory development, thus, is an instrument fundamental to the exercise of the citizenship, because treat of topics that are of the population interesting, as the question of the accessibility in the municipal territory. This is a indispensable conditional to the conquest of the right or the liberty of to come and to go, what beget economy to the municipal district, permitting the equalization of opportunities, principally to the people that present deficiency or reduce mobility. Through of the accessibility the includes many adequacyies in the urban equipaments : how acess ramp, causeway with touch floor, among others measure destiny to the elimination or reduced of the loam-pit in the acessibility promotion. The discussion and the implementation of the conditions of the acessibility of the municipal district, specially in the urban environment, is a process gradative and indispensable that demonstrate the respect to the human diverseness. Is consensus that the benefits conquered by the people with deficiency, when effected benefited all the poppulation. Of this form, an environment inclusively improvement the comprehension and the respect to the diferences and principally enable better life conditions to the people that of form indispensable neecessitated of the adaptations and adequacy foressen in law, being that this characterization was verified, in this article, from the examples of the municipal district as Chapecó and Piratuba, both in Santa Catarina.

Keywords: Acessibility. Director Plan. Citizenship.

Notas explicativas

¹ Conforme a Resolução n. 112 CEE/SC, parágrafo 1º, "A pessoa com deficiência é aquela que apresenta restrição física, mental ou sensorial, de natureza permanente ou transitória, que limita o desempenho de uma ou mais atividades da vida diária."

² É o caso de gestantes, pessoas com crianças no colo, obesos e uma parcela significativa de pessoas idosas.

REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR 9050 – Acessibilidade a edificações, mobiliário, espaços e equipamentos urbanos**. Rio de Janeiro, 2004.

BERNARDY, Rógis J.; MONTEIRO, Ricardo R.; ZUANAZZI, Jeancarlo. **Território, planejamento e gestão: um estudo do Oeste catarinense a partir da região da Amosc**. Chapecó: Palotti, 2008.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 1988.

_____. Decreto n. 5.296, de 2 de dezembro de 2004. Regulamenta as leis n. 10.048, de 8 de novembro de 2000, que dá prioridade de atendimento às pessoas que especifica, e 10.098, de 19 de dezembro de 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 3 dez. 2004.

_____. **Lei 10.267**, de 28 de agosto de 2001. Estatuto da Cidade. Altera dispositivos das leis n. 4.947, de 6 de abril de 1966 e dá outras providências. Brasília, DF, 2001.

CASTRO, Eduardo. Projeto de vida. **Sentidos**, São Paulo, n. 49, p. 45, 2009.

IBGE. **Estimativas das populações residentes nos municípios em 2009**. Rio de Janeiro, 2009a. Disponível em: <www.igbe.gov.br/estimativas>. Acesso em: 1 nov. 2009.

_____. **Mapas temáticos das mesorregiões**. Rio de Janeiro, 2009b. Disponível em: <www.igbe.gov.br>. Acesso em: 1 nov. 2009.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CHAPECÓ. **Decreto n. 16.137/2006**. Dispõe sobre a padronização para a construção, reforma ou substituição da pavimentação dos passeios públicos no município de Chapecó, Chapecó, 2006.

_____. **Lei Complementar 202, de 4 de janeiro de 2004, que institui o Plano Diretor de Chapecó**. Chapecó, 2004.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PIRATUBA. **Plano Diretor de Piratuba**. Piratuba, 2009.

SOUZA, Marcelo L. **ABC do planejamento urbano**. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

_____. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanas**. 3. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

VILLAÇA, Flávio. **Espaço intra-urbano no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Studio Nobel, 2001.