



LEGISLAÇÃO SOBRE ACESSIBILIDADES À REABILITAÇÃO DE EDIFÍCIOS: (IN) FLEXIBILIDADE DA APLICAÇÃO

FERREIRA, Ana Teresa Vaz (1)

(1) Instituto Politécnico de Castelo Branco, vaz.ferreira@ipcb.pt

RESUMO

A prática da reabilitação de edifícios e da conservação do património tem suscitado discussões em diversos domínios na sociedade atual. A preocupação com a questão da acessibilidade no edificado não deixa de emergir, visto a crescente exigência da sociedade de melhores condições das habitações quanto ao desempenho, conforto e segurança, aliado às necessidades das pessoas com necessidades especiais e ao fenómeno do envelhecimento da população.

As regulamentações de acessibilidade em edifícios estão vocacionadas para aplicação em construções novas, e não em intervenções no parque edificado. Dessa forma, a adoção de práticas de reabilitação tem incorporado constrangimentos e dificuldades de carácter tecnológico, arquitetónico e económico e, com isso, tem causado destruição parcial ou integral dos valores patrimoniais em si e, conseqüentemente, da sociedade.

O objetivo deste trabalho consiste em analisar e comparar as principais facilidades/dificuldades na aplicação das regulamentações de acessibilidades em vigor em países europeus, nomeadamente a sua aplicação ao edificado existente, analisando-se os casos de Portugal, Espanha e Escócia. As soluções/propostas alternativas à legislação identificadas aplicadas à um caso de estudo real, permite realizar um diagnóstico de análise dos impactos dessa aplicação. A regulamentação espanhola dá um importante contributo quando estabelece princípios de intervenção que norteiam as decisões dos profissionais. Dessa forma, direciona-os a encontrarem soluções alternativas, entendidas como aquelas que cumprem total ou parcialmente a regulamentação. Ainda que haja incompatibilidades para alcançar os níveis regulamentares fixados, é possível realizar um cumprimento ajustado à situação do edifício, sem comprometer sua integridade e identidade.

Palavras-chave: Reabilitação de edifícios. Regulamentação sobre acessibilidade. Flexibilidade nas intervenções em edifícios.

ABSTRACT

The practice of building rehabilitation and heritage conservation has sparked discussions in various domains in today's society. Concern with the issue of accessibility in the building continues to emerge, given the growing demand from society for better housing conditions in terms of performance, comfort and safety, combined with the needs of people with special needs and the phenomenon of population aging, which has put the issue into great evidence in the current context.

Accessibility regulations in buildings are intended for application in new buildings, not interventions in the built park. Thus, the adoption of rehabilitation practices has incorporated technological, architectural and economic constraints and difficulties and, thus, has caused partial or complete destruction of the patrimonial values themselves and, consequently, of society.

The aim of this paper is to analyze and compare the main facilities/difficulties in the application of accessibility regulations in force in European countries, namely its application to the existing building, analyzing the cases of Portugal, Spain and Scotland.

The alternative solutions/proposals identified to the legislation applied to a real case study, allows to make a diagnosis analysis of the impacts of this application. Spanish regulations make an important contribution when it establishes principles of intervention that guide the decisions of professionals. Thus, it directs them to find alternative solutions, understood as those that fully or partially comply with the regulation. Even if there are incompatibilities to reach the established regulatory levels, it is possible to achieve compliance adjusted to the building's situation, without compromising its integrity and identity.

Keywords: Rehabilitation of buildings. Accessibility's Regulation. Flexibility in building's interventions.

1 INTRODUÇÃO

A adoção de práticas de reabilitação, sejam elas parciais ou integrais, incorpora valores como a evolução histórica e cultural de uma sociedade, a proteção ambiental, os valores patrimoniais do edifício, a concepção arquitetônica da época da construção, os sistemas construtivos e os materiais utilizados. Alguns destes valores não são relevantes para as novas construções e notavelmente, também não têm sido cuidadosamente verificados na reabilitação.

Claramente a regulamentação existente está vocacionada para edifícios novos, suscitando em dificuldades de caráter tecnológico, arquitetônico e econômico na sua aplicação em casos de intervenção sobre o patrimônio edificado, o que tem implicado na destruição parcial ou integral dos valores patrimoniais e construtivos, sendo uma realidade no contexto mundial. Nuno Valentim complementa: "As referências às construções existentes surgem, ao lado das construções novas, sem revelar atenção consciente pela natureza muito distinta daquelas em relação a estas, nem contemplar qualquer tipo de ajuste às circunstâncias específicas deste extenso patrimônio" (LOPES, 2015, p. 68).

Para tentar impulsionar a discussão da regulamentação subjacente na reabilitação de edifícios e as suas implicações práticas, o objetivo geral desta pesquisa é desenvolver um estudo de análise e comparação do quadro regulamentar atual, das tolerâncias admitidas na aplicação dos regulamentos de acessibilidade e as soluções encontradas para tentar perceber a maneira como países europeus como Portugal, a Espanha e a Escócia enfrentam a temática da acessibilidade na reabilitação de edifícios, e como se comportam nas situações em que a existência dos constrangimentos impedem ou desaconselham a aplicação das normas em vigor.

No âmbito da regulamentação, é feita uma análise documental das normas técnicas referentes aos regimes de acessibilidades, igualmente para Portugal, Espanha e Escócia. Para efeitos de comparação, são identificadas também as opções de flexibilização das exigências de cada norma (quando existirem), além das exceções ou medidas compensatórias para a reabilitação. Ainda enquadrada na análise documental, são identificadas as propostas e soluções encontradas para

os países estudados, através da consulta de documentos adicionais aos regulamentos atuais. Posteriormente, é feito um trabalho de observação de um caso de estudo utilizado para aplicação das normas técnicas e das soluções alternativas, de forma sintetizada, com o objetivo de avaliar a aplicação das normas técnicas portuguesas e compará-las com o impacto das soluções alternativas propostas para cada um dos países.

2 ANÁLISE REGULAMENTAR PARA A REABILITAÇÃO

2.1 Contexto português

Em Portugal, foi realizado um estudo denominado *Regulamentação técnica da construção nas obras em edifícios existentes*, elaborado por uma Comissão Redatora composta por oito entidades nacionais, entre elas o Laboratório Nacional de Engenharia Civil, em que determina as exigências técnicas mínimas para a reabilitação de edifícios antigos. O estudo teve como objetivo efetuar “[...] uma análise da aplicação das normas legais e regulamentares em vigor nas obras em edifícios habitacionais existentes”, com abrangência aos cinco domínios regulamentares, entre eles a acessibilidade (LNEC, 2017).

Considera-se que a impossibilidade técnica e econômica de realizar adaptações de melhoria das condições de acessibilidade, garante aos edifícios que não cumpram integralmente as Normas Técnicas de Acessibilidade (NTA). Algumas situações dessas podem ocorrer devido à dimensão ou implantação do edifício, topografia do terreno, etc. Nos casos em que não há justificação para que o edifício seja totalmente acessível, face as atividades, usos e os tipos de utilizadores, propõe-se “graduar a obrigação de observar o disposto nas NTA, [...] tendo em conta a extensão da intervenção” (LNEC, 2017, p. 57). Além disso, no contexto urbano, o cumprimento das NTA deve ser dispensado quando a implantação urbana não for adequada à acessibilidade ao edifício.

No caso de intervenções profundas, em que há, por exemplo, a reconstrução completa do interior do edifício, esta por sua vez, não deve ser considerada exceção para observação das NTA. Como benefício a quem cumprir com as exigências das NTA, a proposta é atribuir um prêmio fiscal, o que de certa forma pode vir a incentivar a dinamização da reabilitação.

2.2 Contexto espanhol

Com as insuficiências observadas ao longo da aplicação do Código Técnico de la Edificación – documento espanhol que assegura exigências básicas de qualidade dos edifícios – houve a necessidade de uma revisão e ampliação, além de um guia de apoio à interpretação regulamentar, publicado com o título *Guia de Aplicación del CTE a Edificación Existente*. Com a dificuldade em alcançar padrões de qualidade desejáveis, o guia estabelece os três critérios gerais aplicáveis ao edificado existente na base

do ajuste regulamentar: o não-agravamento, a proporcionalidade e a flexibilidade.

O modelo espanhol demonstra que é possível agir sobre a legislação existente, quando introduz conceitos de moderação das exigências regulamentares sem que haja o completo descumprimento, permitindo a utilização desses três critérios gerais. Demonstra que é possível intervir até onde seja técnica e economicamente viável através de ajustes razoáveis, entendido como as modificações e adaptações adequadas às necessidades do edifício sem impor cargas desproporcionadas e sem que isso possa ser entendido como um incumprimento da legislação, e sim, um cumprimento ajustado.

Para efetiva intervenção, deve existir um planejamento global metodológico, que compreende um diagnóstico inicial do edifício, conhecimento das características e particularidades, para entendimento global do seu funcionamento e garantia da melhor escolha e decisão de intervenção.

Num segundo momento, um diagnóstico e reflexão para elaboração do projeto, com o objetivo de levantar as informações relevantes sobre a sua vertente e análise sobre o cumprimento das exigências atuais da normativa, para determinar os caminhos da intervenção. Por fim, a vida útil do edifício, que resulta na importância de obras de manutenção e inspeções periódicas para preservar e desacelerar o processo natural de degradação.

2.3 Contexto escocês

O Guia originalmente intitulado por *Conversion of traditional buildings – Application of the Scottish Building Standards*, publicado em 2007, tinha como objetivo auxiliar os proprietários de edifícios, as autoridades locais e os profissionais da área da construção a encontrar maneiras de aplicação da regulamentação na conversão e adaptação do patrimônio tradicionalmente conhecido na Escócia, visto a dificuldade de atender aos requisitos dos novos padrões funcionais mantendo a integridade histórica do patrimônio em questão.

Em termos práticos, ilustra as situações que podem ser alcançadas de forma satisfatória, buscando-se o equilíbrio dos padrões da construção, materiais e desempenho dos edifícios e as particularidades e características de cada um deles. É então dizer que se trata de uma reinterpretação através de um manual de referência, que busca fornecer confiança para se alterar e moldar o tecido mais antigo às novas exigências e necessidades atuais, e ajudar a criar um futuro sustentável para ele.

A conversão de um edifício não infere que ele não alcançará benefícios em relação à condição pré-existente. Pode ainda significar o

aperfeiçoamento e garantia de maior conforto e bem-estar dos ocupantes, através da melhoria dos acessos, maior eficiência energética, melhor conforto térmico e acústico, entre outros. Por isso, a importância do desenvolvimento de guias como este, que tendem a desmistificar o conceito de que interferir em um edifício antigo necessariamente implicará na perda de suas características originais e da sua trajetória histórica e cultural.

O guia, portanto, concede maior flexibilidade no cumprimento dos padrões da construção, de forma a atender adequadamente às necessidades dos edifícios e usuários. Não aborda necessariamente todos os aspectos da construção e, portanto, não restringe o potencial criativo e amplo das intervenções, mas busca identificar as dificuldades nos casos de alteração ou adaptação no edificado existente e propor soluções satisfatórias, respeitando os princípios de conservação do edifício.

De uma maneira geral, os princípios gerais para a conversão dos edifícios históricos determinam que os elementos do patrimônio não podem ser perdidos sem que antes haja uma análise cuidadosa dos meios disponíveis para conservá-lo, assim como orienta para a gestão sustentável da intervenção, que não comprometa o significado histórico e cultural, e que seja realizado de acordo com um plano de conservação, com grau mínimo de destruição e com a utilização de materiais adequados. É imprescindível para um trabalho de conversão, uma investigação e avaliação para estudo de viabilidade, dado que a complexidade do edifício, seu valor histórico e cultural, sua escala e localização podem influenciar nos custos. Para elaboração desse estudo, é recomendável executar anteriormente um plano de conservação para que a proposta de intervenção seja devidamente formalizada.

3 CASO DE ESTUDO

3.1 Enquadramento

O caso de estudo é um edifício de habitação localizado na Rua Direita nº 226, na cidade de Viseu, em Portugal. Trata-se de um edifício do século XIX, multifamiliar com subsolo e mais quatro pavimentos, com desníveis interiores. Isto é, os planos dos apartamentos frontais não coincidem com os planos dos apartamentos posteriores, tendo uma diferença de cota de aproximadamente dois metros. Além disso, o terreno está em declive, e por isso a existência do subsolo.

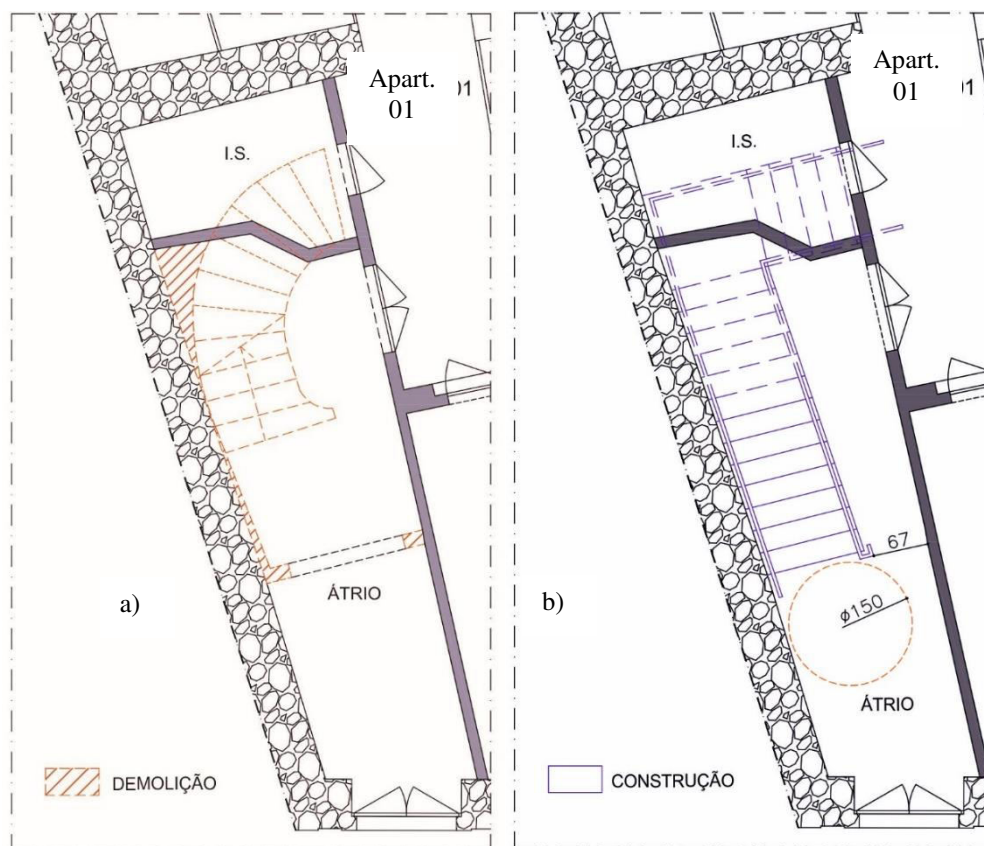
A escolha deste caso de estudo baseia-se na complexidade da intervenção, por se tratar de um edifício com características arquitetônicas tradicionais, inserido em área urbana consolidada e com valores patrimoniais identificáveis. A aplicação das normas de acessibilidade gera uma importante reflexão acerca das decisões de intervenção para a resolução da problemática.

3.2 Aplicação da regulamentação/soluções alternativas

Para efeitos de análise do nível de destruição, foram realizadas simulações de intervenção, analisando-se as alterações necessárias de forma a cumprir os requisitos mínimos aplicáveis em cada uma das regulamentações estudadas, aplicando-se ainda todas as regras de flexibilidade existentes em algumas delas.

A alteração das caixas de escada neste edifício envolve grandes intervenções, como demolição de parte da construção e perda de valor histórico e arquitetônico dos elementos originais. A título de exemplo, na Figura 1 abaixo, faz-se uma demonstração da alteração da escada do pavimento térreo, originalmente em formato curvo (Figura 1a), para uma escada linear de acordo com as exigências das NTA (Figura 1b).

Figura 1a) e b): Reconstrução da escada do pavimento térreo



Fonte: Produção do autor (2018)

Nota-se que nesta situação, haveria a necessidade de demolição (Figura 1a) de parte da alvenaria em pedra da divisa do edifício e da alvenaria que separa o Átrio, uma vez que a escada linear teria uma extensão maior. Percebe-se uma melhoria na largura útil entre a escada e a alvenaria no sentido de acesso ao apartamento 01, que antes era de 0,51m e passa a ser de 0,67m.

Fazendo-se uma síntese da análise do caso de estudo, de acordo com o Quadro 1, é possível concluir a ocorrência de cada um dos níveis de destruição no caso da aplicação das exigências das NTA.

Quadro 1 – Síntese da análise dos níveis de destruição com a aplicação das NTA

| Nível de destruição | Aplicação das NTA |
|--|-------------------|
| Nível 1 Reabilitação ligeira | 18% |
| Nível 2 Reabilitação média | 37% |
| Nível 3 Reabilitação profunda | 41% |
| Nível 4 Reabilitação excepcional | 4% |

Fonte: Produção do autor (2018)

O Nível 3 aparece com mais frequência na aplicação das NTA, com 41%. Isso significa que a regulamentação portuguesa de acessibilidades provocará uma reabilitação profunda no edificado se aplicada sem qualquer flexibilidade para resolver as dificuldades encontradas no caso de estudo. Concluiu-se que, muitas vezes, as características arquitetônicas dos edifícios existentes impedem a aplicação integral das NTA. No caso particular desse edifício, observou-se que a lógica construtiva é de extrema complexidade. Existe uma incompatibilidade entre as características dimensionais, as escolhas construtivas e os materiais, o que também contribui para que qualquer alteração seja difícil de ser executada.

De uma maneira geral, perante o cumprimento integral das exigências das NTA, o edificado existente é colocado diante de uma situação em que há consequências de enorme grandeza para a construção. E aqui ainda podemos considerar que a alteração arquitetônica é somente um dos fatores de destruição, sem mencionar outros valores que são colocados em risco.

Se, ao invés de aplicar integralmente as exigências das NTA, forem consideradas soluções alternativas, 57% das soluções apresentariam o Nível 1 – reabilitação ligeira e 43% apresentariam o Nível 2 – reabilitação média. Não se verificando a ocorrências dos Níveis 3 e 4.

Quadro 2 – Síntese da análise dos níveis de destruição com a aplicação das soluções alternativas

| Nível de destruição | Aplicação das soluções alternativas |
|--|--|
| Nível 1 Reabilitação ligeira | 57% |
| Nível 2 Reabilitação média | 43% |
| Nível 3 Reabilitação profunda | 0% |
| Nível 4 Reabilitação excepcional | 0% |

Fonte: Produção do autor (2018)

Nesse caso, demonstra-se que as soluções alternativas encontradas, quando adotadas, podem causar um menor impacto destrutivo no edificado.

Quanto à solução da problemática da acessibilidade, diante das situações das dificuldades apresentadas, para 76% das situações não foram encontradas soluções alternativas às NTA nem em Portugal, nem na Espanha e nem na Escócia. Vale lembrar que as NTA não permitem a manutenção do existente, a não ser com a aplicação do Regime Excepcional de Reabilitação Urbana (RERU). As outras regulamentações permitem a manutenção sem alteração. Apenas 12% das situações apresentam soluções alternativas aos regulamentos que resolvem integralmente os problemas de acessibilidade, e 8% resolvem parcialmente.

Com os resultados apresentados, conclui-se que o cumprimento da regulamentação portuguesa, previsto nas NTA, provocaria obras de demolição em uma ação de adaptação para a acessibilidade no edifício usado como caso de estudo. De facto, não são propostas soluções para todos os problemas encontrados no edifício, mas é notável a evolução da regulamentação espanhola e da escocesa quanto à tentativa de amenizar os obstáculos da acessibilidade.

Essa evolução tem relação, principalmente, com os conceitos presentes nos regulamentos de adaptabilidade, proporcionalidade e flexibilidade para compatibilizar a intervenção com o existente, uma vez que sugerem um caminho para a dinamização da reabilitação de edifícios, tendo em vista a dificuldade de determinar exigências específicas nesse contexto.

De maneira geral, é possível perceber que as soluções alternativas podem não ser ideais em vários aspetos, porém podem ser menos intrusivas e mesmo assim contribuir para um ambiente construído mais inclusivo.

4 CONCLUSÃO

As ações de reabilitação urbana tornaram-se fundamentais como forma de impulsionar o setor imobiliário, o desenvolvimento de áreas abandonadas e a dinamização da economia. O percurso da evolução da cidade e do desconhecimento da importância do contexto histórico e arquitetônico do edificado corrente tem suscitado na apropriação do património edificado como estratégia política e financeira. As ações de intervenção acabam, muitas vezes, por não responder aos interesses do mercado imobiliário e ao nível de destruição imposto por uma oportunidade de investimento, em que o resultado é um edifício aparentemente atraente na “casca”, mas que passou por grandes destruições e perdas de valores patrimoniais do “esqueleto”.

Aliado a esse interesse lucrativo, o cumprimento das normas técnicas da construção (instruídas para construção nova) em edificado existente tem exigido transformações significativas a nível construtivo (algumas até irreversíveis), e que conseqüentemente tem provocado a perda de valores patrimoniais característicos de uma evolução histórica, arquitetônica e cultural.

A proposta de análise dos regulamentos vigentes nos contextos de Portugal, da Espanha e da Escócia, na intenção de observar a evolução dos estudos que envolvem a acessibilidade nas ações de reabilitação de edifícios, culminou em uma reflexão a respeito do desajuste e falta de compatibilização dos instrumentos legais com a aplicação prática. São inúmeras as dificuldades na interpretação das regulamentações, o que tende a ser um impedimento para a sua aplicação, e conseqüentemente para o seu cumprimento. As dificuldades decorrem principalmente por não fazerem distinção entre as construções novas e as existentes, enquanto o nível de exigência é elevado. O estudo desenvolvido pelo LNEC, *Regulamentação técnica da construção nas obras em edifícios existentes*, acrescenta:

“[...] a maioria das disposições adota uma formulação prescritiva que é demasiado rígida perante a variedade de situações que se encontram na reabilitação de edifícios, e para cumprir algumas disposições pode ser necessário adotar soluções inconvenientes ou realizar trabalhos desadequados” (LNEC, 2017).

A ideia de tratar os desajustes dos regulamentos, de forma a flexibilizar as normas para garantir melhores adequações às obras, parece um caminho muito favorável para o sucesso das intervenções no edificado existente. Mesmo não permitindo o acesso autónomo de utilizadores de cadeiras de rodas, a melhoria da acessibilidade para a população com limitações transitórias, nomeadamente decorrentes do envelhecimento da população, são fundamentais para contribuir para a inclusão social. Verifica-se no contexto regulamentar dos três países, que já existem

estudos alternativos, dentro de um padrão viável do ponto de vista econômico, arquitetônico, estrutural, ou que tenha maior grau de adequação efetiva possível dos critérios regulamentares da forma de intervenção.

De maneira geral, encontrar soluções alternativas que resolvam ou reduzam os problemas de acessibilidade na edificação tem sido uma tarefa complexa, uma vez que modificar um elemento resulta na alteração de outro. Há ainda o fato de que adotar uma única solução para um problema que seja eficiente em todas as situações é, muitas vezes, impraticável. Cada edifício tem a sua carga histórica e cultural, expressa nos traços da implantação, na compartimentação interna, nos sistemas construtivos e nos elementos arquitetônicos. Portanto, tratar estas particularidades de forma generalizada nem sempre vai trazer bons resultados para a intervenção.

As decisões de intervenção incorporam fatores como: o valor histórico e cultural do edifício para a sociedade, a condição e estado em que ele se encontra, suas características arquitetônicas e construtivas e a disponibilização de recursos financeiros para as obras; fatores estes determinantes para que o projetista ou construtor observe de forma cuidadosa para o edifício. A regulamentação espanhola dá um importante contributo neste sentido, quando estabelece princípios de intervenção que norteiam as decisões dos profissionais. A adoção destes princípios direciona-os a encontrarem soluções alternativas, entendidas como aquelas que cumprem total ou parcialmente a regulamentação. Ainda que haja incompatibilidades para alcançar os níveis regulamentares fixados, é possível realizar um cumprimento ajustado à situação do edifício. Estas quando documentadamente justificadas sob responsabilidade do projetista, podem configurar-se como um caminho possível para a melhoria e adequação dos espaços construídos.

O contributo esperado desta pesquisa é instigar uma reflexão diante dos impedimentos existentes e das possibilidades encontradas, no intuito de gerar uma discussão acerca do que deve ser executado com o que efetivamente é possível de ser executado.

REFERÊNCIAS

- VALENTIM LOPES, Nuno. **Projeto, patrimônio arquitetônico e regulamentação contemporânea**: sobre práticas de reabilitação no edificado corrente. 2015. Tese (Doutorado em Arquitetura) - Faculdade de Arquitetura da Universidade do Porto, Porto, 2015.
- LABORATÓRIO NACIONAL DE ENGENHARIA CIVIL (Portugal). **Regulamentação técnica da construção nas obras em edifícios existentes**: Análise da aplicação e sugestões de melhoria. Lisboa: [s. n.], dez/2017. Disponível em: <http://repositorio.lnec.pt:8080/jspui/handle/123456789/1010193>. Acesso em: 25 out. 2018.
- MINISTERIO DE FOMENTO (Espanha). **Código Técnico de la Edificación**. Madri: [s. n.], jan/2013. Disponível em: https://www.codigotecnico.org/images/stories/pdf/realDecreto/Parte_I_version_modificaciones.pdf. Acesso em: 25 out. 2018.
- UNIDAD DE CALIDAD EN LA CONSTRUCCIÓN, INSTITUTO DE CIENCIAS DE LA CONSTRUCCIÓN EDUARDO TORROJA (Espanha). **Guia de Aplicación Del CTE a Edificación Existente**. Madri: [s. n.], jan/2014. Dirección General de Arquitectura, Vivienda e Suelo, Ministério de Fomento.
- URQUHART, DENNIS. **Guide for practitioners. Conversion of traditional buildings. Application of the Scottish Building Standards - Part 2**. Jan. 2007. Technical conservation, research and education Group. Historic Scotland, Edimburgo.
- AGUIAR REIS CABRITA, José; APPLETON, João. **Guião de Apoio à Reabilitação de Edifícios Habitacionais**: Volume 2. 2005. Relatório técnico - Laboratório Nacional de Engenharia Civil, Lisboa, 2005.
- PORTUGAL. **Decreto-Lei nº 163, de 8 de agosto de 2006**. Diário da República n.º 152, 1ª Série. Lisboa, 2006.
- MINISTÉRIO DO AMBIENTE, DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL. **Decreto-Lei nº 307, de 23 de outubro de 2009**. Diário da República n.º 206, 1ª Série. Lisboa, 2009.
- MINISTÉRIO DO AMBIENTE, DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E ENERGIA. **Decreto-Lei nº 53, de 8 de abril de 2014**. Diário da República n.º 69, 1ª Série. Lisboa, 2014.