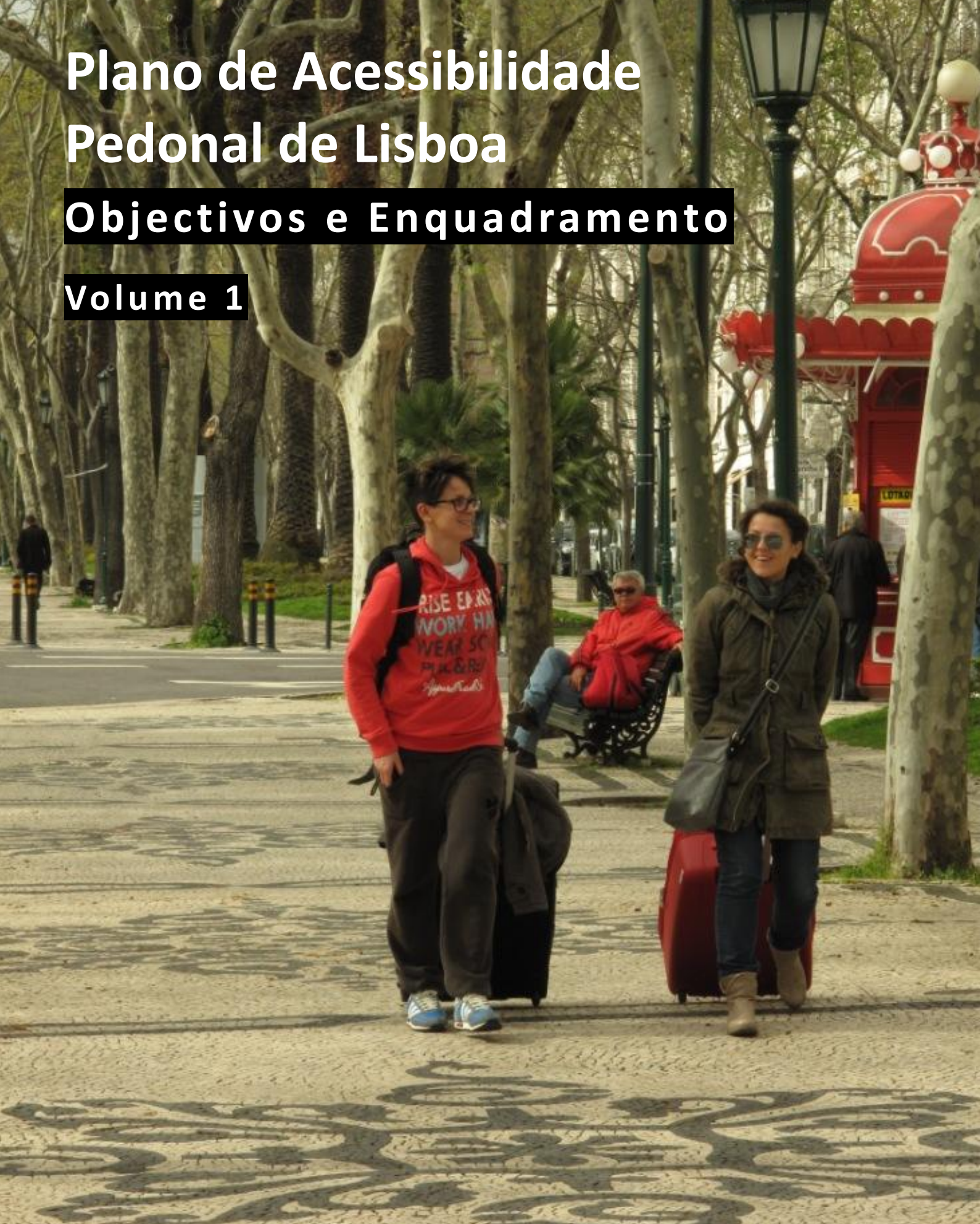


Plano de Acessibilidade Pedonal de Lisboa

Objectivos e Enquadramento

Volume 1



CÂMARA MUNICIPAL DE LISBOA



UNIÃO EUROPEIA
Fundo Social Europeu



GOVERNO DA REPÚBLICA
PORTUGUESA



PROGRAMA OPERACIONAL POTENCIAL HUMANO



QUADRO DE REFERÊNCIA
ESTRATÉGICO
NACIONAL
PORTUGAL 2007-2013

Ficha Técnica

Plano de Acessibilidade Pedonal de Lisboa Volume 1 – Objectivos e Enquadramento

Presidente da CML

António Costa

Vereador da Mobilidade

Fernando Nunes da Silva

Equipa do Plano

Pedro Homem de Gouveia (Coordenador)

Pedro Alves Nave (Coordenador Adjunto)

Jorge Falcato Simões (Coordenador Adjunto)

Vanda Lopes, Sandra Moço, Carla Rosado, Helder Cristóvão, João Mendes Marques, Sara Rodrigues

Colaboração: Rui Guerreiro (DMPO), Maria José Velho Santos (DIUG)

Investigadores Associados: Pedro Morais, Sara Lopes, Inês Coutinho

Participação: Dora Alexandre, Paulo Cambra, Danae Esparza Lozano

Colaboração no Volume 1

Teresa Craveiro, Paulo Santos, Ana Sofia Rocha, Ana Lúcia Antunes (Equipa de Projeto do PLH)

Teresa Almeida, Ana Pinho (Equipa Lisboa 2020)

Comissão de Acompanhamento do Plano

Ana Sofia Antunes (Coordenadora)

Imagens

Todos os desenhos técnicos, esquemas, ilustrações e fotos são da autoria do Núcleo de Acessibilidade Pedonal, salvo indicação em contrário.

Foto da capa

Sara Rodrigues

Julho de 2013

Informações Adicionais sobre este volume:

nucleo.acessibilidade@cm-lisboa.pt

<http://acessibilidade.cm-lisboa.pt>

PÁGINA EM BRANCO

PÁGINA EM BRANCO

Índice

PARTE I – O PLANO	7
1. Introdução.....	9
2. Acessibilidade: do conceito ao desafio	13
3. Metodologia	15
3.1. Um Plano-Processo.....	15
3.2. Âmbito e Áreas Operacionais.....	16
3.3. Questões-Chave.....	17
3.4. Grupos de Trabalho.....	18
3.5. Dinâmica dos Trabalhos.....	19
3.6. Recolha de Dados	22
3.7. Participação.....	23
3.8. Acção.....	25
PARTE II – Enquadramento.....	27
4. Enquadramento Jurídico	29
4.1. A Acessibilidade como Direito	29
4.2. Lei Anti Discriminação	30
4.3. Acessibilidade nas Edificações	31
4.4. Regulamento Municipal	33
4.5. Novas Implicações	34
5. Enquadramento nos Instrumentos Municipais	37
5.1. Carta Estratégica de Lisboa	37
5.2. Lisboa-Europa 2020	38
5.3. Agenda 21 Local.....	39
5.4. Programa Local de Habitação.....	39
5.5. Plano de Desenvolvimento Social.....	40
5.6. Lisboa Cidade Saudável	41
5.7. Plano Gerontológico	41
5.8. Cartas de Equipamentos	42
5.9. PDM.....	43
5.10. PMOT	44
5.11. RMUEL	45
6. Caracterização	47
6.1. População.....	47
6.2. Meio Físico	64
6.3. Organização Autárquica	76
6.4. Experiência da CML	82
7. O Estado da Arte	89

7.1.	Boas Práticas na Ação Municipal	89
7.2.	O Desafio do Património Histórico Edificado	93
PARTE III – Orientações Estratégicas		97
8.	Estratégia Global do Plano	99
PARTE IV - Mecanismos de Execução, Gestão e Avaliação do Plano		101
9.	Mecanismos Políticos de Compromisso e Acompanhamento	103
9.1.	Proposta Global de Plano	105
9.2.	Proposta Anual de Execução	105
9.3.	Relatório Anual de Execução	105
10.	Financiamento do Plano	107
10.1.	“Não-Custos” e Custos Já Assumidos	107
10.2.	Investimento Municipal	108
10.3.	Financiamento Externo	112
11.	Execução pelos Serviços Municipais	115
12.	Programação das Ações do Plano	117
12.1.	Operacionalização e Programação	117
13.	Coordenação do Plano	119
13.1.	Equipa do Plano	119
13.2.	Comissão de Acompanhamento	121
13.3.	Painel Consultivo	121
13.4.	Ferramentas de Apoio à Gestão	122
14.	Articulação com outros Instrumentos e Políticas Municipais	125
15.	Monitorização do Plano	127
15.1.	Avaliação e Monitorização	127
15.2.	Indicadores: definição e finalidade	128
15.3.	Proposta de Indicadores para o Plano de Acessibilidade Pedonal	129
16.	Divulgação Pública do Plano e da sua Execução	137
ANEXOS		139
Anexo A – QUESTÕES-CHAVE (sinopse)		141
Área Operacional VIA PÚBLICA		141
Área Operacional EQUIPAMENTOS MUNICIPAIS		143
Área Operacional FISCALIZAÇÃO DE PARTICULARES		144
Área Operacional TRANSPORTES PÚBLICOS		145
Área Operacional DESAFIOS TRANSVERSAIS		147
Anexo B – TIPOLOGIA DE AÇÕES DO PLANO		149
Anexo C – Bibliografia		151

PARTE I – O PLANO

PÁGINA EM BRANCO

1. Introdução

A **missão** do Plano de Acessibilidade Pedonal é definir a melhor estratégia para a Câmara Municipal promover a acessibilidade em Lisboa, ao longo dos próximos 5 anos.

Para esse efeito, esta Proposta efetua um **diagnóstico** global da situação e submete à apreciação e deliberação dos responsáveis políticos do Município as **orientações** as **acções** consideradas mais adequadas, em função do seu impacto estratégico e da sua viabilidade.

A execução do Plano permitirá à Câmara Municipal de Lisboa, no quadro das suas competências, atingir, na maior medida do possível, **três objetivos**:

- Prevenir a criação de novas barreiras
- Promover a adaptação progressiva dos espaços e edifícios já existentes
- Mobilizar a comunidade para a criação de uma cidade para todos

A prossecução destes objetivos permitirá à CML cumprir as suas obrigações legais em matéria de Acessibilidade e de Não-Discriminação das Pessoas com Deficiência, nomeadamente as que decorrem do Decreto-Lei n.º 163/2006 (que define as normas técnicas de acessibilidade e as regras para a sua aplicação às edificações), da Lei n.º 46/2006 (que proíbe e pune a discriminação em razão da deficiência), e do Edital n.º 29/2004 (Regulamento Municipal de Promoção da Acessibilidade e Mobilidade Pedonal).

A partir do cruzamento destas obrigações legais com as áreas de operação da CML, foram definidas as **cinco áreas operacionais** do Plano:

- **Via Pública**
- **Equipamentos Municipais**
- **Fiscalização de Particulares**
- **Articulação com a Rede de Transporte Público**
- **Desafios Transversais**

É verdade que em todas estas áreas a eliminação das barreiras à acessibilidade passa pela ação concreta no terreno. Mas o facto é que há uma imensidão de barreiras, herdadas de décadas (e séculos) de ignorância ou incúria, e muitos hábitos e formas de fazer que geram ainda mais barreiras. Alterar essa realidade implica um considerável esforço coordenado, e a sustentação desse esforço ao longo de vários anos consecutivos.

O que a experiência de Lisboa – e de muitas outras cidades – demonstra é que sem um Plano é difícil ou impossível planear mudanças fundamentais, programar financiamentos, tirar partido de oportunidades e prevenir o agravamento da situação. Sem um Plano, a CML apenas pode reagir de uma forma casuística, e numa cidade como Lisboa essa reacção será sempre menos eficiente e muito mais onerosa.

Por isso, este Plano propõe uma **estratégia para a mudança**, baseada¹:

- Num **diagnóstico operativo**, que explica a natureza do desafio e identifica pontos críticos;
- Numa **política orientadora** para lidar com o desafio;
- Num conjunto de **ações coerentes**, desenhadas para implementar a política.

Para aumentar a eficácia desta estratégia, o desenvolvimento do Plano baseou-se nos seguintes **pressupostos**:

- **Prazo de execução apertado (2013-2017)**
Definiu-se um horizonte de curto/médio prazo. Procura-se, dessa forma: 1) inculir a todos os agentes responsáveis um sentido de urgência plenamente justificado²; 2) permitir a conceção e programação das medidas sem recurso a cenários de evolução económica.
- **Focalização em questões-chave**
Em cada área operacional colocam-se vários desafios. Um diagnóstico de 360º teria pouca utilidade prática, já que a limitação de recursos só permite responder a algumas necessidades. Sendo imperativo definir prioridades, o diagnóstico focou-se num conjunto restrito de questões-chave, selecionadas com base na sua importância estratégica.
- **Limitação do número de ações**
O impacto das ações decorre, essencialmente, da sua execução, e não tanto da sua mera previsão em Plano. Além disso, uma lista exaustiva de ações poderia ter o efeito perverso de gerar ceticismo sobre a viabilidade do Plano. A predefinição de um limite máximo para o número de ações obrigou a escolher as mais viáveis e mais importantes.
- **Distinção entre coordenação e centralização**
A coordenação de esforços e decisões entre os vários serviços municipais é indispensável. Todavia, a centralização não é a única forma de conseguir essa coordenação, e nalguns casos, a centralização da responsabilidade num serviço tem até o efeito perverso de desresponsabilizar os restantes. Equacionaram-se vários modelos de coordenação.

¹ Os três elementos do cerne de uma boa estratégia (diagnóstico, política orientadora e ações coerentes) são referidos por Richard Rumelt, *“Good Strategy, Bad Strategy: the difference and why it matters”*.

² O ano de 2017 é a data limite definida no DL 163/2006 para execução de todas as adaptações exigíveis.

- **Capacitação³ dos serviços**

A responsabilidade de cumprir e fazer cumprir as exigências legais de acessibilidade cabe aos diferentes serviços municipais, dentro das competências que lhes estão atribuídas. No Plano considera-se prioritário ajudar os serviços a cumprir as suas obrigações.

- **Visibilidade**

A deliberação municipal definiu mecanismos políticos de aprovação e avaliação do Plano que darão visibilidade à sua execução, e ferramentas de monitorização disponíveis para consulta pública que irão permitir – e até fomentar – um papel ativo da sociedade civil na avaliação. Optou-se pela definição de ações concretas, viáveis e verificáveis.

- **Investimento percentual**

Face à dimensão das necessidades, uma estimativa de custos totais teria pouca utilidade prática: 1) o prazo necessário para a plena correção de todos os problemas é demasiado longo para uma programação detalhada ser fiável; 2) uma parte importante dos custos poderá ser assumida por ações correntes ou até por outras entidades; 3) uma estimativa “esmagadora” teria, nesta fase, um efeito desmobilizador (especialmente num cenário económico pouco favorável, como o atual). Por isso, no que diz respeito ao investimento municipal, e à base para a programação das ações, o compromisso proposto pelo Plano é a afetação de uma percentagem do orçamento municipal, e não de uma verba específica.

Face ao exposto, e em síntese, pode afirmar-se que o Plano de Acessibilidade Pedonal de Lisboa é **ambicioso**. Não porque estabeleça metas muito altas, mas porque estabelece metas alcançáveis e avaliáveis.

³ Capacitar significa “tornar capaz”. Traduz-se do inglês “*capacity-building*”, expressão geralmente usada em estratégias de desenvolvimento comunitário ou organizacional.

PÁGINA EM BRANCO

2. Acessibilidade: do conceito ao desafio

A acessibilidade pode ser definida como **a capacidade do meio de proporcionar a todas as pessoas uma igual oportunidade de uso, de uma forma direta, imediata, permanente e o mais autónoma possível.**

Nessa medida, a acessibilidade é uma **condição para o pleno exercício de direitos constitucionais** como, por exemplo, o acesso à Educação, à Saúde, ao Trabalho, ao Lazer e à Cultura, e o direito à Capacidade Cívica e à Dignidade Social.

A experiência demonstra, além disso, que a promoção da acessibilidade em espaços, edifícios e serviços se traduz, por regra, em maior segurança, conforto e funcionalidade, e em maior satisfação para um universo mais amplo de utilizadores.

Por isso, a acessibilidade é, também, um **critério objetivo de qualidade**, e a sua promoção pode e deve ser vista como uma **oportunidade de qualificação**.

Numa **Cidade Acessível**, qualquer pessoa pode, independentemente das suas capacidades físicas, sensoriais ou cognitivas, participar na vida da comunidade e usufruir dos espaços, bens e serviços que estão ao dispor de todos.

Cidades acessíveis são cidades mais confortáveis, mais sustentáveis e mais competitivas, e nessa medida **promover a acessibilidade é defender a Cidadania e qualificar a Cidade**.

A experiência prática de várias cidades tem vindo, justamente, a comprovar os benefícios reais da promoção da acessibilidade em vários domínios.

Ao nível da **mobilidade pedonal**, por exemplo, os impactos positivos são evidentes: melhorar as condições para os peões com a mobilidade condicionada beneficia todos os peões e encoraja o uso dos transportes públicos.

Tem sido comum considerar que todo este potencial não está ao alcance de Lisboa, devido à sua topografia e ao seu património histórico.

Demonstra-se neste Plano que assim não é.

As sete colinas e os edifícios classificados colocam, de facto, algumas limitações, mas há cada vez mais formas de lidar – e até ultrapassar – essas limitações.

Sendo possível e necessário melhorar substancialmente as condições de acessibilidade em Lisboa, importa sublinhar que este é um **desafio exigente** para a ação municipal.

Desde logo, porque implica, em simultâneo:

- Uma **visão integrada**, à escala macro, das várias redes de infraestruturas (de percursos pedonais, equipamentos municipais, transportes públicos);
- Uma grande **atenção ao detalhe**, à escala micro (porque basta uma pequena barreira para cortar uma rede).

Em municípios como Lisboa colocam-se três problemas adicionais:

- ***Há muitos intervenientes***

O facto de haver muitos serviços municipais e outras entidades a intervir em várias matérias, do espaço público à fiscalização, torna essencial a coordenação, para não haver serviços a eliminar barreiras e outros a criá-las, e para que as exigências de uns não colidam com as exigências de outros (em matéria de fiscalização, por exemplo).

- ***Há muitas necessidades***

O facto de a rede viária ser muito extensa, os equipamentos municipais serem muito numerosos, e o volume de operações urbanísticas sujeitas a controlo prévio ser considerável, torna essencial a distribuição da responsabilidade, e o aproveitamento das oportunidades geradas pelo funcionamento corrente.

- ***Há muitos carros***

O facto de muitas barreiras existentes no espaço público de Lisboa terem sido criadas pela acomodação do tráfego automóvel (sinalização vertical, passeios estreitos, estacionamento abusivo, etc.) torna essencial o ajustamento da política de mobilidade, para conseguir um equilíbrio justo para todos os utilizadores da via.

Tornar uma cidade acessível implica intervir em vários tempos, e em vários domínios. É tão importante corrigir as barreiras existentes como prevenir o surgimento de novas barreiras, e nessa medida é tão necessário investir em obra como proceder à alteração de regulamentos municipais e dos procedimentos internos, ou à formação dos funcionários municipais.

A Câmara Municipal de Lisboa não tem o dever, nem a autoridade, nem os meios para intervir em todos os espaços e edifícios da cidade. Mas pode e deve ter um papel instrumental, dando o exemplo nas edificações sob sua tutela, e motivando e apoiando as diversas entidades que quiserem seguir os seus passos pioneiros.

Para esse efeito, é essencial haver um compromisso político claro, transversal, que se traduza em ações concretas, que se prolongue no tempo, e que se concretize num Plano.

3. Metodologia

O Plano de Acessibilidade Pedonal de Lisboa foi desenvolvido de acordo com os requisitos e as orientações definidas na Deliberação n.º 566/CM/2009, através da qual a Vereação determinou a elaboração do Plano e aprovou a respetiva metodologia.

No quadro das competências que lhe foram atribuídas, e para programar e conduzir os trabalhos de planeamento, a Equipa do Plano definiu algumas orientações complementares.

3.1. Um Plano-Processo

O Plano de Acessibilidade Pedonal de Lisboa tem um carácter **estratégico**. Segue o modelo de **plano-processo**⁴, e está orientado para a gestão/ação.

Sendo um plano-processo, não começa nem acaba num documento. Implica:

- Um trabalho em contínuo, e uma permanente disponibilidade para agir sobre o objeto de planeamento, e para interagir com os diversos agentes e parceiros;
- Uma avaliação em contínuo dos seus métodos e das suas ferramentas, e uma permanente disponibilidade para corrigir e afinar conceitos, objetivos e estratégias;
- Dar uma grande importância à participação pública, considerada chave tanto na elaboração e consensualização da proposta, como no acompanhamento da sua execução.

Enfrentar problemas concretos, aprender com os agentes que estão no terreno, lidar com as condicionantes reais. Para um plano-processo, tudo isto são oportunidades para aprender, para procurar soluções, para afinar ferramentas, e para concretizar os objetivos do Plano.

⁴ Vale a pena fazer um paralelo com a definição de “plano-processo” de Nunes da Silva (1987): “*um plano contínuo que adota uma metodologia por aproximações sucessivas e que, em cada momento, consegue dar uma resposta a um determinado problema; um plano orientado para a gestão/ação, o que implica a definição a priori de regras simples de gestão que permitam responder prontamente às solicitações dos atores do território; um plano-projeto que clarifica e precisa os grandes objetivos do território nos vários domínios de intervenção e que responde eficaz e pormenorizadamente aos problemas mais prementes e cuja resolução não pode ser adiada por mais tempo.*” In “O conceito de um PDM “expedito” e a sua articulação com a figura do PDM” – Cadernos Municipais 43, pp.67-72.

3.2. Âmbito e Áreas Operacionais

A Deliberação n.º 566/CM/2009 definiu o **âmbito** de intervenção do Plano da seguinte forma:

- “Todos os **espaços e edifícios municipais** que nos termos do DL 163/2006 a CML ou as suas empresas municipais estejam obrigadas a adaptar;
- Nos restantes domínios, os **serviços e os procedimentos** relevantes para o cumprimento das exigências legais estabelecidas no DL 163/2006, na Lei 46/2006 e no Edital 29/2004.”

Esta formulação geral foi convertida em **cinco áreas operacionais**, definidas através do cruzamento das exigências legais de acessibilidade com as competências municipais:

- Via Pública;
- Equipamentos Municipais;
- Fiscalização de Particulares;
- Articulação com a Rede de Transporte Público;
- Desafios Transversais.

Daquele cruzamento resultaram, ainda, duas áreas adicionais:

- Habitação Municipal;
- Comunicação com o Município.

A Equipa do Plano optou por não desenvolver o planeamento nestas duas últimas áreas porque já existem esforços relevantes em curso, que não seria bom duplicar⁵.

Esta decisão não prejudicará o apoio à promoção da Acessibilidade em ambas as áreas, quando solicitado, através do Serviço de Consultoria do Núcleo de Acessibilidade Pedonal.

⁵ Na área da Habitação, por ex., a promoção da acessibilidade já está a ser trabalhada pelo Programa Local da Habitação, e a Gebalis (empresa municipal) tem um programa de adaptação de fogos municipais e lançou o projeto “*Ter Direito a Ir e Vir*” (eliminação de barreiras no espaço público de bairros municipais).

3.3. Questões-Chave

Uma estratégia não é um compromisso tão amplo quanto possível.

A definição de uma estratégia implica **escolhas**, feitas para atingir um fim. Esse fim é determinado pela missão, valores e princípios da organização, e dos que a fazem funcionar.

Definir uma estratégia é fazer **pontaria**. É investir num alvo (ou num conjunto limitado de alvos) os recursos que estão disponíveis (e que normalmente também são limitados). É apontar o caminho que mais favorece a eficácia, a eficiência e a sustentabilidade dos esforços.

Sem escolhas não há estratégia. Por isso, um dos primeiros passos de uma abordagem estratégica é, justamente, **escolher alvos**. E escolhê-los, sobretudo, em função do seu potencial contributo para a mudança (por ex., porque são viáveis, ou têm valor simbólico, ou permitem alavancar recursos).

Uma vez que em cada área operacional do Plano se colocam vários desafios, foi necessário escolher, para cada área, um conjunto restrito de **questões-chave**.

Estas questões são consideradas “chave” por duas razões:

- São desafios incontornáveis, sem os quais o Plano não se poderia considerar completo;
- São desafios alcançáveis, em que o Plano pode dar um contributo concreto.

Foi nestas questões-chave que o trabalho de diagnóstico se focalizou.

Optou-se por não realizar um diagnóstico de 360º por não ser o mais ajustado aos objetivos do Plano e aos meios que estavam disponíveis para o levar a cabo. De pouco serviria investir meios limitados e tempo escasso num levantamento exaustivo de necessidades às quais, por limitação de meios ou falta de competências, pouca ou nenhuma sequência se poderia dar.

A opção pelas questões-chave permitiu, ao mesmo tempo, focalizar o diálogo e evitar a dispersão num processo que envolve múltiplos serviços e empresas municipais, outras entidades públicas e privadas e vários cidadãos e organizações não-governamentais.

Para as cinco áreas operacionais, selecionou-se um total de **37 questões-chave**⁶, distribuídas da seguinte forma:

- Área Operacional **Via Pública**, 12 questões -chave;
- **Equipamentos Municipais**, 8 questões;
- **Fiscalização de Particulares**, 6;
- **Articulação com a Rede de Transportes Público**, 4;
- **Desafios Transversais**, 6.

Entre algumas questões-chave existem áreas de sobreposição, que são naturais (porque há desafios que não são “compartimentáveis”) e não prejudicam o trabalho (porque a divisão em questões-chave serviu como ponto de partida para impulsionar o diagnóstico, e não como ponto de chegada para “arrumar” as ações).

3.4. Grupos de Trabalho

Na sequência da Deliberação n.º 566/CM/2009, o Despacho n.º 166/P/2010 criou três estruturas para desenvolvimento do Plano de Acessibilidade:

- **Equipa do Plano**
Competiu-lhe coordenar a elaboração do Plano, de acordo com a metodologia aprovada em Câmara, efetuando diretamente todos os contactos necessários com os serviços municipais e outras entidades. Foi constituída com base no Núcleo de Acessibilidade Pedonal do DPMT⁷. Contou ainda com a preciosa colaboração pontual de técnicos de outros serviços⁸, e de investigadores académicos⁹, que generosamente optaram por alinhar os seus projetos de investigação com os trabalhos do Plano.
- **Comissão de Acompanhamento**
Teve por missão facilitar a abordagem integrada de questões transversais às competências dos diversos serviços municipais, agilizar contactos e fomentar a partilha de conhecimentos e a troca de informação relevante para o Plano. Foi constituída por pelo menos um representante de cada Direção Municipal com intervenção direta nos domínios que o Plano tinha de abordar.

⁶ A listagem integral destas questões-chave, com respetiva sinopse, pode ser consultada no Anexo A.

⁷ DPMT – Departamento de Planeamento da Mobilidade e Transportes

⁸ É devido um especial agradecimento ao Engenheiro Rui Guerreiro (DMPO(DCMIVP)) e à Geógrafa Maria José Velho Santos (DIUG), e respetivas chefias.

⁹ É devido especial agradecimento ao Geógrafo Pedro Morais, à Dra. Sara Lopes, à Arquiteta Paisagista Inês Coutinho e ao Urbanista Paulo Cambra, Dora Alexandre, Danae Esparza.

- **Painel Consultivo**

Teve por missão contribuir para a participação da sociedade civil na elaboração do Plano. Foi constituída pelas instituições que integram o Grupo de Trabalho “Acessibilidade e Mobilidade” do Conselho Municipal para a Inclusão das Pessoas com Deficiência, bem como por outras organizações e cidadãos convidados a integrar os trabalhos em temas em que se considerou que podiam dar um contributo relevante em matéria de acessibilidade e mobilidade pedonal.

3.5. Dinâmica dos Trabalhos

Uma equipa de planeamento não pode ignorar necessidades concretas nem desperdiçar oportunidades que lhe permitam conhecer em maior profundidade os desafios e desenvolver e testar ferramentas, metodologias e soluções replicáveis a uma escala maior.

O prazo de elaboração de um plano estratégico não deve ser visto como uma moratória para enfrentar os desafios. Especialmente no caso da promoção da acessibilidade, porque a Lei define uma data limite para a adaptação das edificações municipais¹⁰.

Sabendo que o desenvolvimento do Plano de Acessibilidade seria necessariamente longo¹¹, e que ao longo desse processo surgiriam várias oportunidades para prosseguir os seus objetivos, a Equipa do Plano¹² optou por programar o trabalho em quatro fases.

¹⁰ No dia 8 de Fevereiro de 2017 terminará o prazo definido no DL 163/2006 para adaptar espaços e edifícios municipais (entre outros). Mas a exigência de tornar as cidades acessíveis já consta da lei portuguesa desde 1997, quando o DL 123/97 definiu um prazo de 7 anos, que terminou em Agosto de 2004. Quer isto dizer que em 2017 o prazo efectivo concedido pelo legislador totalizará 20 anos.

¹¹ A Deliberação n.º 566/CM/2009 definiu um prazo de 1 ano para a elaboração da Proposta Global de Plano, mas esse prazo foi sendo sucessivamente ampliado em função da restrição de meios humanos, da maior complexidade de algumas tarefas e da antecipação de algumas acções (i.e., em vez de serem apenas programadas, optou-se por dar início à sua execução, em face, por ex., da urgência ou de oportunidades de financiamento externo).

¹² O facto de o Núcleo de Acessibilidade, com base no qual se constituiu a Equipa do Plano, já ter uma dinâmica própria e experiência acumulada neste tipo de trabalho, foi muito útil.

Esse **faseamento** permitiu à Equipa investir os seus meios nas oportunidades mais importantes em cada momento:

- **Fase 1 – Bases para a Formulação do Plano**

(Julho 2010 – Dezembro 2010)

Constituição da Equipa do Plano. Definição das Áreas Operacionais e respectivas Questões Chave. Realização de contactos preliminares com vários serviços municipais, para aferição de necessidades e oportunidades. Definição dos principais estudos, ferramentas e projectos-piloto. Obtenção de financiamento externo para o planeamento, através de três candidaturas ao QREN/POPH/Rampa (aprovadas). Busca de outras oportunidades de financiamento externo, através de candidaturas a projectos europeus¹³.

- **Fase 2 – Estudos, Ferramentas e Projectos-Piloto**

(Outubro de 2010 – Presente)

- **Fase 3 – Redacção da Proposta Global de Plano**

(Outubro de 2012 – Presente)

Optou-se por concentrar numa só fase as atividades necessárias à consolidação da Proposta de Plano, nomeadamente a sistematização dos dados de diagnóstico e a definição de orientações e acções. Evitou-se, desta forma, que a participação das várias entidades relevantes para a elaboração do Plano¹⁴ se arrastasse no tempo¹⁵. O diálogo teve um tempo de maturação mais curto, mas em contrapartida pôde decorrer sobre bases mais sólidas e num ritmo mais “amigo” da inovação¹⁶.

- **Fase 4 – Execução e Monitorização**

(A iniciar após aprovação da Proposta do Plano e nomeação das estruturas de execução)

Na Fase 2, como acima se refere, foi dada prioridade absoluta ao desenvolvimento de estudos, ferramentas e projectos-piloto. Foi a fase mais longa, mas também a mais importante, porque “*meter as mãos na massa*” permitiu construir fundações sólidas para o Plano de Acessibilidade.

¹³ Em parceria com outras cidades e entidades europeias, foram apresentadas as candidaturas *Spaas* (para financiar projectos de *shared space*, ou via partilhada, por duas vezes) e *Journey* (para financiar a promoção da acessibilidade em interfaces de transporte público). Não foram, infelizmente, seleccionadas.

¹⁴ Especialmente as entidades integradas na Comissão de Acompanhamento e no Painel Consultivo.

¹⁵ O prolongamento no tempo dos processos de participação comporta vários riscos, nomeadamente o da desmobilização (devido, por ex., à multiplicação de reuniões, ou ao cepticismo sobre a sua real utilidade), e a mudança dos interlocutores (o estabelecimento de laços de colaboração não é possível quando os interlocutores das várias entidades mudam com frequência, e isso tende a acontecer em processos longos).

¹⁶ Deve notar-se que em várias questões-chave a reflexão se iniciou bastante mais cedo, na Fase 2, ao longo do desenvolvimento dos estudos, ferramentas e projectos-piloto.

Importa, por isso, explicar o seguinte:

- **Ferramentas de Trabalho**

Concebidas com uma dupla missão: por um lado, fornecer aos serviços municipais, em tempo útil, orientações concretas para responder a necessidades prementes; por outro lado, constituir um foco de colaboração e inovação com os serviços, a partir do qual se pudessem colher indicações concretas para o desenvolvimento do Plano. Nalguns casos, essas ferramentas são sistemas de informação geográfica¹⁷. Noutros casos, são documentos que sistematizam e ilustram normas técnicas, aplicadas a fins concretos. Alguns desses documentos já começaram a ser aplicados, por exemplo: o “Modelo de Passagem de Peões Acessível”, as orientações “Acessibilidade Pedonal no Planeamento Urbano” e o “Guião para a Vistoria de Estabelecimentos de Ensino Particulares”.

- **Projetos-piloto**

Desenvolvidos em duas situações prioritárias: quando permitem procurar e testar métodos e soluções replicáveis em maior escala no âmbito do Plano (por ex., levantamento das condições de acessibilidade na Cidade Universitária e na interface de Sete Rios, e propostas de “Percurso Pedonal Saudável” e de adaptação de passagens de peões na Avenida 5 de Outubro), ou quando são indispensáveis para a programação do Plano (por ex., levantamento piloto das condições de acessibilidade na via pública¹⁸, diagnósticos e propostas de intervenção para 32 escolas básicas do 1.º ciclo¹⁹ e 24 equipamentos municipais²⁰, projeto de promoção da acessibilidade no Castelo de São Jorge²¹).

- **Estudos**

Desenvolvidos para abordar de forma sistemática e estruturada questões que são complexas, ou sobre as quais existe pouca informação atualizada, de forma a criar bases sólidas para a futura tomada de decisão. Exemplos: “Grandes Barreiras na Rede Pedonal”, “Opções para o Revestimento dos Passeios”, “Acessibilidade a Conteúdos Expositivos e Museológicos”, “Acessibilidade ao Património Histórico”, “Aplicação dos Princípios da Acessibilidade e Design Inclusivo à Promoção da Segurança Rodoviária na envolvente de Escolas Básicas do 1.º Ciclo”.

¹⁷ Sistema de Informação para Gestão da Acessibilidade (SIGA), Sistema de Informação sobre Atropelamentos em Lisboa (SINAL) e Mapa de Potencial Pedonal (MaPPE).

¹⁸ Projecto financiado pelo QREN/POPH/Rampa (PMPA Lisboa)

¹⁹ Projecto financiado pelo QREN/POPH/Rampa (PSPA Parque Escolar de Lisboa)

²⁰ Projecto financiado pelo QREN/POPH/Rampa (PMPA Lisboa)

²¹ Projecto financiado pelo QREN/POPH/Rampa (PIPA Castelo de São Jorge)

3.6. Recolha de Dados

Um dos primeiros obstáculos a ultrapassar na elaboração do Plano foi a escassez e desatualização de dados úteis.

Essa carência colocava um duplo problema. Primeiro, dificultava a análise dos problemas, tanto nas suas diversas facetas como na sua verdadeira dimensão. Segundo, o desconhecimento da verdadeira dimensão do problema alimentava um ceticismo que, só por si, seria prejudicial para a participação ativa dos serviços municipais e da sociedade civil na construção de uma estratégia de mudança²².

Sabendo que o excesso de informação também acarreta problemas, foi privilegiado o investimento na recolha de dados que indicassem a **dimensão do desafio** (por ex., o volume de barreiras existente numa parte da via pública ou da rede de equipamentos municipais, etc.), ou que permitissem identificar **variáveis fundamentais para a intervenção** (por ex., não é possível definir uma estratégia para reduzir os atropelamentos sem conhecer variáveis relevantes, i.e., não basta saber quantos se registaram, é preciso saber em que condições é que ocorreram).

Na recolha de dados foram usados diversos **métodos**, nomeadamente:

- Trabalho de campo (observações e levantamentos);
- Sessão de auscultação pública de munícipes (numa ocasião, foram ouvidos cerca de 200 munícipes idosos sobre os problemas que sentem ao usar passeios, passadeiras e estações de transportes públicos)²³;
- Recolha de depoimentos de cidadãos (efetuadas junto de vários cidadãos com ou sem deficiência, em diversas ocasiões, e sobre diversos temas: atropelamentos, circulação no passeio, paragens de autocarro, etc.);
- Escuta ativa e registo sistemático de *insights*, de vários responsáveis e técnicos municipais, ao longo da colaboração em vários processos (de projeto, licenciamento, etc.);
- Reunião de trabalho alargadas (baseada no diálogo e a colaboração entre serviços e empresas municipais, entidades externas e membros da sociedade civil);
- Pedido direto (a serviços e empresas municipais, e outras entidades);
- Revisão de literatura.

²² A ideia corrente de que as barreiras à acessibilidade em Lisboa têm uma dimensão excepcionalmente esmagadora e incorrigível não é correcta e tem o efeito perverso de desmobilizar os agentes mais importantes para a sua mudança. O custo não é tão elevado como se estima (especialmente se começarmos por descontar as barreiras cuja eliminação não é, nos termos da lei, exigível), e os problemas não são tão incorrigíveis como se diz (*vide*, por ex., o caso dos atropelamentos).

²³ Os resultados desta sessão constam do relatório “As Ruas também são Nossas”, disponível na Internet.

No caso da informação georreferenciada²⁴, e tendo em conta que este processo de Planeamento foi dinâmico, houve ainda a preocupação de, sempre que possível, converter a recolha de dados numa oportunidade para reunir massa crítica para a fundação de futuras ferramentas de gestão do Plano.

Assim, e a título de exemplo:

- O levantamento piloto das condições de acessibilidade na Via Pública foi aproveitado como ponto de partida para a criação do Sistema de Informação Geográfica para Gestão da Acessibilidade na Via Pública (SIGA);
- A construção da base de dados sobre atropelamentos²⁵ foi aproveitada como ponto de partida para a criação do Sistema de Informação sobre Atropelamentos em Lisboa (SINAL).

3.7. Participação

Em cumprimento da Deliberação n.º 566/CM/2009, o Plano de Acessibilidade foi desenvolvido de forma participada, envolvendo:

- Serviços e empresas municipais;
- Organismos da Administração Central e juntas de freguesia;
- Entidades particulares com fins lucrativos, relevantes nas áreas de intervenção do Plano;
- Organizações da sociedade civil;
- Cidadãos a título individual.

A participação pressupõe, por definição, a ***partilha de poder decisório***.

Por isso, num processo de planeamento, a participação não deve ser tratada como um fim em si mesmo, nem como matéria acessória. Deve estar alinhada com o processo decisório e alimentá-lo, ao longo das diferentes fases do Plano.

Deve notar-se que maior partilha não é, necessariamente, *melhor* participação. O poder decisório deve ser partilhado no grau mais adequado a cada caso. Esse grau deve ser definido

²⁴ Informação relacionada com referência geográfica, geralmente integrada em Sistemas de Informação Geográfica (SIG).

²⁵ Com base em dados fornecidos pela Autoridade Nacional para a Segurança Rodoviária e pela Polícia de Segurança Pública, entidades às quais é devido um público reconhecimento.

em função da decisão que está por tomar²⁶, da abertura de quem partilha o poder de a tomar, e da disponibilidade de outros para assumir o que é partilhado.

Um processo de planeamento participado é um processo mais rico e mais eficiente, mas ao mesmo tempo mais complexo e exigente. Processos participados exigem mais **estrutura**.

Para estruturar este processo, foram criados dois grupos de agentes relevantes²⁷, e definidos três modelos de interacção.

Os dois **grupos** já foram anteriormente referidos: a Comissão de Acompanhamento (que integrou os serviços municipais) e o Painel Consultivo, concebido com canal para a participação da sociedade civil e de várias outras entidades externas à CML.

Esta divisão em grupos teve um fim puramente logístico. Os processos de participação devem, sempre que possível, fomentar a colaboração que aproxima as partes e transforma as posições, em vez do enfrentamento que afasta as partes e as leva a cristalizar posições²⁸.

Em face desta necessidade de fomentar a colaboração (entre a Equipa do Plano e os diversos agentes, e entre os próprios agentes), mas considerando também que diferentes questões-chave requeriam diferentes processos, foram definidos três **modelos de interacção**:

- **Sessões Alargadas**

Reunião de meio-dia ou dia inteiro, com 15 a 40 participantes. Abordagem de uma ou mais questões-chave²⁹. São constituídos grupos de trabalhos mistos, i.e., em cada grupo há membros internos e externos à CML. Os grupos são convidados a fornecer dados qualitativos de diagnóstico (por ex., a distância entre a situação actual e a situação possível em 2017, potencialidades e constrangimentos, etc.) e propostas de acção. A Equipa do Plano assume um papel de facilitadora, gerindo um processo previamente estruturado.

²⁶ Se, por exemplo, a legislação atribui aos municípios um dever de fiscalizar os particulares, a CML não deve partilhar com esses particulares a decisão de cumprir ou não esse dever. Mas já pode, em contrapartida, convidar esses particulares (através, por ex., de organizações que os representem) a participar na definição de estratégias e acções que favoreçam o cumprimento da lei e facilitem a sua fiscalização.

²⁷ Geralmente designados *stakeholders*.

²⁸ Especialmente se o planeamento estratégico tem por objectivo *criar*, *innovar* ou *mudar*. Ganhar uma nova compreensão das necessidades, das potencialidades e dos constrangimentos, encontrar novos caminhos, conceber acções conjuntas – todas essas tarefas precisam de criatividade, e os grupos numa lógica antagónica não são criativos.

²⁹ Consoante a complexidade e especificidade da questão-chave, e a sua eventual ligação a outras questões da mesma área operacional. Os Atropelamentos e o Turismo Acessível tiveram reuniões individuais, mas nas reuniões sobre Via Pública e sobre Transporte Público foram abordadas, em simultâneo, várias questões-chave.

- **Reuniões Restritas**

Reunião de hora e meia, com 4 a 10 participantes. Abordagem de apenas uma questão-chave. Predominam representantes de serviços municipais com deveres específicos e relevantes na questão-chave, mas há representantes de entidades externas. Os participantes são convidados a comentar e melhorar uma base de trabalho previamente preparada pela Equipa do Plano, que assume o papel de condutora da reunião.

- **Feedback de Documentos**

Vários membros de ambos os grupos (todos os que manifestaram interesse) são convidados a comentar por escrito um documento preparado pela Equipa do Plano (com o capítulo relativo à questão-chave) e distribuído por via electrónica (e-mail).

Estes modelos foram, naturalmente, complementados por vários **contactos directos** (por telefone ou e-mail), reuniões e, no caso de alguns municípios, registo gravado de depoimento.

O processo de participação será, por fim, rematado pela fase de **consulta pública** desta Proposta de Plano.

3.8. Acção

Para facilitar a concepção, discussão e programação das acções do Plano, foi definida uma **tipologia de acções**, que prevê 10 tipos. Todas as acções constantes desta Proposta de Plano correspondem a um – e um só – desses tipos de acção.

Esta tipologia assegurou a compatibilidade das propostas de acção (geradas ao longo das sessões alargadas e reuniões restritas) com as competências municipais. E facilitará, além disso, a integração das acções do Plano nos planos de actividades e orçamento da CML, e na montagem de candidaturas a financiamento externo (comunitário, e não só).

Os dez tipos de acção³⁰, em síntese, são:

- Programa de Obras de Adaptação
- Projeto-Piloto de Obra de Adaptação
- Regulamentação Municipal
- Ferramenta de Trabalho
- Procedimentos
- Investigação
- Formação
- Informação e Sensibilização Públicas
- Articulação com Entidades Externas
- Outro

Para guiar a conceção das ações, foram por sua vez definidos os seguintes **pressupostos**:

- **Competência**
A CML não pode comprometer-se a fazer aquilo que não lhe compete. Todas as ações devem pertencer, total ou parcialmente, à esfera das competências municipais. Existem algumas ações de esfera partilhada, i.e., a realizar em parceria com outras entidades, mas as tarefas que nessa parceria couberem à CML respeitam este pressuposto.
- **Concreto**
Compromissos vagos não produzem mudanças concretas. Todas as ações devem incidir sobre problemas concretos, e produzir resultados concretos e verificáveis.
- **Objetivos**
As ações do Plano servem para alcançar os objetivos do Plano. Todas as ações devem contribuir de forma direta para a prossecução de pelo menos um dos objetivos do Plano (prevenir, eliminar, mobilizar).
- **Calendário**
As mudanças impulsionadas pelo Plano devem ocorrer (ou pelo menos começar) durante o prazo de vigência do Plano. Todas as ações devem ser avançar o mais possível (e sempre que possível concluir-se) antes do final de 2017.
- **Viabilidade e Responsabilidade**
Se a tarefa não é vista como possível, a responsabilidade não pesa. Todas as ações do Plano devem ser reconhecidas como úteis e viáveis, nomeadamente pelo serviço responsável pela sua execução.

³⁰ A descrição integral desta tipologia pode ser consultada no Anexo B.

PARTE II – ENQUADRAMENTO

PÁGINA EM BRANCO

4. Enquadramento Jurídico

4.1. A Acessibilidade como Direito

A promoção da acessibilidade é um *imperativo legal*.

Há mais de 15 anos³¹ que a Lei portuguesa consagra exigências no domínio da acessibilidade. Uma certa impressão geral de incumprimento destas exigências, e bastante exagero sobre o investimento necessário para as cumprir, têm suscitado algum ceticismo quanto à viabilidade de as aplicar na prática.

Esta impressão geral de incumprimento refere-se, sobretudo, aos efeitos mais visíveis da legislação, a adaptação das edificações. E esquece muitas vezes as profundas transformações que têm vindo a ocorrer, por exemplo, no controlo prévio de operações urbanísticas³².

E sendo verdade que o investimento necessário para eliminar todas as desconformidades seria verdadeiramente monumental, o facto é que, nos termos da própria Lei, nem todas as desconformidades terão de ser eliminadas (em particular aquelas que impliquem custos desproporcionados).

Independentemente destas considerações, o legislador tem vindo a clarificar e reforçar a relação entre as normas técnicas de acessibilidade (normas construtivas) e os direitos constitucionais, através de um conjunto de alterações jurídicas de grande importância.

Destacam-se, antes de mais:

- A Lei de Bases da Reabilitação³³, que estabelece o princípio da **não discriminação com base na deficiência**, “direta ou indiretamente, por ação ou omissão”;
- O I Plano de Ação para a Integração das Pessoas com Deficiências ou Incapacidade³⁴, que reconhece a “**influência do meio ambiente** como elemento facilitador ou como barreira no desenvolvimento, funcionalidade e participação”, e o efeito das “barreiras existentes [como] potenciais **fatores de exclusão social**, que acentuam preconceitos e criam condições propícias a práticas discriminatórias”.

³¹ Desde a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 123/97, de 22 de Maio, entretanto revogado pelo Decreto-Lei n.º 163/2006, de 8 de Agosto, que hoje vigora.

³² Vulgo, licenciamento de obras.

³³ Lei n.º 38/2004, de 18 de Agosto, cf. artigo 6.º

³⁴ Resolução do Conselho de Ministros n.º 120/2006, de 21 de Setembro, cf. preâmbulo.

4.2. Lei Anti Discriminação

Este entendimento foi consolidado pela **Lei 46/2006**³⁵, que proíbe e pune a discriminação com base na Deficiência.

Esta lei define³⁶:

- **Discriminação direta** como “a que ocorre sempre que uma pessoa com deficiência seja objeto de um tratamento menos favorável que aquele que é, tenha sido ou venha a ser dado a outra pessoa em situação comparável”;
- **Discriminação indireta** como “a que ocorre sempre que uma disposição, critério ou prática aparentemente neutra seja suscetível de colocar pessoas com deficiência numa posição de desvantagem comparativamente com outras pessoas”.

Classifica como **práticas discriminatórias** as “ações ou omissões dolosas ou negligentes, que, em razão da deficiência, violem o princípio da igualdade”.

Destacam-se, pela sua relevância especial para a CML, as seguintes:

- A recusa de fornecimento ou o impedimento de **fruição de bens e serviços**;
- A recusa ou a limitação de **acesso ao meio edificado**;
- A recusa ou a limitação de acesso a **estabelecimentos de ensino**;
- A recusa ou a limitação de acesso aos **transportes públicos**;
- A adoção de **prática ou medida** por parte de qualquer empresa, entidade, órgão, serviço, funcionário ou agente da autarquia que condicione ou limite a prática do exercício de qualquer direito.

Como se poderá facilmente verificar, esta definição ampla interpela de forma direta vários setores de operação municipal, desde a realização de obras municipais ao licenciamento de obras particulares, desde os procedimentos de atendimento dos munícipes às práticas de gestão de equipamentos municipais e de passeios.

³⁵ Lei n.º 46/2006, de 28 de Agosto

³⁶ Cf. artigo 3.º, al. a) e b).

4.3. Acessibilidade nas Edificações

O **Decreto-Lei n.º 163/2006**³⁷ definiu, a nível nacional, as normas técnicas de acessibilidade e as regras para a sua aplicação aos espaços públicos, equipamentos coletivos e edifícios públicos e habitacionais.

Entre as suas **disposições**, destacam-se as seguintes:

- Aplica-se tanto às edificações³⁸ já existentes como às edificações futuras; às edificações existentes é dado um **prazo para adaptação**, que termina, o mais tardar, em 2017; as edificações futuras, por seu lado, só poderão ser viabilizadas se cumprirem, na íntegra, todas as normas aplicáveis³⁹;
- A eliminação das barreiras nas edificações existentes não “espera” pelo fim do prazo, i.e., devem **aproveitar-se as obras** que entretanto sejam realizadas para efetuar as correções que no seu âmbito sejam possíveis;
- A adaptação **não é exigível** quando as obras necessárias à sua execução forem desproporcionadamente difíceis ou dependerem de meios económico-financeiros desproporcionados ou não disponíveis⁴⁰, ou quando afetarem sensivelmente o património cultural ou histórico⁴¹;
- A abertura de **exceções** é feita norma a norma⁴², cabendo ao requerente solicitá-la e fundamentá-la, e à entidade fiscalizadora apreciá-la e (posteriormente) disponibilizá-la para consulta pública⁴³;

³⁷ Decreto-Lei n.º 163/2006, de 8 de Agosto

³⁸ O termo “edificação” abrange tanto os edifícios como outros espaços construídos, nomeadamente a Via Pública. É o que decorre da definição dada pelo Regime Jurídico da Urbanização e Edificação (redação dada pela lei n.º 60/2007, de 4 de Setembro, e posteriores alterações): “o resultado da construção, reconstrução, ampliação, alteração ou conservação de um imóvel destinado a utilização humana, bem como qualquer outra construção que se incorpore no solo com carácter de permanência”.

³⁹ Esta intenção do legislador é expressa de forma muito clara no preâmbulo, onde se refere que o diploma visa “impedir a realização de loteamentos e urbanizações e a construção de novas edificações que não cumpram os requisitos de acessibilidade”.

⁴⁰ Esta indisponibilidade não deve ser entendida em sentido pontual mas estrutural, i.e., uma entidade como a CML, que tem receitas próprias, pode argumentar que não tem meios para realizar todas as alterações no prazo definido pelo decreto, mas está obrigada, mas deverá programar no tempo e nos seus planos plurianuais de investimento as intervenções tecnicamente exequíveis.

⁴¹ Esta “proteção” incide apenas sobre as edificações classificadas ou em vias de classificação, i.e., relativamente às quais existe um reconhecimento formal e uma intenção expressa de salvaguarda, já regulamentada ou em processo de o ser. A aplicação das normas técnicas de acessibilidade a estas edificações é avaliada caso a caso e adaptada às características específicas da edificação em causa, ficando a sua aprovação dependente de parecer favorável do IGESPAR.

⁴² Por outras palavras, o incumprimento de uma norma não justifica, por si só, o incumprimento de outras normas (cf. artigo 10.º, n.º 5).

- A verificação da acessibilidade é parte indispensável **do controlo prévio** de operações urbanísticas, devido a uma estreita articulação com o Regime Jurídico da Urbanização e Edificação⁴⁴, existindo vários pontos de controlo em que a fiscalização pode ocorrer: na fase de apreciação do projeto, durante a construção e antes do início do uso;
- A **sociedade civil** pode contribuir para uma fiscalização mais eficaz, uma vez que lhe são conferidos o direito à informação e o direito de ação, os quais permitem, por exemplo, às organizações não-governamentais da área da Deficiência consultar processos abrangidos pelo diploma, e propor e intervir em quaisquer ações (jurídicas ou outras) relativas ao incumprimento das normas técnicas de acessibilidade;
- As **coimas** aplicáveis a pessoas coletivas podem atingir os € 45.000, e não prejudicam a aplicação de sanções acessórias como, por exemplo, o encerramento de estabelecimentos, a suspensão de alvarás ou a privação do direito a subsídios públicos.

Estas disposições estabelecem os mecanismos necessários à aplicação prática das normas técnicas de acessibilidade ao “mundo real”. Prevenindo, por um lado, a desproporcionalidade das exigências aplicáveis às edificações já existentes, e, por outro lado, a criação de novas edificações não acessíveis.

⁴³ Consulta *on-line*, no caso dos particulares.

⁴⁴ Na redação dada pela Lei n.º 60/2007, de 4 de Setembro, e posteriores alterações.

4.4. Regulamento Municipal

Em Lisboa, o **Regulamento para a Promoção da Acessibilidade e Mobilidade Pedonal**⁴⁵ definiu normas técnicas de acessibilidade aplicáveis à via pública, transportes, edifícios públicos e privados com utilização pública e edifícios com fogos habitacionais.

Este regulamento municipal foi publicado cerca de dois anos antes do DL 163/2006, e deve assinalar-se que foi **pioneiro** na definição de normas técnicas de acessibilidade para os edifícios habitacionais.

Infelizmente, o facto de o regulamento não ter sido publicado em Diário da República (apesar de resultar de uma deliberação unânime dos órgãos municipais), limitou a sua aplicação, por se considerar que essa publicação é um requisito fundamental para vincular os particulares⁴⁶.

Independentemente da dúvida que possa haver sobre a sua eficácia relativamente aos particulares (e da correspondente ação que adiante se propõe), o facto é que este regulamento **vincula os serviços municipais**.

E nesse sentido vale a pena notar que algumas das suas normas são **mais exigentes**⁴⁷ que as normas que (mais tarde) foram estabelecidas pelo DL 163/2006. Esse grau superior de exigência não é incompatível com o daquele decreto, pois o DL 163/2006 estabelece⁴⁸ que as suas normas se aplicam “*sem prejuízo das contidas em regulamentação técnica específica mais exigente*”.

Foi também neste regulamento municipal que a CML se comprometeu a elaborar um **Plano de Acessibilidade**, nos seguintes termos⁴⁹:

“[Os] serviços municipais que exerçam competências no âmbito da [aplicação do Regulamento] devem elaborar projetos urbanos de adaptação por forma a garantir o cumprimento das prioridades que forem definidas no Plano de Acessibilidade Pedonal de Lisboa”.

⁴⁵ Edital n.º 29/2004, de 7 de Junho de 2004 da Câmara Municipal de Lisboa

⁴⁶ Este entendimento decorre do disposto no RJUE, artigo 3.º, n.ºs 1 e 4. Não sendo um entendimento unânime, aparenta ser o entendimento vigente junto de vários técnicos e serviços municipais.

⁴⁷ Ou pela forma como estabelecem máximos ou mínimos (por ex., largura do canal acessível nos passeios) ou pelo maior grau de detalhe que dão às exigências gerais do DL 163/2006 (por ex., o piso tátil nas passagens de peões).

⁴⁸ Cf. artigo 2.º, n.º 4

⁴⁹ Cf. artigo 38.º

4.5. Novas Implicações

As normas técnicas de acessibilidade não têm qualquer carácter especial, i.e., são normas de carácter essencialmente construtivo, equivalentes em força às que regulam a segurança contra incêndio em edifícios ou o comportamento térmico dos edifícios⁵⁰.

O facto de não serem um regime “à parte”, aplicável apenas a situações “especiais”, faz com que se articulem em pleno com vários outros regimes e mecanismos jurídicos, e que tenham de ser consideradas no quadro próprio de aplicação desses regimes e mecanismos.

Vale a pena, a título de **exemplo**, referir:

- **Regime Jurídico da Urbanização e Edificação**⁵¹

O DL 163/32006 assume as definições do RJUE⁵², e estrutura as suas exigências de uma forma compatível com os princípios e mecanismos de controlo prévio (e não só) definidos no mesmo RJUE. Desta forma, por exemplo, quando neste regime se estabelecem as condições de indeferimento de pedidos de licenciamento ou rejeição de comunicações prévias, é feita referência à violação de “*quaisquer normas legais e regulamentares aplicáveis*”⁵³. E a Portaria que posteriormente veio enunciar os elementos que devem instruir os pedidos de realização de operações urbanísticas⁵⁴, integrou o “*plano de acessibilidades*”, peça instrutória prevista no DL 163/2006.

- **Empreendimentos Turísticos**

O novo Regime Jurídico da Instalação, Exploração e Funcionamento dos Empreendimentos Turísticos⁵⁵ veio reforçar as exigências estabelecidas no DL 163/2006, tanto em termos gerais como, especificamente, na parte aplicável às unidades de alojamento (vulgo, quartos)⁵⁶.

⁵⁰ Deve notar-se, aliás, que algumas exigências do DL 163/2006 são mais claras e diretas do que as que constam destes dois regimes.

⁵¹ Na redação dada pela Lei n.º 60/2007, de 4 de Setembro, e alterações posteriores.

⁵² Estas definições foram estabelecidas na versão original do RJUE, publicada no Decreto-Lei n.º 555/99 de 16 de Dezembro, anterior portanto ao DL 163/2006.

⁵³ Cf. Artigos 24.º (pedido de licenciamento) e 36.º (comunicação prévia).

⁵⁴ Portaria n.º 232/2008, de 11 de Março.

⁵⁵ Estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 39/2008 de 7 de Março.

⁵⁶ Cf. Artigo 6.º (“condições de acessibilidade”): “*sem prejuízo do disposto*” no DL 163/2006 (i.e., sem prejuízo de eventuais exigências maiores), “*os empreendimentos turísticos (...) devem dispor de instalações, equipamentos e, pelo menos, de uma unidade de alojamento, que permitam a sua utilização por utentes com mobilidade condicionada.*”

- **Restauração e Bebidas**

O Decreto Regulamentar que define os requisitos específicos relativos às instalações, funcionamento e regime de classificação de estabelecimentos de restauração ou bebidas⁵⁷ também veio reforçar as exigências do DL 163/2006: *“as zonas destinadas aos utentes devem cumprir todas as regras em matéria de acessibilidades a pessoas com deficiências e ou mobilidade condicionada, quando aplicáveis”*.

No seu conjunto, esta evolução tem consequências não apenas ao nível das exigências, mas também ao nível dos mecanismos de fiscalização e das possíveis consequências do seu incumprimento, quer ao nível das sanções, quer ao nível das responsabilidades:

- No plano da **fiscalização**, verifica-se uma clarificação das competências públicas, uma multiplicação dos pontos de controlo administrativo e, o que é muito importante, uma abertura ao papel fiscalizador da sociedade civil;
- O leque de possíveis **sanções** alargou-se e ganhou peso, tanto ao nível das coimas previstas no DL 163/2006 e das sanções acessórias previstas naquele e noutros diplomas;
- O incumprimento das exigências legais em matéria de acessibilidade pode ter consequências nos planos da **responsabilidade** civil (incluindo a extracontratual), criminal⁵⁸ e disciplinar⁵⁹. E interpela, nesse âmbito, e de forma direta, os técnicos e vários tipos de responsáveis das organizações.

Em síntese, e para compreender o atual enquadramento jurídico da acessibilidade, importa reter os seguintes **princípios gerais**:

- **Direito vs. Solidariedade**

A acessibilidade é um direito, muito antes de ser uma questão de solidariedade. Aqui reside uma diferença fundamental: a solidariedade é relevante, mas não é vinculativa, i.e., será sempre uma opção ética, que reside na pessoa quem escolhe praticá-la (ou ignorá-la) relativamente a outra pessoa. Já o direito reside na outra pessoa, e o respeito pelos direitos da outra pessoa não é uma opção, mas uma obrigação legal.

⁵⁷ Decreto Regulamentar n.º 20/2008 de 27 de Novembro, cf. Artigo 9.º, n.º 4.

⁵⁸ Nos termos do Código Penal, Artigo 277.º, n.ºs 1, quem *“no âmbito da sua atividade profissional infringir regras legais, regulamentares ou técnicas (...) e criar deste modo perigo para a vida ou para a integridade física de outrem (...) é punido com pena de prisão até 3 anos ou com pena de multa”*.

⁵⁹ Incluindo ao nível da participação de infrações. Nos termos do DL 163/2006, Artigo 15.º, *“os funcionários e agentes da administração pública central, regional e local (...) que deixarem de participar infrações ou prestarem informações falsas ou erradas [relativas ao cumprimento do DL 163/2006] de que tiverem conhecimento no exercício das suas funções, incorrem em responsabilidade disciplinar, nos termos da lei geral, para além da responsabilidade civil e criminal que ao caso couber”*.

- ***Qualidade***

A acessibilidade pode e deve ser vista como um critério objetivo de qualidade. Espaços e serviços acessíveis serão sempre mais funcionais, seguros e confortáveis para todos os utilizadores, e não apenas para as pessoas com deficiência. O inverso também é verdade: muitas situações de perigo são criadas por barreiras à acessibilidade.

- ***Interesse Público***

A falta de acessibilidade prejudica o interesse público. As barreiras geram situações de dependência, a qual tem sempre custos: para quem perde a autonomia, para os familiares e amigos que prestam apoio e, mais cedo ou mais tarde, para o Estado. A persistência das barreiras existentes, conjugada com o envelhecimento da população portuguesa, poderá vir a confrontar o País com um volume insustentável de pessoas em situação de dependência.

5. Enquadramento nos Instrumentos Municipais

A Acessibilidade é uma **condição** indispensável para a plena concretização de vários direitos de cidadania, e para a efetiva igualdade de oportunidades.

Uma Lisboa mais acessível será uma cidade mais inclusiva, mais segura, mais amiga das pessoas e das famílias, mais competitiva, mais sustentável.

Nessa medida, a promoção da acessibilidade não é um fim mas um **meio**, que pode contribuir de forma objetiva para a prossecução de objetivos enunciados em vários instrumentos, programas e regulamentos municipais.

Em contrapartida, a execução destes instrumentos também pode contribuir para a prossecução dos objetivos do Plano de Acessibilidade Pedonal (ou condicioná-la).

São, no seu conjunto, bastante heterogéneos, mas essenciais. Alguns instrumentos vinculam entidades públicas e particulares (é o caso, por exemplo, dos instrumentos de gestão territorial e dos regulamentos municipais), outros vinculam apenas a CML (é o caso, por exemplo, deste Plano); alguns definem orientações gerais, outros definem especificações bastante detalhadas.

A **articulação** é, por isso, fundamental.

Para a conseguir é necessário identificar os instrumentos, programas e regulamentos municipais, desenvolvidos ou em fase de elaboração, que podem contribuir para a prossecução dos objectivos do Plano de Acessibilidade Pedonal ou condicionar a execução das suas ações, identificando os objetivos em que existe convergência.

5.1. Carta Estratégica de Lisboa

A **Carta Estratégica de Lisboa** é um compromisso para o futuro da cidade, e um instrumento de orientação para o horizonte temporal 2010 a 2024.

Aborda seis questões com que a cidade se debate e que constituem os atuais **desafios estratégicos** no planeamento da cidade. A promoção da Acessibilidade Pedonal vai diretamente ao encontro de três destas questões:

- Como recuperar, rejuvenescer e equilibrar socialmente a população de Lisboa?
- Como tornar Lisboa uma cidade amigável, segura e inclusiva para todos?
- Como tornar Lisboa uma cidade ambientalmente sustentável e energeticamente eficiente?

A partir do processo de reflexão e resposta a estas seis questões de carácter geral e transversal foram articuladas as quatro **orientações principais** da Carta Estratégica. A promoção da Acessibilidade Pedonal ajudará a concretizar duas:

- **Lisboa, Capital da Cidadania**

Refere-se que “Lisboa deverá ser capaz de desbloquear a sua mobilidade e adaptabilidade internas e externas”, e que tem de aparecer como “uma cidade onde a qualidade do espaço público se imponha pela sua importância no desenho do ambiente da cidade”.

- **Lisboa Cidade de Bairros**

Defende-se que “o cidadão deve gostar de viver e/ou trabalhar no seu bairro. Nos bairros a mobilidade deve ser essencialmente pedestre [e] por esse motivo os bairros devem ter uma escala humana”. As ruas “deverão ser desenvolvidas para os peões”. Sublinha-se, nomeadamente, que “pequenas intervenções poderão ter grandes e demonstrativos efeitos: ruas com passeadeiras ao nível do passeio introduzem ao mesmo tempo barreiras naturais à velocidade dos veículos e invertem a perceção de a quem é que se destina preferencialmente a via pública”. Defende-se que Lisboa “deve responder a estas necessidades de habitabilidade”, destacando-se que “Lisboa é cidade e tem responsabilidades para com os seus habitantes” e que “deve ser uma cidade com exigência em relação a si própria”.

Sendo um instrumento de carácter estratégico, os seus mecanismos de execução são limitados. No entanto, os seus objetivos estão consagrados no Plano Diretor Municipal e nos Planos Municipais de Ordenamento do Território mais recentes, e devem sê-lo, também noutros instrumentos que entretanto venham a ser elaborados pela CML. É o caso do Plano de Acessibilidade de Lisboa.

5.2. Lisboa-Europa 2020

A **Lisboa-Europa 2020** é uma estratégia para Lisboa abordar o próximo período de programação comunitário, 2014 a 2020.

Pretende a União Europeia, neste período, reforçar o papel das cidades na promoção do desenvolvimento sustentável da União, e desenvolver novos e inovadores instrumentos de políticas públicas e uma parceria ativa entre cidadãos, empresas e instituições sociais, bem como os diferentes níveis de governação, nomeadamente as autarquias locais.

A estratégia municipal orienta-se para três **objetivos** gerais: mais pessoas, mais emprego, melhor cidade, considerando em particular que a “*possibilidade de financiamento através de instrumentos como ações urbanas inovadoras ou investimentos territoriais integrados constitui uma oportunidade.*”

Os instrumentos de apoio comunitário constituem mecanismos de execução importantes na implementação da estratégia de desenvolvimento do PDM, por exemplo, através da dinamização de uma parceria ativa e participada com os agentes necessários à sua execução de uma forma integrada – Acordo de Parceria, assinado entre o Estado português e as instituições comunitárias.

O objetivo “*melhor cidade*” (melhorar o funcionamento urbano) estabelece, entre outras, a vertente “*melhorar a acessibilidade*” e articula-se com o Plano de Acessibilidade através do domínio prioritário “Promover a mobilidade urbana inclusiva”.

No eixo de intervenção “*Acessibilidade para Todos/ Mobilidade Inteligente e Inclusiva*” designa vários projetos, sendo um deles o Plano de Acessibilidade Pedonal de Lisboa, classificado como **projeto estruturante**.

Existe convergência ao nível dos três objetivos deste Plano, das suas cinco áreas operacionais e de várias das suas ações.

Em virtude deste alinhamento, tem vindo a ser assegurada a colaboração entre a Equipa do Plano de Acessibilidade e a Equipa de Missão Lisboa-Europa 2020.

5.3. Agenda 21 Local

A **Agenda 21 Local** abrange cinco freguesias: Ameixoeira, Benfica, Carnide, Charneca e Lumiar. Encontra-se atualmente em fase de implementação das suas ações.

Tem um caráter estratégico, e envolve ação local e a participação pública ativa.

A Acessibilidade Pedonal e a Mobilidade foram apontadas como fatores críticos, pelo que muitas das propostas convergem para esses domínios, procurando nomeadamente encontrar ações que contribuam de forma concreta para a sua melhoria nestas freguesias.

Os mecanismos de execução são diretos, na medida em que as ações têm consignação financeira assegurada para a sua implementação.

O facto de as propostas de ações serem amplamente discutidas com a comunidade contribui para a concretização de um dos objetivos do Plano de Acessibilidade Pedonal, que é o de “*mobilizar a comunidade para a criação de uma cidade para todos*”. Além disso, as ações que pretendem melhorar a circulação pedonal e o espaço público concretizam o objetivo “*eliminar as barreiras existentes*”.

O Plano de Acessibilidade Pedonal vai claramente ao encontro da Agenda 21 Local, sendo transversal praticamente a todas as ações nela preconizadas.

5.4. Programa Local de Habitação

Compete ao Programa Local de Habitação de Lisboa (PLH) definir uma visão estratégica das intervenções nas áreas da habitação, cruzando diversas políticas com realce para a reabilitação e reconversão urbana, e fixar os objetivos da política de habitação local para um horizonte de 4 a 5 anos. A sua existência condicionará a apresentação de candidaturas a financiamentos públicos nesta área.

O PLH de Lisboa destina-se, do lado da procura, aos munícipes atuais e futuros, e do lado da oferta, aos setores imobiliário, cooperativo e social, e às entidades públicas promotoras de habitação em Lisboa.

É um programa transversal e abrange diversas temáticas urbanas, articuladas em **7 objetivos**. A promoção da acessibilidade contribui diretamente para a concretização de dois:

- **Melhorar a qualidade da vida urbana e a coesão territorial**

Pretende-se “completar, redimensionar, gerir e manter a rede de equipamentos de proximidade; conservar, reabilitar e criar espaços públicos e de lazer; garantir a qualidade do ambiente urbano, garantir a mobilidade (estacionamento, transportes, passeios) e dinamizar o comércio local”. Entre as medidas enquadradas por este objetivo, destacam-se a Proteção do Tráfego de Atravessamento nos Bairros (medida 4.B.1, que pode envolver, por ex., Zonas 30), e o Apoio à Deslocação em Modos Suaves (medida 4.B.3, que implica, por ex., passeios adequados, eliminação de barreiras arquitetónicas, etc.).

- **Promover a Coesão Social**

Pretende-se “incentivar a convivência e desenvolver a cidadania, através de políticas públicas de criação de igualdade de oportunidades, de reforço dos laços de vizinhança e solidariedade ativa (...) de incentivo ao envelhecimento ativo e de combate à exclusão social”. Entre as medidas enquadradas por este objetivo, destaca-se a Divulgação e Implementação do Programa “Uma Cidade para Todas as Pessoas”, adaptando o espaço às capacidades de todos de forma a garantir a acessibilidade universal (4.C.3).

5.5. Plano de Desenvolvimento Social

O Plano de Desenvolvimento Social é o instrumento de planeamento da Rede Social. Compete-lhe formalizar o conjunto de opções e prioridades de intervenção para o universo de intervenientes e atores sociais.

A Agenda Estratégica do Plano de Desenvolvimento Social define 5 **desafios estratégicos**, podendo a promoção da acessibilidade contribuir diretamente para a concretização de dois:

- Lisboa, Cidade Inclusiva;
- Lisboa, Cidade Saudável.

Cada um destes desafios estratégicos contempla várias ações, cuja coordenação cabe a entidades exteriores com trabalho desenvolvido na área, assim como à Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, ao Centro Distrital da Segurança Social ou à própria CML.

No âmbito do Desafio Estratégico “Lisboa, Cidade Inclusiva” foi atribuída ao Pelouro da Mobilidade da CML a coordenação da ação “*Elaboração de uma Carta de Acessibilidade Universal aos Equipamentos Sociais da Cidade*”.

5.6. Lisboa Cidade Saudável

O Projeto Cidades Saudáveis é um movimento global. Baseia-se no conceito “*Saúde para Todos no Século XXI*”, difundido pela Organização Mundial de Saúde (OMS), e está na origem da Rede Portuguesa de Cidades Saudáveis⁶⁰.

Lisboa é membro fundador desta Rede, que tem como objetivo promover a saúde e a qualidade de vida dos seus munícipes, segundo uma metodologia estratégica de intervenção baseada nos princípios do Projeto Cidades Saudáveis da OMS, nomeadamente a equidade, a sustentabilidade, a cooperação intersectorial e a solidariedade.

Neste quadro, a CML constituiu um grupo de trabalho que tem por missão elaborar dois instrumentos: o Perfil Municipal de Saúde e o Plano Municipal de Saúde. Em ambos os casos, o trabalho é desenvolvido em articulação com a Administração Regional de Saúde de Lisboa e Vale do Tejo e com a Escola Nacional de Saúde Pública.

O Perfil de Saúde agrega um conjunto de indicadores, que permitem analisar e identificar os problemas de saúde da população da cidade de Lisboa.

Servirá de suporte à elaboração do **Plano Municipal de Saúde**, instrumento de enquadramento de uma política de saúde pública que estabelecerá as medidas de intervenção local.

Nesta fase, encontra-se em elaboração o Perfil de Saúde. Entre os pontos de convergência com os objetivos, áreas operacionais e ações do Plano de Acessibilidade Pedonal, destaca-se o tema da Qualidade de Vida, no subtema Mobilidade e Transportes, na questão da Mobilidade Pedonal. A Equipa do Plano de Acessibilidade está, neste âmbito, a colaborar na caracterização da situação e na obtenção de indicadores.

5.7. Plano Gerontológico

O Plano Gerontológico foi elaborado de acordo com o Despacho nº 595/P/2007, de 22 de Novembro, que criou o Grupo de Missão Envelhecimento e Intervenção Municipal e diagnosticou graves défices de acessibilidade a nível do espaço público, de edifícios de uso público e das habitações e ainda deficiente acessibilidade à rede de transportes da cidade.

Teve como **objetivos**:

- Fazer o diagnóstico das necessidades e potencialidades associadas ao envelhecimento na cidade de Lisboa;
- Identificar as áreas críticas que exigem intervenção pública, nomeadamente da CML;
- Identificar as potencialidades/oportunidades decorrentes do aumento do número de pessoas com 60 e mais anos;

⁶⁰ Constituída formalmente como Associação de Municípios desde 1997.

- Definir prioridades de intervenção;
- Definir programas e ações prioritárias específicas da responsabilidade da CML, no âmbito da Rede Social;
- Implementar o Observatório Gerontológico Municipal como instrumento de Avaliação e Monitorização do Plano.

De entre as suas **medidas** (que integravam várias ações), destacam-se as seguintes:

- Melhorar a acessibilidade no espaço público e edifícios de uso público no âmbito do Plano Municipal de Acessibilidade;
- Melhorar a acessibilidade, segurança e conforto, no acesso e interior das habitações;
- Melhorar o acesso aos transportes nas zonas críticas da cidade em termos de acessibilidade.

A sua execução estabelece-se através da implementação de várias ações, uma das quais constitui a elaboração do Plano de acessibilidade Pedonal de Lisboa.

5.8. Cartas de Equipamentos

A CML elaborou algumas Cartas de Equipamentos, que traçam objetivos e definem, nalguns casos, ações concretas com o propósito de colmatar carências identificadas na cidade.

Destacam-se:

- “Carta Educativa de Lisboa” (Maio, 2008);
- “Carta de Equipamentos de Saúde” (Março, 2009);
- “Carta Desportiva de Lisboa” (Julho, 2009);
- “Orientações Estratégicas – Equipamentos Sociais – Rede Pública de Creches” (Maio, 2009).

Salienta-se ainda o contributo dado pela “*Estratégias para a Cultura em Lisboa*” (Junho, 2009) que identificou as potencialidades e fragilidades subjacentes à atual atividade cultural da cidade.

A disponibilidade dos novos dados do CENSOS (2011), e relativa desatualização da maior parte destas Cartas, motivará, em breve, a sua entrada em revisão e/ou alteração.

Os seus mecanismos de execução são variáveis, dado o carácter mais ou menos estratégico de cada uma delas. No entanto as propostas foram e são, na sua maioria, contempladas aos nível dos PMOT (PDM, PU e PP) como áreas de equipamentos de utilização coletiva, sendo essa uma classificação vinculativa.

Existe uma convergência natural entre os objetivos e (potencialmente) alguns mecanismos destas Cartas e os objetivos e mecanismos do Plano de Acessibilidade Pedonal (especificamente na área operacional Equipamentos Municipais).

Em ambos os casos, ora está em causa o cumprimento das normas de acessibilidade nos novos equipamentos, ora está em causa o diagnóstico das condições de acessibilidade nos equipamentos existentes (e a programação das respetivas medidas corretivas, numa ótica de qualificação da rede).

Procurando potenciar sinergias, o Plano de Acessibilidade Pedonal pretende, nomeadamente, dar um novo contributo na revisão das cartas de equipamentos, nomeadamente em relação à acessibilidade dentro dos edifícios, na sua envolvente imediata e nos percursos mais alargados (grandes barreiras à circulação pedonal).

5.9. PDM

O **Plano Diretor Municipal de Lisboa** (PDM) é um PMOT regulamentar em vigor⁶¹.

No domínio da acessibilidade pedonal, o PDM veio introduzir algumas inovações importantes (relativamente ao PDM de 1994), nomeadamente:

- As **redes viárias de proximidade e de acesso local** são objeto de referências específicas, com preocupações de incentivo à promoção do modo pedonal, à partilha da plataforma viária (ruas mistas) e à acalmia de tráfego;
- A largura bruta mínima dos **passeios** passou para 3,00m (no mínimo), em qualquer de via onde exista segregação;
- Obriga os planos de urbanização e de pormenor e as unidades de execução a prever os percursos em **modos suaves**⁶² na sua área de intervenção, de forma a promover a boa ligação aos geradores relevantes, com indicação do tipo de segregação proposta em relação à circulação de veículos motorizados e a continuidade da rede de modos suaves interna, ao nível pedonal e ciclável, sempre que esta última se justifique, otimizando a ligação entre os percursos pedonais e cicláveis propostos, as respectivas redes envolventes e os transportes públicos;
- Estipula a continuidade e **permeabilidade pedonal do quarteirão** quando os edifícios ou conjuntos tenham frente para duas ruas opostas, sempre que tal seja possível e urbanisticamente desejável.

O PDM tem mecanismos de execução próprios, além dos que estão previstos na lei, constituindo o plano mais importante para a CML e para os particulares (uma vez que os vincula diretamente). Para além dos mecanismos de execução, o PDM integra também outro

⁶¹ O novo Plano Diretor Municipal da cidade entrou em vigor no dia 31 de agosto de 2012, tendo sido publicado no Diário da República, 2ª série, nº 168, de 30 de agosto – Aviso nº 11622/2012.

⁶² Designam-se por “modos suaves” os modos não motorizados, designadamente o pedonal e o ciclável.

instrumento importante, que é o Plano de Execução e Financiamento (PEF) estimando um prazo e o montante financeiro cabimentado para cada programa e/ou projeto.

As inovações introduzidas relativas à acessibilidade pedonal convergem totalmente para dois dos objetivos do Plano de Acessibilidade Pedonal (prevenir o aparecimento de novas barreiras e eliminar as barreiras existentes).

Em contrapartida, as ações propostas pelo Plano de Acessibilidade Pedonal na Área Operacional da Via Pública fomentará a concretização das inovações introduzidas pelo PDM.

5.10. PMOT

Os **Planos Municipais de Ordenamento do Território** (PMOT) são planos elaborados pela CML (além do PDM, os planos de urbanização ou de pormenor) e podem estar em vigor, em elaboração, revisão ou alteração.

No seu conteúdo material, os PMOT designam sobre diferentes escalas e especificamente sobre matérias do espaço público ou da via pública.

No entanto, embora a rede viária assuma, naturalmente, um papel chave no desenvolvimento do planeamento territorial, o facto é que o RJIGT⁶³, no âmbito dos PMOT, não define como obrigatória a elaboração de planos de mobilidade, planos de acessibilidade, ou outro tipo de planos para o sector da mobilidade/transportes e acessibilidade, sendo as câmaras municipais a determinar a sua elaboração, em situações particulares, quando se revele pertinente.

Todos os PMOT têm características diferentes, mas no essencial têm mecanismos regulamentares e de execução que vinculam diretamente os particulares.

As inovações em matéria de acessibilidade pedonal, introduzidas nos PMOT, podem e devem contribuir para a concretização dos objetivos do Plano de Acessibilidade Pedonal, especialmente daqueles que relevam de exigências legais que interpelam as competências municipais em matéria de eliminação de barreiras e de prevenção de novas barreiras.

Os próprios processos de participação e consulta pública na elaboração destes instrumentos deverão, igualmente, contribuir para “Mobilizar a comunidade”.

Por outro lado o Plano de Acessibilidade Pedonal na Área Operacional da Via Pública e na Área Operacional da Fiscalização dos Particulares e nas respetivas ações contribui para concretizar as inovações introduzidas pelos PMOT.

⁶³ DL n.º 380/99, de 22 de Setembro, com a nova redação dada pelo DL n.º 46/2009 de 20 de Fevereiro

5.11. RMUEL

O **Regulamento Municipal da Urbanização e da Edificação** (RMUEL) em vigor⁶⁴ assume as disposições consagradas no Decreto-Lei n.º 163/2006, de 8 de Agosto, relativamente à garantia da acessibilidade nos processos de instrução de operações urbanísticas bem como à acessibilidade nos espaços públicos.

Como tal, para estas matérias aplica-se o disposto, quer neste regulamento municipal, quer no Decreto-Lei n.º 163/2006.

Por essa razão, o Plano de Acessibilidade Pedonal responde ao RMUEL da mesma forma que ao Decreto-Lei n.º 163/2006 estabelecendo três objetivos que respondem às disposições desses diplomas, articulando-se ainda através das cinco áreas operacionais.

⁶⁴ Aprovado pelo DR n.º 74/2013, de 16 de abril

PÁGINA EM BRANCO

6. Caracterização

6.1. População

As pessoas idosas e com deficiência são mais vulneráveis à falta de acessibilidade e, como tal, são dois grupos populacionais privilegiados neste estudo. Desta forma, proceder-se-á a uma análise da prevalência de incapacidades físicas e do envelhecimento demográfico da população do concelho.

6.1.1. Incapacidades e dificuldades

Em Lisboa existem **93.584 pessoas** que afirmam ter ***pelo menos uma dificuldade na realização de algumas actividades*** devido a problemas de saúde ou decorrentes do envelhecimento.

Esta realidade traduz-se numa taxa de prevalência de incapacidade de 17,9%, ou seja, cerca de ***1/5 (um quinto) da população residente no concelho de Lisboa sente pelo menos uma incapacidade***.

No Censos 2011, realizado pelo Instituto Nacional de Estatística, foi questionado o grau de dificuldade que as pessoas sentem diariamente na realização de algumas actividades, a saber:

- ***Ver*** (mesmo usando óculos ou lentes de contacto);
- ***Ouvir*** (mesmo usando um aparelho auditivo);
- ***Andar ou subir escadas***;
- ***Memória ou concentração***;
- ***Tomar banho ou vestir-se sozinho***;
- ***Compreender os outros ou fazer-se entender***.

Sendo as hipóteses de resposta:

- “Não tem dificuldade ou tem pouca”;
- “Tem muita dificuldade”;
- “Não consegue”.

O gráfico 1 representa a distribuição da população com pelo menos uma dificuldade por grupos etários. Verifica-se que o número total de pessoas com pelo menos uma dificuldade vai ***aumentando com o envelhecimento***, atingindo o valor mais elevado no grupo de idade entre os 75 e os 79 anos, e decrescendo a partir deste grupo etário.

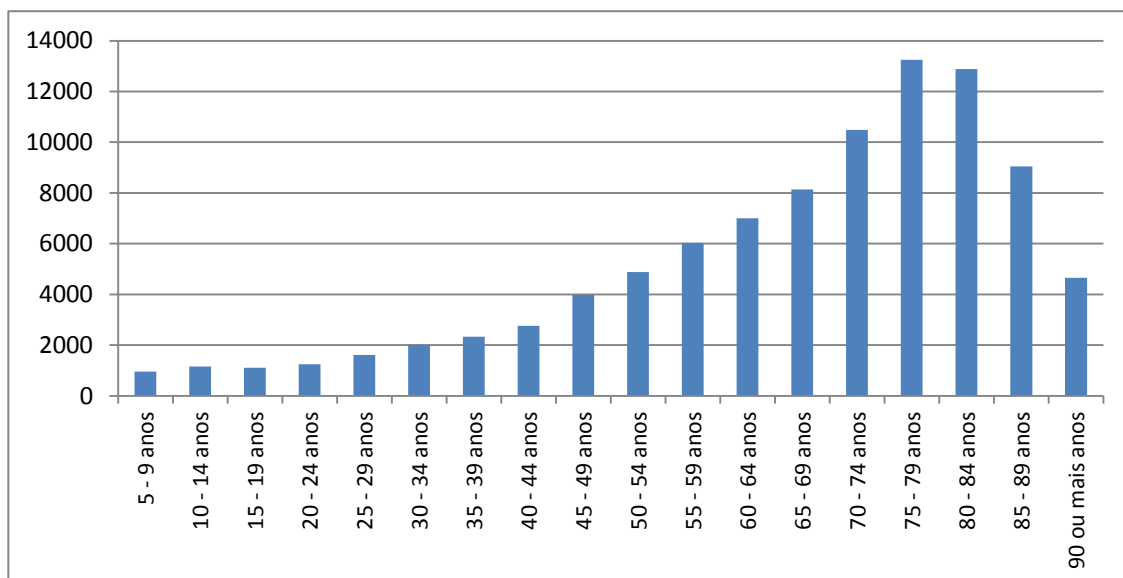


Gráfico 1 -Distribuição da incidência de pelo menos uma dificuldade por grupo etário

Nota: Omitiu-se o primeiro grupo etário (0 aos 4 anos) visto o INE não considerar a possibilidade de existência de dificuldades nas crianças com idade inferior a 5 anos.

Tendo por base a população que afirma ter pelo menos uma dificuldade (93.584), verifica-se que cerca de 62% tem 65 ou mais anos.

As pessoas idosas representam quase 2/3 (dois terços) do total das pessoas com pelo menos uma dificuldade e as pessoas muito idosas (75 ou mais anos) representam cerca de 43%.

No gráfico seguinte, observa-se a proporção de pessoas com pelo menos uma dificuldade por grupo etário. Mais uma vez é patente a ***relação directa entre as dificuldades e o envelhecimento.***

No grupo etário entre os 65 e os 69 anos (primeiro escalão etário dos idosos) verifica-se que um em cada quatro indivíduos tem pelo menos uma dificuldade.

A partir dos 75 anos verifica-se uma prevalência de dificuldades mínima de 50% atingindo mais de 80% nas pessoas com idade igual ou superior a 90 anos.

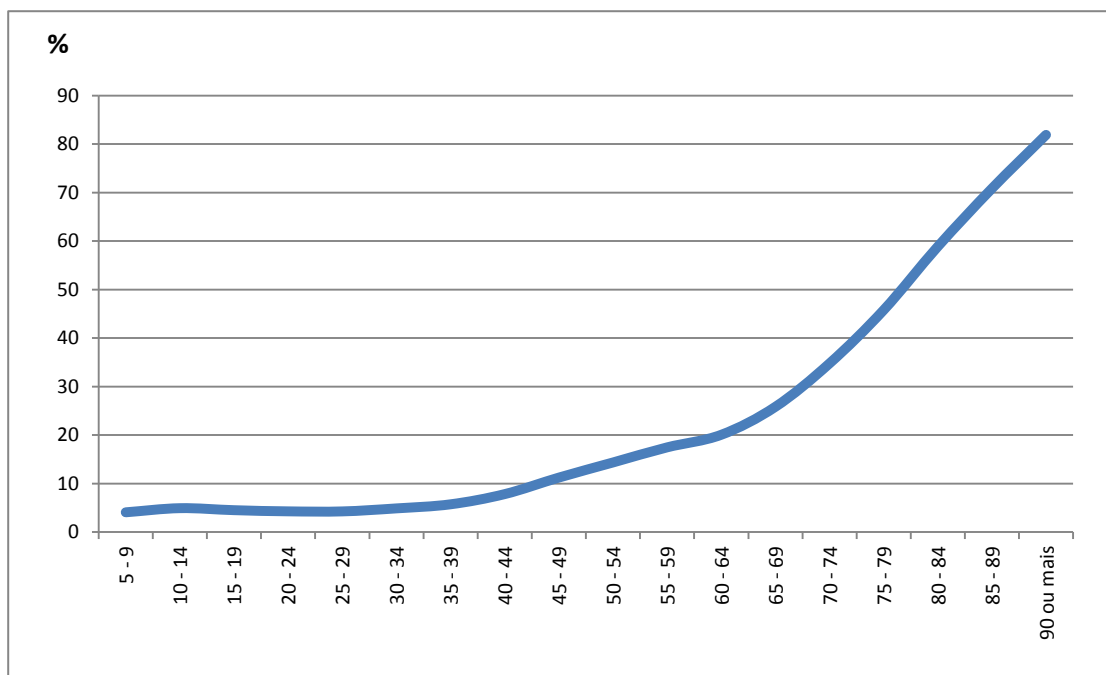


Gráfico 2 - Percentagem de pessoas com pelo menos uma dificuldade por grupo etário

Verifica-se que existe uma taxa de prevalência de alguma dificuldade nos idosos de cerca de 45%, ou seja, quase metade das pessoas com 65 ou mais anos sentem pelo menos uma dificuldade em executar as actividades diárias.

No que diz respeito ao tipo de dificuldades sentidas, verificamos que as dificuldades com maior incidência na população são as relacionadas com “andar ou subir degraus”, “ver” e com a “memória ou concentração”.

Chamamos a atenção para o facto do valor total de incidências das diferentes dificuldades não poder ser equiparado ao total das pessoas com dificuldades. Existe a possibilidade da mesma pessoa ter diferentes dificuldades, pelo que o somatório não pode ser efetuado.

Porém, conseguimos saber, relativamente à população residente em Lisboa (com idade igual ou superior a 5 anos), que:

- **10%** “não consegue” ou “tem muita dificuldade” em andar;
- **9%** “não consegue” ou “tem muita dificuldade” em ver.

O gráfico 3 representa o número total de pessoas com cada uma das dificuldades. Frisamos mais uma vez que a soma dos totais parciais não nos fornece um dado real na medida em que as categorias não são mutuamente exclusivas, ou seja, a mesma pessoa pode ser contabilizada em diferentes tipos de dificuldade.

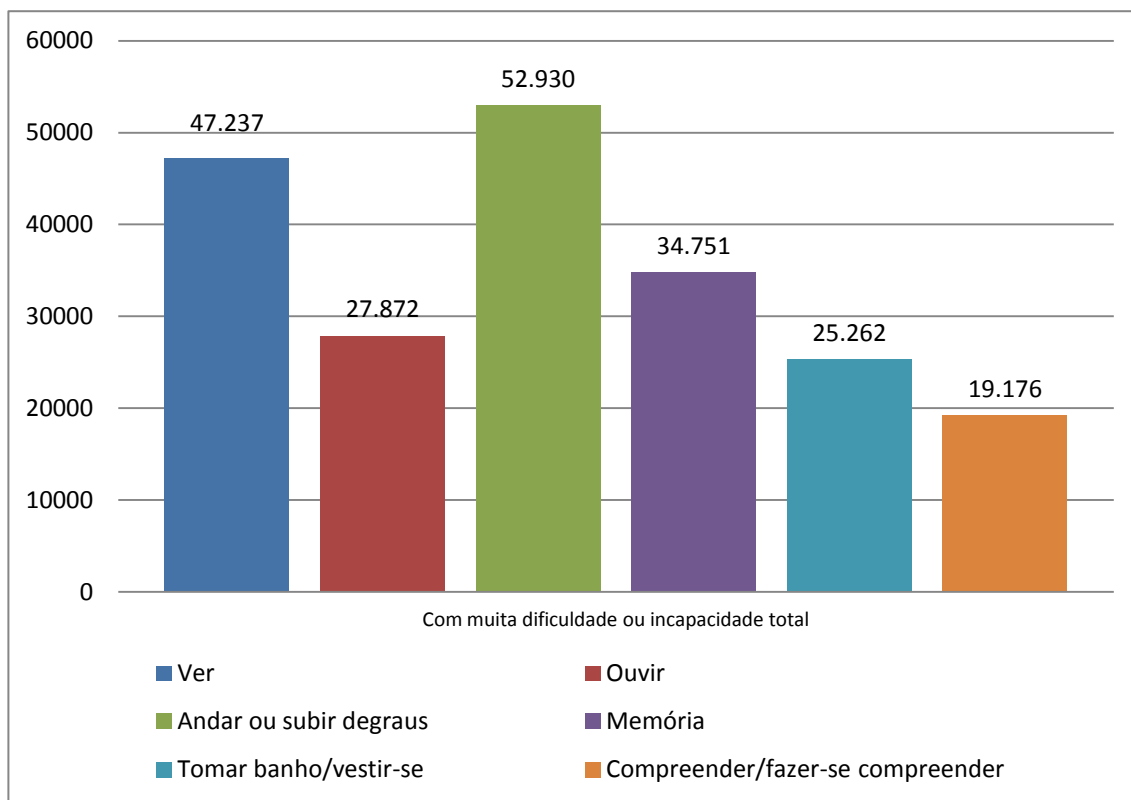


Gráfico 3 – Incidência de dificuldade ou incapacidade total para efetuar as seguintes acções

O que podemos afirmar é que cerca de **53 mil pessoas** residentes em Lisboa têm muita dificuldade ou não conseguem de todo andar ou subir degraus, e cerca de **47 mil** têm muita dificuldade ou não conseguem ver. A dificuldade com menor incidência na população é a relativa à compreensão.

De referir que, do total de pessoas que têm pelo menos uma dificuldade, **mais de metade (56.8%) admite não conseguir ou ter muita dificuldade em andar ou subir degraus.**

O gráfico 4 representa a incidência dos diferentes tipos de dificuldade, segundo o seu grau, ter muita dificuldade e não conseguir efetuar a atividade.

De referir que as incapacidades totais (impossibilidade para conseguir realizar determinada acção) com valores mais importantes são as relacionadas com as dificuldades para tomar banho ou vestir-se sozinho (7.291), dificuldades ao nível da memória ou concentração (5.918) e andar ou subir degraus (5.472).

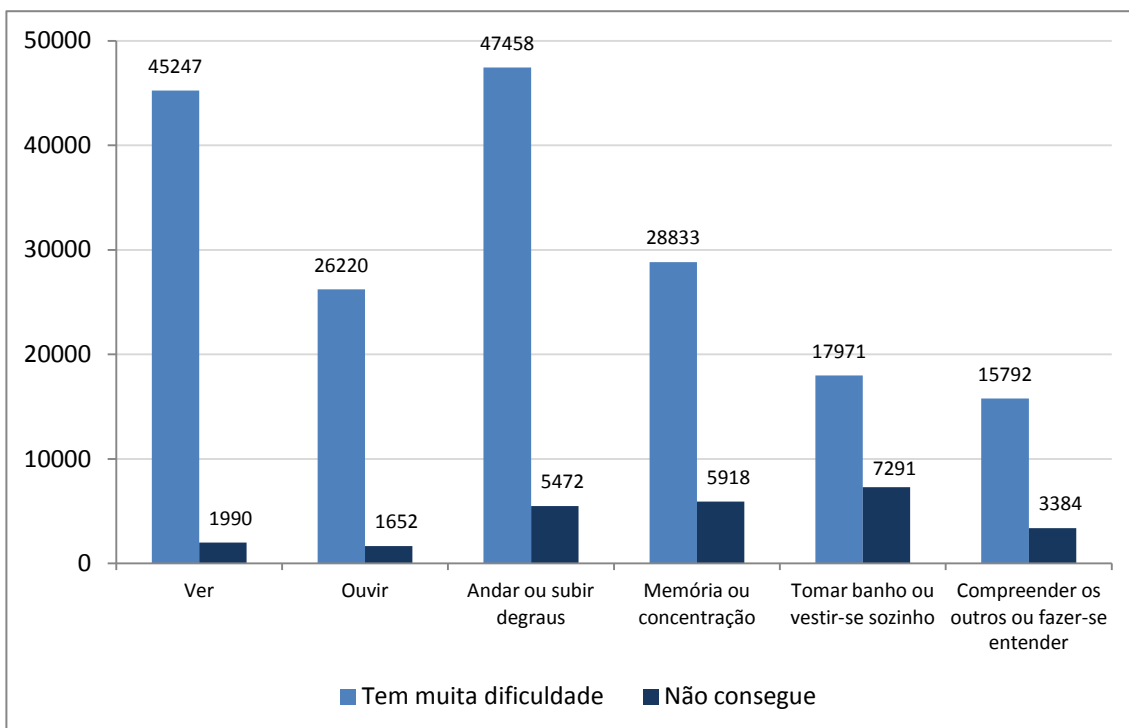


Gráfico 4 – Incidência dos diferentes tipos de dificuldade, segundo o grau da mesma na população residente no concelho de Lisboa (com idade igual ou superior a 5 anos)

O seguinte gráfico ilustra a incidência das diferentes dificuldades ao longo dos diversos grupos etários. Como é natural, a tendência é para existir uma maior prevalência das dificuldades, independentemente do tipo das mesmas, conforme se envelhece. Até aos 45 anos não se verificam grandes diferenças ao nível das dificuldades. Todas as dificuldades atingem o valor máximo de incidência no grupo etário 80 – 84 anos.

De referir que a incidência da dificuldade em ver tem valores superiores à dificuldade em andar ou subir degraus até aos 60 anos, invertendo-se a tendência a partir desta idade.

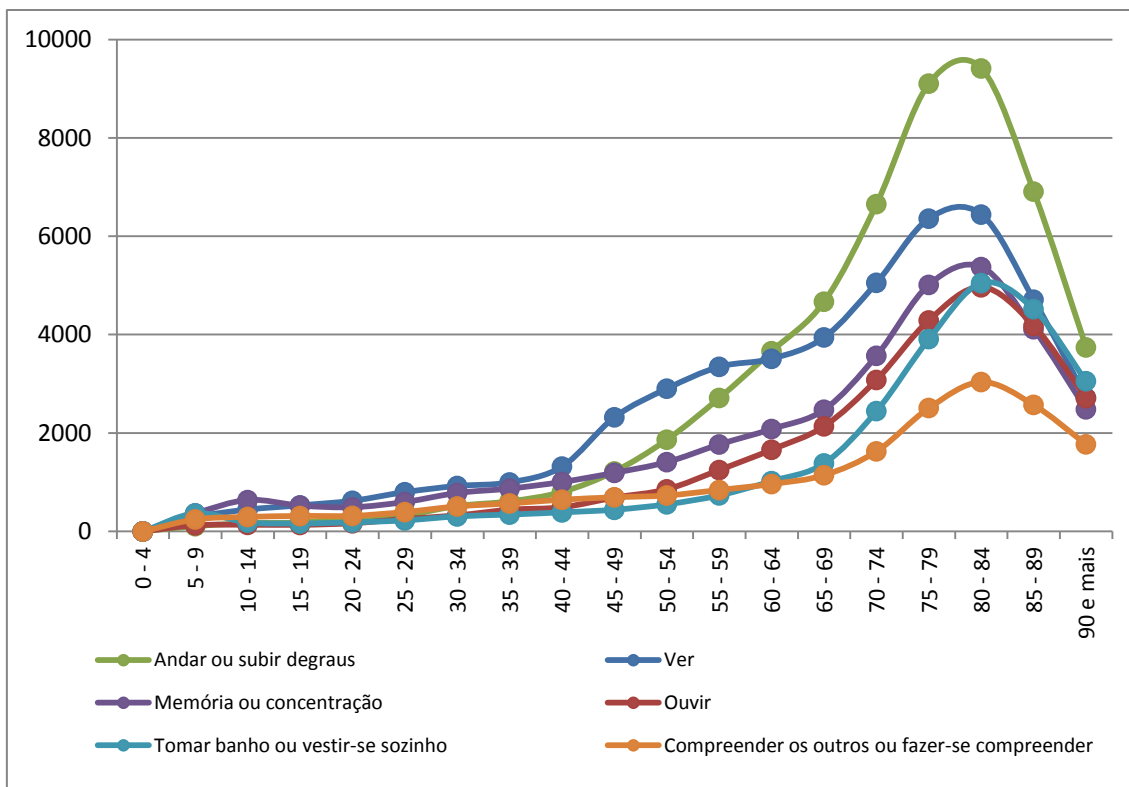


Gráfico 5 – Incidência dos diferentes tipos de dificuldade, na população residente no concelho de Lisboa (com idade igual ou superior a 5 anos), por grupos etários

Sendo os idosos o grupo populacional com maior incidência de dificuldades, importa saber a importância relativa de cada uma das incapacidades neste grande grupo etário e no total da população.

No gráfico 6 é patente a diferença de importância relativa de cada uma das dificuldades no total da população com dificuldades e nos idosos com dificuldades.

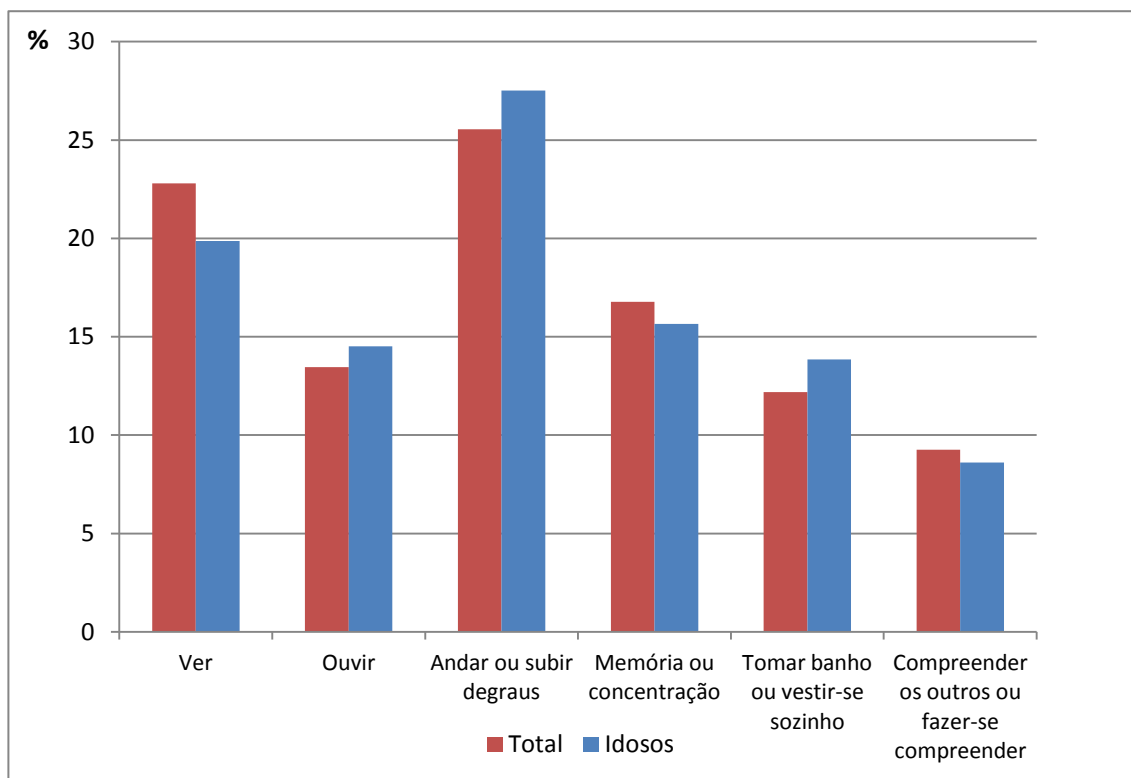


Gráfico 6 – Distribuição percentual da incidência das diversas dificuldades na população total

Existem três tipos de dificuldades com maior incidência nos idosos do que na população em geral, a saber:

- Dificuldade em ouvir;
- Dificuldade em andar ou subir degraus;
- Dificuldade em tomar banho ou vestir-se sozinho.

As dificuldades para ver, de memória ou concentração e para compreender os outros ou fazer-se entender têm um peso relativo superior no total da população.

6.1.2. Caracterização demográfica

Lisboa viu a sua população aumentar até ao início da década de 80 atingindo mais de 800 mil habitantes. A partir de 1981, a população tem vindo a decrescer atingindo, em 2011, 547.733 habitantes. Nos últimos recenseamentos gerais da população (2001 e 2011) a população lisboeta era já inferior à população residente em Lisboa em 1930.

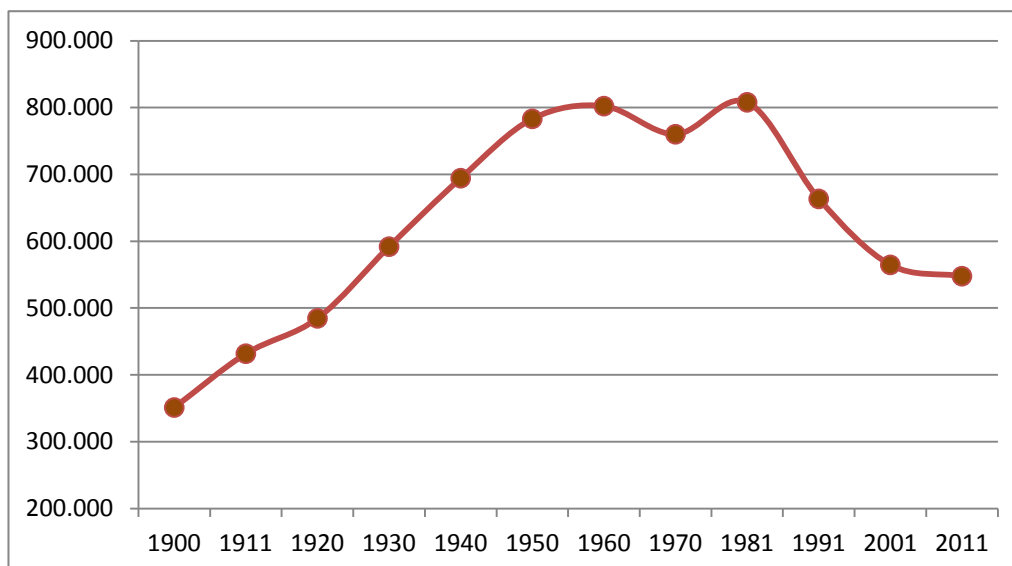


Gráfico 7 - Evolução da população residente em Lisboa, 1900-2011

Fonte: INE, 2012, Resultados definitivos Censos 2011, Lisboa, INE; VALENTE ROSA, M. J., VIEIRA, C., 2003, A População Portuguesa no Séc. XX. Análise dos Censos de 1900 a 2001, Lisboa, ICSUL.

Entre 2001 e 2011, a população de Lisboa passou de cerca de 565 mil habitantes para menos de 550 mil indivíduos, verificando-se uma taxa de variação populacional negativa da ordem dos 3%. Esta taxa, embora seja ainda negativa, teve um abrandamento muito significativo em relação ao período entre 1981 e 1991 (-17,9%) e entre 1991 e 2001 (-14,9%).

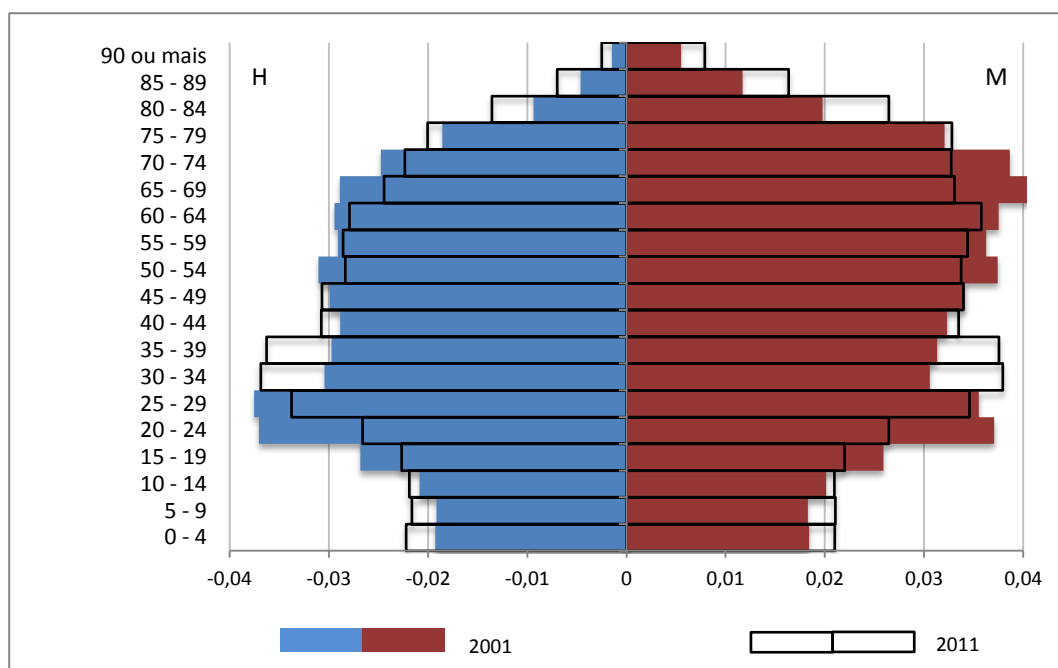


Gráfico 8 - Pirâmide etária da população residente no concelho de Lisboa em 2001 e 2011

No que diz respeito à estrutura etária da população de Lisboa, e tendo por base de análise as pirâmides etárias referentes a 2001 e 2011, verifica-se que houve um ligeiro incremento do peso relativo da população mais jovem (0 – 14 anos), da população com idade compreendida entre os 30 e os 45 anos e da população muito idosa (75 ou mais anos). Os restantes grupos etários viram o seu peso relativo estacionado (idosos) ou reduzido (grosso da população em idade activa) no período de 10 anos.

Tal como referimos anteriormente, entre 2001 e 2011, verificam-se algumas alterações ao nível da estrutura etária da população de Lisboa. Em 2011, a população jovem (0 – 14 anos) representa cerca de 13%⁶⁵ do total da população. A proporção da população em idade activa⁶⁶ (15 – 64 anos) é de cerca de 63% e os idosos (65 anos e mais) têm um peso relativo⁶⁷ de cerca de 24% do total populacional. A proporção de muito idosos no total da população é, em 2011, de cerca de 13% enquanto em 2001 era 10,3%.

⁶⁵ Proporção de Jovens – Relação existente entre a população jovem e o total da população, definida habitualmente como o quociente entre o número de pessoas com idade inferior a 15 anos e o número total de pessoas existentes.

⁶⁶ Proporção de população em idade activa – Relação existente entre a população em idade activa e o total da população, definida habitualmente como o quociente entre o número de pessoas com idade compreendida entre os 15 e os 64 anos e o número total de pessoas existentes.

⁶⁷ Proporção de Idosos – Relação existente entre a população idosa e o total da população, definida habitualmente como o quociente entre o número de pessoas com 65 ou mais anos e o número total de pessoas existentes.

No último recenseamento foram contabilizados 130.960 idosos. É importante salientar que esta população representa **perto de ¼ (um quarto) da população de Lisboa**. Desta forma, e tendo em conta a importância deste grande grupo etário nas questões de mobilidade pedonal, importa analisar com maior detalhe este grupo populacional.

Dois indicadores importantes de medida do envelhecimento populacional são o índice de envelhecimento⁶⁸ e o índice de longevidade⁶⁹.

Em Lisboa, o **índice de envelhecimento** é de, aproximadamente, 186 idosos para cada 100 jovens. De referir que este valor é bem mais expressivo em Lisboa do que para Portugal que tem um índice de envelhecimento de 128 idosos para cada 100 jovens.

No conjunto da população idosa, verificou-se um importante acréscimo (cerca de 3%) da população muito idosa (75 ou mais anos), entre 2001 e 2011. O **índice de longevidade** em Lisboa atingiu, em 2011, o valor de 52,9, (enquanto em Portugal o valor é de 47,9) o que significa que para cada 100 idosos existem cerca de 53 pessoas muito idosas.

6.1.3. Distribuição geográfica

Através dos dados disponibilizados pelo Censos 2011 verificámos que a população do concelho de Lisboa está envelhecida e sofre de incapacidades condicionadoras de algumas das suas actividades diárias e da própria mobilidade pedonal.

Podemos observar de seguida como se distribui esta população por freguesias.

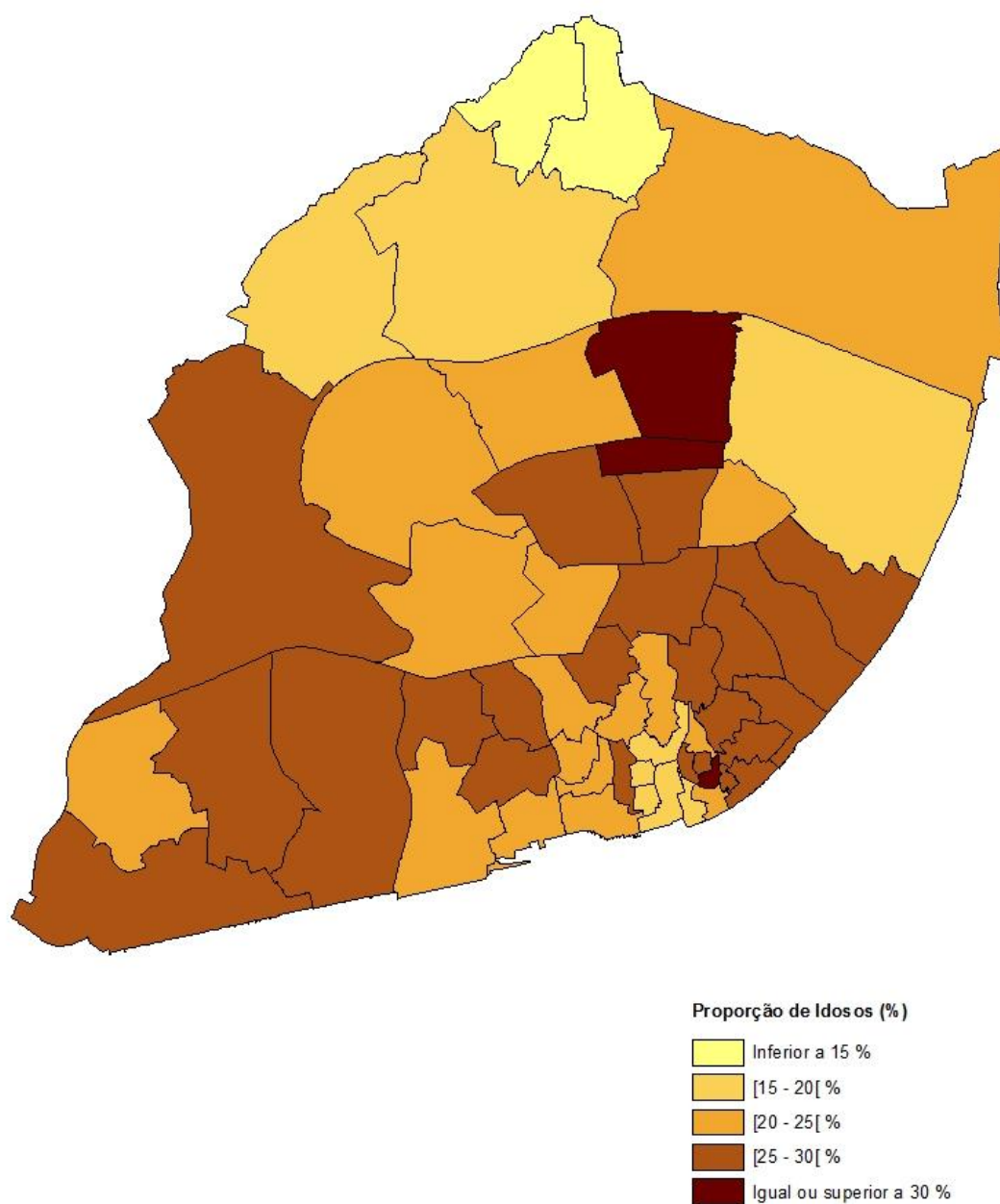
Como já referimos, a população idosa constitui quase um quarto (23,9%) da população residente em Lisboa. Existem 35 freguesias (num total de 53) em que a proporção de idosos é superior ao valor médio de Lisboa.

⁶⁸ Índice de envelhecimento – Relação existente entre a população idosa e a população jovem, definida habitualmente como o quociente entre o número de pessoas com 65 ou mais anos e o número de pessoas com idade inferior a 15 anos.

⁶⁹ Índice de longevidade - Relação existente entre a população mais idosa e a população idosa, definida habitualmente como o quociente entre o número de pessoas com 75 ou mais anos e o número de pessoas com 65 ou mais anos.

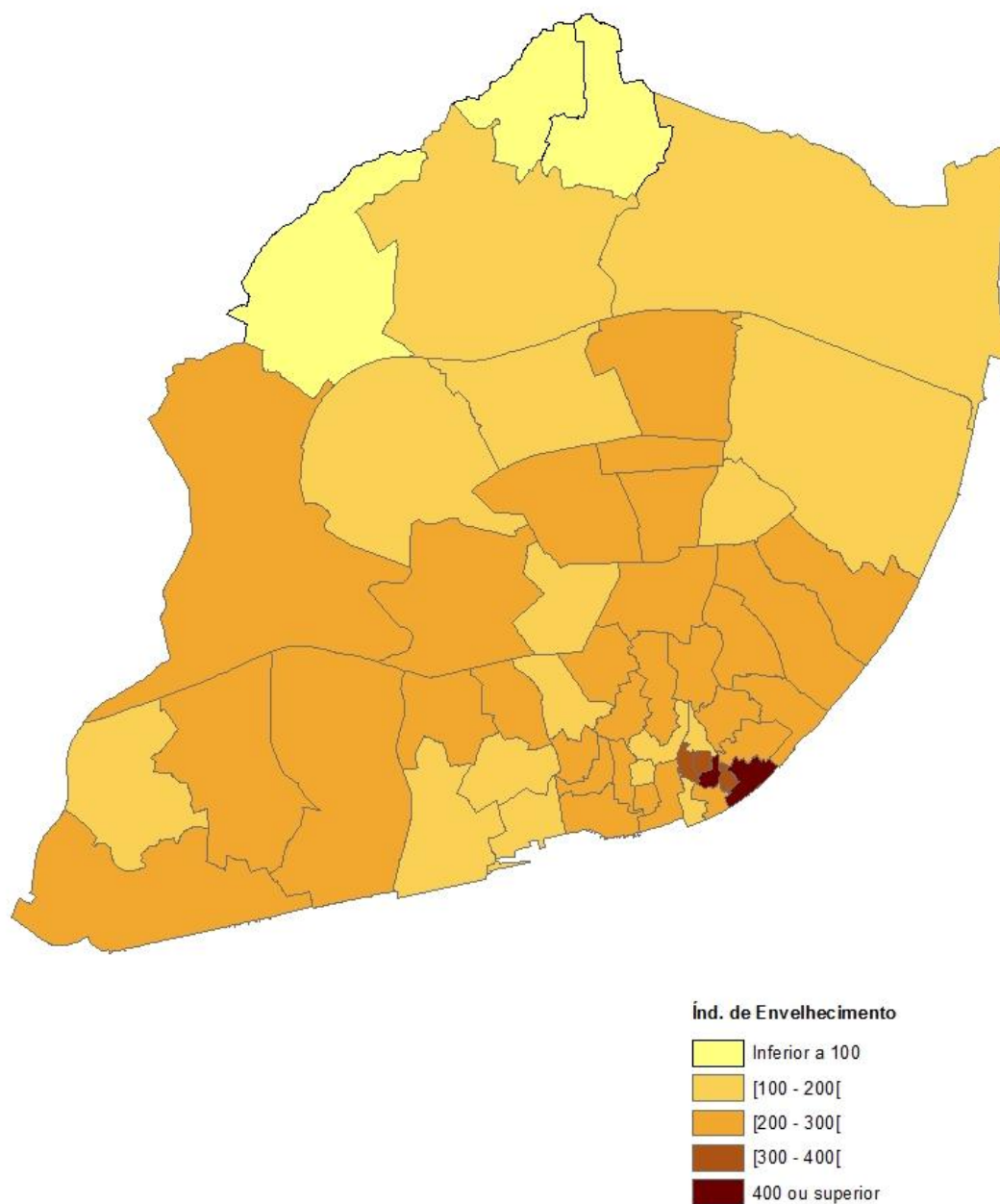
As freguesias com uma proporção de idosos mais elevada são:

- Santiago (34,7%);
- Alvalade (31,5%);
- São João de Brito (31,3%);
- Ajuda (29,5%).



Mapa 1 - Proporção de Idosos, 2011

Relativamente aos índices de envelhecimento e de longevidade podemos afirmar que existem 39 freguesias com valores superiores aos valores médios do concelho, o que equivale a dizer-se que a população de cerca de $\frac{3}{4}$ (três quartos) das freguesias tem um envelhecimento ainda mais marcado do que a população de Lisboa de uma maneira geral.

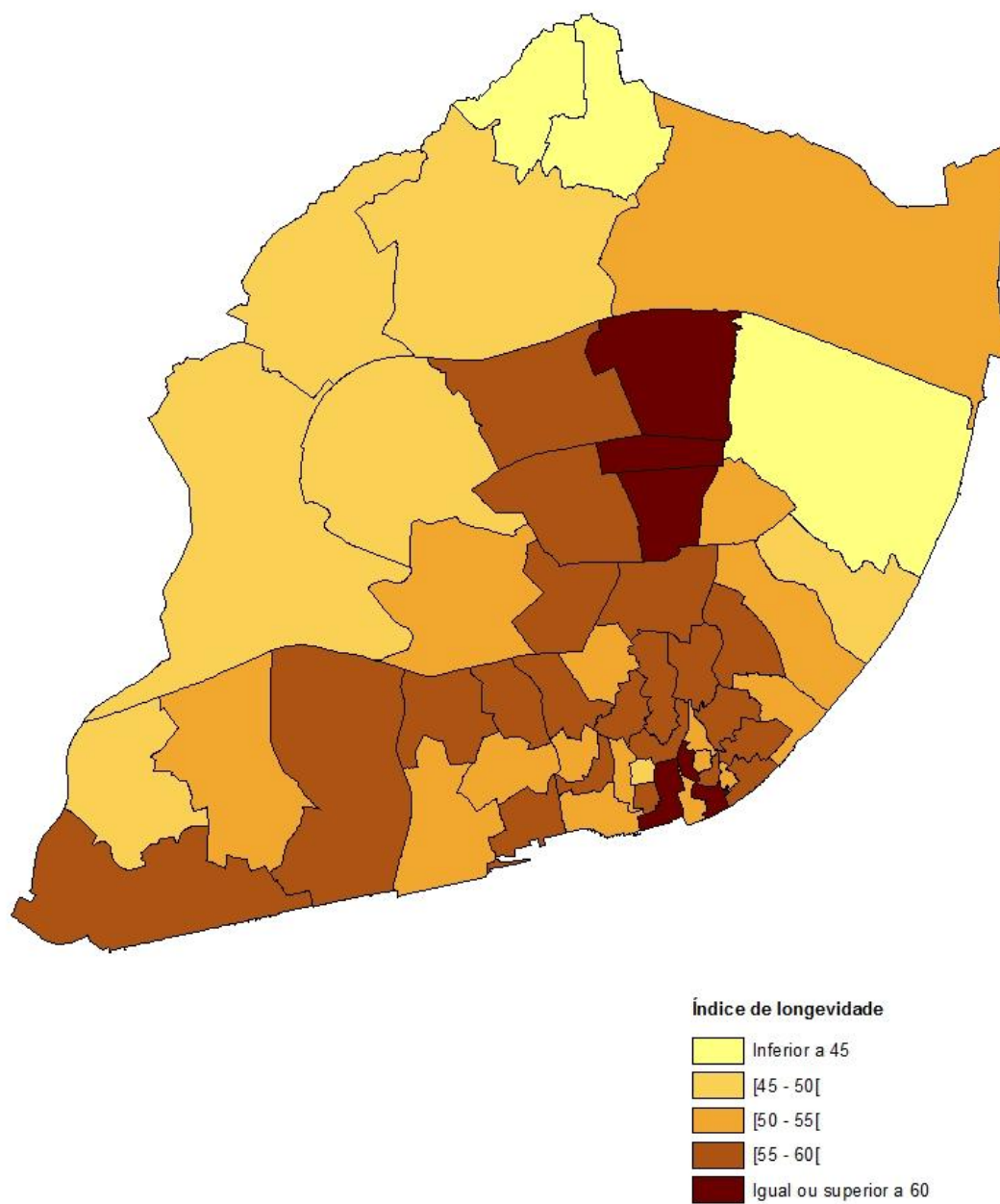


Mapa 2 - índice de Envelhecimento, 2011

As freguesias com índices de envelhecimento mais preocupantes são:

- Santiago (597,2);
- Santo Estevão (400,9);
- Castelo (392,3);
- São Cristóvão e São Lourenço (334,3).

No que diz respeito aos valores mais elevados do índice de longevidade temos as freguesias de São Nicolau (66,2), Alvalade (65,7), São João de Brito (64,0) e São Cristóvão e São Lourenço (63,8)



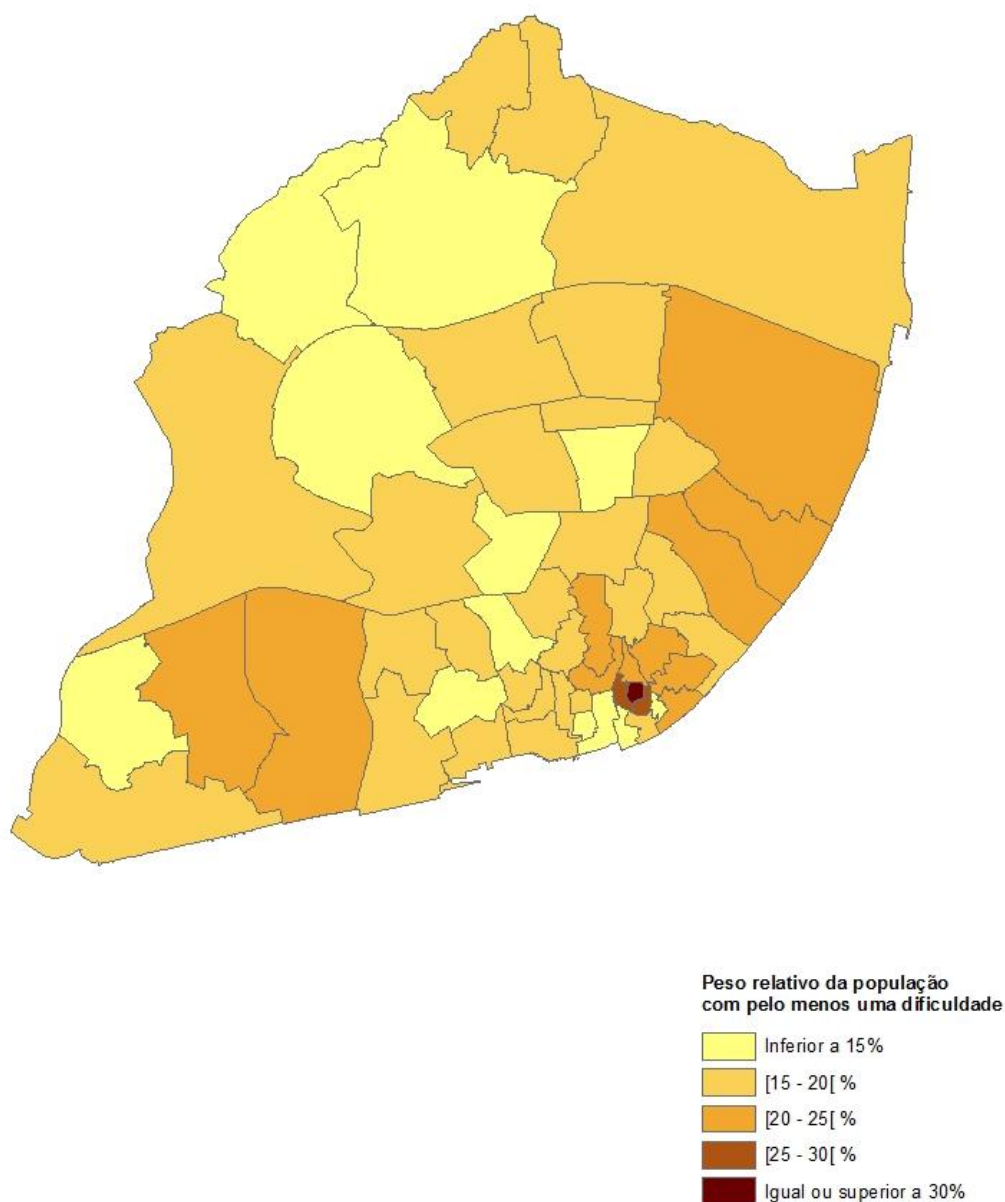
Mapa 3 – Índice de Longevidade, 2011

Sintetizando a informação obtida através destes três indicadores podemos referir que as **freguesias onde se faz sentir um maior envelhecimento** são Santiago, São Cristóvão e São Lourenço, São Lourenço, Castelo, Alvalade e São João de Brito.

No que diz respeito à **prevalência de incapacidades**, nomeadamente as mais directamente relacionadas com a mobilidade – dificuldades para andar, ver e ouvir – constata-se que essa prevalência é mais marcada nas freguesias mais envelhecidas.

As freguesias com maior percentagem de população com pelo menos uma dificuldade:

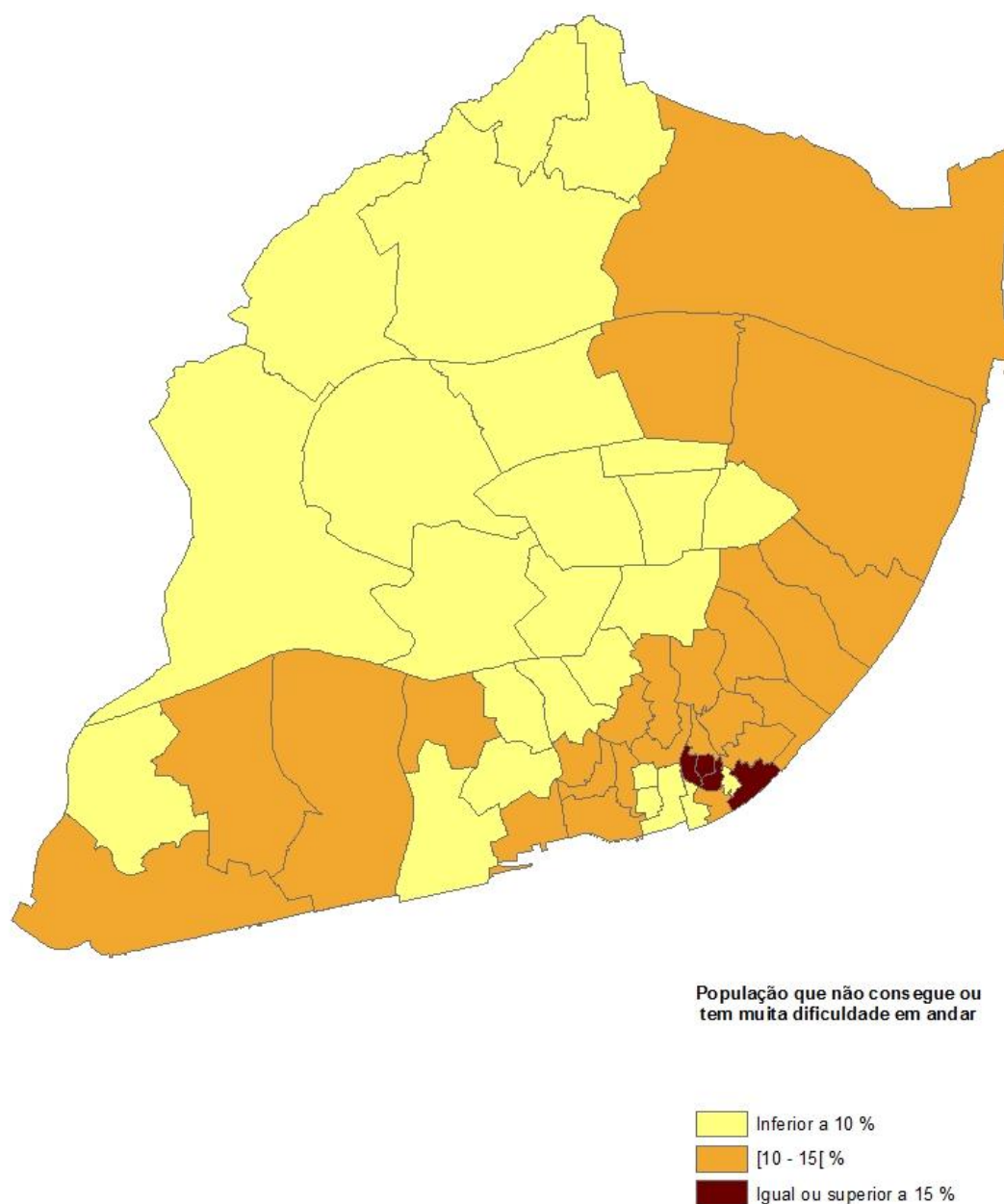
- Castelo (30,1%);
- São Cristóvão e São Lourenço (25,6%);
- Santiago (25,5%);
- Santo Estevão (24,3%).



Mapa 4 – Percentagem da população com pelo menos uma dificuldade por freguesia, 2011

No que diz respeito à **incapacidade total ou muita dificuldade para andar ou subir degraus**, as freguesias que apresentam valores percentuais mais elevados são:

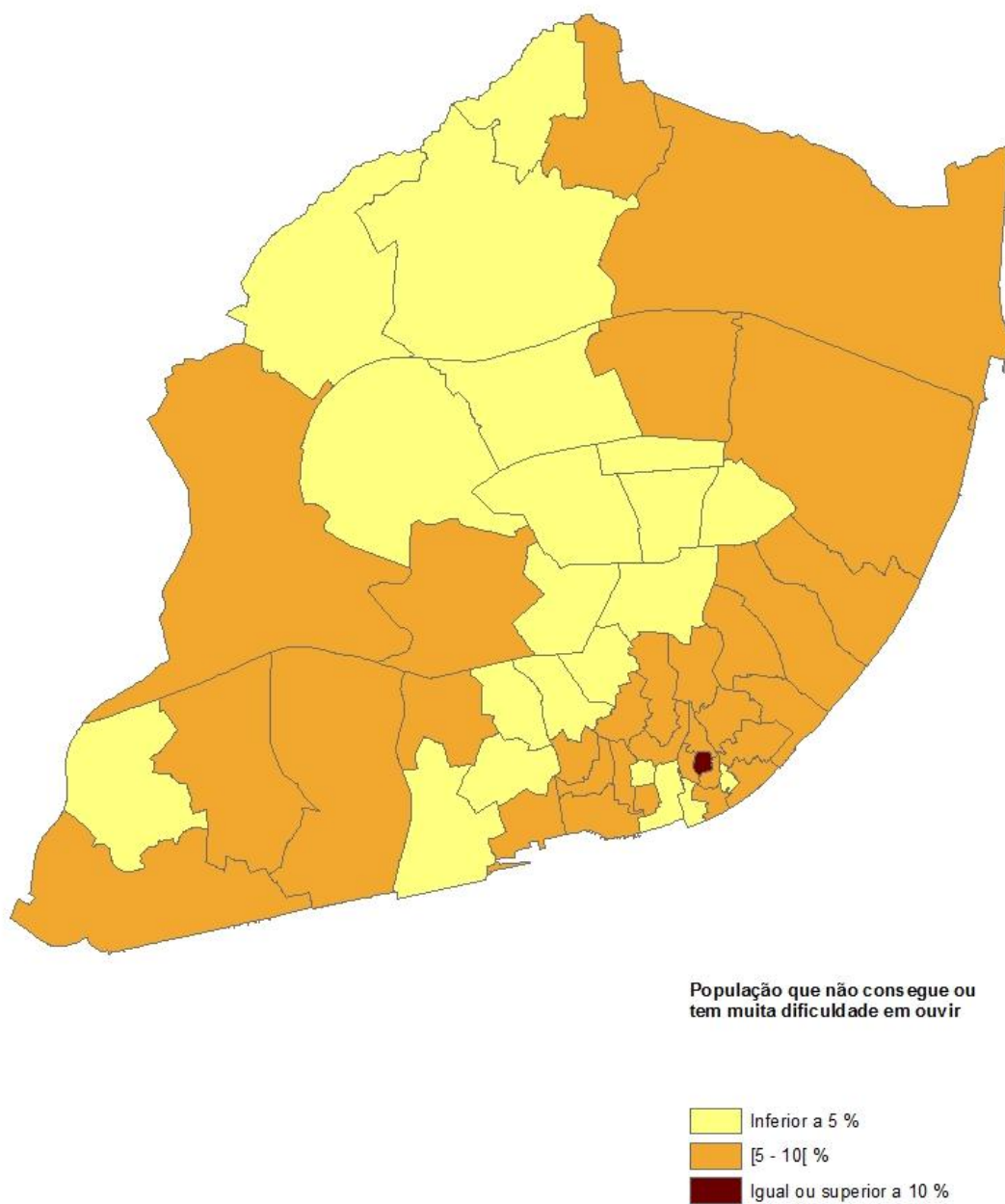
- Castelo (19,1%);
- Santiago (17,6%);
- São Cristóvão e São Lourenço (17,1%);
- Santo Estevão (15,6%).



Mapa 5 – Percentagem da população que não consegue ou tem muita dificuldade em andar, 2011

As freguesias onde maior percentagem de população residente refere ***não conseguir ou ter muita dificuldade em ouvir*** são as seguintes:

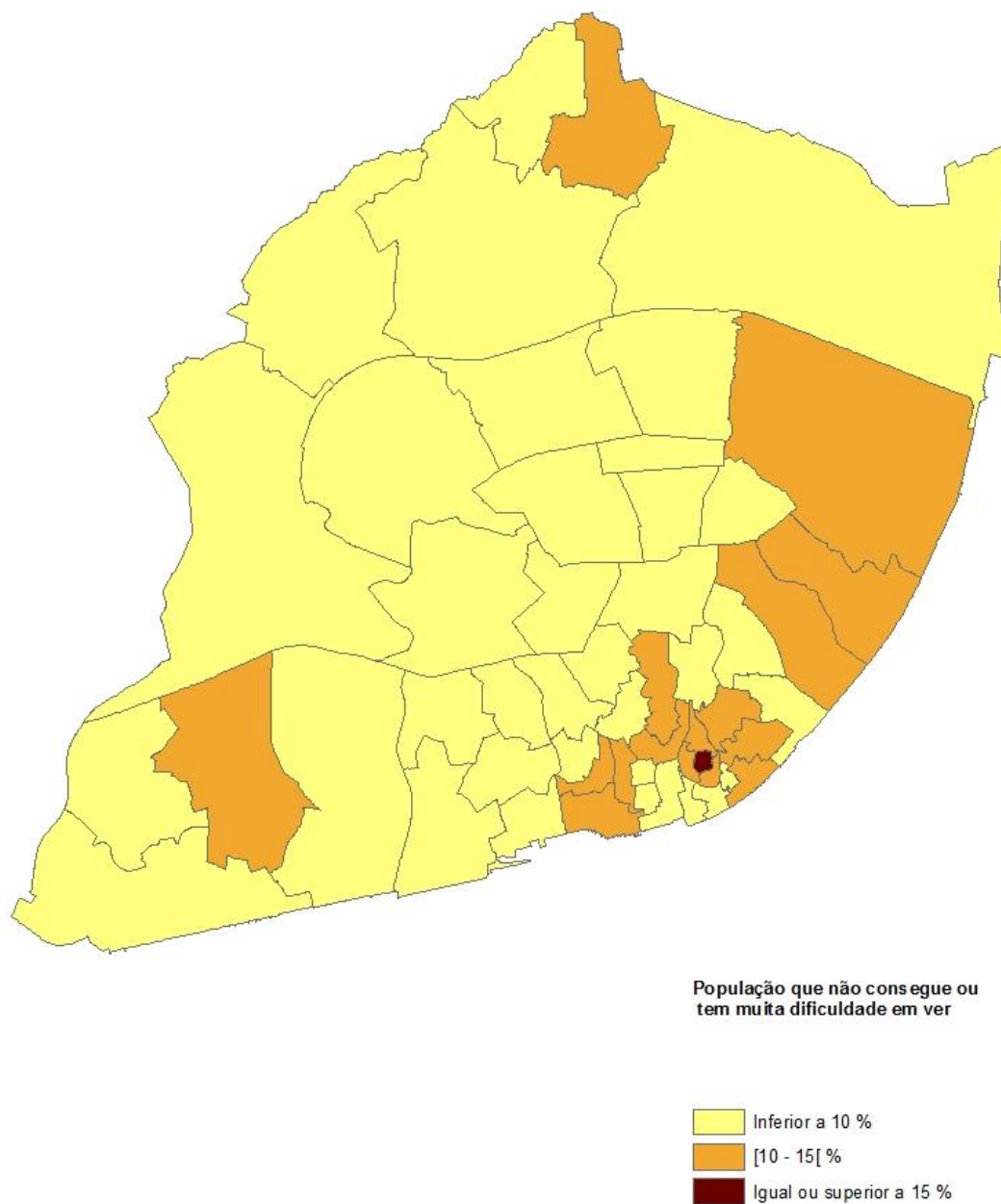
- Castelo (10,4%);
- São Vicente de Fora (8,0%);
- Santo Estevão (7,9%);
- Mártires (7,3%).



Mapa 6 – Percentagem da população que não consegue ou tem muita dificuldade em ouvir, 2011

Relativamente à **incapacidade total ou muita dificuldade para ver**, as freguesias onde a população com este tipo de incapacidade regista valores mais elevados são as seguintes:

- São Nicolau (66,2%);
- Alvalade (65,7%);
- São João de Brito (64,0%);
- São Cristóvão e São Lourenço (63,8%).



Mapa 7 – Percentagem da população que não consegue ou tem muita dificuldade em ver, 2011

6.2. Meio Físico

6.2.1. Lisboa das 7 colinas

Ao longo dos anos tem sido convicção generalizada que em Lisboa, a “*cidade das sete colinas*”, grande parte das ruas tem uma inclinação longitudinal⁷⁰ superior ao admitido pela legislação em vigor.

Esta convicção generalizada tem alimentado, é importante notar, algum **ceticismo** sobre a viabilidade e a utilidade de promover a acessibilidade nas ruas de Lisboa⁷¹.

É verdade que as características orográficas de Lisboa tornam mais complexo promover a acessibilidade no espaço público, nomeadamente na via pública.

Todavia, uma análise rigorosa dos declives que *de facto* existem nos arruamentos de Lisboa permite constatar que **a situação não é tão complexa** como tem sido convicção generalizada.

⁷⁰ Designa-se por inclinação longitudinal a inclinação medida na direção do eixo da via.

⁷¹ Esse ceticismo, note-se, tem consequências negativas. Desde logo, porque desencoraja os esforços de planeamento e investimento (“*de que serve planear uma melhoria que não se considera viável na maioria da cidade?*”), e conduz à perda de oportunidades (“*de que serve investir na eliminação de barreiras se na maioria das ruas há uma barreira inamovível?*”).



Mapa 8 - Carta de declives da rede viária

Tomando por base a rede viária, e considerando os eixos das vias existentes, executou-se uma carta de declives dos arruamentos⁷².

Esta carta permite concluir, desde logo, que **em quase três quartos da rede viária de Lisboa (74,3%) o declive é igual ou inferior a 5%, valor máximo definido na legislação.**

Existem, portanto, **1.234,68 km de arruamentos sem qualquer problema ao nível da inclinação longitudinal.**

Declives (%)	Comprimento (Km)	Percentagem do total (%)
0 a 5	1.234,68	74,3
5 a 8	255,88	15,4
Superior a 8	171, 44	10,3
Total	1.662,00	100

Quadro 6-1

⁷² Trabalho realizado pelo Geógrafo Pedro Morais, integrado na Equipa do Plano, a quem é devido público reconhecimento.

6.2.2. Uma cidade consolidada

O território do Concelho de Lisboa encontra-se, maioritariamente, consolidado.

Isto implica que a melhoria das condições de acessibilidade na cidade não passará, no essencial, pela edificação nova, mas sim pela adaptação da edificação existente.

É por isso fundamental o conhecimento concreto da situação ao nível do espaço público e dos edifícios para se poder planear uma intervenção que será, também, uma oportunidade para a requalificação da cidade ao nível do conforto e segurança

6.2.3. Espaço Público

Para garantir condições de mobilidade para todos é fundamental promover a acessibilidade no espaço público, não esquecendo que qualquer percurso, para ser acessível, não pode ter qualquer ponto de descontinuidade.

Não é possível de momento, porque implicaria um levantamento muito rigoroso, ter uma imagem da situação real da acessibilidade ao nível de todo o território do concelho de Lisboa.

No entanto, tendo em vista o conhecimento da situação existente, foi realizado um levantamento piloto das condições de acessibilidade na via pública⁷³.

Este levantamento registou, de forma exaustiva, todas as situações de desconformidade com as normas técnicas de acessibilidade.

Abrangeu uma área (bruta) de aproximadamente 88 hectares (cerca de 5% do território do Concelho), compreendendo os eixos Sta Apolónia – Cais do Sodré, Terreiro do Paço – Baixa – Martim Moniz – Almirante Reis – Areeiro – João XXI – Campo Pequeno – Av. República – Campo Grande.

Embora os resultados deste levantamento não possam ser extrapolados à totalidade do território⁷⁴, vale a pena referir alguns dados, pela relevância que em si mesmos têm:

- Das 603 passadeiras analisadas, 450 (69%) tinham um ressalto superior a 2cm⁷⁵ na transição entre o passeio e a faixa de rodagem e 598 (99%) não tinham pavimentos tácteis de alerta e encaminhamento⁷⁶;
- Nos passeios, foram registados 1.093 estreitamentos com largura útil inferior a 1,20m⁷⁷.

⁷³ Ver Volume 2 (Via Pública), Capítulo 6 (Metodologia)

⁷⁴ Embora se tenha procurado abranger diversos tipos de tecido urbano, o facto é que a área deste levantamento não é (nem nunca se pretendeu que fosse) uma amostra estatisticamente representativa.

⁷⁵ Máximo admitido pelo DL 163/2006.

⁷⁶ Exigidos pelo Regulamento Municipal de Acessibilidade e Mobilidade Pedonal, e recomendados pelas boas práticas nacionais e internacionais.

⁷⁷ Mínimo exigido pelo DL 163/2006.

Estes e outros dados, apresentados detalhadamente no Volume 2 (Via Pública), dão uma ideia da dimensão da intervenção a realizar. Uma ideia porventura otimista, note-se, porque a área levantada parece, apesar de tudo, ter características morfológicas mais favoráveis, do ponto de vista da acessibilidade, quando comparada com outras zonas consolidadas.

6.2.4. Edifícios de habitação, uma prisão?

No recenseamento de 2001 foram pela primeira vez introduzidas perguntas relativas à acessibilidade ***nos edifícios de habitação***.

Eram considerados “*acessíveis*” os edifícios com entrada acessível e elevador. Pouco mais de um quarto (29,2%) dos edifícios existentes em Lisboa cumpriam esses dois parâmetros.

Uma década depois, o Censos de 2011 coloca novas questões, e aponta novos valores.

O inquérito integrou três questões distintas:

- “A entrada do edifício (ou pelo menos uma das entradas) é acessível à circulação em cadeira de rodas?” (pergunta n.º 7);
- “O edifício tem elevador?” (pergunta n.º 6);
- “Os espaços comuns no interior do edifício permitem a circulação em cadeira de rodas até à entrada dos alojamentos?” (pergunta n.º 15).

Analisemos, primeiro, os resultados das perguntas 6 e 7.

De acordo com os dados disponíveis relativos aos edifícios construídos estruturalmente para possuir 3 ou mais alojamentos familiares, e recorrendo aos mesmos critérios de acessibilidade usados em 2001 (entrada acessível e existência de elevador), verifica-se uma diminuição da percentagem de edifícios “*acessíveis*” para 21,3%.

Esta diminuição, note-se, não se afigura relevante, pois o universo dos edifícios em análise não é o mesmo, e os dados não são comparáveis. Em 2001 foram considerados 53.387 edifícios, enquanto a análise 2011 incide sobre um número substancialmente inferior (31.180, sendo que não foram considerados os edifícios construídos estruturalmente para possuir 2 ou menos alojamentos familiares).

De acordo os resultados apurados no Censos de 2011, ***cerca de 80% de edifícios em análise serão inacessíveis***.

A situação, no entanto, é ***seguramente ainda mais grave***, pois os critérios utilizados para definir o conjunto de edifícios acessíveis (entrada acessível e existência de elevador) não garantem uma ***efetiva*** acessibilidade.

Segundo o Manual do Recenseador (INE):

- As entradas dos edifícios são consideradas “*acessíveis*” mesmo quando existe um degrau⁷⁸, o qual, na realidade, impossibilita uma utilização autónoma por uma pessoa em cadeira de rodas;
- A informação relativa aos elevadores⁷⁹ é unicamente sobre se existem ou não, não se sabendo se têm as dimensões necessárias (por exemplo, ao transporte de uma pessoa em cadeira de rodas).

É fundamental, assim, ler estes dados relativos à acessibilidade em edifícios de habitação com bastante reserva, e com a clara noção de que a situação, na realidade, e no que interessa às pessoas com mobilidade condicionada, especialmente os utentes de cadeira de rodas, é de certeza ***muito mais desfavorável***⁸⁰.

⁷⁸ Refere o Manual do Recenseador (INE) nas instruções relativas à pergunta 7 (“A entrada do edifício (ou pelo menos uma das entradas) é acessível à circulação em cadeira de rodas?”):

“Para que a entrada do edifício permita a circulação de uma cadeira de rodas deverá reunir as seguintes condições:

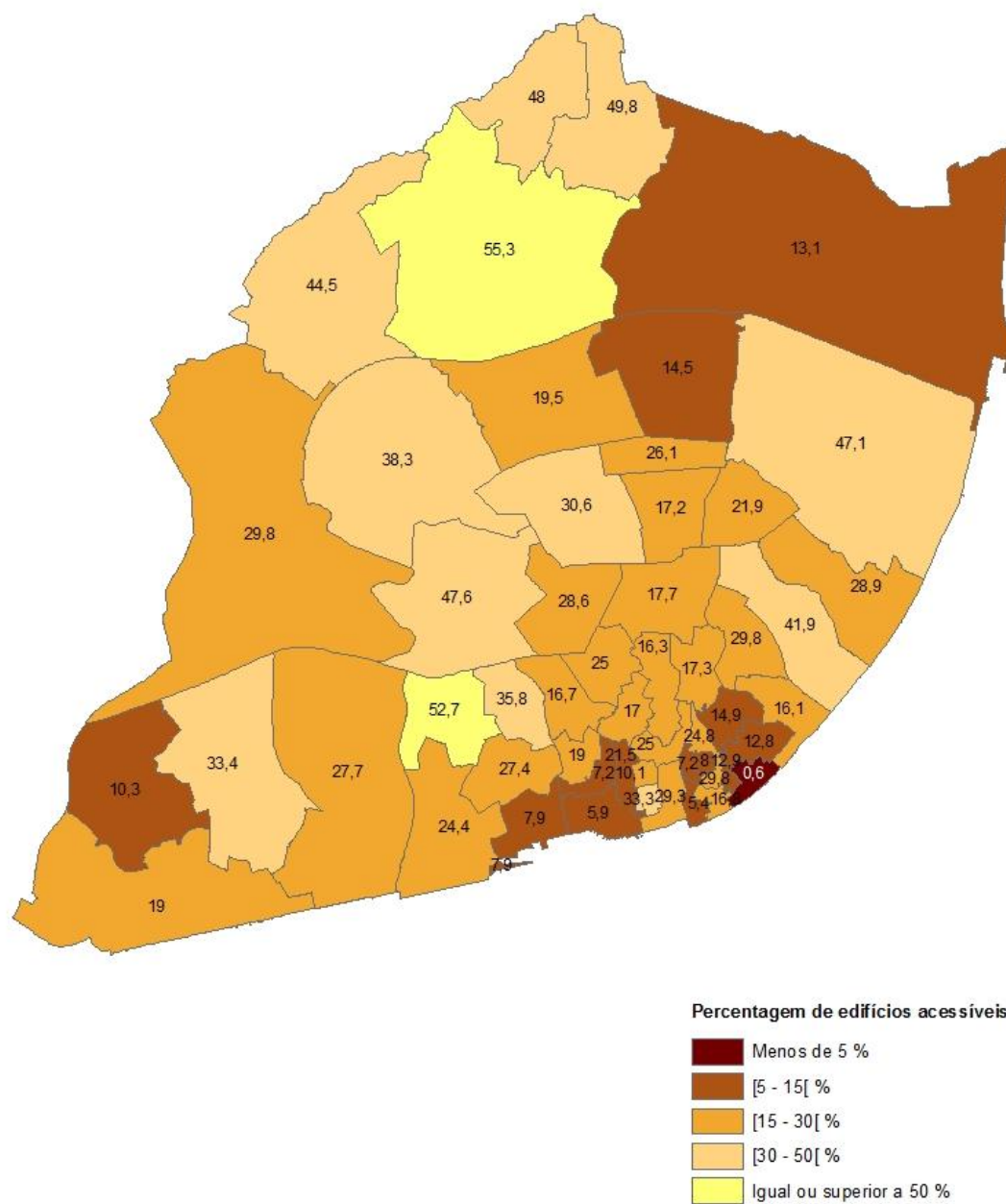
- A porta de entrada do edifício, ou pelo menos uma das portas, deverá ter uma largura mínima de 0,80 m (esta é uma medida standard normalmente as portas têm esta largura);
- Não existirem desníveis ou existir apenas um degrau no acesso à entrada do edifício;
- No caso da existência de desníveis, por exemplo escadas, estes devem ser vencidos através de rampa, plataforma elevatória ou elevador com condições mínimas de acessibilidade. A rampa deverá ter uma largura mínima de 0,80m, pavimento antiderrapante e uma inclinação que não crie situações de perigo para o utilizador; as plataformas elevatórias poderão ser verticais ou de escada e deverão ser apropriadas para cadeira de rodas; o elevador deverá ter uma lotação mínima para 4 pessoas e a respetiva porta uma largura de, pelo menos, 0,80m.

Deve ter atenção que a resposta a esta pergunta não está relacionada com a resposta dada na pergunta anterior; o prédio pode ter elevador, mas a lotação mínima ser inferior a 4 pessoas ou a largura da porta ser inferior a 0,80m.”

⁷⁹ Refere o Manual do Recenseador (INE) nas instruções relativas à pergunta 6 (“O edifício tem elevador?”): “Com esta pergunta pretende-se saber se o edifício possui elevador que permita o transporte de pessoas.”

⁸⁰ Até porque, acrescente-se, os dados do Censos 2011 não abrangem a envolvente dos edifícios, não permitindo por isso saber se a via pública tem características que permitam o acesso aos edifícios.

Tendo estas limitações bem presentes, apresenta-se agora a distribuição geográfica ao nível do Concelho dos níveis de acessibilidade nos **edifícios** possíveis de apurar.



Mapa 9 – Percentagem de edifícios “acessíveis” em 2001

Ao analisar a distribuição de edifícios acessíveis⁸¹ em 2001, verifica-se que 16 freguesias tinham uma percentagem de edifícios acessíveis **superior à média** (29,2%).

As freguesias onde em 2001 se registavam **maiores** níveis de acessibilidade eram:

- Lumiar (55,3%);
- Santo Condestável (52,7%);
- Charneca (49,8%);
- Ameixoeira (48,0%);
- Campolide (47,6%).

As freguesias onde em 2001 se registavam **menores** níveis de acessibilidade eram:

- Santo Estêvão (0,6%);
- Madalena (5,4%);
- São Paulo (5,9%);
- Santa Catarina (7,2%);
- São Cristóvão e São Lourenço (7,2%).

Uma década depois, no Censos **2011**, são 15 as freguesias que apresentam uma percentagem de edifícios acessíveis superior à média do Concelho.

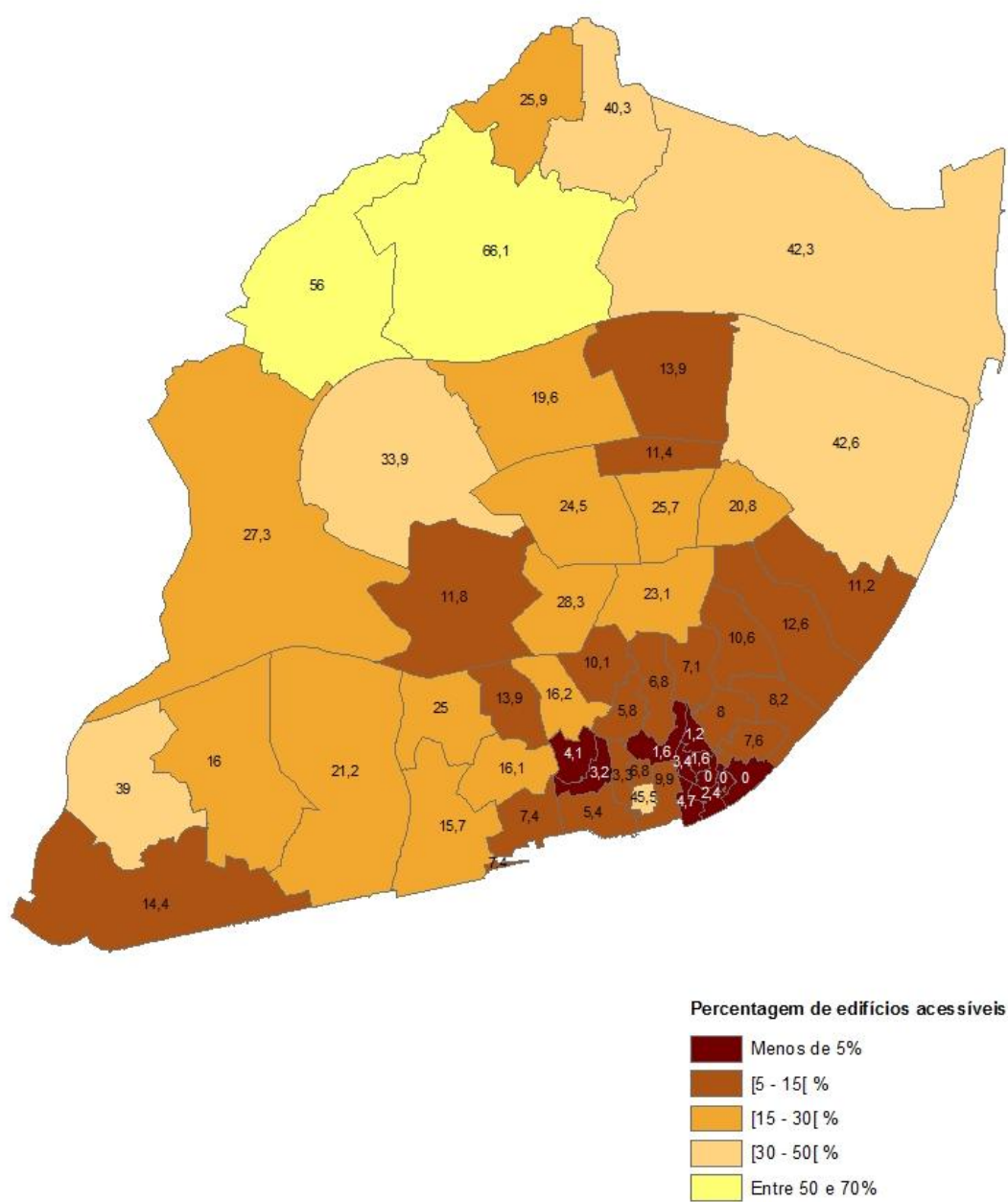
As freguesias em que se registam **maiores** níveis de acessibilidade nos edifícios são:

- Lumiar (66,1%);
- Carnide (56%);
- Mártires (45,5%);
- Marvila (42,6%);
- Santa Maria dos Olivais (42,3%).

⁸¹ No Censos de 2001 foram analisadas as características de acessibilidade (Entrada no edifício e existência de elevador) em todos os edifícios independentemente do número de habitações e de pisos. Para o cálculo da percentagem de edifícios acessíveis entrou-se em linha de conta com os edifícios de 1 piso com entrada acessível e com ou sem elevador, e os edifícios com entrada acessível de 2 e mais pisos com elevador.

As freguesias em que se registam **menores** níveis de acessibilidade nos edifícios são:

- Santiago (0,0%);
- Santo Estêvão (0,0%);
- São Miguel (0,0%);
- Socorro (1,2%);
- Santa Justa (1,6%);
- Castelo (1,6%).



Mapa 10 – Percentagem de edifícios acessíveis em 2011

Como já foi referido, os critérios utilizados para considerar um edifício “acessível” foram a existência de elevador e o facto de se considerar a entrada acessível (por ter, no máximo, um, degrau).

Analisemos, agora, os **espaços comuns** do edifício.

Como já foi referido, o inquérito do Censos 2011 integrava ainda mais uma pergunta (a n.º 15) sobre as condições de acessibilidade do edifício, desta feita nos **espaços comuns** localizados no seu interior e até à porta dos alojamentos.

Volta a realçar-se que, tal como para a entrada do edifício, também neste caso a definição de percurso acessível, constante do Manual do Recenseador do INE, **não garante**, em rigor, a acessibilidade aos alojamentos, pois admite a existência de 1 degrau no percurso⁸².

Nestas condições, os dados indicam que um quarto (25,3%) dos edifícios do Concelho de Lisboa tem espaços comuns “acessíveis”.

Em 11 freguesias registam-se percentagens de acessibilidade no acesso aos alojamentos **superiores** à média. Destacam-se as seguintes freguesias:

- Lumiar (66,1%);
- Carnide (56,0%);
- Mártires (45,5%);
- Marvila (42,6%);
- Santa Maria dos Olivais (43,3%).

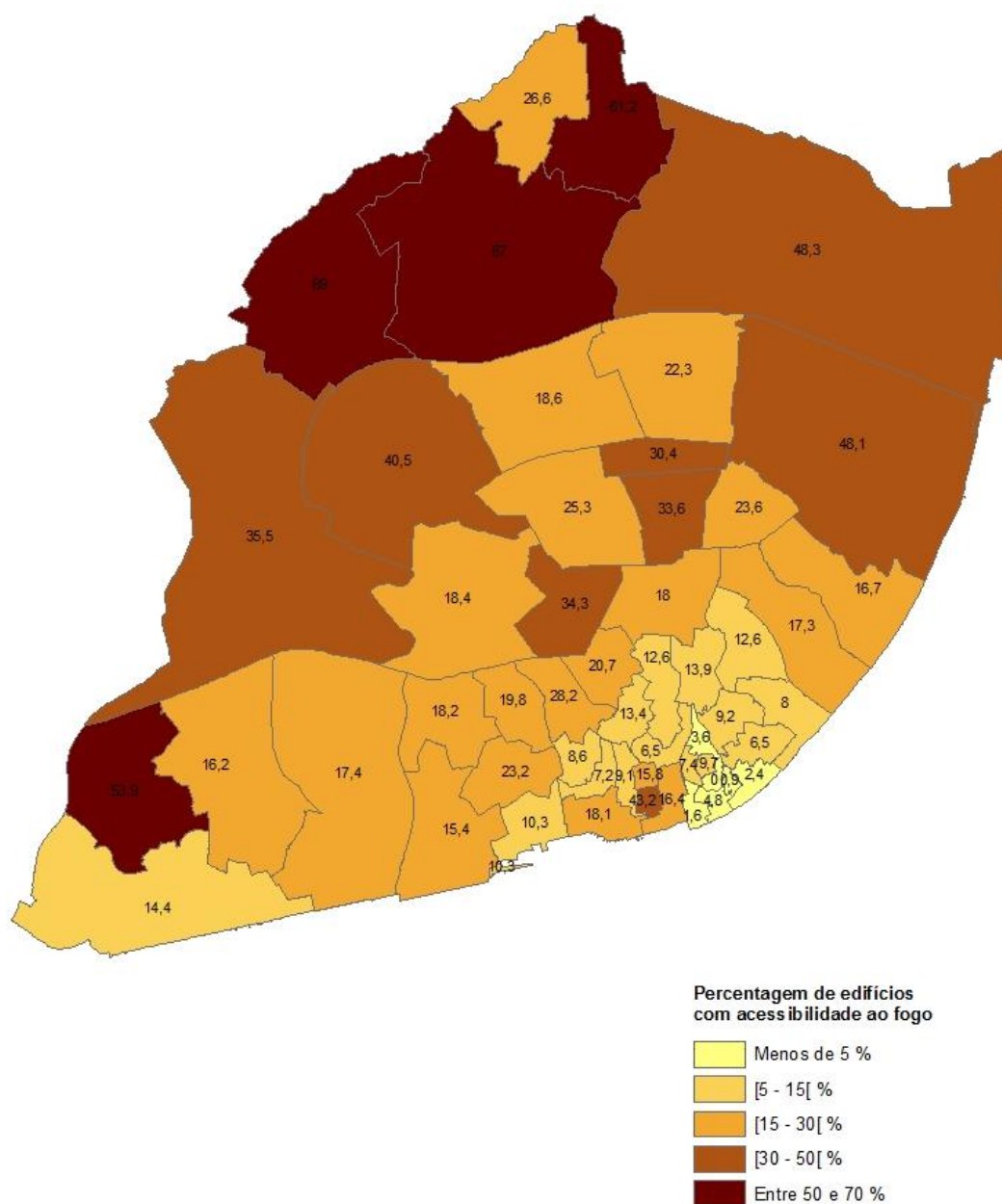
⁸² Refere o Manual do Recenseador (INE) nas instruções relativas à pergunta 15 (“Os espaços comuns no interior do edifício permitem a circulação em cadeira de rodas até à entrada dos alojamentos?”):

“Consideram-se como espaços comuns no interior do edifício os espaços por onde se faz o acesso aos vários alojamentos, como por exemplo halls, patamares, corredores, etc. Esta avaliação deverá ser realizada sempre dentro do edifício, pois só assim poderá efetivamente verificar se esses espaços permitem a circulação de cadeira de rodas. Para os espaços comuns permitirem a circulação em cadeira de rodas devem reunir as seguintes condições:

- *As portas, caso existam, devem ter uma largura mínima de 0,80 m;*
- *Não existirem desníveis ou existir apenas um degrau;*
- *No caso da existência de desníveis, por exemplo escadas, estas poderem ser vencidas através de rampa, plataforma elevatória ou elevador com condições mínimas de acessibilidade.*
- *A rampa deverá ter uma largura mínima de 0,80m, pavimento antiderrapante e uma inclinação que não crie situações de perigo para o utilizador*
- *As plataformas elevatórias poderão ser verticais ou de escada e deverão ser apropriadas para cadeira de rodas*
- *O elevador deverá ter uma lotação mínima para 4 pessoas e a respetiva porta uma largura de, pelo menos, 0,80m.”*

Entre as freguesias com níveis de acessibilidade **inferiores** à média, destacam-se as seguintes:

- Santiago (0,0%);
- Santo Estêvão (0,0%);
- São Miguel (0,0%);
- Socorro (1,2%);
- Castelo (1,6%);
- Santa Justa (1,6%).



Mapa 11 – Percentagem de edifícios com acessibilidade nos espaços comuns até ao alojamento (2011)

Feito o retrato geral das condições de acessibilidade nos edifícios de habitação, tentemos ver as suas **implicações**.

Quais são as dificuldades que as pessoas enfrentam, nomeadamente as pessoas que declaram “*não conseguir*” ou “*ter dificuldades*” em andar ou subir escadas?

O INE disponibiliza dados sobre a população que, tendo essas dificuldades, vive em edifícios acessíveis⁸³.

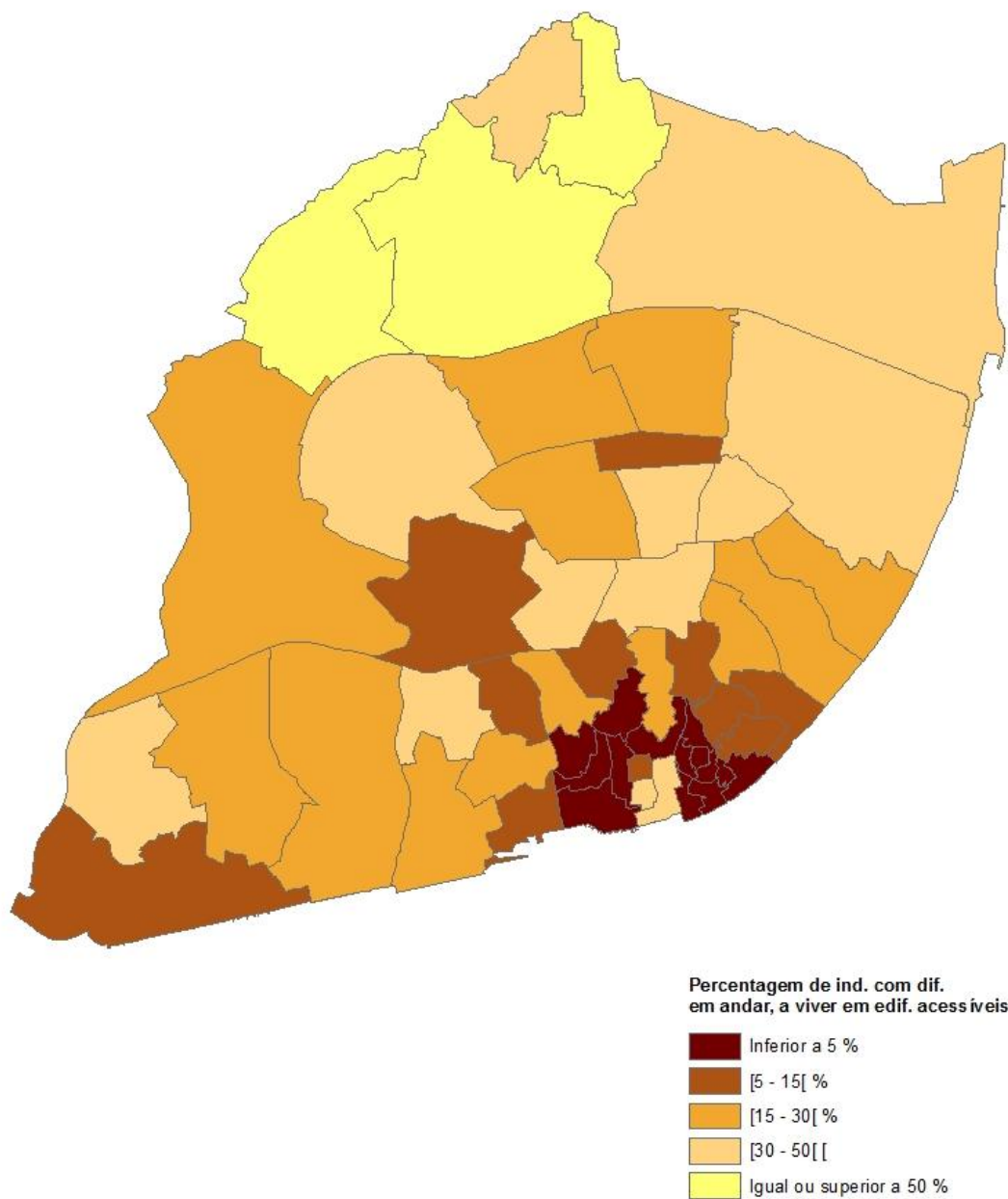
Assim, e considerando a população com 15 ou mais anos de idade, e os edifícios com 3 ou mais habitações, verifica-se que das **45.825 pessoas que têm dificuldade ou são incapazes de andar ou subir escadas, há 31.968 que vivem em edifícios considerados inacessíveis**.

Isto corresponde a mais de dois terços (69,8%) da população que declarou esta dificuldade.

A situação é particularmente **grave** nas seguintes freguesias:

- Castelo;
- Madalena;
- Santa Justa;
- Santiago;
- Santo Estêvão;
- São Miguel;
- Sé;
- Socorro (onde a totalidade das 995 pessoas com esta dificuldade habita em edifícios não acessíveis).

⁸³ Considerando acessíveis os edifícios que têm acessibilidade na entrada e existência de elevador, sem considerar o parâmetro acessibilidade nos espaços comuns (pergunta n.º 15).



Mapa 12 – Percentagem da população (com 15 ou mais anos) com dificuldade em andar a viver em edifícios acessíveis (com 3 ou mais habitações) por freguesia, 2011

6.3. Organização Autárquica

O desenvolvimento do Plano de Acessibilidade Pedonal de Lisboa ocorre no contexto de uma importante **mudança organizacional**.

Destacam-se as mudanças em curso ao nível da **orgânica dos serviços** do Município de Lisboa, com importantes implicações para a sua organização, estrutura e funcionamento, e ao nível da **reorganização administrativa** de Lisboa, com as importantes implicações para a dimensão, competências e meios das **Freguesias**.

Estas mudanças reconfiguram, de certa forma, a distribuição das responsabilidades legais em matéria de Acessibilidade e dos meios disponíveis para lhes dar resposta.

Igualmente importante, estas mudanças suscitam **oportunidades** para lidar com um desafio complexo, que tem de ser abordado ao nível macro (das políticas, das orientações estratégicas, das especificações técnicas) e ao nível micro (da gestão corrente, das intervenções pontuais, do envolvimento da comunidade local).

As orientações estratégicas e as ações integradas na presente Proposta Global de Plano foram desenhadas com plena consciência destas mudanças e, mais, com o firme intuito de não apenas serem **compatíveis** com os novos modos de operação, mas também de **apoiar e potenciar** a mobilização e a participação das novas estruturas e dos novos responsáveis.

6.3.1. Reestruturação do Município

A nova estrutura nuclear dos serviços do Município de Lisboa⁸⁴ dá sequência à progressiva descentralização de competências para as autarquias locais através de um esforço próprio de **desconcentração** das suas próprias competências.

Considera que a modernização e a **melhoria da organização, estrutura e funcionamento** dos serviços autárquicos constitui um imperativo para uma Administração Local que se pretende próxima, proactiva, operacional e eficaz.

E assume os **princípios** definidos pelo novo regime jurídico da organização dos serviços das autarquias locais⁸⁵ para esse efeito.

De entre esses princípios, destacamos os seguintes, que têm um **papel central** no Plano de Acessibilidade Pedonal de Lisboa:

- Unidade e eficácia da acção;
- Aproximação ao cidadão;
- Sentido de serviço público;
- Racionalidade da gestão;
- Racionalização de meios;
- Eficiência na afetação de recursos públicos;

⁸⁴ Publicada pelo Despacho n.º 3683/2011, de 24 de Fevereiro.

⁸⁵ Decreto -Lei n.º 305/2009, de 23 de Outubro.

- Melhoria qualitativa e quantitativa dos serviços prestados;
- Garantia da participação do cidadão.

A nova orgânica dos serviços do Município de Lisboa distingue-se por duas marcas fundamentais:

- ***Quebra da tradicional segmentação vertical*** dos serviços em compartimentos estanques, através da criação de novas unidades transversais de âmbito territorial, e do reforço da integração horizontal de recursos em unidades de enquadramento, suporte ou operacionais, comuns ao conjunto da atividade municipal;
- Desconcentração e criação de ***condições para reforçar a descentralização***, territorial ou especializada, de competências.

As novas ***Unidades de Intervenção Territorial*** (UIT) concretizam o cruzamento destas duas marcas, e têm grande importância estratégica para a prossecução dos objetivos do Plano, para a implementação das suas orientações estratégicas e para a execução das suas ações.

Primeiro, porque fomentam a desconcentração de competências essenciais para a promoção da Acessibilidade:

- Urbanismo de proximidade;
- Gestão e manutenção do espaço público;
- Gestão e manutenção de equipamentos municipais;
- Intervenção comunitária.

Segundo, porque, em complemento com o movimento de descentralização de competências e recursos para as Freguesias, ***aproximam a decisão das pessoas e das necessidades de intervenção***, e fomentam a integração territorial de um conjunto de políticas sectoriais, atualmente repartidas por diversas unidades orgânicas, em particular no que respeita ao ***espaço público***.

Este movimento de desconcentração é conjugado com um ***reforço das competências*** de serviços que têm um papel muito importante a desempenhar na promoção da Acessibilidade:

- A Direção Municipal de Projetos e Obras;
- A Polícia Municipal (reforço das competências de fiscalização)
- O Departamento Jurídico (concentração do apoio jurídico e da instrução da totalidade dos processos de contraordenações);
- O Departamento de Modernização e Sistemas de Informação (concentração das competências em matéria de tecnologias e sistemas de informação).

A nova orgânica articula, assim, um conjunto de unidades transversais ao conjunto da atividade municipal, com unidades de âmbito sectorial, que deverão orientar-se para as funções de natureza estratégica, de definição e execução das políticas municipais, de funções programáticas, normativas e de regulação.

Ambos os movimentos são potencialmente ***muito positivos*** para a promoção da Acessibilidade, e nomeadamente para a execução do Plano:

- A desconcentração multiplica os intervenientes e aproxima-os do terreno, ou seja, haverá mais técnicos qualificados para lidar com problemas no terreno, e a proximidade irá conferir maior sensibilidade aos técnicos e maior prioridade aos problemas;
- O reforço de competências ao nível de obra, fiscalização, instrução de contraordenações e sistemas de informação facilitará a definição e afinação de procedimentos e ferramentas.

A nova orgânica pressupõe (e deverá motivar) mudanças na ***cultura organizacional***, que também favorece a promoção da Acessibilidade, e que está na base de várias orientações e ações integradas na presente Proposta Global de Plano.

Essa cultura assenta numa lógica de ***cooperação e partilha de recursos entre os diferentes serviços municipais, e de funcionamento em modo de projeto, orientado para objectivos de Plano e avaliada pelos resultados.***

6.3.2. Reorganização Administrativa

A reorganização administrativa de Lisboa⁸⁶ determina, essencialmente, o seguinte:

- Definição de um novo mapa administrativo, configurando 24 Freguesias;
- Atribuição legal de novas competências às Juntas de Freguesia;
- Enquadramento das transferências dos recursos financeiros e humanos indispensáveis para a assunção da responsabilidade pelas novas competências das Juntas de Freguesia.

Com esta reorganização, para além das competências próprias de que já dispunham, as Juntas de Freguesia de Lisboa passam a ter novas competências – e novos meios.

Pela sua importância estratégica para a promoção da Acessibilidade, destacam-se as seguintes competências e correspondentes oportunidades:

- **Pavimentos Pedonais**
Manter e conservar os pavimentos pedonais. Oportunidade para acelerar a resposta a problemas de conservação, priorizar com mais conhecimento as necessidades de intervenção, equacionar, com o devido enquadramento técnico, a introdução progressiva de pavimentos mais “amigos do peão” (mais seguros, acessíveis e confortáveis), e mais económicos na instalação e manutenção.
- **Mobiliário Urbano**
Manter, reparar e substituir o mobiliário urbano no espaço público, com exceção do que seja objeto de concessão, assegurando a sua uniformidade estética e funcional. Oportunidade para, nesse âmbito, com o devido enquadramento técnico, desobstruir o canal de circulação pedonal, através do reposicionamento de obstáculos verticais ou da sua pura e simples eliminação⁸⁷.
- **Sinalização horizontal e vertical**
Conservar e reparar. Oportunidade para, com o devido enquadramento técnico e institucional, corrigir a implantação de sinalização vertical no passeio⁸⁸ e equacionar a implantação de medidas de acalmia de tráfego⁸⁹.

⁸⁶ A Lei n.º 56/2012, de 8 de Novembro

⁸⁷ Vários pilaretes e similares não são adequados, provocam acidentes com peões (nomeadamente os que são mais baixos e que menos contrastam com o pavimento envolvente) e devem ser progressivamente substituídos. Além disso, há várias situações em que o posicionamento de outros obstáculos verticais poderia dispensar o recurso a pilaretes.

⁸⁸ Por exemplo: uma das ações propostas no Plano é a criação de uma Ficha Técnica que indica quais são as formas de implantar sinalização vertical compatíveis com o DL 163/2006 e com a regulamentação de sinalização de trânsito. Se a Junta de Freguesia quiser tomar a iniciativa de reposicionar os sinais, respeitando estas especificações e não alterando a sua posição no desenvolvimento longitudinal da via nem reduzindo as condições de visibilidade, essa intervenção é não só possível como desejável.

- **Ocupação da Via Pública**

Atribuir licenças de utilização/ocupação da via pública e licenças de afixação de publicidade de natureza comercial, quando a mensagem está relacionada com bens ou serviços comercializados no próprio estabelecimento ou ocupa o domínio público contíguo à fachada do mesmo; realização de espetáculos desportivos e de divertimentos públicos nas vias, jardins e demais lugares públicos ao ar livre. Oportunidade para tornar mais célere a apreciação e atribuição das licenças e de, nesse quadro, fomentar o respeito pelas normas técnicas de acessibilidade.

- **Parques Infantis**

Criar, construir, gerir e manter parques infantis públicos. Oportunidade para promover a progressiva adaptação dos parques infantis existentes e para criar parques infantis mais acessíveis e inclusivos⁹⁰.

- **Equipamentos**

Gerir, conservar e reparar equipamentos sociais, designadamente equipamentos culturais e desportivos de âmbito local, escolas e estabelecimentos de educação do 1.º ciclo e pré-escolar, creches, jardins-de-infância e centros de apoio à terceira idade. Oportunidade para realizar com celeridade várias intervenções de pequena escala e complexidade que nem por isso são menos importantes para a acessibilidade, e para conferir maior prioridade à adaptação desses equipamentos⁹¹.

- **Habitação**

Contribuir para as políticas municipais de habitação, através da identificação de carências habitacionais e da realização de intervenções pontuais para melhoria das condições de habitabilidade. Oportunidade para, com o devido enquadramento técnico, promover a adaptação (integral, ou parcial) de fogos de habitação onde residam munícipes com mobilidade condicionada⁹², mas também do espaço público envolvente.

⁸⁹ O Regulamento do PDM já prevê a implantação de medidas físicas de acalmia de tráfego nas vias de 4.º e 5.º nível. A passadeira sobrelevada é uma dessas medidas, e o Modelo de Passagem de Peões, ficha técnica desenvolvida no âmbito do Plano, já contém especificações necessárias à sua conceção.

⁹⁰ No âmbito do Plano foi desenvolvido um estudo que fornece orientações sobre a acessibilidade em parques de jogo e recreio (vulgo, parques infantis), e que será disponibilizado a todas as Freguesias.

⁹¹ No desenvolvimento do Plano, no âmbito da Área Operacional “Equipamentos Municipais” (cf. Vol. 2), foi efetuada uma análise individual detalhada das condições de acessibilidade (em 32 escolas básicas e em vários outros equipamentos municipais (incluindo desportivos, culturais, mercados, cemitérios). Para além dos problemas, cada análise indica possíveis soluções e com descrição detalhada dos respetivos trabalhos e estimativa de custos.

⁹² Esta oportunidade extravasa o âmbito do Plano de Acessibilidade Pedonal de Lisboa (que não inclui a Habitação), mas vai ao encontro da missão da CML e já foi assumida, no passado, por programas como o Casa Aberta (adaptação da habitação de pessoas com deficiência, desenvolvido pelo Departamento de Ação Social em parceria com a Fundação Liga e a Associação Portuguesa de Paralisia Cerebral) e o Casa para Toda a Vida (realização de consertos e pequenas adaptações na habitação de pessoas

Para além das oportunidades “setoriais” já referidas, esta reorganização administrativa cria, no seu conjunto, um **enquadramento muito favorável** à promoção da Acessibilidade:

- Aproxima do nível mais local a tomada de decisão sobre a gestão e manutenção da rede pedonal, o que irá aumentar não apenas a atenção e sensibilidade dos decisores aos problemas, como também os seus poderes para implementar decisões;
- A entidade que assume a responsabilidade e os custos pela manutenção dos passeios tendencialmente será mais sensível aos fatores que mais afetam a *performance* dos passeios (por ex., o desconforto e insegurança que a calçada sem qualidade causa aos mais idosos, e não só) e os seus custos de manutenção, e terá mais disponibilidade (e interesse) para (pelo menos) equacionar novos métodos e soluções construtivas;
- A realização de obras de manutenção e reparação cria, não raro, oportunidades para a eliminação de barreiras.

Não se deve esquecer que a desconcentração suscita os seus próprios **desafios**. Haverá mais intervenientes, com mais competências, mais meios e mais próximos dos pedidos.

Em qualquer organização, a “*pressão para agir*” é natural, mas nalgumas situações pode conduzir à precipitação, i.e., à implementação de soluções que, parecendo rápidas, não são tecnicamente adequadas, não são legalmente defensáveis, desperdiçam oportunidades e dinheiros públicos e acabam por não ser objetivamente úteis.

Este risco é particularmente relevante para a Acessibilidade, onde pequenas diferenças fazem uma grande diferença, e onde o voluntarismo não compensa a falta de rigor (pelo contrário, só acaba por gerar problemas de segurança ou adiar a implementação das soluções realmente necessárias).

Será extremamente importante, por isso, **fornecer às Juntas de Freguesia:**

- **Especificações técnicas de Acessibilidade** que sejam claras, viáveis, coerentes e necessárias para o bom exercício das suas competências, e que incidam sobre elementos ou procedimentos que seja de facto, importante uniformizar;
- **Apoio Técnico**, através do esclarecimento de dúvidas, de consultoria e da formação, nos formatos que vierem a ser considerados mais adequados do ponto de vista prático;
- **Informação**, que possa apoiar a tomada de decisão, quer na definição de prioridades de intervenção, quer na programação de trabalhos.

6.4. Experiência da CML

O Plano de Acessibilidade de Lisboa dará um novo impulso ao trabalho da CML. Mas é também, importa notá-lo, o corolário de um caminho que já leva mais de três décadas.

Um caminho feito de muitas ações:

- Ações muitas vezes **pioneiras**, que beneficiaram muitos milhares de lisboetas e respetivas famílias;
- Ações em várias **áreas**, da Via Pública à Habitação, dos Transportes ao Emprego, da Cultura ao Desporto, da Educação ao Atendimento;
- Ações de vários **tipos**, desde a regulamentação à obra, passando pela formação dos serviços e pela participação da sociedade civil;
- Ações a cargo de várias **entidades**, nalguns casos desenvolvidas em exclusivo pela CML, noutros casos desenvolvidas em parceria com várias organizações representativas da comunidade de pessoas com deficiência.

Por razões históricas, o desafio da Acessibilidade começou por ser abordado no âmbito das políticas para a Deficiência, matéria que, por sua vez, começou integrada na Ação Social. A questão cedo ultrapassou fronteiras, e começou a ser assumido por um número crescente de serviços municipais. De tal forma que existe hoje experiência acumulada em vários serviços, e se regista – entre chefias e técnicos – uma sensibilidade e um empenho crescentes.

A execução do Plano de Acessibilidade Pedonal dará sequência e rentabilizará essa experiência e empenho. Enquanto organização, a CML está pronta para o executar.

Para registo, eis, uma breve **Cronologia** do trabalho da CML na área da Acessibilidade⁹³.

Década de '80

1981

Primeira **regulamentação**. Publicam-se as Posturas Municipais Editais n.º 141/81 e 142/81, que definiram normas e conceitos de acessibilidade e “*eliminação de barreiras arquitetónicas*”.

1981

Primeira estrutura orgânica. A Assembleia Municipal aprova a criação do Núcleo de Intervenção para a Recuperação de Diminuídos (**NIPRED**), que fica a depender diretamente da Presidência da Câmara.

1983

Primeiro passo no Turismo. Publica-se o “**Guia dos Descobrimentos**”, por ocasião da XVII Exposição, em parceria com a Liga Portuguesa dos Deficientes Motores. O Guia conjuga informação histórica sobre vários monumentos e informação elementar sobre as condições de acessibilidade em cada um.

Década de '90

1990

Primeiro programa de eliminação de barreiras físicas. Criação do Programa **Casa Aberta**, desenvolvido em parceria pela CML com a Liga Portuguesa dos Deficientes Motores/Centro de Recursos Sociais. Intervirá em mais de uma centena de habitações. Atualmente está a ser equacionada a sua reformulação⁹⁴.

1990

Início do trabalho na área do acesso ao emprego. Criação da Operação de **Emprego** para Pessoas com Deficiência (OED), desenvolvida em parceria pela CML, Instituto de Emprego e Formação Profissional e Liga Portuguesa dos Deficientes Motores/Centro de Recursos Sociais. A melhoria das condições de acessibilidade no posto de trabalho ganha crescente relevo.

1991

Primeiro passo para o acesso à comunicação. Entra em funcionamento o Serviço de **Intérpretes de Língua Gestual** Portuguesa, para apoiar a comunicação entre os serviços

⁹³ Agradecemos o precioso apoio prestado à elaboração desta cronologia por Helena Sequeira, Maria José Farinha, João Castro, Jorge Falcato Simões e Joaquim Vieira Martins.

⁹⁴ O Despacho n.º 96/P/2012, publicado no BM de 27 de Dezembro, determinou a criação de um grupo de trabalho para reformulação do Programa “Casa Aberta”.

municipais e os cidadãos surdos (no atendimento, reuniões, eventos, etc.), desenvolvido em parceria entre a CML e Associação de Intérpretes de Língua Gestual Portuguesa.

1993

Acesso ao transporte. Entra em funcionamento o Serviço de **Transporte Adaptado**, desenvolvido em parceria com o Elo Social. Começará em breve a transportar alunos de escolas básicas, liceus e universidades.

1994

Primeiro grupo de trabalho. Cria-se a **Comissão Cidade Aberta**, que ao longo da sua vida chegará a reunir representantes de 28 serviços municipais, e a fazer funcionar 3 grupos de trabalho temáticos: Transportes, Espaços Edificados e Espaço Público.

1994/1996

A Comissão Cidade Aberta promove dezenas de sessões de **formação** e sensibilização dos técnicos da CML que trabalham no licenciamento, projeto, obra, fiscalização e gestão do espaço público e equipamento. É considerado um dos passos mais importantes.

1994

Com financiamento do FEDER, o Projeto Europeu *Horizon* realiza **obras de adaptação** em vários equipamentos, municipais e não só. Destacam-se as intervenções no Museu da Cidade, Parque da Serafina, Museu Bordalo Pinheiro e ISCTE.

1994

Os livros finalmente ao alcance de todos. É criado o **Gabinete de Referência Cultural**, que converterá para *Braille* ou registo sonoro inúmeras publicações, disponibilizadas ao longo dos anos aos munícipes com deficiência visual.

1995/1998

Primeiras **obras na Via Pública**. São adaptados os três primeiros arruamentos com base nas normas técnicas de acessibilidade e nos princípios do Design Universal: Avenida Rainha Dona Amélia, Avenida João XXI, e Eixo Largo da Armada/ Janelas Verdes/ Largo de Santos/Calçada Ribeiro Sanches.

1997

Nos Paços do Concelho, nove municípios da Área Metropolitana de Lisboa subscrevem a **Declaração “Cidades Acessíveis – Cidades para Todos”**. Comprometem-se, nomeadamente, a desenvolver uma política ativa de integração das pessoas com mobilidade reduzida na vida dos respetivos Concelhos, promover a criação de estruturas municipais que integrem organizações representativas das pessoas com deficiência e a elaborar planos municipais de acessibilidade, que programem a realização de obras na via pública e nos edifícios sob sua administração.

1997

A participação da sociedade civil na formação e discussão das políticas municipais é institucionalizada. Cria-se o **Conselho Municipal** para a Integração das Pessoas com Deficiência, que hoje congrega 29 organizações.

1997/1998

Elaboração do **Plano de Acessibilidade para o Espaço Público**⁹⁵, com a colaboração do CRID (instituição de Barcelona) e da Comissão Cidade Aberta. Uma equipa de 18 estudantes estagiários⁹⁶ faz um levantamento de todos os elementos urbanos existentes na via pública (mobiliário, sinalética, arvoredo, etc.). A eliminação das barreiras é programada em quatro fases, prevendo-se na primeira fase intervir sobre os dois principais eixos arteriais⁹⁷ e o eixo ribeirinho⁹⁸. As fases seguintes iriam alargando sucessivamente a rede.

1999

Museus, galerias, bibliotecas para todos. É lançado o Projeto **“Acesso à Cultura, por uma Cultura de Acesso”**. Irá efetuar o diagnóstico e preparar a adaptação de mais de 20 equipamentos culturais. Poucos chegaram a obra. Entre eles, as bibliotecas David Mourão Ferreira, Natália Correia e Timor.

1999

É lançado o Projeto **“Casa para Toda a Vida”**, para melhorar as condições de acessibilidade e segurança na habitação de pessoas idosas. Com base num protocolo de parceria, cabe às juntas de freguesia receber os pedidos, efetuar os diagnósticos, definir as prioridades e concretizar as intervenções. Para o efeito, recebem financiamento municipal, formação, apoio técnico e ferramentas (uma *checklist* para diagnóstico e um manual de intervenção).

Década de 2000

2000

Realiza-se a Ação de Sensibilização **“Abrir Caminhos”**. Durante um dia, em plena Rua Augusta, os lisboetas são convidados a **experimentar**, em cadeira de rodas ou de olhos vendados e bengala, um percurso com barreiras e soluções. O Presidente da CML e boa parte dos Vereadores deram o exemplo.

2000

A CML organiza o **Encontro Internacional “Autonomia e Acessibilidade: fazer uma Cidade para Todos”**. Mais de 600 pessoas participam na maior conferência sobre acessibilidade até hoje realizada em Portugal, abrilhantada por três especialistas de renome internacional: Adolf Ratzka (movimento de Vida Independente), Elaine Ostroff (Design Universal) e Richard Skaff (o caso de São Francisco, Califórnia).

⁹⁵ Fonte: Joaquim Ramos, **“O Plano de Acessibilidade de Lisboa”**, comunicação no Encontro Internacional **“Autonomia e Acessibilidade: fazer uma cidade para todos”**.

⁹⁶ Todos finalistas dos cursos de Urbanismo, Arquitetura e Design de Equipamento, devidamente formados e supervisionados por técnicos municipais.

⁹⁷ Praça do Comércio – Avenida da Liberdade – Campo Grande – Alameda das Linhas de Torres – Rainha D. Amélia, e Martim Moniz – Areeiro – Gago Coutinho

⁹⁸ Algés – Belém – Praça do Comércio – Campo das Cebolas

2001

O Departamento de Ação Social cria o **Núcleo de Acessibilidade**, estrutura interna vocacionada para o desenvolvimento de projetos e prestação de apoio técnico. Ao longo de quase 12 anos de vida, o Núcleo (entretanto transferido para o Departamento de Planeamento da Mobilidade e Transportes) desenvolveu vários projetos, estudos e ações de formação, e (não menos importante) acolheu e formou mais de uma dezena de estagiários.

2003

O Projeto EQUAL **“Design Inclusivo”** dá um impulso decisivo à promoção, em Portugal, daquela estratégia de projeto. Desenvolvido em parceria entre a CML, a ACAPO, o CPD e a FAUTL⁹⁹, envolve várias componentes: formação de técnicos autárquicos e estudantes de arquitetura e design, Pós-Graduação em Design Urbano Inclusivo, conferência internacional e publicação de um Manual que ainda hoje é uma referência no mundo lusófono, tendo sido descarregado milhares de vezes via Internet.

2003

Lança-se o Programa **“Escola Aberta”**, para adaptação de escolas básicas do 1.º ciclo. Desenvolvido em parceria entre a CML (Ação Social e Educação), a Liga Portuguesa dos Deficientes Motores e a Associação Portuguesa de Paralisia Cerebral. Define normas técnicas de acessibilidade para as escolas e realiza obras de adaptação em duas escolas.

2004

Após quase 10 anos de existência, alguns dos quais de relativa estagnação, a Comissão Cidade Aberta é reestruturada. Passa a depender do Diretor Municipal de Planeamento Urbano, ganha uma equipa de apoio técnico e um menor número de representantes. Elabora uma proposta de regulamento municipal. Dos serviços instados a designar representantes, menos de metade o faz.

2004

Aprovação do **Regulamento Municipal de Acessibilidade e Mobilidade Pedonal** (Edital n.º 29/2004). A vários títulos, um passo pioneiro: é o primeiro regulamento municipal de Acessibilidade no nosso País, e a primeira vez que a promoção da Acessibilidade na Habitação ganha força regulamentar (só dois anos depois o DL 163/2006 o fará a nível nacional).

2005

Depois de um ano de obras, a **Quinta Pedagógica dos Olivais** é reaberta, desta feita acessível a todos os visitantes. Mas também mais confortável, mais verde e mais... pedagógica. Desenvolvido com a participação de funcionários e utentes, o projeto de adaptação tornou-se uma grande oportunidade de qualificação.

⁹⁹ Associação de Cegos e Amblíopes de Portugal (ACAPO), Centro Português de Design (CPD) e Faculdade de Arquitetura da Universidade Técnica de Lisboa (FAUTL).

2008

O Núcleo de Acessibilidade reformula o seu funcionamento. Assume-se que não lhe compete centralizar competências, mas **disponibilizar conhecimentos e apoio técnico**. É aos serviços municipais que compete cumprir as exigências legais. O Núcleo implementa cinco eixos de trabalho: Disseminação de Informação, Formação, Serviço de Esclarecimento de Dúvidas, Serviço de Estudos e Consultoria, Serviço de Diagnóstico. Os milhares de visitas e *downloads* registados na sua página de Internet e a resposta a mais de uma centena de pedidos de **apoio técnico** demonstra que foi uma aposta ganha.

2009

Reestruturação do Serviço de Transporte Adaptado. O Departamento de **Educação** assume o transporte a crianças e jovens que frequentem estabelecimentos de ensino em escolaridade obrigatória, e o Departamento de Desenvolvimento Social cria o Programa de Apoio à Mobilidade, que transporta jovens e adultos para a universidade, a formação profissional ou o emprego.

2009

O Programa Casa Aberta é expandido, passando a integrar na parceria a Associação de Paralisia Cerebral de Lisboa.

2009

A Vereação da CML determina a elaboração do **Plano de Acessibilidade Pedonal** de Lisboa. Dois meses depois é realizada nos Paços do Concelho a primeira sessão de auscultação. Durante um dia mais de 40 representantes de serviços municipais e de organizações da sociedade civil indicam problemas e esboçam soluções para a acessibilidade na via pública.

Década de 2010

2010

É nomeada a **Equipa do Plano**. Os trabalhos podem, formalmente, começar. Dois meses depois, são submetidas três candidaturas a fundos do QREN (Programa Operacional Potencial Humano). Para financiar a elaboração do Plano na via pública e nos equipamentos municipais (PMPA), nas escolas básicas do 1.º ciclo (PSPA) e no Castelo de São Jorge (PIPA). As três candidaturas, que totalizam mais de 700 mil Euros, são aprovadas.

2010

Lisboa ganha as **primeiras passadeiras 100% acessíveis**, para receber o Campeonato do Mundo de *Boccia*. Em tempo recorde, com o apoio do Núcleo de Acessibilidade, a Direção Municipal de Projetos e Obras adapta um percurso que durante duas semanas seria usado por 250 atletas em cadeira de rodas, vindos de 35 países. Pela primeira vez é aplicado na adaptação de passadeiras o piso tátil recomendando pelas normas internacionais.

2010

Entra em funcionamento o **Serviço de Informação e Mediação** para Pessoas com Deficiência, tornado possível por uma parceria entre a CML e o Instituto Nacional de Reabilitação.

2012

Fruto da teimosia de uns, e da mobilização de muitos (milhares de pessoas com deficiência, familiares, amigos e adeptos da causa da Acessibilidade), a Proposta n.º 131 vence o **Orçamento Participativo** (OP). 500 mil Euros são reservados para a adaptação de passeios, passadeiras e paragens de autocarro no percurso que liga Entrecampos ao Marquês de Pombal. A vitória teve um sabor especial: a proposta foi elaborada por pessoas com deficiência, e baseou-se na tese de mestrado de uma delas, Diana Teixeira, que já a tinha submetido às duas edições anteriores do OP. À terceira, foi de vez.

7. O Estado da Arte

7.1. Boas Práticas na Ação Municipal

Nas últimas duas décadas muitos municípios têm vindo a tomar medidas para promover a acessibilidade. Esta tem sido uma preocupação crescente das cidades, resultado, em primeiro lugar, da pressão exercida pelas pessoas com deficiência e suas organizações, mas também, da tomada de consciência de que a sustentabilidade económica e social das cidades passa também por proporcionar condições de acessibilidade e mobilidade para todos.

Existe já, portanto, uma experiência acumulada de anos de intervenção dos municípios de que se podem tirar algumas conclusões.

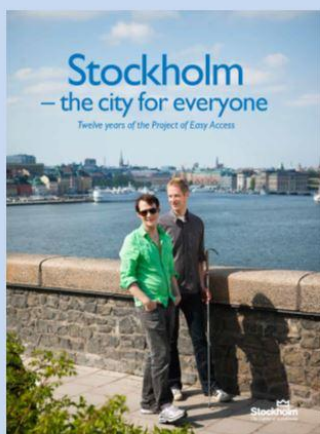
A equipa do Plano tem acompanhado ao longo dos anos a implementação da acessibilidade em algumas cidades europeias, tendo agora realizado uma revisão de boas práticas no sentido de sintetizar algumas orientações gerais que decorrem da prática dessas cidades.

Desta experiência acumulada podem tirar-se vários ensinamentos sobre o que resulta, o que não resulta. Importa saber como é que os municípios europeus se organizam para promover a acessibilidade em termos de áreas de intervenção, orgânica e procedimentos internos, instrumentos (planos, regulamentos, ferramentas de projecto e gestão), processos de decisão, monitorização e avaliação, etc.

Podem sintetizar-se alguns princípios:

- **Compromisso Político**

A existência de um compromisso político claro e público é fundamental. Com objectivos bem definidos, assumidos preferencialmente pelas várias forças políticas em presença, que tenha um horizonte temporal superior aos ciclos eleitorais e consequências concretas ao nível das instruções para os serviços e da afetação de verbas em orçamento



Estocolmo – a cidade para todos

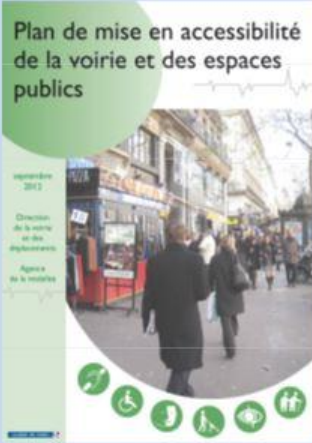
Desde 1999 a Câmara de Estocolmo votou uma dotação anual de 100 milhões SK (cerca de 11.416.000 €) independentemente da composição política do executivo camarário.

Foi assim possível fazer um trabalho sistemático e continuado de melhoria da acessibilidade na cidade.

<http://www.stockholm.se/Fristaende-webbplatser/Fackforvaltningssajter/Trafikkontoret/Tillganglihetsprojektet/Boken/>

- **Navegação “à vista”**

Em vez de planos multianuais que listam todas as intervenções, estimam enormes custos e programam no tempo a eliminação de todas as barreiras existentes, é preferível um plano global que estabeleça um compromisso em que se define uma estratégia, ações e um conjunto de ferramentas de gestão. A concretização deverá decorrer de uma programação anual.



Plano de Implementação da acessibilidade na via pública e espaços públicos de Paris 2012

As ações foram repartidas em função da sua possibilidade e oportunidade de implementação e de acordo com os prazos mais ou menos próximos de concretização.

Em primeiro lugar, consideram-se algumas medidas que podem ser concretizadas ou iniciadas imediatamente após a adoção do plano. Nesta primeira categoria (tipo I) agrupam-se 70 "ações contínuas".

Outras medidas não podem ser concretizadas sem realizar previamente estudos ou processos de experimentação para encontrar as respostas técnicas para os problemas que ainda não estão resolvidos hoje em Paris, tal como noutras comunidades que enfrentam desafios semelhantes. Esta categoria (tipo II) inclui 63 "ações que requerem estudos e experimentação." Algumas ações, de natureza técnicas e cuja solução é conhecida, podem ir sendo implementadas pontualmente no espaço público. A sua aplicação generalizada e de forma homogênea no conjunto do território parisiense requer tempo, pois trata-se de reproduzir disposições técnicas em centenas ou milhares de situações. Dada a experiência da década passada, é plausível e realista prever que a implementação deste conjunto de ações ocupe uma década. Esta terceira categoria (tipo III) compreende 28 "ações de médio prazo."

Por fim, outras ações podem ser implementadas para apoiar as operações de requalificação global do espaço público parisiense. Estas ações estão de fato ligadas ao ritmo das grandes obras de renovação e de remodelação de praças e ruas da capital. É a quarta categoria (tipo IV) e inclui 15 "ações de longo prazo."

www.paris.fr/viewmultimediacdocument?multimediacdocument-id=120063

- **Dados e Projetos em carteira.**

Existência de informação disponível, sob a forma de dados e ou de projetos, para aproveitar oportunidades de obra ou de financiamento (por ex., *“uma rotura de uma conduta obriga à intervenção numa rua, oportunidade para substituir pavimento, arrumar obstáculos, reperfilar e eliminar as barreiras existentes”*; ou *“surgiu uma oportunidade de candidatura a financiamento externo, o que é que podemos candidatar que já tenha projeto e custo estimado com rigor?”*)

- **Indicadores, transparência**

Informação disponibilizada ao público, em permanência, sobre os compromissos do Plano, as ações programadas, o trabalho realizado e o estado de execução. Possibilita um debate político sustentado em factos, faz com que os serviços saibam que o seu

trabalho vai ser conhecido e as suas dificuldades apreciadas, e qualifica e incentiva a intervenção cívica da comunidade.

- ***Divulgação de resultados concretos***

A apresentação e celebração dos resultados concretos é feita regularmente, sem constrangimentos, envolvendo sempre a comunidade. Mais do que mera exibição, esta é uma forma de recompensar e reafirmar o compromisso político estabelecido com a comunidade, e de reforçar – junto de serviços e técnicos municipais, e dos particulares – o empenho da câmara para com a acessibilidade.

- ***Ferramentas de apoio à gestão e projeto***

Utilização de um Sistema de Informação Geográfica como ferramenta de apoio ao planeamento, gestão e controle da execução do Plano.

- ***Participação***

Participação da comunidade e dos serviços municipais na elaboração do Plano (diagnóstico, esboço de ações) e na sua execução (incluindo definição de prioridades), sempre que possível com diálogo e colaboração entre ambas as partes.

- ***Oportunidade de Qualificação***

A eliminação das barreiras existentes não é vista como um risco para a estética, mas sim como uma oportunidade de requalificação do espaço em que se intervém (a adaptação de um museu é encarada como uma oportunidade para remodelar instalações sanitárias, balcões de receção, sinalética, e torná-los mais dignos dos visitantes).

- ***Articulação com os Transportes Públicos***

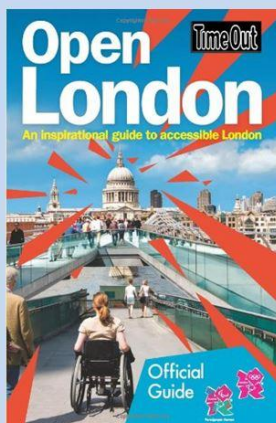
Mesmo que a Câmara não detenha a tutela dos operadores de transporte público, são dados passos concretos para assegurar a articulação e fomentar sinergias em matéria de acessibilidade (por ex., conferindo maior prioridade à eliminação de barreiras na envolvente das grandes interfaces).

- ***Informação e Sensibilização Pública***

É feito um esforço para informar a comunidade e esclarecer várias entidades particulares (por ex., comerciantes, promotores imobiliários) sobre as exigências legais em matéria de acessibilidade, os princípios em que elas se baseiam, e os benefícios para a cidade.

- ***Promoção da Cidade***

O sucesso na promoção da acessibilidade é um fator de competitividade e promoção da cidade, por ex. nos domínios do Turismo, da Cultura e Património, e junto de potenciais parceiros em candidaturas a financiamento comunitário.



Turismo acessível

A maioria das capitais e grandes cidades europeias já têm guias dedicados à acessibilidade, reconhecendo a importância económica deste sector da indústria turística.

A realização de Planos de Acessibilidade, ao implicar a recolha de muita informação sobre as condições de acessibilidade na via pública e equipamentos, é um contributo importante para a edição deste guias.

- **Responsabilização dos Serviços**

A responsabilidade pelo cumprimento das normas de acessibilidade e pela execução das ações do Plano não é centralizada, mas pelo contrário integrada nas competências e nas funções que os diversos serviços municipais já têm. A função das equipas de plano é essencialmente dinamizadora e coordenadora do esforço municipal.

- **Cumprimento e Fiscalização**

A Câmara avança em ambas as frentes, consciente de que se não cumprir as obrigações relativas às suas edificações (por ex., se não as adaptar, ou se não cumprir normas em edificações novas), terá maior dificuldade em fiscalizar os particulares.

- **Património para todos**

O carácter patrimonial de um espaço ou edifício não impede a promoção da acessibilidade. Pelo contrário, deve ser abordado com cuidado e empenho, porque alberga (nos centros históricos) uma população envelhecida, e porque é um recurso fundamental para a competitividade da cidade como destino turístico.

Património e acessibilidade



As Cidades Património da Humanidade de Espanha pretendem ser de todos e para todos, sendo possível encontrar informação útil para pessoas com diversidade funcional que decidam visitar qualquer das treze cidades que integram o grupo.

Nos conteúdos deste site pode encontrar-se informação sobre dez monumentos e um percurso acessível em cada uma das cidades.

É de destacar o facto de Ávila, cidade patrimonial, ter sido a vencedora em 1010 do prémio “Access

City Award” atribuído pela Comissão Europeia.

<http://www.ciudadespatrimonio.org/accesibilidad/>

7.2. O Desafio do Património Histórico Edificado

A promoção da acessibilidade não pode prejudicar edificações classificadas ou em vias de classificação. O desafio, por isso, é outro: como lidar com as barreiras que afastam os visitantes, como aproveitar a acessibilidade como oportunidade de qualificação, e como responder às necessidades da população envelhecida das zonas históricas.

A existência de barreiras físicas ou comunicacionais que impeçam a uma parte da população o acesso, uso ou fruição de um espaço ou edifício histórico, experiência única e insubstituível quando vivida no seu contexto, é objectivamente uma forma de exclusão.

Existe portanto um imperativo de intervenção nesses edifícios e espaços para os adequar ao uso pela maioria dos utilizadores.

Como refere, por ex., a English Heritage quando enuncia como sua missão, no âmbito da *Política de Acesso para Todos*, o “*compromisso em providenciar o maior acesso possível às suas propriedades para todos os nossos visitantes dentro dos limites dos recursos disponíveis. Todos os visitantes podem razoavelmente esperar fruir o acesso de forma independente, apoiado e digno a todas as nossas propriedades. Eles esperam informação detalhada e precisa ao visitante, padrões elevados de atendimento ao cliente, acesso a uma série de eventos públicos*¹⁰⁰ (...)”

Dada a particular sensibilidade de uma intervenção no património edificado é necessária uma definição clara da metodologia de intervenção. Nesse sentido, realizou-se, no âmbito do Plano Individual de Promoção da Acessibilidade no Castelo de S. Jorge¹⁰¹, uma revisão da literatura e de boas práticas existentes, que deu origem à publicação “Acessibilidade no Património Histórico¹⁰²” de que se transcrevem algum trechos:

¹⁰⁰ Executive Summary – English Heritage Properties Access for All Policy

¹⁰¹ Projecto executado pelo Núcleo de Acessibilidade /DPMT/DMMT – Programa Rampa/POPH/QREN

¹⁰² Disponível on-line aqui: xxxxxxxxxxxxxx

7.2.1. Uma Estratégia Inclusiva.

A intervenção num edifício ou espaço histórico não se deve resumir à criação de condições de acesso físico. Deverá adotar-se uma estratégia baseada no conceito de Design Universal/Inclusivo, que tenha por objetivo a possibilidade de uso e fruição dos espaços o mais abrangente possível.

Essa estratégia deve incluir os seguintes objectivos:

- **Informação prévia à visita** (páginas internet, folhetos, etc.), em formatos acessíveis, sobre a acessibilidade do local (entrada e percursos, transportes públicos e suas características, localização de estacionamento adaptado, etc.) bem como dos serviços disponíveis (intérprete de língua gestual, audio-descrição, etc.);
- **Pessoal preparado** para lidar adequadamente com as necessidades das pessoas com deficiência;
- Um **espaço envolvente** acessível
- **Entrada principal** acessível
- Acessibilidade a **todos os espaços de uso público** ou, quando tal não for possível, providenciar acesso alternativo.
- **Sistemas de orientação** (Wayfinding) simples e intuitivos
- **Sinalização** legível e bem concebida
- **Informação** interpretativa disponibilizada em **formatos alternativos**
- **Programas e eventos** acessíveis para todos
- **Plano de Emergência e Evacuação** adequado a todas as capacidades

7.2.2. Princípios da Conservação Arquitetónica

Os objectivos enunciados anteriormente poderão ser conflitantes com alguns aspectos patrimoniais em presença, sendo por isso importante definir os princípios de conservação arquitetónica a ter em conta quando da promoção de alterações ao património construído.

Destacam-se os seguintes:

- Usar aconselhamento de peritos em todas as fases do processo;
- Proteger as características significantes do lugar;
- Promover alterações mínimas;
- Respeitar todas as alterações anteriores com interesse patrimonial;
- Privilegiar a manutenção e reparação à substituição do existente;
- Realçar a legibilidade das novas intervenções;
- Utilizar técnicas e materiais adequados;
- Garantir uma fácil reversibilidade das alterações.

As alterações ao edificado devem adotar uma intervenção mínima: “[A conservação] *exige uma abordagem cuidadosa, alterando-se tanto quanto necessário, mas tão pouco quanto possível*”, como é referido no artigo 3º da Carta de Burra.

7.2.3. Uma Oportunidade Económica

Para além da importância que tem a acessibilidade aos espaços históricos e patrimoniais do ponto de vista da inclusão social e igualdade de oportunidades para todos os cidadãos, existe outra consequência a valorizar que corresponde aos ganhos económicos que se registam no sector da atividade turística.

Estes ganhos são o resultado do crescimento de alguns mercados como o turismo sénior, ou a geração de um novo mercado, caso do turismo das pessoas com deficiência, que têm grandes potencialidades e margem de progressão em Portugal. Como é evidente, para estes dois grupos populacionais, a existência de acessibilidade é um fator importante na escolha dos destinos turísticos.

De acordo com um estudo¹⁰³ realizado em 2005 pelo Projeto OSSATE, estima-se que a procura geral de ambientes acessíveis é importante para 127,5 milhões de europeus (número calculado com base em 7 segmentos de deficiência e na população idosa), valor que representa mais de 27% da população europeia.

Refere-se, com base num estudo da Deloitte & Touche, que cerca de 70% da população que necessita de acessibilidade tem meios financeiros para viajar.

Ainda de acordo com o mesmo estudo, 59% das famílias europeias têm um membro com deficiência e 38% dos europeus tem um amigo com deficiência.

Tendo por base estes dados, estima-se que o aumento potencial das receitas no mercado europeu de viagens e turismo relacionado com a acessibilidade, pudesse provocar um aumento dos 249,2 biliões de Euros registados em 2002 para mais de 300 ou 400 biliões e que o número de chegadas cresceria de 401,5 milhões (em 2005) para mais de 500 milhões.

Esta realidade foi reconhecida na revisão do **Plano Estratégico Nacional do Turismo** (PENT) para 2013-2015¹⁰⁴ onde se refere que a “*existência de infraestruturas, equipamentos e serviços acessíveis, fará com que pessoas com mobilidade condicionada se tornem potenciais clientes, constituindo um fator de desenvolvimento económico*” e se definem as seguintes atividades no âmbito do Projeto “*Tornar Portugal acessível para todos*”:

- “Fomentar a implementação de programas integrados de desenvolvimento de destinos turísticos acessíveis (espaços públicos, equipamentos culturais e de lazer, praias, transportes, atendimento, etc.);
- Fomentar a criação de condições para o acolhimento de turistas com mobilidade reduzida nas infraestruturas e serviços turísticos (alojamento, animação turística e restauração);

¹⁰³ OSSATE, “Accessibility market and stakeholders analysis” - 2005

¹⁰⁴ Resolução do Conselho de Ministros n.º 24/2013

- Desenvolver ações de formação e sensibilização para o acolhimento de turistas com mobilidade reduzida junto dos agentes turísticos e municípios;
- Assegurar, em formato acessível, a prestação da informação sobre a acessibilidade das infraestruturas e serviços turísticos na comunicação promocional dos destinos.”

PARTE III – ORIENTAÇÕES ESTRATÉGICAS

PÁGINA EM BRANCO

8. Estratégia Global do Plano

O Plano de Acessibilidade Pedonal de Lisboa assenta em cinco ***princípios orientadores***.

No seu conjunto, estes princípios permitem conferir ao esforço municipal maior eficácia (obter resultados) e eficiência (rentabilizar recursos).

Para melhor promover a Acessibilidade em Lisboa, a CML deve:

I. Assumir um compromisso

Para conseguir mudar e mobilizar uma organização é indispensável um compromisso inequívoco dos responsáveis de topo. Esse compromisso deve ter efeitos concretos na qualidade das intervenções (a CML deve dar o exemplo), no rigor da fiscalização, na visibilidade das ações e na afetação de meios humanos e financeiros à sua execução.

II. Definir Prioridades

Não há recursos humanos e financeiros suficientes para resolver todos os problemas no prazo que a Lei estabelece (até 2017). Para concentrar o impacto do esforço municipal é preciso definir um conjunto prioritário de áreas operacionais, questões chave e ações.

III. Fazer através dos Serviços

A CML já dispõe do recurso mais importante: os seus serviços e funcionários. É preciso virar esta “*máquina*” contra as barreiras, integrando as ações do Plano na atividade corrente, responsabilizando os serviços, e apoiando-os com uma Equipa que coordene, dinamize, forneça apoio técnico especializado e remova “*grãos de areia da engrenagem*”.

IV. Capacitar os Intervenientes

Informar, sensibilizar, formar e equipar com ferramentas (manuais, SIG, etc.) os vários intervenientes (políticos, técnicos, cívicos) cuja ação pode beneficiar (ou prejudicar) a Acessibilidade. Apoiar Juntas de Freguesia e UIT no exercício das suas competências. Estimular o envolvimento da investigação universitária e do empreendedorismo.

V. Não desperdiçar oportunidades

Todos os dias fazem-se planos, projetos e obras (pequenas e grandes, públicas e particulares) que podem eliminar barreiras sem custo adicional para a CML. É preciso preparar soluções que possam ser integradas nesses trabalhos. E aproveitar os projetos piloto como oportunidade de aprendizagem e demonstração.

PÁGINA EM BRANCO

PARTE IV - MECANISMOS DE EXECUÇÃO, GESTÃO E AVALIAÇÃO DO PLANO

PÁGINA EM BRANCO

9. Mecanismos Políticos de Compromisso e Acompanhamento

Um plano só pode ser eficaz se for implementado. E só pode ser implementado com sucesso se estiverem definidos os mecanismos necessários à sua execução.

Considerando que a execução de um plano se estende no tempo, e que nesse tempo o contexto se altera, os mecanismos do plano têm de prever os procedimentos necessários:

- Ao **compromisso**, através dos quais a entidade que assume globalmente a implementação do Plano se compromete, específica e sucessivamente, a afetar os meios necessários à execução das suas ações;
- À **avaliação**, através dos quais se verifica a execução do plano, se avalia a sua eficácia e, consequentemente, se identificam as afinações necessárias.

A este respeito devem notar-se três características centrais do Plano de Acessibilidade Pedonal de Lisboa:

- ***Tem um carácter estratégico***
Assume um diagnóstico operacional, estabelece um conjunto coerente de orientações estratégicas e define as ações mais adequadas à implementação em tempo útil dessas orientações. Por outras palavras, clarifica um ponto de partida (relativamente ao qual será possível medir progresso), aponta um caminho (relativamente ao qual será possível medir desvios) e programa os passos (relativamente aos quais será possível medir a execução).
- ***Segue o modelo de plano-processo***¹⁰⁵
Não começa nem acaba num documento. Pressupõe trabalho em contínuo, avaliação em contínuo e (quando necessário) afinação das orientações estratégicas.
- ***É um compromisso político***
Formaliza o empenho dos responsáveis da Câmara Municipal de Lisboa em respeitar valores universais, concretizar direitos constitucionais e cumprir exigências legais. Expressa uma vontade política, com as correspondentes implicações ao nível da relação hierárquica com os serviços municipais, e da relação política com os municípios.

¹⁰⁵ Conceito explicado no Volume 1, Capítulo 3 (Metodologia).

Neste quadro, considera-se que os mecanismos de compromisso e avaliação do Plano de Acessibilidade Pedonal devem:

- Ter uma dimensão política, i.e., os eleitos devem desempenhar um papel central no compromisso e na avaliação;
- Ter um carácter contínuo, o qual, atendendo ao horizonte temporal do Plano, se deve concretizar em ciclos anuais;
- No caso do compromisso, assegurar a compatibilidade e a integração das medidas do Plano na ação corrente da CML, nomeadamente inserindo-as nos planos de atividades, nos orçamentos e nos planos plurianuais de investimento;
- No caso da avaliação, discuti-la no quadro já previsto na Lei para a discussão pública da ação municipal, que são as reuniões públicas de Câmara.

Face ao exposto, propõe-se que os mecanismos de compromisso e avaliação do Plano de Acessibilidade Pedonal assentem em três componentes: a Proposta Global de Plano (PGP), as Propostas Anuais de Execução (PAE), e os Relatórios Anuais de Execução (RAE).

Nos seguintes termos:

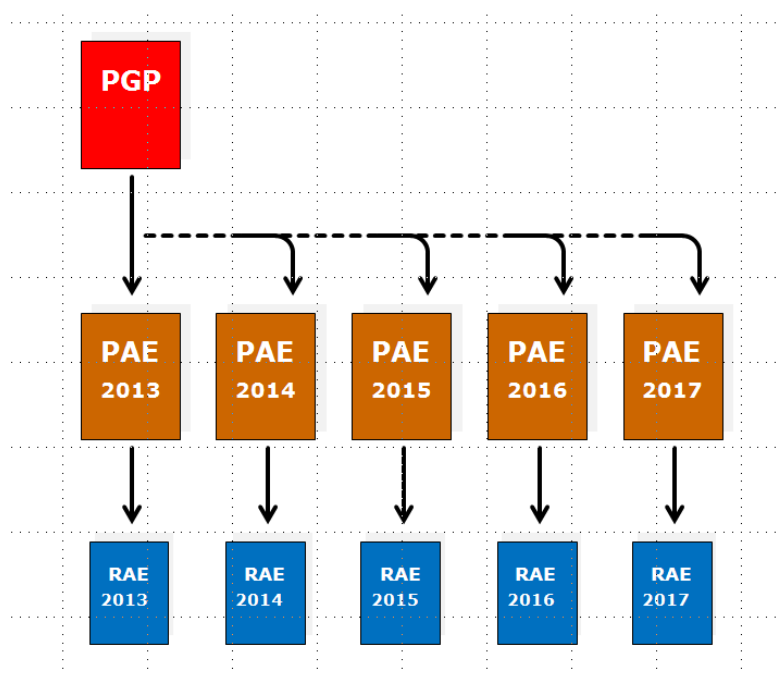


Figura 1

9.1. Proposta Global de Plano

Compete à **Proposta Global de Plano** (PGP) definir as medidas necessárias à concretização dos objetivos específicos do Plano, identificar os serviços responsáveis pela sua implementação e, sempre que possível, estimar os respetivos custos e programar a sua execução até 2017.

Uma vez aprovada¹⁰⁶, será designada por **Plano de Acessibilidade Pedonal de Lisboa**.

9.2. Proposta Anual de Execução

Compete à **Proposta Anual de Execução** (PAE) indicar as ações do Plano de Acessibilidade Pedonal que devem ser integradas no Plano de Atividades e no Orçamento da CML para um ano específico.

Essa indicação deve basear-se na PGP e ser feita em função da dinâmica dos trabalhos, da disponibilidade de meios e dos imperativos legais.

A elaboração da PAE compete à Equipa do Plano, que deve para o efeito assegurar a articulação com os diversos Pelouros e serviços municipais.

A PAE deve ser submetida a votação em reunião de Câmara até ao dia 30 de Setembro do ano anterior àquele a que respeita¹⁰⁷. Após a sua aprovação, a Câmara enviá-lo-á à Assembleia Municipal, para conhecimento.

9.3. Relatório Anual de Execução

Compete ao **Relatório Anual de Execução** (RAE) informar a Câmara sobre a execução das ações previstas no Plano.

Essa informação deve basear-se na PGP e na PAE do ano a que se refere, e deve ser feita em função dos indicadores do Plano, de outros elementos considerados necessários à avaliação do Plano pela Vereação.

O RAE inclui, como parte integrante:

- a) Um parecer da Comissão de Acompanhamento do Plano;
- b) Um parecer do Painel Consultivo do Plano.

¹⁰⁶ Ou seja, uma vez aprovado este mesmo documento.

¹⁰⁷ Assim, por exemplo, a PAE para 2015 deve ser submetida a votação até 30 de Setembro de 2014.

A elaboração da PAE compete à Equipa do Plano, que deve para o efeito assegurar a articulação com a Comissão de Acompanhamento e com o Painel Consultivo.

O RAE deve ser submetido a votação em Câmara até ao dia 30 de Março do ano posterior àquele a que respeita¹⁰⁸.

Após a aprovação do ERA, a Câmara deve enviá-lo Assembleia Municipal, para conhecimento.

¹⁰⁸ Assim, por exemplo, o RAE de 2015 deve ser submetido a votação até 30 de Março de 2016.

10. Financiamento do Plano

Ao executar o Plano de Acessibilidade Pedonal de Lisboa, a CML irá ao encontro da sua missão fundamental e dará cumprimento às suas obrigações legais.

É indispensável, por isso, que a execução do Plano seja financiada pela própria CML, através do seu **Orçamento**.

Isso *não implica* que a CML seja a *única* fonte de financiamento do Plano. É perfeitamente admissível – mais, é desejável – o recurso a **outras fontes** de financiamento, público ou privado, e deve para esse efeito ser efetuada uma busca ativa.

Essas fontes deverão sempre, todavia, ser vistas como **complementares** e, salvo indicação em contrário, incertas.

Deve a programação financeira do Plano, por isso, assumir como **principal fonte de financiamento** o Orçamento da CML, e não fazer depender formalmente do financiamento externo a execução de ações do Plano.

As oportunidades de financiamento externo devem ser vistas como oportunidade para **suplementar** o esforço municipal, e não como condição para a execução de ações.

10.1. “Não-Custos” e Custos Já Assumidos

O financiamento do Plano corporiza um investimento financeiro específico para concretização das ações do Plano.

Esse financiamento assume custos. E é importante distinguir, à partida, os custos que decorrem especificamente do Plano, dos custos que não decorrem especificamente do Plano.

Essa distinção tem uma utilidade prática: por um lado, porque cinge os custos do Plano ao essencial; por outro lado, porque sublinha a importância de aproveitar os investimentos já feitos ou previstos para promover a acessibilidade.

Recorde-se, antes de mais, que um dos objetivos do Plano é “**prevenir o aparecimento de novas barreiras**”. Podem então designar-se por “**não custos**” os montantes que **não** será necessário despende se esse trabalho de prevenção for eficaz.

Isto é relevante, por exemplo:

- Ao nível da intervenção em espaços já existentes (por ex., evitar obstruir o canal de circulação pedonal quando se colocam novos sinais de trânsito no passeio);
- Ao nível da obra em edificações futuras (por ex., quando se cria um novo espaço verde, garantir o cumprimento integral das normas de acessibilidade aplicáveis).

Recorde-se, igualmente, que outro dos objetivos do Plano é a “**eliminação progressiva das barreiras existentes**”. Esta eliminação poderá decorrer diretamente da execução de ações do Plano, ou ser conseguida no âmbito de outras intervenções que, não sendo programadas pelo Plano, decorrem da missão da CML, e podem ser aproveitadas para eliminar barreiras.

Por exemplo: a CML efetua, regularmente, obras no espaço público para requalificação, reordenamento de estacionamento, conservação ou substituição de infraestruturas de subsolo, e obras de conservação, recuperação ou remodelação de equipamentos municipais.

Estas intervenções decorrem do trabalho corrente da CML, e em qualquer uma delas surgem, por regra, **oportunidades** para eliminar barreiras à acessibilidade. Muitas vezes, a eliminação de barreiras no âmbito da obra só carece de uma decisão consciente e tomada em tempo útil. E quando implica um custo adicional (o que nem sempre acontece), esse custo “dissolve-se” no custo global da obra, acabando a eliminação da barreira por custar bastante menos (até por haver custos relacionados com estaleiro, etc., que não são duplicados).

Podem então designar-se por **custos já assumidos** os custos que são inerentes à operação corrente da CML, e que não se trata de ampliar mas sim de **aproveitar**.

Devem incluir-se neste conjunto as despesas que a CML já realiza com os seus funcionários, cujo empenho e competência serão uma peça fundamental para a execução e sucesso do Plano.

10.2. Investimento Municipal

A execução nas edificações municipais de todas as adaptações exigíveis por Lei implicaria um volume de investimento que, em rigor, não é conhecido, mas que facilmente se adivinha como muito substancial.

No âmbito da elaboração do Plano não se considerou necessário estimar esse volume, porque o elemento que deve determinar o esforço da CML não é o custo total, mas **o esforço que é de facto estimado como útil, viável e compatível**.

Deve notar-se, além disso, que não se trata apenas de estimar um esforço, mas sobretudo de **assumir um compromisso**.

Um compromisso que será assumido pela CML, e portanto será **institucional**, e que será deliberado pelos responsáveis políticos da CML, e portanto será **político**.

Está em causa, portanto, **definir o esforço financeiro que a CML se compromete a realizar** ao longo de todo o prazo de execução do Plano, ou seja, até ao final de 2017.

A **quantificação** desse esforço deve considerar três fatores:

- **Utilidade**

Para além dos montantes a afetar, é importante considerar a capacidade de os serviços municipais os executarem. Um esforço financeiro que ultrapasse a capacidade de resposta dos serviços¹⁰⁹ não será útil, porque não se traduzirá em resultados.

¹⁰⁹ Esta capacidade de resposta não depende exclusivamente da produtividade dos serviços; depende também da sua disponibilidade de meios humanos e dos prazos inerentes às várias tarefas, por ex. à

- **Viabilidade**

De nada serve prever o investimento de verbas de que a CML não dispõe ou de que poderá não vir a dispor. Têm forçosamente de se considerar as limitações na capacidade financeira da CML e a inevitável variação nessa capacidade, ao longo do prazo do Plano.

- **Compatibilidade**

São vários os deveres a que a CML tem de dar resposta, e que fazem parte integrante da sua missão. A Acessibilidade é um desses deveres, mas não é o único. O esforço numa área fundamental não pode inviabilizar o esforço noutras áreas também fundamentais.

Face ao exposto, propõe-se o seguinte:

- 1) A proposta de compromisso de investimento municipal é expressa em **percentagem** do Orçamento Municipal.
- 2) Os valores resultantes da aplicação dessa percentagem são afetos à **execução das ações** do Plano de Acessibilidade Pedonal de Lisboa.
- 3) A percentagem define um limiar de esforço mínimo, i.e., a CML compromete-se a efetuar uma despesa **não inferior** a essa percentagem
- 4) A percentagem incide, especificamente, sobre o valor previsto na proposta de Orçamento Municipal para as seguintes **despesas**:
 - a) Correntes / Aquisição de Bens e Serviços;
 - b) Capital/ Aquisição de Bens de Capital.
- 5) O compromisso assumido com a aprovação da presente Proposta Global de Plano é válido para o **prazo de vigência** do Plano, e portanto para a elaboração das propostas de Orçamento Municipal para os anos de 2014, 2015, 2016 e 2017.
- 6) Este compromisso constitui ponto de partida para a preparação das **Propostas Anuais de Execução**, e referência para a elaboração dos Relatórios Anuais de Execução.
- 7) A **execução das verbas** cabe sempre, preferencialmente ao serviço coordenador da ação, que deverá prever na sua orgânica as verbas necessárias.
- 8) Cabe igualmente ao serviço coordenador de cada ação do Plano **indicar**, para efeitos de programação, primeiro, e de monitorização, depois, as despesas efetivamente realizadas na sua execução. Deverão ser contabilizadas, para esse efeito, as despesas diretamente

elaboração de projetos, preparação de empreitadas e condução de processos de contratação pública (com os tempos inerentes à cabimentação, disponibilidade de fundos, etc.).

relacionadas com a acessibilidade e as despesas relacionadas com trabalhos complementares indispensáveis¹¹⁰.

- 9) Com a definição e cumprimento deste compromisso municipal consideram-se automaticamente definidos até 2017, para a intervenção municipal em matéria de adaptação de edificações, os limiares da proporcionalidade e da disponibilidade de meios económico-financeiros previstos na alínea 1) do artigo 10.º do DL 163/2006¹¹¹.

Nestes termos, ***propõe-se que a CML assuma o compromisso de anualmente, e até ao final de 2017, afetar um valor não inferior a 3% (três por cento) do seu Orçamento à execução das ações do Plano de Acessibilidade Pedonal de Lisboa.***

¹¹⁰ Por exemplo, a adaptação de uma instalação sanitária pode implicar a sua remodelação e a colocação de novos revestimentos nas paredes e piso; o alargamento de uma porta pode implicar a substituição de aduelas e guarnições, a realização de remates e acabamentos adequados à nova geometria e a realização, como a pintura de toda a parede envolvente.

¹¹¹ Decorre daquele ponto do DL 163/2006 que a adaptação das edificações municipais “...*não é exigível quando as obras necessárias à sua execução (...) requeiram a aplicação de meios económico-financeiros desproporcionados ou não disponíveis...*”. Nestes termos, ao assumir um compromisso válido até 2017, durante esse período

Deve sublinhar-se que:

- Não está em causa aumentar a despesa da CML, mas tão só conferir prioridade, pela afetação em sede de orçamento, à despesa na eliminação de barreiras à Acessibilidade;
- Não está em causa “retirar verbas” aos serviços, mas sim garantir que, no exercício das suas funções, a CML, através dos seus serviços, afeta as verbas necessárias ao cumprimento das suas obrigações legais em matéria de acessibilidade.

Para melhor aferir as reais implicações práticas do compromisso proposto, tome-se como referência, a título meramente exemplificativo, o Orçamento de 2012.

Se este compromisso já fosse válido para o Orçamento de 2012, a CML teria afeto à execução das ações do Plano um valor total de aproximadamente 940.000 Euros (ver Quadro 10.2).

Tipo de Despesa		Valor (Euros)	3%
Correntes	02. Aquisição de Bens e Serviços Correntes	107.404.640	107.404
Capital	07. Aquisição de Bens de Capital	206.377.781	206.377
	Total	313.782.421	
	Verba que seria afeta à execução do Plano		941.347

Quadro 10-1

Como termo de comparação, refira-se que o levantamento piloto das condições de acessibilidade na Via Pública estimou em cerca de 10 Milhões de Euros o investimento necessário para eliminação de todas as desconformidades com as normas técnicas de acessibilidade identificadas na área levantada (que tem uma área útil de aproximadamente 47,6 hectares).



Figura 2 - Área abrangida pelo Levantamento Piloto das condições de acessibilidade na Via Pública

10.3. Financiamento Externo

Para suplementar o esforço municipal, a CML deverá diligenciar no sentido da busca ativa e da captação de fontes de financiamento externo.

Estas diligências poderão ser levadas a cabo pela Equipa do Plano, pelos serviços municipais que coordenam ou participam na execução das ações do Plano e por outras entidades, internas ou externas à CML, que venham a ser oportunamente definidas.

A busca deve orientar-se para dois tipos de financiamento externo:

- **Direto**

Implica a transferência de meios financeiros para o Orçamento da CML, para custeamento total ou parcial de uma ação do Plano, geralmente, após a sua execução (por reembolso). Exemplo: financiamento comunitário.

- **Indireto**

Implica a execução por uma entidade externa à CML de uma ação do Plano ou parte desta, e a assunção do respetivo custo diretamente por essa entidade. Esta cooperação pode ser objeto de protocolo de cooperação (por ex., mecenato), ou decorrer no quadro natural das competências e obrigações da entidade externa (por ex., concessionária de subsolo ou obra particular que implique a reconstrução de passadeiras).

Com vista a facilitar a busca e captação e oportunidades de financiamento externo, ***as ações do Plano foram concebidas de forma a ser facilmente “encaixadas” em vários tipos de candidaturas ou integradas em obras realizadas por outras entidades.***

Algumas ferramentas e estudos do Plano já foram, aliás, desenvolvidos com financiamento do QREN/POPH/Programa Rampa¹¹², sendo expectável que outras oportunidades venham a surgir através do próximo Quadro Comunitário de Apoio.

A ***Estratégia “Lx-Europa 2020: Lisboa no quadro do próximo período de programação comunitário”*** assume, por isso, especial importância para a busca e captação de financiamento comunitário. O Plano de Acessibilidade Pedonal foi integrado naquela Estratégia como projeto estruturante.

A busca de fontes de financiamento externo deverá explorar, ainda, outras possibilidades, nomeadamente:

- Programas de Financiamento da Administração Central;
- Contrapartidas Urbanísticas;
- Mecanismos de Perequação de Encargos e Benefícios no âmbito de Planos de Pormenor ou de Urbanização;
- Verbas do Casino de Lisboa;
- Mecenato.

¹¹² Os três projetos QREN/POPH/Rampa executados pela Equipa do Plano entre 2010 e 2013 representaram um valor total superior a 700.000 Euros.

PÁGINA EM BRANCO

11. Execução pelos Serviços Municipais

A execução do Plano de Acessibilidade Pedonal de Lisboa dará cumprimento às obrigações legais da CML.

Por via da orgânica municipal, é aos serviços municipais que cabe, no âmbito das respetivas **competências**, e no exercício das respetivas **funções**, cumprir esses deveres.

Além disso, deve notar-se que a Acessibilidade não é uma especialidade, mas uma **qualidade** de espaços, edifícios e serviços, que se traduz, por regra, em benefícios para a segurança, autonomia, conforto e igualdade de oportunidades dos utilizadores.

Não é por isso um “*acrescento*”, mas uma questão **central** para a realização da missão da CML e dos seus serviços, nomeadamente dos serviços que podem (e devem) contribuir para a promoção da acessibilidade em geral, e para o cumprimento do DL 163/2006 em particular.

É por essa razão que a CML já não centraliza a Acessibilidade num serviço ou comissão específica¹¹³, e que as ações e os mecanismos de execução do Plano de Acessibilidade Pedonal de Lisboa estão orientados para a **execução do Plano pelos serviços** – quer ao nível da realização das tarefas, quer ao nível da sua programação e do seu reporte.

Em coerência com este princípio, propõe-se o seguinte:

- 1) A coordenação das ações do Plano é preferencialmente assumida por serviços municipais específicos, através de um processo de atribuição conduzido ação a ação¹¹⁴.
- 2) Para a atribuição da ação são tidas em conta as competências e as funções do eventual serviço coordenador, bem como a disponibilidade que este manifestar para o efeito.
- 3) A Equipa do Plano assume, apenas, a coordenação das ações que já estejam em curso sob sua responsabilidade, ou cujas características o recomendem (por ex., grande transversalidade, necessidade de conhecimentos especializados, etc.).
- 4) A execução das ações do Plano é integrada nos planos de atividades e orçamento dos serviços responsáveis pela sua coordenação, e a responsabilidade pela sua boa execução caberá, portanto, à respetiva cadeia hierárquica.

¹¹³ Fê-lo no passado através da Comissão Cidade Aberta, por exemplo.

¹¹⁴ Ver Capítulo 12, Programação das Ações do Plano.

- 5) Esta responsabilidade abrange o bom reporte, em tempo útil, à Equipa do Plano, dos dados necessários à programação e à monitorização da ação, e à sua articulação com os restantes trabalhos do Plano.
- 6) Cabe à Equipa do Plano disponibilizar aconselhamento técnico ao serviço coordenador e assegurar a boa articulação da ação com os restantes trabalhos do Plano.
- 7) Os serviços municipais podem propor a integração no Plano de novas ações, i.e., de ações que não estão programadas na presente Proposta Global de Plano, cabendo à Equipa do Plano decidir sobre essa integração no *portfolio* de ações do Plano.

Propõe-se que, com as devidas adaptações, e quando necessário através de contratos programa, estas mesmas orientações sirvam de base à participação das **empresas municipais** na execução do Plano de Acessibilidade Pedonal de Lisboa,

12. Programação das Ações do Plano

Os objetivos e as orientações estratégicas do Plano serão concretizados na medida em que as ações do Plano forem concretizadas.

A aprovação da presente Proposta Global de Plano pressupõe a aprovação das propostas de ação municipal que dela fazem parte integrante.

Importa notar que a execução do Plano de Acessibilidade Pedonal de Lisboa será um processo intrinsecamente dinâmico, sendo indispensável:

- Envolver na execução mas também na programação e preparação das ações os serviços a quem caberá executá-las;
- Salvar um grau adequado de flexibilidade relativamente ao *portfolio* de ações do Plano, nomeadamente a possibilidade de, ao longo do processo, e face às necessidades, se ajustarem, abandonarem ou criarem ações.

12.1. Operacionalização e Programação

Para salvar esse envolvimento e essa flexibilidade, as propostas de ação do Plano são formuladas na sua forma mais **elementar** (título, tipo de ação, descrição).

Ao aprovar uma proposta de ação, a CML determina a sua execução pelos serviços municipais, nas linhas gerais em que ela é formulada.

Com vista à operacionalização e programação de cada ação, serão dados, por esta ordem, os seguintes passos: atribuição, início e desenvolvimento.

12.1.1. Atribuição

Considerando o objeto da ação e a distribuição das competências municipais pelos diversos serviços, a Equipa do Plano verificará qual é o serviço indicado para coordenar a execução da ação, e proporá a esse serviço a assunção daquela responsabilidade.

Havendo acordo do serviço, a ação considera-se “*atribuída*”. Se não houver acordo do serviço (que deverá nesse caso indicá-lo formal e fundamentadamente), a Equipa do Plano poderá (consoante os casos) contactar outro serviço, ou propor a aquisição externa do serviço, ou propor o abandono da ação (sendo que nesse caso o deve fundamentar).

Este passo (para todas as ações) deverá durar não mais de **3 meses** após a aprovação da presente Proposta Global de Plano.

12.1.2. Início

O serviço coordenador da ação efetuará as preparações necessárias à programação e execução da ação. Os trabalhos preparatórios devem incluir (conforme aplicável):

- A indicação de outros serviços municipais com responsabilidades na matéria e de parceiros externos a envolver;
- A metodologia a seguir (por ex., como serão definidas as prioridades, ou quais as principais tarefas que serão realizadas)
- A calendarização dos trabalhos (com uma base, pelo menos, semestral), tomando por referência o prazo de execução do Plano;
- A definição (ao nível do serviço) de um responsável ou interlocutor específico para a ação;
- A proposta de indicadores (de produção, impacto ou contexto);
- Quando possível, uma estimativa de custos ou investimentos previstos.

A Equipa do Plano poderá apoiar, a título consultivo, o desenvolvimento destes trabalhos preparatórios. Caber-lhe-á receber e registar a programação da ação.

Este passo (para todas as ações) deverá durar não mais de **3 meses** após a aprovação da presente Proposta Global de Plano.

12.1.3. Desenvolvimento

Depois de atribuídas as responsabilidades e realizados os preparativos básicos, a ação entra na sua fase de desenvolvimento, sendo classificada como estando “*em curso*”.

Caberá ao serviço coordenador desenvolver as diligências necessárias à execução, e fornecer à Equipa do Plano os dados necessários para a preparação das Propostas Anuais de Plano e dos Relatórios Anuais de Execução, e para carregamento e atualização dos indicadores de execução e produção diretamente relacionados com a ação.

12.1.4. Limite de Ações

De forma a fomentar a convergência de esforços, evitar a dispersão de recursos e potenciar o impacto do Plano, foi estabelecido um limite máximo de **100 ações**.

Este limite foi respeitado durante a preparação do Plano, e deverá ser respeitado durante a sua implementação. Nesses termos, será possível criar novas ações desde que o total das ações em execução não exceda aquele limite máximo. Para esse efeito não serão contabilizadas as ações abandonadas, nem as ações concluídas.

13. Coordenação do Plano

Para assegurar a boa coordenação de esforços na implementação do Plano, propõe-se a criação de **três estruturas**:

- A Equipa do Plano;
- A Comissão de Acompanhamento;
- O Painel Consultivo.

Estas estruturas articulam-se com os restantes mecanismos propostos para desenvolvimento do Plano, nomeadamente:

- Compromisso político e planeamento;
- Financiamento;
- Execução pelos serviços;
- Programação das ações;
- Monitorização;
- Divulgação.

A coordenação dos esforços municipais será ainda apoiada por um conjunto de **ferramentas de apoio à gestão**, que serão disponibilizadas em permanência a **todos** os serviços municipais envolvidos na execução das ações do Plano.

Estas três estruturas já foram constituídas para a elaboração da presente Proposta Global de Plano, propondo-se aqui a sua **continuação** e os ajustamentos pontuais necessários para esse efeito.

As ferramentas de apoio à gestão, por seu lado, têm vindo a ser construídas e deverão ser operacionalizadas como ferramentas de gestão na fase inicial de implementação do Plano.

13.1. Equipa do Plano

Para boa execução do Plano, propõe-se o seguinte:

- 1) A Equipa do Plano tem por **missão**:
 - a) Coordenar a implementação do Plano;
 - b) Apoiar o funcionamento dos mecanismos de compromisso político e planeamento, financiamento, execução pelos serviços, programação das ações;
 - c) Prestar apoio técnico especializado aos serviços na execução das ações do Plano;
 - d) Monitorizar a implementação do Plano e reportá-la, nomeadamente através dos mecanismos definidos para o efeito;
 - e) Coordenar a execução das ações do Plano que lhe ficarem atribuídas;
 - f) Executar, ou delegar a execução, de outras tarefas que venham a surgir como necessárias durante a implementação do Plano.

- 2) A Equipa do Plano também tem por missão **dinamizar**, estimular e fomentar a implementação das orientações estratégicas e a execução das ações do Plano pelos serviços municipais e por outras entidades externas à CML que possam ou devam participar nesse esforço.
- 3) Embora a provisão de meios para a execução das ações do Plano seja, por princípio e para todos os efeitos legais, e salvo indicação em contrário, responsabilidade dos serviços municipais com competência nas áreas a que essas ações respeitam, a Equipa do Plano colabora na busca e captação de **fontes de financiamento externo** e de outros apoios¹¹⁵.
- 4) A Equipa tem a **autonomia** necessária ao bom e célere exercício das suas funções e pode, nomeadamente, efetuar diretamente, com os serviços municipais e outras entidades¹¹⁶, todos os contactos necessários à boa coordenação e execução do Plano.
- 5) São facultados à Equipa do Plano os **recursos** humanos que esta indica como necessários ao bom cumprimento da sua missão, ou por afetação permanente à Equipa, ou por cedência a tempo parcial, ou a tempo integral, para execução de tarefas específicas (por ex., um estudo, um projeto piloto, etc.)¹¹⁷.
- 6) A Equipa do Plano pode recorrer à contratação externa de serviços para os quais não existam competências ou meios disponíveis no seio dos serviços municipais.
- 7) O **enquadramento orgânico** da Equipa do Plano deve ter em conta a transversalidade das suas áreas de operação, a sua autonomia e deve assegurar a ligação direta aos membros eleitos, designadamente à Presidência da Câmara e ou ao Vereador responsável pelo Pelouro em que o Plano for integrado. É recomendável, para este efeito, classificar a Equipa do Plano como Equipa de Projeto¹¹⁸.
- 8) A Equipa do Plano é **nomeada** por Despacho do Presidente da CML ou do Vereador em quem este delegar, no prazo máximo de 3 (três) meses após a aprovação da presente Proposta Global de Plano.

¹¹⁵ Isto pode incluir, por ex., a preparação ou o apoio à preparação de candidaturas a fundos comunitários.

¹¹⁶ Incluindo, nomeadamente, todas as entidades integradas no Painel Consultivo ou identificadas como essenciais para a intervenção nas Questões Chave do Plano.

¹¹⁷ Deve notar-se que os recursos atualmente afetos à Equipa do Plano, sediada no Núcleo de Acessibilidade Pedonal, são insuficientes, quer em termos disciplinares, quer em termos funcionais.

¹¹⁸ Nos termos definidos no Artigo 66.º do Despacho n.º 3683/2011, de 24 de Fevereiro.

13.2. Comissão de Acompanhamento

Para boa execução do Plano, propõe-se o seguinte:

- 1) A Comissão de Acompanhamento tem por **missão**:
 - a) Facilitar a abordagem integrada de Questões Chave e de oportunidades e dificuldades que atravessam as competências de diversos serviços municipais;
 - b) Agilizar contactos entre os serviços que coordenam ou participam na execução das ações do Plano;
 - c) Fomentar a partilha de conhecimentos e a aprendizagem.
- 2) A Comissão de Acompanhamento é constituída por **representantes dos serviços municipais** que coordenam ou participam nas ações do Plano ou que, no âmbito das suas competências ou funções, têm deveres legais em matéria de Acessibilidade.
- 3) A Comissão de Acompanhamento realiza uma **reunião geral** uma vez por semestre, para análise do estado de execução do Plano e preparação da Proposta Anual de Execução. Compete à Equipa do Plano agendar, preparar, convocar e conduzir estas reuniões.
- 4) Para lidar com **questões específicas** que não envolvem todos os serviços municipais, a Comissão de Acompanhamento pode funcionar através de reuniões ou grupos *ad-hoc*, em que podem participar entidades externas à CML.
- 5) Os membros da Comissão de Acompanhamento devem ter acesso prioritário à **formação** em Acessibilidade organizada pela CML.

13.3. Painel Consultivo

Para boa execução do Plano, propõe-se o seguinte:

- 1) O **Painel Consultivo** tem por missão:
 - a) Constituir um canal para a participação da Sociedade Civil¹¹⁹ no Plano de Acessibilidade Pedonal de Lisboa que são externos à CML;
 - b) Contribuir com comentários, sugestões, propostas e informação útil ao Plano.

¹¹⁹ O método mais eficaz para estruturar essa representação será o da identificação dos *stakeholders* (ou partes com interesse). Designa-se por *stakeholder* num processo uma entidade que de alguma forma será afetada por esse processo, e que, tendo ou não consciência disso, tem algo a ganhar ou perder com o sucesso (ou insucesso) ou com os efeitos diretos (ou indiretos) desse processo.

- 2) O Painel Consultivo é **constituído** por organizações representativas ou de defesa dos direitos das pessoas com deficiência ou mobilidade condicionada¹²⁰, e por outras organizações, governamentais ou não governamentais, que possam dar um contributo relevante para a execução e acompanhamento do Plano.
- 3) O Painel Consultivo também pode integrar **cidadãos individuais** que tenham experiência, conhecimentos ou interesses considerados muito relevantes para a execução e acompanhamento do Plano.
- 4) A composição **inicial** do Painel Consultivo será definida por proposta da Equipa do Plano, e por Despacho do Presidente da CML ou do Vereador em quem este delegar, no prazo máximo de 6 (seis) meses após a aprovação da presente Proposta Global de Plano
- 5) O Painel Consultivo realiza uma **reunião geral** uma vez por ano, para análise do estado de execução do Plano e preparação da Proposta Anual de Execução. Compete à Equipa do Plano agendar, preparar, convocar e conduzir esta reunião.
- 6) A Equipa do Plano pode convidar membros do Painel Consultivo a participar em reuniões ou grupos *ad-hoc* para abordagem de **questões específicas**.

13.4. Ferramentas de Apoio à Gestão

Para boa execução do Plano, propõe-se o seguinte:

- 1) Compete à Equipa do Plano **conceber e operacionalizar** as ferramentas necessárias à coordenação de esforços municipais.
- 2) O **acesso** a estas ferramentas deve ser facultado a todos os serviços municipais, de acordo com os procedimentos necessários e adequados.
- 3) Os **serviços municipais** que coordenam ou participam na execução das ações do Plano devem, no âmbito das respetivas competências:
 - a) Fazer uso destas ferramentas para a programação dos seus trabalhos;
 - b) Consultar e sempre que possível aplicar, as indicações constantes destas ferramentas, sempre que as decisões a tomar (em sede de plano, projeto, despacho ou outra) possam, dessa forma, contribuir para a prossecução dos objetivos do Plano;
 - c) Contribuir para a atualização dos dados que as ferramentas disponibilizam;
 - d) Colaborar no aperfeiçoamento das ferramentas, através de contributos críticos ou colaborando na ampliação da sua base de dados;

¹²⁰ À partida, pelas organizações já integradas na Secção I do Conselho Municipal para a Integração da Pessoa com Deficiência (CMIPD) da CML.

- e) Quando oportuno, propor à Equipa do Plano novas ferramentas de gestão transversal, ou a articulação com outras ferramentas de gestão já existentes.
- 4) Com a aprovação da presente Proposta Global de Plano o **portfolio** das ferramentas de apoio à gestão do Plano fica definido da seguinte forma:
- a) Bateria de Indicadores de Contexto e de Execução do Plano (BICEP);
 - b) Sistema de Informação para Gestão da Acessibilidade (SIGA);
 - c) Sistema de Informação sobre Atropelamentos em Lisboa (SINAL);
 - d) Mapa de Potencial Pedonal (MaPPe);
 - e) Dossiês de Análise Individual dos Equipamentos Municipais.

PÁGINA EM BRANCO

14. Articulação com outros Instrumentos e Políticas Municipais

Os três objetivos do Plano de Acessibilidade Pedonal de Lisboa estruturam o Plano, mas não se esgotam com a sua execução.

São, em rigor, parte integrante da missão da CML, e correspondem às suas obrigações legais. Por outras palavras, para além de serem objetivos do Plano, são sobretudo **objetivos da Câmara Municipal de Lisboa**.

É por isso que, como já se referiu, é aos serviços municipais que cabe, no âmbito das respetivas competências e funções, contribuir para a prossecução destes objetivos e para o cumprimento daquelas obrigações.

Coloca-se agora a questão de saber como se deve assegurar a boa **articulação** do Plano de Acessibilidade Pedonal de Lisboa com outros instrumentos e políticas municipais, designadamente os seguintes:

- Lisboa-Europa 2020;
- Agenda 21 Local;
- Programa Local de Habitação;
- Plano de Desenvolvimento Social;
- Lisboa Cidade Saudável;
- Plano Gerontológico;
- Cartas de Equipamentos;
- Plano Diretor Municipal;
- Planos Municipais de Ordenamento do Território;
- Regulamentos Municipais.

Trata-se, obviamente, de um conjunto bastante **heterogéneo**, com diferenças significativas ao nível da componente estratégica, dos procedimentos de elaboração e revisão, dos mecanismos de aplicação e do tipo de vínculo.

Qualquer um deles pode e deve contribuir, no seu próprio âmbito, e através da sua própria operação, para a prossecução dos objetivos e cumprimento das obrigações da CML.

Nessa medida, e em coerência, deve aplicar-se à articulação entre estes instrumentos e políticas o mesmo princípio aplicado à participação dos serviços municipais, ou seja:

- 1) Cabe às equipas responsáveis pela conceção, revisão ou implementação de outros instrumentos e políticas municipais contribuir, no âmbito das suas competências e funções, para a promoção da Acessibilidade em geral e para a implementação das orientações estratégicas e execução das ações do Plano de Acessibilidade Pedonal de Lisboa;
- 2) Cabe à Equipa do Plano disponibilizar aconselhamento técnico especializado a esses responsáveis e, sempre que oportuno, sinalizar a necessidade de articulação.

PÁGINA EM BRANCO

15. Monitorização do Plano

Para acompanhar a execução do Plano e o contexto em que essa execução decorre, é constituída uma Bateria de Indicadores (BICEP).

15.1. Avaliação e Monitorização

Um Plano pode ser avaliado antes, durante e depois da sua implementação.

Existem, portanto, três formas de avaliação:

- **Avaliação ex-ante**
É levada a cabo antes da implementação do plano, para avaliar os seus objetivos e ou a necessidade das ações.
- **Avaliação in continuum**
Também, designada monitorização, é efetuada com determinada frequência, acompanhando o período de vigência do plano e respetivas ações.
- **Avaliação ex post**
É realizada após o final do período de vigência do Plano (visão sobre o passado).

Propõe-se que a avaliação do Plano de Acessibilidade Pedonal de Lisboa seja efetuada de **duas formas**:

- Monitorização (avaliação *in continuum*) durante a sua implementação;
- Avaliação Final (avaliação *ex post*) imediatamente após o final do prazo de vigência).

Os mecanismos de monitorização do Plano articular-se-ão com os mecanismos políticos de compromisso e planeamento, de forma a apoiar o acompanhamento e a **avaliação política** do Plano e da sua execução.

O contexto afeta sempre, em maior ou menor medida, a concretização dos objetivos, linhas de orientação estratégica e ações de um Plano. A própria implementação do Plano constitui, sempre, uma oportunidade de aprendizagem.

Não se pode por isso esquecer, nem se deve, sequer, menosprezar, a necessidade de efetuar ajustamentos e afinações ao Plano durante a sua execução. Essa necessidade deve não apenas ser prevista como também integrada nos mecanismos de execução de um Plano.

Neste âmbito, a monitorização tem um papel muito importante a desempenhar.

Especialmente no caso do Plano de Acessibilidade Pedonal de Lisboa, que tem um caráter estratégico e é um Plano Processo. Ao longo da sua execução o Plano será inevitavelmente

sofrer ajustamentos e afinações – que serão sempre benéficas enquanto contribuírem de forma concreta para alcançar os seus objetivos e para concretizar as suas orientações estratégicas.

Compete à monitorização introduzir dinâmicas iterativas neste processo de planeamento, recorrendo a informações que assegurem a possibilidade de, em tempo útil, corrigir, adaptar e melhorar os conteúdos do Plano e a concretização das suas ações. Propõe-se que a avaliação do Plano de Acessibilidade Pedonal de Lisboa seja efetuada de **duas formas** (monitorização durante a sua implementação, e avaliação dos resultados após o final do prazo de vigência) e a **dois níveis** (político e técnico).

15.2. Indicadores: definição e finalidade

De acordo com a DGA¹²¹ (2000), os indicadores são parâmetros selecionados e considerados isoladamente ou combinados entre si, que têm especial pertinência para refletir determinadas condições dos sistemas em análise.

Um indicador corresponde a uma grandeza que pode ser medida com precisão ou avaliada qualitativa e ou quantitativamente, e que se considera relevante para a avaliação dos sistemas ambientais, económicos, sociais e institucionais.

Existem vários **critérios de seleção** dos indicadores. A DGOTDU¹²² aponta os seguintes:

- Relevância política;
- Disponibilidade de informação;
- Apreensibilidade;
- Adequação aos utilizadores;
- Sensibilidade ao contexto;
- Comparabilidade no tempo e no espaço;
- Robustez e fiabilidade científica.

¹²¹ Direção Geral de ambiente

¹²² Direção Geral de Ordenamento do território e desenvolvimento urbano, em 2010

De uma maneira geral, os indicadores servem para:

- **Planear e programar**

Não existem bons planos e programas sem bons indicadores. Quem os elabora precisa de ferramentas para realizar diagnósticos, definir objetivos, aferir o alcance de metas, etc.

- **Avaliar (incluindo monitorizar)**

Para além dos planeadores, também os decisores políticos precisam de fazer avaliar o Plano, tanto antes como durante ou depois da sua implementação: para decidir sobre a sua elaboração ou aprovação, para acompanhar devidamente a sua implementação, para controlar e ajustar os desvios em relação à realidade, para decidir sobre a afetação de recursos.

- **Comunicar**

Os indicadores são uma boa ferramenta para comunicar com os cidadãos e para os informar do estado dos trabalhos do Plano e dos resultados obtidos.

Os indicadores propostos pelo Plano de Acessibilidade Pedonal de Lisboa servirão para monitorizar, de uma forma mais ou menos direta, a prossecução dos objetivos do plano, nomeadamente através do estado de execução das ações, dos seus resultados diretos e do seu impacto.

Ao permitir simplificar a informação, e ao facilitar a melhoria da comunicação com os cidadãos, a utilização de indicadores permitirá também aos executores do Plano e aos decisores políticos uma avaliação permanente do estado dos trabalhos.

Uma avaliação que, note-se, não dependerá apenas dos indicadores, porque eles não são a única ferramenta de monitorizar a evolução do Plano, e podem e devem ser complementados por outras técnicas (e outros tipos) de avaliação.

15.3. Proposta de Indicadores para o Plano de Acessibilidade Pedonal

15.3.1. Tipologia

Para a monitorização do Plano de Acessibilidade Pedonal propõe-se o estabelecimento dos seguintes **tipos de indicadores**:

- **Indicadores de Execução**

Permite aferir o estado de execução do plano através do estado de execução das suas ações (por ex., “a ação n.º X ainda está por iniciar ou já está em curso?”).

Focalizam-se apenas no plano-projeto, procurando saber se está a ser ou não a ser implementado.

- **Indicadores de Produção**

Focalizam-se nos resultados que dependem exclusiva ou diretamente da execução do Plano pela CML, ao nível do volume de produção ou dos produtos do Plano (por ex., “*quantas passagens de peões de superfície foram tornadas acessíveis?*”).

- **Indicadores de Impacto**

Medem ocorrências que não dependem exclusiva ou diretamente do Plano, mas em que o Plano tem (ou deve ter) influência (por ex., “*o número de atropelamentos desceu?*”).

- **Indicadores de Contexto**

Retratam fatores que, não dependendo do Plano, são relevantes para a sua execução e avaliação, como a crise económica, a repartição modal ou a produção de outras entidades (por ex., “*o número de autocarros equipados com rampa aumentou?*”).

Estas tipologias não são necessariamente estanques, especialmente na relação de dependência entre o tipo de indicador e os **fatores mais relevantes** para a sua evolução.

	Depende principalmente de...		
Tipo de Indicador	Plano	Trabalho dos serviços municipais	Contexto (social, económico, etc.)
Execução			
Produção			
Impacto			
Contexto			

Quadro 15-1

Alguns dos indicadores serão **quantitativos**, outros serão **qualitativos**:

- Os **indicadores quantitativos** referem-se a ocorrências objetivas e são construídos a partir das estatísticas disponíveis ou mediante recolha e tratamento de dados disponíveis em fontes internas ou externas¹²³ à CML (por ex., número de atropelamentos, número de passagens de peões acessíveis, etc.);

¹²³ Por exemplo, os dados sobre a ocorrência de atropelamentos são fornecidos à CML pela Autoridade Nacional para a Segurança Rodoviária e pela Divisão de Trânsito da Polícia de Segurança Pública.

- Os **indicadores qualitativos** referem-se a ocorrências subjetivas, medidas através de pesquisas de opinião, com base em escalas especificamente construídas para o efeito (por ex., satisfação dos peões com a rede pedonal).

Cada indicador poderá ser sujeito a um ou dois tipos de **análise**:

- **Análise individual**
Incide sobre um indicador apenas, comparando o valor presente com o valor de partida e (caso existam) ou observando a sua evolução ao longo do tempo (por ex., se o número de passadeiras acessíveis aumentou, se atropelamentos desceram, etc.);
- **Análise cruzada**
Relaciona um indicador com um outro (ou mais), dependendo da informação que se pretende obter (por ex., o número de atropelamentos diminuiu numa zona da cidade em que as passadeiras tenham sido tornadas acessíveis?).

Os indicadores poderão ser utilizados para avaliar:

- A **eficácia** do Plano, i.e., se o Plano mudou (ou está a mudar), de facto alguma coisa, e se sim, em que medida;
- A **eficiência** do Plano, i.e., se as mudanças operadas pelo Plano rentabilizaram, e em que medida, o investimento (em recursos financeiros e humanos) feito na sua implementação.

Os diferentes tipos de indicador implicam **metodologias** de trabalho também distintas.

15.3.2. Indicadores de Execução

A monitorização do estado de execução das ações do Plano será efetuada:

- Com uma regularidade **semestral** (com referência a 30 de Junho e a 31 de Dezembro);
- Com base numa **escala** de 6 pontos indicada no Quadro 14.3.2.a.

0	Por iniciar	Não foi efetuada nenhuma diligência relevante e específica com vista à execução da ação.
A	Abandonada	Foi decidido (de forma explícita e fundamentada) eliminar a ação.
1	Atribuída	Está identificado o serviço municipal que coordenará a execução da ação e (caso aplicável) e os serviços que participarão nessa execução.
2	Iniciada	Estão em curso os trabalhos preparatórios (por ex., definição de metodologia, calendarização, orçamentação, etc.).
3	Em curso	Os trabalhos preparatórios foram concluídos e a ação entrou na fase de produção, sendo possível apresentar resultados preliminares ou parciais.
4	Finalizada	A ação foi concluída, não se esperando mais diligências no seu âmbito (salvo relatórios finais, divulgação de resultados, etc.).

Quadro 15-2

Na classificação observar-se-ão as seguintes **regras**:

- A cada ação só poderá corresponder um valor, e necessariamente o mais exigente;
- Os valores (0) e (1) serão atribuídos pela Equipa do Plano;
- O valor (A) será indicado pela Equipa do Plano quando houver uma deliberação formal;
- Uma vez definido o serviço coordenador de uma ação, será a esse serviço que caberá a responsabilidade de assinalar à Equipa do Plano o estado de execução (2), (3) ou (4), e de responder pela veracidade dessa indicação.

Nos Relatórios Anuais de Execução do Plano será apresentado um quadro com o estado de execução de todas as ações. Esse quadro integrará os valores relativos a cada semestre do ano em análise, bem como os valores relativos aos semestres já transcorridos, de forma a avaliar a evolução do estado de execução (ver exemplo no Quadro 15.3).

	2013		2014		2015	
	1º sem.	2º sem.	1º sem.	2º sem.	1º sem.	2º sem.
Ação 1						
Ação 2						
Ação 3						
Ação 4						
....						

Quadro 15-3

Deve notar-se que são as ações que concretizam os objetivos do Plano, pelo que avaliar a execução destas ações é uma forma de avaliar o cumprimento desses objetivos.

No volume relativo a cada área operacional apresenta-se um quadro síntese com o estado de execução das ações do Plano à data da apresentação da proposta de Plano.

15.3.3. Indicadores de Produção, Impacto e Contexto

A monitorização da produção, do impacto e do contexto do Plano assenta numa bateria de indicadores relacionados com as Áreas Operacionais e com as Questões Chave do Plano, bem como (nalguns casos) com aspetos transversais ao Plano (por ex., investimento global).

Estes indicadores serão “alimentados” pela Equipa do Plano, pelos vários serviços municipais que coordenem ou participem na execução das ações do Plano, e por entidades externas à CML que com esta se disponham a colaborar.

Quanto ao ano de referência (ano zero) dos indicadores:

- Regra geral, o ano zero de todos os indicadores será 2013;
- Quando só houver dados disponíveis para uma data anterior, os dados serão integrados, mas a data não será indicada como ano zero;
- Quando os dados disponíveis abrangerem, para além de 2013, outros anos anteriores, esses dados serão considerados, sendo o limite temporal definido caso a caso, consoante se justifique¹²⁴.

¹²⁴ Para os atropelamentos há dados anteriores a 2013 mas com abrangência diferente por variável: por ex., a série de dados sobre o número de atropelamentos inicia-se em 1998, mas a série de dados sobre o tipo de atropelamentos só se inicia em 2004, e a série de dados georreferenciados é mais curta.

Cada indicador será caracterizado numa **ficha individual**, descrita no Quadro 15-4.

<i>Título</i>	
<i>Tipo</i>	Produção, impacto ou contexto?
<i>Descrição</i>	O que mede?
<i>Método</i>	Como mede?
<i>Relação com os objetivo(s) do Plano</i>	Ajuda a avaliar a prossecução de quais objetivos do Plano? (prevenir barreiras, eliminar barreiras, mobilizar comunidade)
<i>Área Operacional (AO)</i>	Um indic. produção deve referir-se a uma AO apenas. Um indic. impacto ou de contexto pode ser relevante para mais de uma AO, ou ter um carácter essencialmente transversal.
<i>Questão Chave (QC)</i>	Um indicador de produção pode referir-se a uma ou mais QC. Um indicador de impacto ou de contexto é relevante para mais de uma QC, ou ter um carácter essencialmente transversal.
<i>Ação</i>	Um indic. produção pode referir-se a uma ação específica. Um indic. impacto tende a relacionar-se com mais de uma ação. Um indic. contexto pode não se relacionar com nenhuma ação específica.
<i>Unidade de Medida</i>	...
<i>Periodicidade</i>	Semestral, Anual, Bianual?
<i>Fonte(s)</i>	Qual a entidade que forneceu os dados?
<i>Observações</i>	Podem incluir-se comentários, gráficos, etc.

Quadro 15-4

15.3.4. Recolha, sistematização e atualização de dados

Competirá à Equipa do Plano:

- Definir os indicadores;
- Estruturar os modelos de dados;
- Identificar a(s) fonte(s) de dados para cada indicador;
- Solicitar, recolher e sistematizar os dados;
- Promover a atualização regular da bateria de indicadores do Plano.

Competirá aos serviços municipais, com base nas suas competências e na informação de que dispõem ou de devem, no âmbito das suas competências, dispor:

- Quando julguem adequado, propor indicadores ou assinalar a disponibilidade de dados;
- Prestar apoio, quando solicitado, na estruturação dos modelos de dados;
- Fornecer os dados de que disponham e que lhes sejam solicitados pela Equipa do Plano (em bruto ou, quando solicitado, sistematizados);
- Quando disponham nos seus serviços de dados que são necessários mas que não estão concentrados, sistematizados ou atualizados, desenvolver os esforços necessários à sua concentração, sistematização e atualização.

15.3.5. Divulgação e Informação

Os indicadores do Plano de Acessibilidade Pedonal de Lisboa serão divulgados por três meios:

- Anualmente, nos Relatórios Anuais de Execução;
- Em permanência, no sítio da CML na Internet, em <http://acessibilidade.cm-lisboa.pt>
- Noutro tipo de suportes documentais, tanto da CML como de outras entidades que o solicitem à CML.

15.3.6. Definição dos Indicadores

Os indicadores **de execução** ficam definidos **automaticamente** com a aprovação desta Proposta Global do Plano, uma vez que se relacionam exclusiva e diretamente com as ações integradas na proposta.

Se durante a implementação do Plano vierem a ser definidas novas ações, ficam também automaticamente definidos os respetivos indicadores de execução.

Para a definição dos indicadores de **produção**, **impacto** e **contexto** é necessário um processo **faseado**. Isto porque:

- É possível definir alguns **de imediato**, porque se relacionam diretamente com ações do Plano (por ex., vários indicadores de produção), ou porque já estão disponíveis (por ex., atropelamentos), ou porque já foram propostos no âmbito do Relatório de Estado de Ordenamento do Território (REOT) e do Plano Diretor Municipal (PDM).

- Atendendo ao mecanismo de execução das ações pelos serviços municipais, é necessário manter em aberto um horizonte de **curto prazo** para que os serviços coordenadores possam, conjuntamente com os outros serviços e entidades participantes, apresentar as suas propostas de indicadores de produção e impacto.
- Deve sempre admitir-se a possibilidade de durante a execução do Plano virem a ficar disponíveis novos dados ou serem propostos (pelos eleitos, pelos serviços, ou por outras entidades externas) novos indicadores.

A definição dos indicadores será portanto efetuada em **três fases**:

- **Fase 1**
Na Proposta Global do Plano, são integrados os indicadores de execução e parte dos indicadores de produção, impacto e contexto (referidos em anexo nas diferentes áreas operacionais).
- **Fase 2**
No prazo de 6 meses após a aprovação da Proposta Global do Plano, com base nos dados disponíveis, nas necessidades objetivas e nas indicações dadas pelos serviços, a Equipa do Plano completará a bateria de indicadores.
- **Fase 3**
Durante a execução do Plano poderão ser acrescentados indicadores à bateria, ou poderão ser efetuadas alterações a indicadores que já dela constem.

16. Divulgação Pública do Plano e da sua Execução

A Acessibilidade é condição para a concretização de vários direitos de cidadania, e por isso constitui matéria de interesse público.

Com a aprovação da presente Proposta Global de Plano, a CML assume um compromisso nesta matéria.

É um compromisso exigente, que implica o envolvimento e a responsabilização de vários serviços municipais e a mobilização da comunidade.

A divulgação pública do Plano e da sua execução é, por isso, um **imperativo de princípio** e uma **necessidade operacional**.

Nestes termos, propõe-se:

- 1) A divulgação pública de documentos e de dados do Plano **pressupõe** uma disponibilização para consulta pública, em permanência e formato acessível, no sítio de Internet da CML.
- 2) Para além da divulgação na Internet, podem efetuar-se **diligências complementares** para conferir maior visibilidade a essa informação, ou para a facultar a cidadãos que não tenham acesso à Internet, ou para responder a pedidos específicos, nomeadamente dos Vereadores, dos Deputados Municipais, ou das Juntas de Freguesia.
- 3) Os serviços responsáveis pela coordenação de ações do Plano têm autonomia para divulgar a sua produção, conquanto que a informação seja rigorosa e não contenha compromissos incompatíveis com a coordenação dos esforços municipais.
- 4) A Proposta Global de Plano, as Propostas Anuais de Execução e os Relatórios Anuais de Execução são objeto de divulgação pública imediatamente após a sua aprovação em reunião de Câmara.
- 5) O Relatório Anual de Execução constituirá a base do Relatório Anual previsto no Artigo 22.º do **DL 163/2006**, e é objeto de divulgação pública na data do seu envio¹²⁵.
- 6) A Equipa do Plano é a única **fonte oficial** da Bateria de Indicadores de Contexto e de Execução do Plano.

¹²⁵ Refere o DL 163/2006, no Artigo 22.º, n.º 2: “As câmaras municipais enviam à Direção-Geral dos Edifícios e Monumentos Nacionais, até ao dia 30 de Março de cada ano, um relatório da situação existente tendo por base os elementos recolhidos nas respetivas ações de fiscalização”.

- 7) Os Estudos e as Ferramentas de Trabalho desenvolvidas no âmbito do Plano são, por regra, objeto de divulgação pública.
- 8) Tanto a Equipa do Plano como todos os serviços municipais que coordenam ações do Plano devem estar disponíveis para informar e esclarecer os munícipes sobre a execução do Plano.

ANEXOS

PÁGINA EM BRANCO

Anexo A – QUESTÕES-CHAVE (sinopse)

Área Operacional VIA PÚBLICA

- **Atropelamentos**

A rede viária deve assegurar ao Peão o direito de transitar sem risco de atropelamento, tendo em conta as características e necessidades inerentes à circulação pedonal em geral, e aos peões com mobilidade condicionada em particular. Esta função é prejudicada nas zonas e nas situações de atravessamento pedonal mais perigosas ou de maior sinistralidade, onde existem problemas estruturais.

- **Grandes Barreiras à Circulação Pedonal**

A cidade deve ser servida por uma rede de percursos pedonais, contínuos, confortáveis e seguros, que proporcione o acesso a todos os pontos relevantes da sua estrutura ativa. As grandes infraestruturas viárias (2.ª Circular, linhas de comboio, etc.) e os espaços urbanos "não permeáveis" (grandes equipamentos, espaços de atividade industrial, alguns parques urbanos, etc.) pela sua configuração, provocam cortes nessa rede. Os cortes dificultam o quotidiano dos peões, desencorajam o andar a pé e condicionam ou impedem o usufruto de bens e serviços urbanos (serviços de proximidade, equipamentos coletivos, rede de transporte público, áreas de lazer como a frente ribeirinha, etc.) e, de uma forma geral, põem em causa a coesão territorial.

- **Passagens de Peões Desniveladas**

As passagens de peões desniveladas (aéreas ou em túnel) devem permitir a todos os peões o atravessamento de barreiras viárias (linhas férreas, vias rápidas, etc.) de uma forma autónoma, segura e confortável. Essa função é prejudicada por problemas ao nível da implantação (passagens desajustadas das linhas de desejo), da configuração (escadas sem alternativa acessível, rampas mal dimensionadas), da manutenção (meios mecânicos fora de serviço, limpeza) ou da perceção de insegurança (pouca iluminação ou visibilidade, etc.).

- **Passagens de Peões de Superfície (Configuração e Materiais)**

As passagens de peões de superfície (passadeira e passeio adjacente, e refúgio quando exista) devem proporcionar a todos os peões um atravessamento autónomo, funcional, seguro e confortável. Essa função é prejudicada pela desconformidade com normas técnicas de acessibilidade, nomeadamente ressalto excessivo, falta de piso tátil, refúgio demasiado estreito, implantação de mobiliário no enfiamento da passadeira ou no triângulo de visibilidade, problemas de drenagem, desfasamento entre a passadeira e as linhas de desejo, iluminação deficiente, etc.

- **Passadeiras Semaforizadas**

As passadeiras semaforizadas devem proporcionar a todos os peões condições adequadas para um atravessamento seguro nos momentos convencionados para o efeito. Essa função é prejudicada quando o sinal não é perceptível para os peões com deficiência visual, ou quando o tempo de verde é insuficiente (face à capacidade motora do peão, ou ao fluxo de tráfego pedonal).

- **Passeios com Largura Insuficiente**

A rede de percursos pedonais deve permitir ao peão transitar sempre em espaços que lhe são destinados em exclusivo, ou nos quais são asseguradas as devidas condições de convivência com outros modos. Essa função é prejudicada nas vias onde os canais exclusivos para circulação e o estacionamento de veículos são obtidos mediante o estreitamento do passeio para valores inferiores aos mínimos legais.

- **Revestimento dos Passeios**

O revestimento dos passeios e outros percursos pedonais deve proporcionar a todos os peões uma circulação autónoma, funcional, segura e confortável. Essa função é prejudicada quando os pavimentos são irregulares ou intransitáveis devido a problemas relacionados com o material, a construção, a manutenção, a vulnerabilidade a usos não previstos (cargas excessivas devido ao estacionamento ilegal, etc.) ou à recolocação imperfeita após abertura de valas.

- **Ocupação dos Passeios por Obstáculos**

O peão tem direito a um canal de circulação contínuo, regular e desobstruído, com uma largura livre superior a 1,20m em toda a sua extensão. Esse direito é prejudicado quando a implantação de obstáculos no passeio cria interrupções, estreitamentos sistemáticos ou irregularidades no canal de circulação. Neste âmbito consideram-se obstáculos todos os elementos físicos que possam bloquear ou prejudicar a progressão dos peões, nomeadamente: sinalização vertical de trânsito, postes de iluminação pública, abrigos de autocarro, papeleiras, caixotes do lixo e recipientes para a reciclagem, armários técnicos, bocas de incêndio, mobiliário urbano, esplanadas, toldos, vegetação, etc.

- **Conflitos com a Rede Ciclável**

A criação da rede ciclável, sendo positiva e importante, não deve provocar a degradação da rede pedonal. A conciliação destes modos é prejudicada quando a implantação sobre os passeios de infraestruturas dedicadas ao tráfego de bicicletas (ciclovias e suportes de estacionamento) reduz a largura livre do canal de circulação pedonal (por vezes para valores inferiores aos mínimos legais), ou elimina o contraste tátil entre passeio e passeadeira (pondo em causa a segurança dos peões com deficiência visual) ou cria condições propícias para a ocorrência de colisões entre peões e bicicletas (as ciclovias têm um piso mais confortável do que a calçada, e atraem muitos peões).

- **Estacionamento Ilegal sobre os Passeios**

O estacionamento ilegal de viaturas sobre o passeio introduz estreitamentos e cortes imprevistos no canal de circulação pedonal, dificultando a passagem dos peões ou obrigando-os a circular na faixa de rodagem, e colocando em especial situação de desvantagem (e perigo) os peões que precisam de mais espaço (em cadeiras de rodas ou com carrinhos de bebé), que se deslocam mais devagar (nomeadamente idosos), que veem ou ouvem pior, ou que têm menor estatura (e.g. crianças, menos visíveis).

- **Estacionamento Reservado para Pessoas com Deficiência Motora**

A falta de acessibilidade na via pública e na rede de transportes públicos força muitas pessoas com deficiência motora a recorrer ao transporte individual. Estes cidadãos têm direito a uma rede de lugares de estacionamento reservados para pessoas com deficiência motora, que cumpram as normas técnicas de acessibilidade, que sejam em número suficiente e que estejam devidamente distribuídos pelo território do Concelho.

Área Operacional **EQUIPAMENTOS MUNICIPAIS**

- **Escolas Básicas do 1.º Ciclo**

A rede pública de escolas básicas do 1.º Ciclo deve cobrir as necessidades de toda a população, de forma a concretizar o Direito à Educação (consagrado na Constituição). A igualdade de oportunidades no acesso a esta rede é prejudicada quando existem barreiras físicas à acessibilidade no recinto escolar, e quando a escassez de escolas acessíveis força as crianças que precisam de acessibilidade a frequentar estabelecimentos distantes da sua área de residência.

- **Equipamentos Desportivos**

A rede de equipamentos desportivos municipais é fundamental para a concretização do Direito à Cultura Física e ao Desporto (consagrado na Constituição). A igualdade de oportunidades no acesso a esta rede é prejudicada pela existência de barreiras físicas à acessibilidade nos edifícios e, no caso dos equipamentos de proximidade, quando a escassez de equipamentos acessíveis força os praticantes que precisam de acessibilidade a usar equipamentos distantes da sua área de residência.

- **Equipamentos Culturais**

A rede de equipamentos culturais do Município é fundamental para a concretização do Direito à Cultura (consagrado na Constituição). A igualdade de oportunidades no acesso a esta rede é prejudicada pela existência de barreiras físicas à acessibilidade nos edifícios e, no caso dos equipamentos de proximidade, quando a escassez de equipamentos acessíveis força os utentes que precisam de acessibilidade a usar equipamentos distantes da sua área de residência.

- **Mercados Municipais**

A rede de mercados municipais deve proporcionar a todos os munícipes o acesso ao consumo, nomeadamente de bens alimentares. A igualdade de oportunidades no acesso a esta rede é prejudicada pela existência de barreiras físicas à acessibilidade nos edifícios, e quando a escassez de equipamentos acessíveis força os utentes que precisam de acessibilidade a usar equipamentos distantes da sua área de residência.

- **Parques Urbanos e Jardins**

A rede de parques e jardins municipais é fundamental para proporcionar a todos os munícipes qualidade de vida e o acesso a oportunidades de lazer e interação com a Natureza. A igualdade de oportunidades no acesso a esta rede é prejudicada pela existência de barreiras físicas à acessibilidade em cada um destes equipamentos.

- **Cemitérios**

Os cemitérios desempenham um papel fundamental na vida da comunidade, como palco do ritual funerário e como local de memória. Essa função é prejudicada pelas barreiras físicas à acessibilidade em cada um destes equipamentos.

- **Castelo de São Jorge**

Apesar de a sua localização (no topo de uma colina) não facilitar o acesso, o Castelo de São Jorge é o monumento nacional que recebe maior número de visitantes (em 2011, média diária de 2.716). Apesar das evidentes limitações que decorrem da sua implantação e da sua classificação patrimonial, a promoção da acessibilidade no interior do recinto do Castelo é um desafio incontornável necessário (por estar em causa a igualdade de oportunidades no acesso ao Património Histórico), desejável (porque gera oportunidades de qualificação) e possível (dentro dos limites impostos pela legislação).

Área Operacional **FISCALIZAÇÃO DE PARTICULARES**

- **Compreensão da Lei pelos Projetistas Particulares**

O bom cumprimento das exigências legais de acessibilidade depende da sua correta compreensão pelos projetistas particulares. A experiência demonstra que a aplicação prática destas exigências pode suscitar, junto dos projetistas, algumas dúvidas e interpretações incorretas. Estas dificuldades irão, por sua vez, prejudicar o bom cumprimento, pela CML, dos seus deveres de controlo prévio das operações urbanísticas.

- **Controlo Prévio de Operações de Loteamento e Obras de Urbanização**

Nos termos do DL 163/2006, a CML tem o dever de indeferir os pedidos de licença de operações de loteamento e de obras de urbanização que não cumpram as normas de acessibilidade aplicáveis. As desconformidades que a CML não detetar em sede de controlo prévio transformam-se em barreiras na via pública, cuja eliminação poderá, mais tarde, ter de ser custeada pela própria CML. O bom cumprimento deste dever de fiscalização pode ser prejudicado por insuficiências ao nível dos procedimentos, das ferramentas ou da formação dos técnicos municipais.

- **Controlo Prévio de Obras de Edificação**

A CML tem o dever de indeferir a realização de obras de construção, reconstrução, alteração e ampliação de edifícios abrangidos pelo DL 163/2006, quando estas não cumpram as normas de acessibilidade aplicáveis. O bom cumprimento deste dever de fiscalização pode ser prejudicado por insuficiências ao nível dos procedimentos, das ferramentas ou da formação dos técnicos municipais.

- **Vistoria para Funcionamento de Estabelecimentos Particulares**

As autoridades administrativas competentes para autorizar o funcionamento de estabelecimentos comerciais, escolares, de saúde e turismo devem recusar a emissão da licença de funcionamento quando esses estabelecimentos não cumpram o DL 163/2006. Compete à CML comunicar a essas entidades as situações de incumprimento, o que pode implicar, nalguns casos, a realização de vistorias. O bom cumprimento deste dever de fiscalização pode ser prejudicado por insuficiências ao nível dos procedimentos, das ferramentas ou da formação dos técnicos municipais.

- **Cumprimento dos Prazos para Adaptação**

O DL 163/2006 estabelece um prazo para adaptação dos edifícios e estabelecimentos que já existiam à data da sua entrada em vigor. Este prazo abrange os particulares, cabendo à CML fiscalizar o seu cumprimento e, findo o prazo, sancionar as situações de incumprimento. Quanto mais cedo a CML estimular o cumprimento, menos difícil será, mais tarde, cumprir o dever de fiscalização.

- **Estaleiros de Obra no Passeio**

A realização de obras no parque edificado é uma necessidade, mas a continuidade da rede pedonal também, e a segurança de todos os peões é um direito. A ocupação dos passeios com estaleiros, equipamentos ou materiais de obra tem de cumprir as normas aplicáveis, cabendo à CML fiscalizar esse cumprimento. O bom cumprimento deste dever de fiscalização pode ser prejudicado por insuficiências ao nível dos procedimentos, das ferramentas ou da formação dos técnicos municipais.

- **Obras na Via Pública para Acesso a Edifícios Particulares**

Na entrada de vários edifícios e estabelecimentos particulares existe um desnível entre a porta e o passeio. Em muitos casos, a eliminação dessa barreira implica a intervenção no passeio (por ex., modelação do piso, construção de rampa, etc.). Quando esta intervenção no domínio público, sendo viável, for essencial para a concretização de direitos constitucionais (nomeadamente o Direito à Habitação), a CML tem de a enquadrar (através de procedimentos e especificações que salvaguardem, por ex., a segurança, a qualidade, a propriedade e a responsabilidade pela manutenção).

Área Operacional **TRANSPORTES PÚBLICOS**

- **Barreiras antes da viagem**

Para poder planear e preparar a viagem, o potencial passageiro precisa de aceder a informação sobre a oferta de transporte público disponível para as suas necessidades. Essa informação deve incluir dados sobre percursos, horários, preços e níveis de acessibilidade reais existentes nos espaços e equipamentos que vai usar, e deve ser disponibilizada em suportes acessíveis para as pessoas com limitações ao nível sensorial e cognitivo.

- **Barreiras no acesso à rede**

A ligação entre a origem da viagem e o ponto de entrada na rede de transporte público, e entre o ponto de saída da rede e o destino final, é feita por um percurso pedonal, que integra passeios e passagens de peões. Nesse sentido, o acesso à rede é condicionado pela percepção de segurança na Via Pública (medo de crime, de quedas ou de atropelamento), pelo ajuste entre os percursos convencionados e as linhas de desejo dos peões, e pelas condições de acessibilidade para todos nos vários elementos que constituem o percurso.

- **Barreiras nas interfaces (estações e paragens)**

As interfaces (estações e paragens) são os pontos de entrada e saída na rede de transporte público. A acessibilidade nas interfaces depende da acessibilidade de vários factores, nomeadamente, da informação ao passageiro (tanto dos conteúdos, por ex., diagramas, como da forma pela qual estes são disponibilizados, por ex. informação escrita e sonora), do apoio à orientação do passageiro (por ex., piso tátil em átrios e plataformas), dos meios de ligação entre os espaços (por ex., acesso do exterior aos átrios da estação, e destes às plataformas), dos postos de venda de bilhetes e dos canais de controlo, da existência de funcionários disponíveis para prestar apoio a passageiros com necessidades especiais, das instalações sanitárias, dos bancos e abrigos.

- **Barreiras no acesso ao veículo**

A existência de descontinuidades verticais e horizontais na transição entre as plataformas (das paragens e estações) e os veículos condiciona o acesso ao próprio veículo. Estas descontinuidades podem ser eliminadas ou minoradas através de veículos de piso rebaixado e com rampas (no caso dos autocarros e dos eléctricos), de plataformas de nível, plataformas elevatórias ou rampas nas estações (no caso dos veículos ferroviários), ou de rampas entre os barcos e os cais de acostagem flutuantes (no caso dos operadores fluviais).

- **Barreiras dentro do veículo**

A acessibilidade no interior do veículo depende, nomeadamente, da existência de informação ao público (tanto dos conteúdos, por ex., diagramas, como da forma pela qual estes são disponibilizados, por ex. informação escrita e sonora), da largura livre dos corredores no interior dos veículos, da existência de lugares adaptados a passageiros em cadeira de rodas, e da reserva de lugares para deficientes físicos, grávidas e acompanhantes de crianças de colo, bem como da acessibilidade das instalações sanitárias, quando existam no veículo.

- **Barreiras depois da viagem**

É importante que o passageiro possa, depois da viagem, apresentar reclamações ou fazer sugestões para melhoria do serviço. Para esse efeito deve assegurar-se a acessibilidade dos meios, no seu conjunto (atendimento presencial, e-mail, telefone, etc.), bem como a informação sobre os meios disponíveis.

- **Outros fatores que condicionam a acessibilidade global da rede**

A acessibilidade da rede de transporte público depende, ainda, de um conjunto de fatores mais globais, nomeadamente: características do suporte dos títulos de viagem, número de transbordos necessário para realização das deslocações, frequência dos serviços de transporte e respetiva cobertura geográfica e horária, interação entre autoridade e utentes, atitude dos operadores (nomeadamente dos seus responsáveis chave) face às questões da acessibilidade, integração da acessibilidade na política de transporte público e nos planos de formação dos colaboradores das organizações do sistema.

Área Operacional **DESAFIOS TRANSVERSAIS**

- **Formação**

Diariamente, diversos funcionários dos serviços e das empresas municipais têm de tomar decisões que podem beneficiar (ou prejudicar) a promoção da Acessibilidade. A existência de normas legais, por si só, não basta para garantir a sua correta aplicação. A experiência demonstra ser muito importante a sensibilização dos funcionários para a importância da Acessibilidade, e a sua formação nas normas legais que mais se relacionam com as decisões que são chamados a tomar.

- **Turismo Acessível**

Os turistas que valorizam a acessibilidade têm uma importância económica cada vez maior, devido ao seu volume atual (mais de 127,5 milhões de pessoas, só na Europa), às suas perspetivas de crescimento (com o envelhecimento demográfico nos principais mercados emissores), e às suas características (estadias mais longas, maior número médio de acompanhantes, fidelidade ao destino e repartição pelas épocas baixas). A promoção do Turismo Acessível, por isso, é um desafio incontornável para a competitividade de Lisboa enquanto destino. A cidade já tem uma capacidade instalada, que tem de ser valorizada e rentabilizada.

- **Acesso ao Voto**

A livre participação nas eleições pressupõe o livre acesso à assembleia de voto. As leis eleitorais encarregam a Câmara Municipal de selecionar os locais para instalação das assembleias de voto, definindo a “facilidade de acesso” como um critério fundamental para essa seleção. As barreiras à acessibilidade existentes no espaço público, na rede de transporte público e nos edifícios onde se instalam as assembleias de voto prejudicam o livre exercício deste direito pelos cidadãos mais vulneráveis às barreiras, e põem em causa o bom cumprimento das competências municipais.

- **Financiamento Externo**

A CML está, por definição, obrigada a afetar verbas próprias à promoção da acessibilidade. É todavia muito importante ir além dessa obrigação, procurando de forma proactiva e sistemática outras formas de financiar a execução das ações do Plano. Essas fontes de financiamento externo podem incluir, por ex., o financiamento europeu e o mecenato.

- **Abertura de Exceções**

O DL 163/2006 estabelece uma obrigação geral de adaptação das edificações já existentes. Considerando que a adaptação pode, nalguns casos, implicar obras desproporcionadamente difíceis ou dispendiosas, ou pôr em causa valores patrimoniais, o decreto prevê a abertura de exceções a esta exigência geral, definindo para esse efeito critérios e procedimentos específicos (fundamentação do pedido, fundamentação do despacho e publicitação on-line). O recurso a esta possibilidade, tanto pela CML como pelos particulares, pode ser prejudicado pela falta de coerência na aplicação dos critérios ou pela inexistência dos procedimentos necessários.

- **Direito à Informação**

As organizações não-governamentais das pessoas com deficiência e das pessoas com mobilidade condicionada têm o direito de conhecer o estado e andamento das operações urbanísticas de iniciativa particular ou municipal que estejam abrangidas pelo DL 163/2006. O exercício desse direito pode ser prejudicado pelo seu desconhecimento (tanto ao nível da comunidade, como dos serviços municipais) ou pela inexistência de procedimentos específicos para o efeito.

- **Emissão do Símbolo de Acessibilidade**

Nos termos do DL 163/2006, o símbolo internacional de Acessibilidade deve ser afixado numa placa, em local bem visível, nos edifícios, estabelecimentos e equipamentos de utilização pública que respeitem as normas técnicas de acessibilidade. A emissão desta placa compete à CML (e a outras entidades licenciadoras). O bom cumprimento deste dever pode ser prejudicado pela inexistência de procedimentos específicos para o efeito.

Anexo B – TIPOLOGIA DE AÇÕES DO PLANO

Nota: na caracterização de cada ação indica-se apenas um tipo. Caso a ação possa abranger mais de um tipo, deve indicar-se, apenas, o tipo principal.

Programa de Obras de Adaptação

Preparar e executar uma série de obras de adaptação num conjunto de alvos semelhantes (por ex., escolas básicas, passadeiras, paragens de autocarro, etc.). A preparação implica um conjunto articulado de tarefas (seleção e ordenamento dos alvos, diagnóstico de necessidades, elaboração de projeto, obra). As obras podem variar em dimensão, dificuldade e custo entre os diferentes alvos. Os alvos podem ser selecionados e ordenados com base numa lista fixa (por ex., equipamentos indicados pelo serviço que os tutela) ou com base num conjunto de critérios de prioridade (se o número de alvos for elevado, por ex., passadeiras).

Projeto Piloto de Obra de Adaptação

Preparar e executar uma obra de adaptação num alvo único (por ex., uma rua específica). A intervenção piloto não esgota as obrigações da CML (i.e., serão necessárias mais intervenções semelhantes), mas será útil pelo seu caráter exemplar (para que outros possam replicar) ou experimental (permitirá conceber e afinar soluções), ou pela importância do alvo.

Regulamentação Municipal

Intervir ao nível da regulamentação municipal, propondo a criação de disposições novas ou a alteração de disposições existentes. Elaborar a proposta implica, também, prestar o apoio técnico necessário à sua discussão, em sede de reunião de Câmara Municipal, de Assembleia Municipal, e de consulta pública (caso esta venha a ocorrer). Deve notar-se que a criação ou alteração de regulamentação municipal está sujeita a tramitação específica, e que a elaboração de uma proposta não garante a sua aprovação.

Ferramenta de Trabalho

Elaborar uma ferramenta que apoie o trabalho no domínio da acessibilidade pedonal. Pode consistir, por ex., num sistema de informação (por ex., ferramenta SIG), num manual ou ficha técnica sobre temas específicos (por ex., modelo de passadeira), numa lista de verificação (por ex., guião para vistorias). O desenvolvimento da ferramenta pode implicar um trabalho prévio de investigação aplicada (por ex., revisão de boas práticas), e um trabalho posterior de aperfeiçoamento (que produza sucessivas versões melhoradas).

Procedimentos

Intervir ao nível dos processos de trabalho. Pode consistir na alteração de procedimentos já estabelecidos ou na criação de novos procedimentos específicos. Pode incidir, por ex., sobre a forma como, em matérias relevantes para a acessibilidade, se leva a cabo o atendimento de munícipes, a instrução de processos, a análise de solicitações, a priorização de intervenções, a articulação entre serviços (interna), o desenvolvimento de projetos, a condução de vistorias ou fiscalizações, etc. Pode ser concretizada, por ex., através de normas internas, manuais de procedimentos, formulários, grupos de trabalho.

Investigação

Desenvolver investigação aplicada sobre questões muito específicas. Tem por objetivo obter dados ou recomendações que sejam indispensáveis para a CML poder tomar decisões fundamentais. Pode consistir, por ex., em processos de auscultação (por ex., inquéritos, *focus groups*), revisão de literatura ou de boas práticas, elaboração de pareceres jurídicos, testes comparativos de materiais, construção e alimentação de indicadores, etc.

Formação

Ministrar formação a funcionários da CML ou de empresas municipais. Uma vez que vai existir um Programa Integrado de Formação em Acessibilidade, importa especificar quais são as matérias essenciais a transmitir e qual o público-alvo.

Informação e Sensibilização Públicas

Disponibilizar ao público informação relevante sobre Acessibilidade, ou sensibilizá-lo para questões específicas neste domínio. Pode envolver a produção e realização de materiais impressos (por ex., folhetos, cartazes), de conteúdos para a Internet, de sessões públicas abertas ou de sessões direcionadas para públicos-alvo específicos ou, mais genericamente, de campanhas que envolvam um ou mais destes meios.

Articulação com Entidades Externas

Nos casos em que há outras entidades com competências relevantes para lidar com determinada questão. Pode envolver, por ex., a cooperação em projetos comuns (por ex., grupos de trabalho), ou a criação de instâncias para partilha de informação ou concertação (por ex., comissões de acompanhamento). Num sentido mais limitado no tempo e na interação, pode consistir no desenvolvimento de contactos ou de propostas que conduzam à mudança no plano das leis ou das estratégias sectoriais.

Outro

Nesta categoria cabem as ações que, pelas suas características, não são devidamente enquadradas por nenhum dos tipos indicados acima. Deve ser explicitado se a concretização da ação envolverá despesas correntes (recursos humanos da CML, aquisição externa de serviços) ou, também, despesas de capital (obra ou equipamento).

Anexo C – Bibliografia

- APA, 2007 - “*Sistema de Indicadores de Desenvolvimento Sustentável – SIDS – Portugal 2008*”, MAOTDR, Lisboa;
- APA, 2010 - “*Sistema de Indicadores de Desenvolvimento Sustentável – SIDS – Indicadores-chave 2010*”, MAOT, Lisboa;
- Batista e Silva, Jorge, 1998 – “*A Função Monitorização em Planeamento Urbanístico ao Nível Municipal – MAPA, um Modelo para Apoio à Programação de Acções por Objectivos*”. Tese de Doutoramento, IST-UTL. Lisboa;
- Governo do Estado de São Paulo, 2006 – “*Indicadores para Monitoramento de Programas e Projetos*”, Programa de Desenvolvimento Gerencial, Educação Continuada, São Paulo;
- DGOTDU, 2010 – “*Análise exploratória de sistemas de indicadores como instrumentos na avaliação de políticas públicas*”, Sistema Nacional de Indicadores e Dados-Base sobre o Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano, MAOT/DGOTDU, Lisboa;
- Lopes, José Manuel P., 2011 – “*Indicadores de monitorização de Planos Municipais de Ordenamento do Território*”, Dissertação para a obtenção do grau de mestre em Engenharia do Território, IST, Lisboa;
- Silva, J., Campelo, E., Martins, S., Santos, S., “*A informação geográfica como suporte à monitorização do PDM de Almada - Abordagem Top-Down centrada na conformidade Objectivos – Resultados*”
- Silva, J., Campelo, E., Martins, S., Santos, S., 2002 “*A avaliação de planos e monitorização – a avaliação da conformidade Objectivos_ Resultados de um PDM*”, .in Revista Sociedade e Território, 2002.