

Plano de Acessibilidade Pedonal de Lisboa

Fiscalização de Particulares & Desafios Transversais

Volume 5

Dezembro 2013



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 5 – Área Operacional Fiscalização de Particulares e Desafios Transversais

Presidente da CML

António Costa

Vereador dos Direitos Sociais

João Carlos Afonso

Vereador da Mobilidade (2010-2013)

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, João Marques, Sara Rodrigues

Investigadores associados: Sara Lopes, Inês Coutinho, Pedro Morais

Comissão de Acompanhamento do Plano

Ana Sofia Antunes (Coordenadora)

Colaboração na Área Operacional

Miguel José Matos (Douro Acima), Pedro Neto (Cityrama), Rita Marques (Carris), Helena Ribeiro, Maria José Coelho (Turismo de Portugal), Silvia Mendonça (Turismo de Lisboa), Manuela Patrício (Porto de Lisboa), António Veríssimo (Mais que Cuidar), Ana Garcia (Essentia), Acácio Duarte (Perfil), Sofia Isidoro (INR), Marta Freitas (AHRESP), Dora Fernandes (Museu Nacional do Azulejo), Dora Alexandre, Ilídia Carvalho Sofia Júdice Gordo (DPC); Rogério Gonçalves (UIT Ocidental)

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

Dezembro de 2013

Informações Adicionais sobre este volume:

nucleo.acessibilidade@cm-lisboa.pt

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

PÁGINA EM BRANCO

Índice

Parte I – Enquadramento	7
1. O Plano	9
1.1. Missão, Objetivos e Áreas Operacionais	9
1.2. Pressupostos.....	10
1.3. Ações.....	10
2. Acessibilidade	13
2.1. Pressupostos.....	13
2.2. Três vertentes.....	15
3. Estratégia Global do Plano.....	17
Partell – Fiscalização de Particulares	19
4. A Fiscalização de Particulares	21
4.1. O Dever	21
4.2. DL 163/2006	22
4.3. Questões Chave.....	23
4.4. Proposta de Ação Municipal.....	25
Parte III – Desafios transversais	29
5. Formação	31
5.1. Importância.....	31
5.2. Público-Alvo.....	32
5.3. Oferta.....	34
5.4. Proposta de Ação Municipal.....	34
6. Turismo Acessível.....	37
6.1. Introdução.....	37
6.2. O Turismo Acessível	39
6.3. Exigência Legal	39
6.4. O Mercado Turístico.....	40
6.5. A Capacidade Instalada em Lisboa.....	43
6.6. Da teoria à Prática.....	46
6.7. Potencialidades e Constrangimentos.....	48
6.8. Visão prospetiva de uma Lisboa Acessível.....	54
6.9. Proposta de Ação Municipal.....	54
7. Acesso ao Voto.....	57
7.1. Introdução.....	57
7.2. Localização das Assembleias de Voto.....	58
7.3. Recomendações da Comunidade	59
7.4. Proposta de Ação Municipal.....	60

8. Abertura de Exceções (DL 163/2006)	61
8.1. Introdução.....	61
8.2. Mecanismo	62
8.3. Problemas	63
8.4. Proposta de Ação Municipal.....	67
ANEXOS	71
Anexo A – Indicadores de Execução	73
Anexo B – Tipologias de Ações do Plano	75

PARTE I – ENQUADRAMENTO

PÁGINA EM BRANCO

1. O Plano

1.1. Missão, Objetivos e Áreas Operacionais

A **missão** do Plano de Acessibilidade Pedonal é definir a melhor estratégia para a Câmara Municipal promover a acessibilidade em Lisboa, até ao final de 2017.

Para esse efeito, o Plano faz um **diagnóstico** global da situação e define as **orientações** e as **ações** consideradas mais adequadas, em função do seu impacto estratégico e da sua viabilidade.

Através da execução do Plano, a Câmara Municipal de Lisboa pretende atingir, no quadro das suas competências, **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, nomeadamente as que decorrem do DL 163/2006¹, da Lei 46/2006² e do Regulamento Municipal de Promoção da Acessibilidade e Mobilidade Pedonal³.

O Plano tem **cinco áreas operacionais**:

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

Neste volume são abordadas duas destas áreas operacionais:

- **Fiscalização de Particulares**
- **Desafios Transversais**

¹ Decreto-Lei n.º 163/2006, de 8 de Agosto, que define as normas técnicas de acessibilidade e as regras para a sua aplicação às edificações.

² Lei n.º 46/2006, que proíbe e pune a discriminação em razão da deficiência, classificando como prática discriminatória a recusa ou a limitação de acesso ao meio edificado.

³ Edital n.º 29/2004, de 7 de Junho.

1.2. Pressupostos

A definição de uma estratégia implica **escolhas**. É preciso escolher os focos do diagnóstico, as linhas orientadoras mais promissoras, as ações mais prioritárias.

Sem escolhas – na definição de prioridades, ou de limites – não há estratégia. E de pouco serve uma estratégia ambiciosa que não seja compatível com os meios ou com o modo de funcionamento da organização que a deve levar a cabo.

Face ao exposto, o trabalho de planeamento baseou-se, em todas as áreas operacionais, nos seguintes **pressupostos**⁴:

- Prazo de execução apertado (2013 a 2017);
- Focalização em questões-chave;
- Limitação do número de ações (100);
- Distinção entre coordenação e centralização;
- Capacitação⁵ dos serviços;
- Visibilidade;
- Investimento percentual.

Em cada área operacional do Plano colocam-se vários desafios. Por isso, foi necessário escolher, para cada área, um conjunto restrito de **questões-chave**, i.e., desafios que são indispensáveis e relativamente aos quais o Plano pode dar um contributo concreto. Foi nessas questões-chave que o trabalho de diagnóstico se focalizou⁶.

1.3. Ações

Para facilitar a conceção, discussão e programação das ações do Plano, e também para assegurar a sua compatibilidade com as competências e os meios da CML, e facilitar o seu encaixe em oportunidades de financiamento externo, foi definida uma **tipologia de ações**⁷.

⁴ É feita uma descrição detalhada destes pressupostos no Volume I, Capítulo 1.

⁵ Capacitar significa “*tornar capaz*”. Traduz-se do inglês “*capacity-building*”, expressão geralmente usada em estratégias de desenvolvimento comunitário ou organizacional.

⁶ Um diagnóstico de 360º não seria 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 pouca ou nenhuma sequência se poderia dar. A opção pelas questões-chave permitiu, também, focalizar o diálogo e evitar a dispersão num processo que envolveu múltiplos serviços e empresas municipais, outras entidades públicas e privadas e vários cidadãos e organizações não-governamentais.

⁷ Esta tipologia assegurou a compatibilidade das propostas de ação (geradas ao longo das sessões alargadas e reuniões restritas) com as competências municipais. E facilitará a integração das ações do Plano nos planos de atividades e orçamento da CML, e na montagem de candidaturas a financiamento externo (comunitário, e não só).

Esta tipologia é composta por **dez tipos de ação**⁸:

- 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.

Cada uma das ações constantes da presente Proposta Global de Plano corresponde a um – e um só – desses tipos de ação.

A conceção das ações assentou nas seguintes **premissas**:

- **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.

⁸ A descrição integral desta tipologia pode ser consultada no Anexo B – Tipologias de Ações do Plano.

PÁGINA EM BRANCO

2. Acessibilidade

Acessibilidade significa “*facilidade de acesso*”.

É uma palavra usada de forma corrente em vários domínios técnicos, e em cada um desses domínios recebe um sentido específico.

A luta contra a discriminação das Pessoas com Deficiência, um movimento histórico, de caráter internacional, conferiu-lhe o sentido que serve de base à elaboração do Plano de Acessibilidade Pedonal de Lisboa.

Assim, para os efeitos do Plano, a Acessibilidade é definida como ***a capacidade do meio edificado de proporcionar a todas as pessoas uma igual oportunidade de uso, de uma forma direta, imediata, permanente e o mais autónoma possível.***

2.1. Pressupostos

Qualquer abordagem da Acessibilidade, seja na vertente do diagnóstico, seja na vertente da intervenção, deve sempre assentar nos seguintes pressupostos:

A. A capacidade do meio edificado

O que é justo esperar é que sejam as edificações a ir ao encontro das necessidades *dos utilizadores*, e não que sejam os utilizadores a sujeitar-se a desvantagens, perigos e problemas impostos pelas edificações, especialmente quando estas são construídas e mantidas com dinheiros públicos, para usufruto público.

B. Todas as pessoas

A segurança, funcionalidade e conforto no uso de espaços, bens e serviços interessa a todos os utilizadores, não apenas às pessoas com deficiência ou com mobilidade condicionada. A acessibilidade responde a necessidades relevantes para todos os utilizadores, de todas as idades e classes sociais, e de ambos os sexos.

A experiência demonstra que cidades, espaços públicos e edifícios acessíveis são, por regra, mais seguros, confortáveis e funcionais *para todos* os utilizadores, sem exceção.

O que nesta matéria diferencia as pessoas com deficiência é, tão só, a sua *vulnerabilidade* às barreiras (que automaticamente as colocam em situação de desvantagem) e, nessa medida, o *direito* (conferido por Lei) a uma proteção especial contra a discriminação decorrente da falta de acessibilidade.

C. Igual oportunidade de uso

As barreiras à acessibilidade são potenciais fatores de discriminação social, que acentuam preconceitos⁹ e criam condições propícias a práticas discriminatórias¹⁰.

O que está em causa, portanto, e antes de mais, é *igualdade de oportunidades*: a existência de barreiras à acessibilidade coloca em situação de desvantagem os utilizadores (ou potenciais utilizadores) que não conseguem ultrapassar essas barreiras de forma autónoma (e que dessa forma ficam dependentes do apoio – e da disponibilidade – de terceiros, perdendo a sua autonomia).

Para além disso, é também a *oportunidade de uso*, propriamente dita, que tem de ser tida em conta. Por outras palavras, o que está em causa não é adaptar apenas os espaços, edifícios ou serviços que já são visitados ou utilizados por pessoas com deficiência, mas sim garantir que a *oportunidade de os usar* é assegurada, na maior medida do possível, em *todos* os espaços, edifícios ou serviços, *independentemente* de eles já serem, ou não, procurados por pessoas com mobilidade condicionada.

D. Acesso direto, imediato e permanente

O espaço, edifício ou serviço deve servir o visitante ou utilizador que precisa de acessibilidade de uma forma idêntica ou tão equivalente quanto possível à forma como serve os restantes visitantes.

O acesso *direto* pressupõe que o visitante poderá contactar ou usufruir diretamente (ou seja, por si mesmo, sem ser através de terceiros) com os bens ou serviços disponíveis que aí estão colocados ao dispor de todos os visitantes, em geral¹¹.

O acesso *imediato* pressupõe que não lhe sejam impostas demoras que não são impostas aos restantes visitantes¹². E o acesso *permanente* pressupõe que todos os equipamentos e

⁹ Relativamente, por exemplo, àquilo que as pessoas com deficiência querem ou não querem, gostam ou não gostam, conseguem ou não conseguem fazer.

¹⁰ Em Portugal já se registaram casos em que a entrada de pessoas com deficiência motora em edifícios abertos ao público foi impedida com base no argumento de que a existência de barreiras as colocaria em perigo de queda, ou dificultaria a sua fuga em caso de incêndio. Nada na legislação vigente sustenta este entendimento, bem pelo contrário.

¹¹ Por exemplo, aceder ao espaço de atendimento para não ser atendido “*por interposta pessoa*”, ou contactar diretamente com a exposição em vez de ouvir uma descrição por quem a viu.

¹² Por exemplo, deve ser tão fácil entrar na instalação sanitária (IS) acessível como nas restantes IS. O visitante que pretenda usar esta IS não deve ser obrigado a deslocar-se à portaria para pedir a chave e aguardar pela abertura da porta, se isso não for imposto também aos restantes visitantes.

procedimentos de que depende a acessibilidade estão disponíveis e operacionais em todo o horário de funcionamento do espaço, equipamento ou serviço¹³.

E. Maior Autonomia Possível

O utilizador deve poder efetuar, sem ajuda de terceiros, as operações para as quais tem condições pessoais – por exemplo, se tem condições pessoais para circular sozinho numa cadeira de rodas, então a edificação deve assegurar-lhe a possibilidade de circular sozinho no seu interior.

As barreiras à acessibilidade prejudicam a autonomia do visitante, e essa perda de autonomia gera, por regra, dois tipos de custo: a redução na qualidade do serviço prestado (e na satisfação do utilizador), e a obrigação de criar procedimentos de apoio ao visitante, para que este não fique em situação de desvantagem (sendo que esses procedimentos implicam a correspondente provisão de recursos humanos devidamente preparados).

2.2. Três vertentes

A promoção da Acessibilidade deve desenvolver-se em três vertentes:

- ***Acessibilidade Física***
Depende da configuração das edificações (por exemplo, das características do pavimento, da altura dos ressaltos no piso, da inclinação das rampas, da largura livre das portas, das barras de apoio nas instalações sanitárias, da altura de interruptores e botões, etc.).
- ***Acessibilidade à Informação e a Conteúdos***
Depende dos canais disponibilizados ao utilizador de bens ou serviços para aceder à informação (por exemplo, formulários em serviços municipais, ou tipos de bilhetes e respetivos custos) e aos conteúdos (museológicos, por exemplo).
- ***Procedimentos Operacionais***
Depende dos procedimentos de serviço ao, ou de relação com, o visitante (por exemplo, na receção e atendimento, no apoio durante a visita para compensação de barreiras ou integração em atividades, como aulas de natação ou visitas guiadas).

Todas estas vertentes são relevantes para a acessibilidade de espaços, edifícios e serviços, e todas se conjugam em benefício (ou prejuízo) da satisfação do utente e da qualidade do serviço prestado.

¹³ Por exemplo, se houver plataforma elevatória o seu funcionamento não pode ser condicionado à presença de funcionários especialmente habilitados que não estejam presentes durante todo o horário de funcionamento. Se for necessário restringir a operação da plataforma a um conjunto restrito de funcionários, então a presença desses funcionários deve ser assegurada em todos os turnos, durante todo o horário de funcionamento do equipamento.

Nalgumas situações a persistência de algumas barreiras físicas pode ser minimizada ou compensada (parcialmente) por ajustamentos ao nível dos procedimentos operacionais ou das estratégias de acesso a conteúdos.

Mas sempre na ótica de assegurar que, na maior medida do possível, o utilizador tem igualdade de oportunidades, não é segregado, e pode usar as competências de que dispõe (ou seja, que é tão autónomo quanto possível).

3. Estratégia Global do Plano

O Plano de Acessibilidade Pedonal de Lisboa assenta em cinco ***princípios orientadores***, que no seu conjunto permitem conferir ao esforço municipal maior eficácia (obter resultados) e eficiência (rentabilizar de recursos).

Os princípios aplicam-se a todas as áreas operacionais (com as adaptações necessárias), e guiaram a abordagem e o desenho de orientações e ações nas áreas da Fiscalização de Particulares e em todos os Desafios Transversais.

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

PARTEII – FISCALIZAÇÃO DE PARTICULARES

PÁGINA EM BRANCO

4. A Fiscalização de Particulares

4.1. O Dever

Vários regimes jurídicos confiam às câmaras municipais a competência de fiscalizar o cumprimento das normas legais pelos particulares.

É o que se passa no **DL 163/2006**, que define as Normas Técnicas de Acessibilidade e as regras para a sua aplicação à construção de edificações¹⁴ novas e à intervenção sobre edificações já existentes¹⁵.

É também o que se passa no **Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação** (RJUE), onde se definem os mecanismos de controlo prévio e fiscalização das operações urbanísticas¹⁶, *no âmbito dos quais* devem ser aplicadas as exigências do DL 163/2006.

A **simplificação administrativa** tem vindo a produzir importantes alterações nos mecanismos de controlo e fiscalização.

Neste ponto, é importante perceber que essas alterações têm modificado essencialmente os mecanismos de controlo, ou seja, **não têm modificado de forma substancial**:

- A **distribuição de responsabilidades**, nomeadamente a responsabilidade do requerente e (quando existam) dos projetistas (que em muitos casos têm de subscrever termos de responsabilidade próprios);
- O grau de exigência, nomeadamente o **grau de exigência das normas técnicas de acessibilidade** definidas pelo DL 163/2006 (sendo que nalguns casos se tem clarificado uma flexibilidade que, em rigor, já está assegurada por disposições daquele diploma).

Um bom exemplo do que se refere é o DL 48/2010¹⁷, que veio simplificar o regime de licenciamento de diversas atividades económicas no âmbito da iniciativa **Licenciamento Zero**.

¹⁴ 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”.

¹⁵ Para conhecer com maior detalhe o enquadramento jurídico da Acessibilidade, Cf. Vol. 1, Capítulo 4.

¹⁶ A expressão designa, nos termos do RJUE (cf. Artigo 2.º, alínea j): “as operações materiais de urbanização, de edificação, utilização dos edifícios ou do solo desde que, neste último caso, para fins não exclusivamente agrícolas, pecuários, florestais, mineiros ou de abastecimento público de água.”

¹⁷ Decreto-Lei n.º 48/2010, de 1 de Abril

Nomeadamente, o regime de **ocupação do espaço público**, substituindo o licenciamento por uma simples comunicação prévia em várias situações, como por exemplo a instalação nos passeios de esplanadas, estrados, toldos, vitrinas e expositores, etc.

Embora não haja lugar a licenciamento, este diploma **não reduz** o grau de exigência das normas legais, apenas modifica os procedimentos de controlo prévio e fiscalização. É clara, a este respeito, a disposição do Artigo 11.º (Critérios de ocupação do espaço público), que refere (cf. alínea f) o dever de “*não prejudicar a circulação de peões, designadamente dos cidadãos portadores de deficiência*”. O diploma define também, no seu Anexo IV, diversos critérios subsidiários, aplicáveis caso o Município não tenha já definido os critérios de ocupação do seu espaço público.

Muitos destes critérios são no sentido da garantia da acessibilidade. Mas o seu cumprimento exigirá um **esforço adicional de divulgação** das normas e fiscalização do seu cumprimento.

4.2. DL 163/2006

Entre as **disposições** do DL 163/2006 destacam-se as seguintes:

- 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 aplicáveis¹⁸;
- 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 disponíveis¹⁹, ou quando afetarem sensivelmente o património cultural ou histórico²⁰;

¹⁸ 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*”.

¹⁹ 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 deverá programar no tempo e nos seus planos plurianuais de investimento as intervenções tecnicamente exequíveis.

²⁰ 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

- A abertura de **exceções** é feita norma a norma²¹, cabendo ao requerente solicitá-la e fundamentá-la, e à entidade fiscalizadora apreciá-la e (posteriormente) disponibilizá-la para consulta pública²²;
- 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 Edificação²³, 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;
- A aplicação de **coimas** não prejudica 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*”. Pode afirmar-se, com rigor, que no seu conjunto previnem a desproporcionalidade.

4.3. Questões Chave

Para a Área Operacional Fiscalização de Particulares foram definidas **7 Questões Chave**²⁴:

- **Compreensão da Lei pelos Projetistas**
O bom cumprimento das exigências legais de acessibilidade depende da sua correta compreensão pelos projetistas²⁵. A experiência demonstra que a aplicação prática destas

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.

²¹ 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).

²² Consulta *on-line*, no caso dos particulares.

²³ Na redação dada pela Lei n.º 60/2007, de 4 de Setembro, e posteriores alterações.

²⁴ 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).

exigências pode suscitar, junto dos projetistas, algumas dúvidas e interpretações incorretas. Estas dificuldades irão, por sua vez, tornar o processo de controlo prévio das operações urbanísticas mais moroso (e, também, oneroso), tanto para o particular (que contrata o projetista) como para a CML (que cumpre o seu dever de controlo).

- ***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 controlo prévio e de fiscalização²⁶ 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 controlo prévio e 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

²⁵ Qualquer projetista, independentemente de projetar para uma entidade pública ou privada, está inequivocamente obrigado a projetar respeitando o disposto no DL 163/2006.

²⁶ O Município pode atuar face a desconformidades detetadas na fase de controlo prévio, ou na fase de fiscalização das obras de urbanização (porque nada garante que o projeto seja corretamente executado em obra, ou porque em obra podem ser detetadas desconformidades não evidentes na fase de controlo prévio). A fiscalização reveste-se de extrema importância, e os técnicos municipais que integram as equipas responsáveis pela recepção das obras de urbanização nas suas diferentes especialidades podem – e, à partida, devem – fundamentar junto do decisor quer a não recepção da obra, quer a não libertação de garantia bancária no valor que se julgue necessário à correção dos erros detetados. Se isso não for feito, os encargos com a posterior correção dessas desconformidades (ou decorrentes de danos causados por essas desconformidades, por ex., em matéria de responsabilidade civil extracontratual) irão recair sobre o erário público.

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 indispensável para a concretização de direitos constitucionais (nomeadamente o Direito à Habitação), a CML tem de enquadrar (através de procedimentos e especificações que salvaguardem, por ex., a segurança, a qualidade, a propriedade e a responsabilidade pela manutenção).

4.4. Proposta de Ação Municipal

A intervenção nesta Área Operacional guia-se por uma constatação simples: as exigências, as responsabilidades, os mecanismos e as competências orgânicas já estão definidas, e os recursos humanos já estão afetos.

Por outras palavras, **a “máquina” de fiscalização já existe.**

A experiência (prática) adquirida ao longo da elaboração da presente Proposta Global de Plano indica que esta “máquina” não precisa de ser repensada ou profundamente alterada.

Os técnicos que asseguram a fiscalização de particulares já conhecem os seus deveres e as suas responsabilidades. Demonstram crescente envolvimento e empenho nas questões da Acessibilidade. E sinalizam como principal necessidade a prestação de esclarecimentos, a disponibilização de ferramentas, e a resolução de algumas indefinições pendentes.

A abordagem mais eficaz (no sentido da obtenção de melhorias concretas) e eficiente (no sentido da rentabilização dos recursos investidos), neste quadro, é a de “afinar a máquina”.

E por isso **a ação deve orientar-se, prioritariamente, para a “afinação de algumas peças” e para a “remoção de alguns grãos de areia” da engrenagem.**

Esta orientação tem sido seguida desde o início dos trabalhos do Plano, e ao longo da sua elaboração. Já foram realizadas algumas ações de formação, prestados inúmeros esclarecimentos²⁷ e desenvolvida uma ferramenta de trabalho²⁸.

4.4.1. Orientações

Para prosseguir os objetivos do Plano, propõe-se que a intervenção municipal no âmbito desta Área Operacional se guie pelas seguintes linhas de orientação:

- **Informar**
Para cumprir regras é preciso conhecê-las. Regras pouco divulgadas serão tendencialmente menos cumpridas. Conhecer a Lei (e cumpri-la) é dever do particular (e do seu projetista). Mas interessa à CML divulgar a Lei, porque isso ajuda a tornar o controlo e a fiscalização mais eficientes, e a prevenir incumprimentos cuja (posterior) correção será mais penosa para a cidade, para os cidadãos e para os investidores.
- **Formar**
Fiscalizar a Acessibilidade é um desafio exigente, que atravessa diversas escalas e diversas fases do processo construtivo, que toca um número crescente de regimes jurídicos, e em que é necessário conjugar questões de conjunto com questões de detalhe. A formação dos técnicos municipais é indispensável.
- **Apoiar**
Qualquer técnico precisa de apoio: tanto o que projecta como o que controla, fiscaliza ou constrói. Disponibilizar, a partir de uma mesma fonte, ferramentas de trabalho e esclarecimentos de dúvidas (mesmo que sem carácter vinculativo) é duplamente útil: presta o apoio necessário, e ajuda a difundir entendimentos corretos.

4.4.2. Ações

FP 01

Peça Instrutória “Plano de Acessibilidades”

(Ferramenta de Trabalho)

Elaborar e disponibilizar um Guia com recomendações concretas para a elaboração do “Plano de Acessibilidades”, uma peça exigida pelo DL 163/2006 e pela Portaria 232/2008 para a instrução de pedidos de licença e comunicações prévias. O Guia deve usar uma linguagem

²⁷ Através do Serviço de Esclarecimento de Dúvidas do Núcleo de Acessibilidade Pedonal foram prestados, desde o início dos trabalhos do Plano, 153 esclarecimentos (em resposta a pedidos). Desde o início deste serviço, em Maio de 2008, foram prestados 241.

²⁸ “Guião de Verificação (Checklist) das Condições de Acessibilidade em Estabelecimentos de Ensino Particulares”, desenvolvido em cooperação com as UIT, e já em uso no terreno.

simples e clara, e ter as ilustrações técnicas necessárias à sua boa compreensão por técnicos da CML e projetistas particulares. O Guia deve ser disponibilizado para consulta pública na página de Internet da CML. Deve ser feito um esforço específico de divulgação junto do público-alvo.

FP 02

Obras no Passeio para Acesso a Edifícios Particulares

(Ferramenta de Trabalho)

Elaborar e disponibilizar um Guia com especificações e recomendações concretas para a realização de intervenções de melhoria de acesso a edifícios particulares que impliquem a realização de obras para a modelação de passeio, ou para a instalação permanente de rampas, patins ou plataformas elevatórias. O Guia deve usar uma linguagem simples e clara, e ter as ilustrações técnicas necessárias à sua boa compreensão por técnicos da CML, responsáveis de Juntas de Freguesia, projetistas particulares e pessoas com deficiência e seus familiares. O Guia deve ser disponibilizado para consulta pública na página de Internet da CML. Deve ser feito um esforço específico de divulgação junto do público-alvo.

FP 03

Guião para Vistoria de Estaleiros na Rede Pedonal

(Ferramenta de Trabalho)

Recolher e sistematizar as normas técnicas de acessibilidade aplicáveis à instalação de estaleiros de obra em passeios, passagens de peões e outras componentes do percurso pedonal na Via Pública, bem como outros requisitos críticos para a segurança do peão. O Guião de Verificação (*checklist*) deve ter uma linguagem clara e acessível, e as ilustrações técnicas necessárias à sua boa compreensão e aplicação. Deve ser disponibilizado aos serviços municipais, às Juntas de Freguesia e no sítio de Internet da CML, para consulta livre.

FP 04

Acessibilidade em Estabelecimentos de Restauração e Bebidas

(Ferramenta de Trabalho)

Elaborar e disponibilizar um Guia com especificações e recomendações concretas para a promoção da acessibilidade em estabelecimentos de restauração e bebidas. O Guia deve ser desenvolvido em parceria, ou pelo menos assegurar a auscultação, da União de Associações do Comércio e Serviços (UACS). Deve usar uma linguagem simples e clara, e ter as ilustrações técnicas necessárias à sua boa compreensão por comerciantes, projetistas, e técnicos da CML e de Juntas de Freguesia. Deve ser disponibilizado para consulta pública na página de Internet da CML. Deve ser feito um esforço específico de divulgação junto do público-alvo.

PARTE III – DESAFIOS TRANSVERSAIS

PÁGINA EM BRANCO

5. 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.

5.1. Importância

A Acessibilidade e o Design Inclusivo têm vindo a ganhar relevância nos cursos universitários de Arquitetura, Arquitetura Paisagista e Engenharia Civil, onde se preparam os técnicos que mais tarde intervirão nos processos de planeamento, projeto, construção e gestão da cidade.

Apesar disso, a abordagem ainda é bastante *insuficiente*²⁹, e raras vezes é feita de forma integrada. Continua a não ser assegurada uma abordagem inclusiva do projeto, da obra e da gestão dos edifícios e dos espaços públicos.

Esta carência ainda é mais *acentuada* nos técnicos que se formaram há mais tempo, quando os planos de estudo dos diferentes cursos abordavam muito pouco (ou nada) estas matérias.

Além disso, a falta de conhecimentos teóricos e práticos sobre Acessibilidade fez com que, durante vários anos, muitos profissionais adquirissem rotinas de trabalho que conduzem à *exclusão* de parte importante dos cidadãos para quem trabalham, e ao incumprimento de normas legais.

Não está apenas em causa, note-se, o exercício individual do técnico, mas também a forma como a sua intervenção influencia (e é influenciada) por atitudes e rotinas prevaletentes ao nível da *organização* que o enquadra – seja essa organização um gabinete de projeto, uma empresa de construção ou uma câmara municipal.

Deve notar-se, também que o desconhecimento de princípios e boas práticas, e a dificuldade em compreender e aplicar as disposições legais se *relacionam* entre si.

²⁹ Por referência, por exemplo, às boas práticas internacionais, ou ao compromisso assumido na Resolução Resap 2001.

As normas legais que hoje vigoram em matéria de acessibilidade são bastante exigentes, e a experiência demonstra que a ignorância dos princípios que lhes estão subjacentes tende a prejudicar o rigor na sua aplicação.

Por outras palavras, quem não percebe a importância das normas de acessibilidade para a concretização dos direitos de cidadania e para a funcionalidade e segurança das edificações estará tendencialmente menos **motivado** (a nível pessoal) e menos **apto** (a nível técnico) para as cumprir e fazer cumprir.

Em suma, só técnicos que estejam bem cientes da importância que a Acessibilidade e do Design Inclusivo objetivamente têm para o quotidiano de muitas dezenas de milhares de lisboetas, particularmente das pessoas idosas ou com alguma incapacidade, e para a sustentabilidade social e económica da cidade, é que podem fazer uma aplicação informada da legislação e promover uma política de acessibilidade.

Sem prejuízo da responsabilidade profissional dos técnicos, importa sublinhar que esta questão é muito **importante** para a CML, por **três motivos**:

- Em primeiro lugar, porque a acessibilidade é um critério objetivo de qualidade da cidade, e um fator muito relevante para a **satisfação dos municípios** com os espaços públicos e os equipamentos municipais que a compõem;
- Em segundo lugar, porque a intervenção dos técnicos municipais prossegue boa parte da missão da CML e é determinante para o **correto cumprimento** dos deveres municipais³⁰;
- Em terceiro lugar, a falta de preparação leva a **criar** barreiras novas, ou a **desperdiçar** oportunidades para corrigir barreiras existentes, erros que acarretam custos para a CML³¹.

A Formação, portanto, é uma ferramenta indispensável para a sustentação, para a coerência e para a mobilização do esforço municipal no domínio da Acessibilidade.

5.2. Público-Alvo

Formar quem?

Todos os dias há muitos técnicos municipais, em muitos serviços, a tomar muitas decisões com relevância em matéria de acessibilidade.

³⁰ Sendo que por correto cumprimento se deve entender, no âmbito fiscalização dos particulares, um “fazer cumprir” na medida certa e de forma coerente. Dificuldades de compreensão das normas de acessibilidade podem, por ex., prejudicar a celeridade dos processos.

³¹ Os custos podem ser de correção (eliminação futura de uma nova barreira) ou de oportunidade (por se perder a oportunidade de eliminar a barreira de uma forma mais económica).

Decisões tomadas, por exemplo, no âmbito dos projetos e das obras municipais, do controlo prévio e fiscalização de obras particulares, da gestão de tráfego e do estacionamento, e da ocupação dos passeios por mobiliário urbano, sinais de trânsito, pilaretes, vidrões e papeleiras, esplanadas e estaleiros de obra.

Todas estas decisões são importantes, pelo que a Formação deverá ser capaz de abranger, na maior medida do possível, as questões suscitadas nestes diversos campos de actuação municipal. Naturalmente, adequando conteúdos, estratégias e métodos às funções, às qualificações e às disponibilidades de serviço de cada um.

Considera-se **prioritário** assegurar a formação dos técnicos com intervenção na área do projeto, execução e fiscalização de obras, do controlo prévio de operações urbanísticas e da fiscalização da ocupação do espaço público.

Quantos são?

Uma análise preliminar dos quadros da CML aponta para cerca de **800 destinatários prioritários**, valor a que acresce um volume por quantificar de juristas³² com intervenção nas áreas referidas acima (ver Quadro 5.2).

Deve notar-se que apenas uma pequena parte deste universo foi abrangida nos últimos 5 anos por ações de formação específicas (ver abaixo).

Tec. Superior	Arquitetura	320
Tec. Superior	Arquitetura Paisagista	51
Tec. Superior	Design	27
Tec. Superior	Engenharia Civil	257
Tec. Superior	Ergonomia	2
Tec. Superior	Transportes	3
Tec. Superior	Urbanismo e Planeamento	64
Tec.	Fiscal Municipal Trânsito	22
Tec.	Fiscal de obras	61
	Total	807

Tec. Superior	Juristas	301
---------------	----------	-----

Quadro 5.2

³² O volume está por determinar porquanto parte considerável dos juristas se dedica a outras matérias.

É essencial explorar, ainda, **no interesse da cidade e da própria CML**, formas de disponibilizar esta formação a três tipos de **destinatários potenciais**, que são externos à CML:

- Eleitos e responsáveis operacionais de Juntas de Freguesia
- Responsáveis e técnicos de operadores de Transporte Público
- Municípios com Deficiência.

5.3. Oferta

Em 1997, na sequência da entrada em vigor da primeira legislação sobre acessibilidade³³, a CML empreendeu numerosas sessões de sensibilização junto dos serviços da CML e dos seus técnicos, através de uma estrutura interna existente à época, a Comissão Cidade Aberta.

Ao esforço inicial de sensibilização seguiram-se 27 ações de formação, com a duração de 4 horas cada (totalizando, portanto, 108 horas de formação), que foram enquadradas pela Divisão de Formação, e em que participaram um total de 405 formandos.

Mais recentemente, após a entrada em vigor do DL 163/2006, realizaram-se 6 ações de formação de 15 horas cada, totalizando 84 horas de formação que abrangeram 106 formandos (na sua maioria arquitetos e arquitetos paisagistas).

5.4. Proposta de Ação Municipal

Tendo em consideração a complexidade da legislação atual e a diversidade dos técnicos (diferentes competências, níveis de conhecimento teórico e prático, funções e responsabilidades), a forma considerada mais eficaz e eficiente de assegurar a formação necessária é a criação de um **programa modular**.

Esse programa deve ser composto por dois tipos de módulos:

- **Módulos Base**, de carácter transversal, comuns a todos os formandos (por ex., conceito de Acessibilidade, impacto das barreiras, implicações em matéria de direito e de responsabilidade civil, disciplinar e criminal);
- **Módulos Específicos**, que serão definidos com base nas funções e na necessidade (ou desejo) de aprofundamento de conhecimentos por parte dos formandos.

De forma a dar resposta às solicitações mais prementes sem, com isso, impedir o seu progressivo aperfeiçoamento, a conceção e implementação do programa devem desenvolver-se em duas fases:

³³ Decreto-Lei n.º 123/1997, de 22 de Maio, revogado pelo DL 163/2006

- ***Fase 1, ou de “Arranque”***

Para impulsionar o início da execução do Plano de Acessibilidade Pedonal e dar resposta a uma necessidade latente, disponibilizar um volume considerável de horas de formação, nos primeiros seis a doze meses de execução do Plano, incidindo em particular sobre os módulos base e sobre as questões específicas mais relevantes para o arranque do Plano (por ex., adaptação de passagens de peões);

- ***Fase 2, ou de “Velocidade de Cruzeiro”***

Extensão e aperfeiçoamento progressivos do Programa. Extensão de temáticas, do volume de formandos e dos serviços abrangidos. Aperfeiçoamento dos conteúdos (face às necessidades identificadas, à experiência de terreno, à incorporação de estudos e ferramentas de trabalho em desenvolvimento, etc.) e da operacionalização de inscrições e avaliação.

DT 01

Programa Municipal de Formação em Acessibilidade e Design Inclusivo

(Formação)

Conceber, programar e implementar um programa de formação modular em Acessibilidade e Design Inclusivo para os funcionários da CML. Deve conjugar módulos base, para tratar matérias básicas e transversais, e módulos específicos, para abordar questões específicas. Deve integrar oportunidades para a formação de responsáveis e técnicos de Juntas de Freguesia, responsáveis e técnicos de operadores de Transporte Público e munícipes com deficiência. Deve ser desenvolvido em duas fases, sendo que a primeira fase (“de “Arranque”) deve coincidir com o início da execução do Plano de Acessibilidade Pedonal e ter um volume relevante de horas de formação (a título indicativo, 200 horas). A possibilidade de financiamento externo deve ser tida em conta (como oportunidade, não como condição) no desenho do Programa.

6. Turismo Acessível³⁴

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.

6.1. Introdução

Pela sua transversalidade e influência, o Turismo pode e deve assumir uma posição estratégica na promoção da Acessibilidade em Lisboa.

Lisboa é uma importante cidade turística e a sua aposta na acessibilidade pode contribuir para conquistar novos mercados, aumentar as receitas turísticas e ganhar mais notoriedade internacional.

Apostar no Turismo Acessível é (re)adaptar a oferta turística existente, tornando possível a todos os cidadãos, independentemente da sua idade ou limitações físicas, sensoriais ou intelectuais, o acesso e fruição de todos os espaços, equipamentos, serviços, atrações e animações turísticas. Neste sentido, torna-se necessário eliminar os obstáculos existentes e prevenir o aparecimento de novas barreiras.

Saliente-se que a promoção da Acessibilidade não deve, aqui, ser encarada como uma despesa, mas antes como um investimento que pode gerar vantagens competitivas e oportunidades de negócio.

Na implementação de medidas que beneficiam a acessibilidade está subjacente uma visão sistémica, que é **transversal a toda a cadeia de Turismo** e envolve duas componentes do produto turístico: o tangível (focado em intervenções físicas) e o intangível (focado na qualidade do serviço prestado).

Atualmente, Lisboa conta já com alguns espaços e equipamentos acessíveis. É portanto possível – e necessário – dinamizar e rentabilizar esta capacidade instalada e promover a

³⁴ Capítulo preparado por Sara Daniela Lopes, licenciada em Turismo pela Escola de Educação de Coimbra, com base na sua tese de Mestrado em Gestão do Território (Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa), “A Acessibilidade como Factor de Competitividade dos Destinos Turísticos: uma estratégia para Lisboa”.

adaptação de novos espaços, envolvendo todos os agentes numa estratégia de gestão integrada que promova Lisboa como um Destino Turístico para Todos.

Neste sentido, foi necessário envolver neste processo os principais agentes que se encontram direta ou indiretamente ligados ao turismo, para analisar as suas opiniões e sugestões e, seguidamente, elaborar medidas que sejam eficazes na resolução dos problemas e que tenham em consideração as necessidades e prioridades da oferta e da procura turística.



A Acessibilidade... Recomenda-se!

O Turismo Acessível tem sido objeto de resoluções, recomendações e moções em várias instâncias. O que atesta um crescente reconhecimento da sua importância, tanto por responsáveis políticos como por organizações representativas deste setor da Economia.

Vale a pena destacar, aqui:

- As duas resoluções aprovadas pela **Assembleia da República**³⁵, que recomendam ao Governo a criação de estratégias ou planos integrados;
- Uma recomendação da **Assembleia Municipal de Lisboa**, que considera que “o Turismo Acessível é, para além de uma responsabilidade colectiva, uma oportunidade de negócio e uma vantagem competitiva”, e que recomenda à CML a criação de um “Plano Municipal de Turismo Inclusivo para a Cidade”, visando contribuir para que a Lisboa “se afirme cada vez

³⁵ Resolução da Assembleia da República n.º 131/2012, de 19 de Outubro, “por um turismo atento às necessidades dos viajantes portadores de deficiência e das pessoas com mobilidade reduzida”, e Resolução da Assembleia da República n.º 132/2012, de 19 de Outubro, que “recomenda ao Governo o desenvolvimento de uma estratégia integrada que promova o Turismo Acessível ou Turismo para Todos em Portugal”.

mais como um destino de eleição, de grande qualidade de atendimento, de «Turismo para Todos».”

6.2. O Turismo Acessível

A Acessibilidade é a capacidade do meio (espaço, edifício ou serviço) conseguir proporcionar a todos os cidadãos (independentemente do seu grau de capacidade), uma igual oportunidade de uso, de forma direta, imediata, permanente e o mais autónoma possível.

Quanto mais acessíveis forem os meios edificados e os espaços públicos, mais seguros, confortáveis e agradáveis se tornam. Esta realidade ganha especial destaque na atividade turística, uma vez que o direito de viagem e de aceder livremente ao Património, à Cultura e ao Lazer não deve ser obstaculizado pela existência de barreiras arquitetónicas (artigo 7º do Código de Ética Mundial para o Turismo).

Quando nos referimos ao Turismo Acessível é importante ter em atenção que a (re)adaptação da oferta turística não acontece somente a nível físico, com a possível eliminação de barreiras, mas também numa esfera incorpórea, com técnicas de atendimento personalizado e adequado às necessidades de cada cliente.

Em suma, o Turismo Acessível significa disponibilizar recursos e estratégias de forma a atender um público diferenciado, que exigirá uma atenção particular em aspetos específicos de alojamento, restauração, atividades de animação, transportes, espaços públicos, equipamentos e procedimentos operacionais.

6.3. Exigência Legal

O DL 163/2006³⁶ aprovou o atual regime da Acessibilidade aos edifícios e estabelecimentos abertos ao público e à via pública.

Este regime estabelece as normas técnicas de acessibilidade, bem como as regras para a sua aplicação às edificações novas e às edificações já existentes à data da sua entrada em vigor.

Entre os vários tipos de edificações e estabelecimentos abrangidos pelo DL 163/2006, destacam-se aqui, pela sua mais directa relevância para o Turismo, as seguintes:

- Instalações da administração pública central, regional e local, e de institutos públicos;
- Estações de correios, bancos e caixas Multibanco;
- Equipamentos ligados ao transporte e circulação (estações, paragens, gares, postos de abastecimento, passagens de peões desniveladas, etc.);

³⁶ Decreto-Lei n.º 163/2006, de 8 de Agosto

- Equipamentos culturais (museus, teatros, cinemas, salas de conferências);
- Equipamentos de lazer/desportivos (estádios, pavilhões gimnodesportivos, piscinas, parques infantis, praias, discotecas, etc.);
- Estabelecimentos comerciais e espaços de culto religioso;
- Hotéis, Apart-Hotéis, Motéis, Residenciais, Pousadas, Estalagens, Pensões e restaurantes ou cafés com superfície maior que 150 m2;
- Parques de estacionamento de veículos e instalações sanitárias públicas.



6.4. O Mercado Turístico

Mas afinal quem precisa de acessibilidade? **Todos!**

Todos os cidadãos beneficiam com a acessibilidade, pois esta é sinónimo de qualidade, traduzindo-se em funcionalidade, segurança e conforto para todos os utilizadores.

E se existe momento da nossa vida em que achamos que a acessibilidade nos pode ser bastante indiferente, existem outros em que vamos encerrar a acessibilidade como algo bastante útil, necessário e até imprescindível. Existirá sempre uma parcela significativa de população para a qual a acessibilidade é uma condição obrigatória e fundamental.

Uma oferta turística acessível poderá receber pessoas que possuem uma incapacidade permanente como: deficiência física, visual, auditiva, intelectual, ou de idade avançada; ou com incapacidades temporárias: acidentados, pais com bebês e/ou crianças pequenas, estado avançado de gravidez, ou seja, situações que exigem cuidados acrescidos e uma atenção redobrada.

Importa salientar, que segundo dados da Organização Mundial de Saúde, atualmente, a nível mundial, existe mais de mil milhões de pessoas com alguma deficiência. Número que tende a aumentar, como resultado do crescente envelhecimento populacional.

6.4.1. As necessidades deste mercado

Existe um conjunto de aspetos³⁷ que têm de ser tidos em consideração quando nos referimos aos turistas que privilegiam a acessibilidade, pois estes apresentam sempre a necessidade de:

- Respeito e dignidade no acesso aos serviços e locais;
- Serviços de informação eficientes e que tenham em conta a especificidade da comunicação que cada caso exige;
- Informação precisa e integrada no que concerne aos serviços a dispensar;
- Conhecimento das suas necessidades específicas, face aos serviços de oferta;
- Transportes adequados;
- Eliminação de barreiras físicas de modo a permitir o acesso a todas as infraestruturas turísticas;
- Uniformização dos critérios e das normas de acessibilidade a nível internacional (*European Concept for Accessibility*).

6.4.2. Oportunidade Económica

O acesso e participação das pessoas com deficiência ou incapacidade em atividade turística não só constitui um direito e um fator de responsabilidade social, mas também uma oportunidade de negócio para os agentes turísticos.

Apostar na acessibilidade permite aos agentes turísticos rentabilizar os espaços e atividades e, conseqüentemente, aumentar as suas receitas.

³⁷ Fonte: INR, Turismo Acessível – Guia de referência para profissionais de turismo (2007).

Diversos estudos mostram que o Turismo Acessível possui algumas características que o tornam uma oportunidade de negócio particularmente interessante, nomeadamente as seguintes:

- O turista que precisa de Acessibilidade traz maior número médio de acompanhantes;
- Estadias mais longas, porque a viagem tende a ser programada a um ritmo mais calmo;
- Repartição das férias pelas épocas baixas, derivado a uma ausência de imposição de períodos de férias (de trabalho ou de filhos menores, no caso dos reformados)

A somar a estes fatores destaca-se o aumento significativo do envelhecimento populacional, com os seniores a constituir um mercado estratégico para aumentar as receitas turísticas e atenuar a sazonalidade.

A importância económica que está subjacente ao Turismo Acessível, já foi reconhecida por diversas entidades. No início de 2013, numa conferência internacional, o secretário da Organização Mundial do Turismo, Taleb Rifai, disse acreditar que o Turismo Acessível *“é uma importante oportunidade de negócio”*.

O recente relatório da *“ITB World Travel Trends”*, elaborado pela *IPK International*, afirma que o turismo acessível é um mercado subestimado com *um “enorme potencial económico, que vai aumentar drasticamente nos próximos anos”*. [sublinhado nosso]

A mesma fonte avança também, a título de exemplo, que nos EUA, os adultos com deficiência gastam, todos os anos, cerca de 10,3 mil milhões de euros em viagens. Valor que, de acordo com a presidente da Rede Europeia para o Turismo Acessível³⁸, Lillian Müller, deverá aumentar.

De acordo com a Organização Mundial do Turismo (OMT), em 2010, o turismo representou um volume de 935 milhões de pessoas – dados que permitem estimar que o número de turistas no segmento do Turismo Acessível terá sido de 65 a 75 milhões (se considerarmos que deste total se estima que 7 a 8% correspondem a turistas com alguma limitação).

Tendo em conta que estes turistas tendem a viajar acompanhados, o número pode aumentar significativamente.

A ENAT estima que atualmente existam cerca de 127 milhões de europeus com alguma necessidade específica durante a sua viagem. Na Europa, estima-se que o Turismo Acessível constitui um volume de negócio de cerca de 80 mil milhões de euros, o que representa aproximadamente 15% das receitas turísticas anuais.

Pode afirmar-se que estas tendências têm relevância em grande parte dos segmentos, nomeadamente para aqueles que Lisboa considera de maior importância estratégica, como os Cruzeiros, os *City Breaks* e os Congressos e Eventos Internacionais.

³⁸ European Network for Accessible Tourism - ENAT

6.5. A Capacidade Instalada em Lisboa

Atualmente, **Lisboa já possui alguma oferta turística acessível** no alojamento turístico³⁹, nos transportes e nos equipamentos culturais.

No entanto, a ausência de uma estratégia de articulação entre os agentes turísticos e a falta de promoção das condições de acessibilidade destes espaços e produtos, faz com que Lisboa apareça como um destino turístico pouco acessível.

A oferta existente encontra-se dispersa, pouco organizada e pouco promovida, não estando neste momento a ser rentabilizada para receber este segmento da procura.

Basta observar o caso dos **hotéis** (ver Caixa).

No **sector dos transportes** também já é notória a preocupação em oferecer condições de acessibilidade que permitam o acesso e fruição a pessoas com necessidades especiais.

- Atualmente, Lisboa conta já com sensivelmente 50 **táxis adaptados** (com rampa), mais de 40% da frota da **Carris** possui rampa e lugar reservado para passageiro em cadeira de rodas e 30 estações do **Metro** de Lisboa possuem elevadores que permitem o acesso entre a plataforma e a via pública.
- De acordo com os dados da ANA (**Aeroportos** de Portugal), durante o período de Outubro de 2008 a Julho de 2009 (10 meses) o Serviço *My Way* prestou 38.240 assistências a passageiros com mobilidade condicionada, um número bastante significativo.
- Atualmente, uma parte significativa de turistas que visitam a cidade chega através dos **navios de cruzeiro**. Segundo os números apresentados no *website* oficial do Terminal do Porto de Lisboa, em 2012 foram recebidos 522.604 passageiros e está previsto que durante o ano de 2013 sejam realizadas 364 escalas, equivalente a um total de cerca de 564.000 passageiros. Importa frisar que boa parte destes navios de cruzeiros já tem condições de acessibilidade, e que muitos dos seus passageiros são seniores.

³⁹ Em matéria de acessibilidade os estabelecimentos de Alojamento Local (AL) colocam algumas questões específicas, que os diferenciam dos estabelecimentos hoteleiros e que podem suscitar maiores dificuldades práticas. Segundo a Associação da Hotelaria, Restauração e Similares de Portugal (AHRESP), estes estabelecimentos de AL podem não apresentar uma oferta concentrada num único edifício, ou seja, vulgarmente ocupam parte ou somente frações de edifícios, que, por sua vez, podem ou não pertencer à própria entidade exploradora. Além disso, a sua capacidade de oferta é tendencialmente inferior à dos estabelecimentos hoteleiros (hotéis, apart-hotéis e pousadas).

No que respeita à **oferta museológica e de interesse histórico-cultural** também já se verifica uma preocupação em oferecer condições de acessibilidade que permitam o acesso a pessoas com necessidades especiais. A título de exemplo destaca-se:

- O **Museu Nacional do Azulejo** é um espaço que se encontra preparado para receber pessoas com deficiência auditiva, visual e motora. O museu possui rampas que permitem o acesso através de cadeira de rodas, disponibiliza guias multimédia que permitem a visita autónoma a pessoas com deficiência visual (através de audioguias) e auditiva (através de videoguias com língua gestual portuguesa e sistema de signos internacional) e contém um conjunto de 17 réplicas em relevo com legendagem em Braille.
- O **Oceanário** permite o acesso a pessoas com mobilidade condicionada e disponibiliza um sistema de áudio-guias que pode ser utilizado por pessoas com dificuldades visuais e auditivas leves a moderadas.
- O **Pavilhão do Conhecimento** permite que pessoas com necessidades especiais consigam usufruir das suas exposições e das atividades que levam a cabo ao longo do ano.
- O **Lisboa Story Center** é um espaço recente e encontra-se adaptado para pessoas com mobilidade condicionada. Possui áudio-guias, muitos dos espaços são interativos e a sua interatividade é proporcionada a pessoas de mobilidade condicionada.

TURISMO PARA TODOS NA HOTELARIA DE LISBOA⁴⁰

Uma oportunidade económica pouco aproveitada

Lisboa é um destino de referência a nível internacional, mas poderá aproveitar ainda mais o seu potencial turístico se tirar partido do Turismo para Todos, ou seja, da capacidade de acolher também visitantes com necessidades especiais.

Um inquérito aos hotéis de Lisboa indica, todavia, que a hotelaria lisboeta ainda não despertou para esta oportunidade: a maioria dos responsáveis hoteleiros que participaram no estudo (47,6%) afirmou já ter considerado o Turismo para Todos, mas ponderar ainda se merecia ou não ser desenvolvido.

Um terço (33,3%) dos responsáveis hoteleiros inquiridos considera a aposta na inclusão de clientes com necessidades especiais “*uma questão de responsabilidade/solidariedade social*”, dado que todas as pessoas devem ter acesso ao Turismo.

Quase um quarto (23,8%) reconhece que é uma tendência a nível internacional e quer estar na linha da frente em Portugal. Outro tanto respondeu que a motivação se prende com o respeito pela legislação.

Apenas um décimo (9,5%) dos responsáveis inquiridos vêem no Turismo para Todos um conceito com potencialidades. E outros tantos (9,5%) responderam que a aposta no Turismo para Todos é política internacional da respetiva marca.

A nível internacional, a Organização Mundial do Turismo prevê que, em 2020, 25% dos 1,56 mil milhões de chegadas mundiais serão de pessoas com algum tipo de deficiência ou incapacidade.

Em Portugal, a legislação contempla a existência de alojamento turístico adaptado a pessoas com necessidades especiais. Dos 99 hotéis lisboetas em estudo, 76,77% disponibilizam quartos adaptados, perfazendo, a nível do Concelho, um total de **149 quartos**.

Este valor equivale, no entanto, a uma média de apenas 1,5 quartos adaptados por hotel, e a 1,3% do número total de quartos existentes em Lisboa.

Outro aspeto que merece ser realçado é a (falta de) acessibilidade eletrónica nos sítios dos hotéis de Lisboa: nenhum dos 99 hotéis avaliados cumpria as normas *Web Content Accessibility Guidelines, 2.0* recomendadas pelo Consórcio W3C.

Outro indicador da importância atribuída pelos hotéis de Lisboa aos potenciais clientes com necessidades especiais é que, embora 76,7% dos hotéis tenham de facto quartos adaptados a pessoas com deficiência, apenas 46,9% referem esta mais-valia nos respetivos *websites*.

⁴⁰ Artigo preparado por Dora Alexandre, Mestre em Turismo, com base no seu estudo “*Turismo para Todos na Hotelaria de Lisboa: um custo ou um investimento?*”, realizado para o Mestrado na Escola Superior de Hotelaria e Turismo do Estoril.

6.6. Da teoria à Prática

Para promover a Acessibilidade é necessário, antes de mais, analisar e avaliar as infraestruturas, os equipamentos e os serviços turísticos existentes, procurando assim a melhor solução para eliminar as barreiras existentes e prevenir o aparecimento de novos obstáculos.

Muitas vezes, as soluções mais adequadas passam por pequenas intervenções físicas ou, até mesmo, pela aquisição de equipamento técnico que apoia este público. Para tal, é importante conhecer as especificidades próprias deste segmento da procura de modo a que as soluções vão ao encontro das suas reais necessidades.

Aquando da transformação da procura turística potencial em efetiva, o turista considera, analisa e avalia um conjunto de parâmetros que podem condicionar a seleção do destino e dos locais a visitar.

A juntar a estes parâmetros, essencialmente de ordem física, pode-se acrescentar algumas medidas que os agentes turísticos podem adotar para garantir a satisfação do cliente ao nível do atendimento prestado, nomeadamente:

- Acessibilidade nos espaços públicos (ver Caixa);
- Acessibilidade nos transportes, alojamento, restauração e atracões turísticas;
- Existência de informação turística que contemple as acessibilidades dos locais;
- Existência de sinalética adequada;
- Possibilidade de participar em atividades e eventos turísticos acessíveis;
- Disponibilidade de informação fiável para cada tipo de necessidade;
- Prontidão, respeito e dignidade no atendimento ao público com deficiência ou incapacidade;
- Conhecimento das necessidades específicas de cada incapacidade.

POR LISBOA, ANDAR, ANDAR

Os inquéritos ao grau de satisfação realizados regularmente pelo Observatório do Turismo de Lisboa⁴¹ revelam que os turistas andam a pé. E muito.

Em 2010, por exemplo:

- “Andar a pé” foi o **modo de deslocação mais usado** (92,6% dos inquiridos);
- “Passear a pé” foi a quarta **atividade mais praticada** (79,5% dos inquiridos).

⁴¹ Inquérito ao Grau de Satisfação, Região de Lisboa, Acumulado de 2010

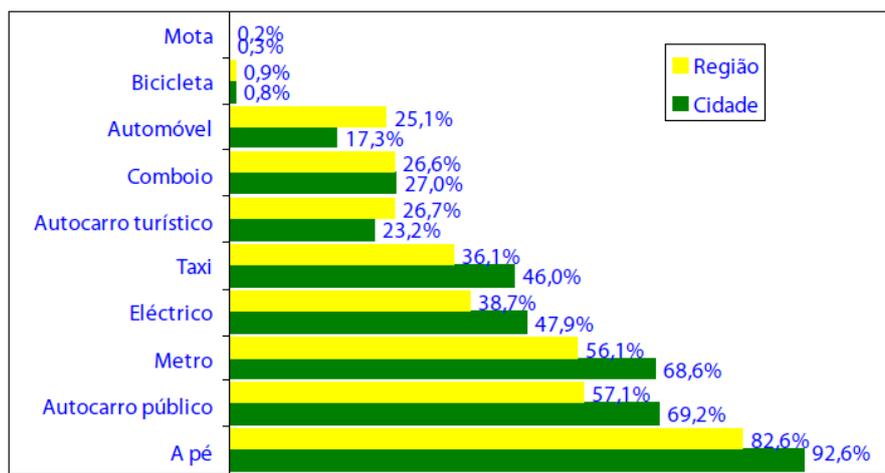


Gráfico 7.1.a – Meios de Deslocação em Lisboa

(fonte: Observatório Turismo de Lisboa, 2010)

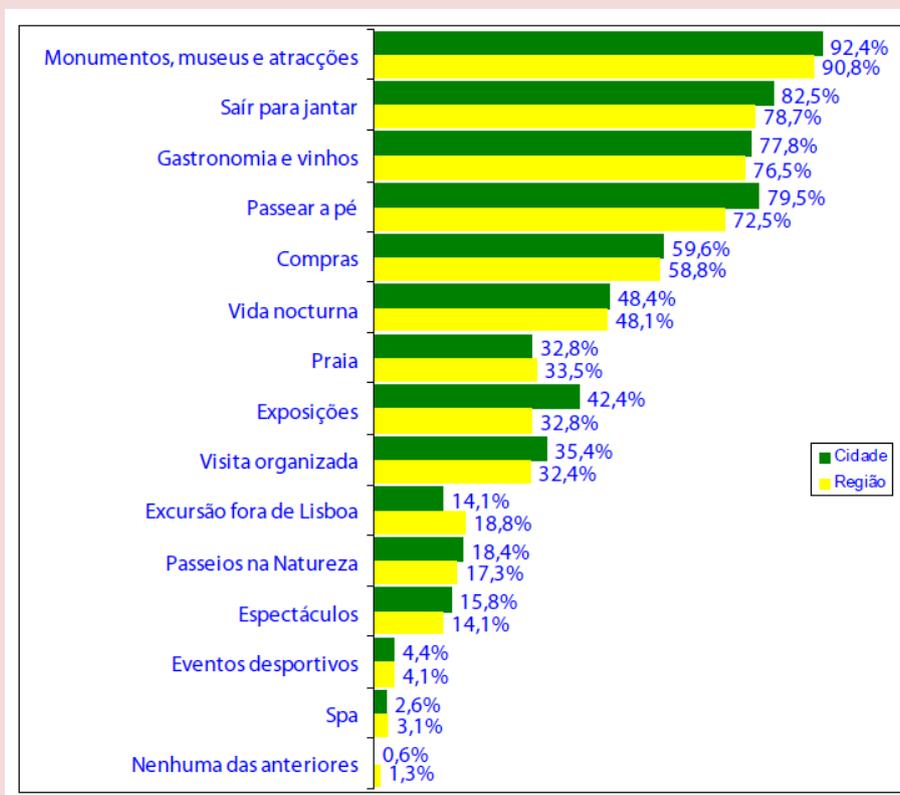


Gráfico 7.1.b – Atividades mais Praticadas

(fonte: Observatório Turismo de Lisboa, 2010)

Onde é que é mais provável haver concentração de fluxos pedonais de turistas?

O cálculo do potencial pedonal⁴² com base nos pólos geradores que têm interesse turístico (Mapa 7.1.c) não só aponta para as zonas onde essa concentração é mais provável, como

⁴² Para saber mais sobre o Mapa de Potencial Pedonal, consultar Volume 2, Capítulo 4.

também deixa bem claro que é perfeitamente possível identificar as áreas de intervenção mais relevantes na ótica da promoção do Turismo, o Acessível.



Mapa 7.1.c – Potencial Pedonal considerando apenas os polos geradores ligados ao Turismo

6.7. Potencialidades e Constrangimentos

Com o objetivo de desenvolver ações integradas, transversais e úteis, que tivessem em consideração a oferta e a procura turística e, conseqüentemente, os propósitos económicos e sociais, congregaram vários *stakeholders* numa sessão de trabalho alargada.

Para melhor perceber os desafios e as oportunidades que Lisboa enfrenta enquanto destino de Turismo Acessível, foi solicitado aos participantes que perspetivassem quais são as principais potencialidades e os principais constrangimentos.

6.7.1. Potencialidades

A rentabilização da capacidade já instalada pode tirar partido das seguintes potencialidades:

- **Destino com notoriedade internacional e com capacidade de atração**
Lisboa tem alojamento turístico de excelência, associado a cadeias hoteleiras de renome, bem como unidades de restauração de qualidade, que premeiam a gastronomia portuguesa e os seus vinhos.

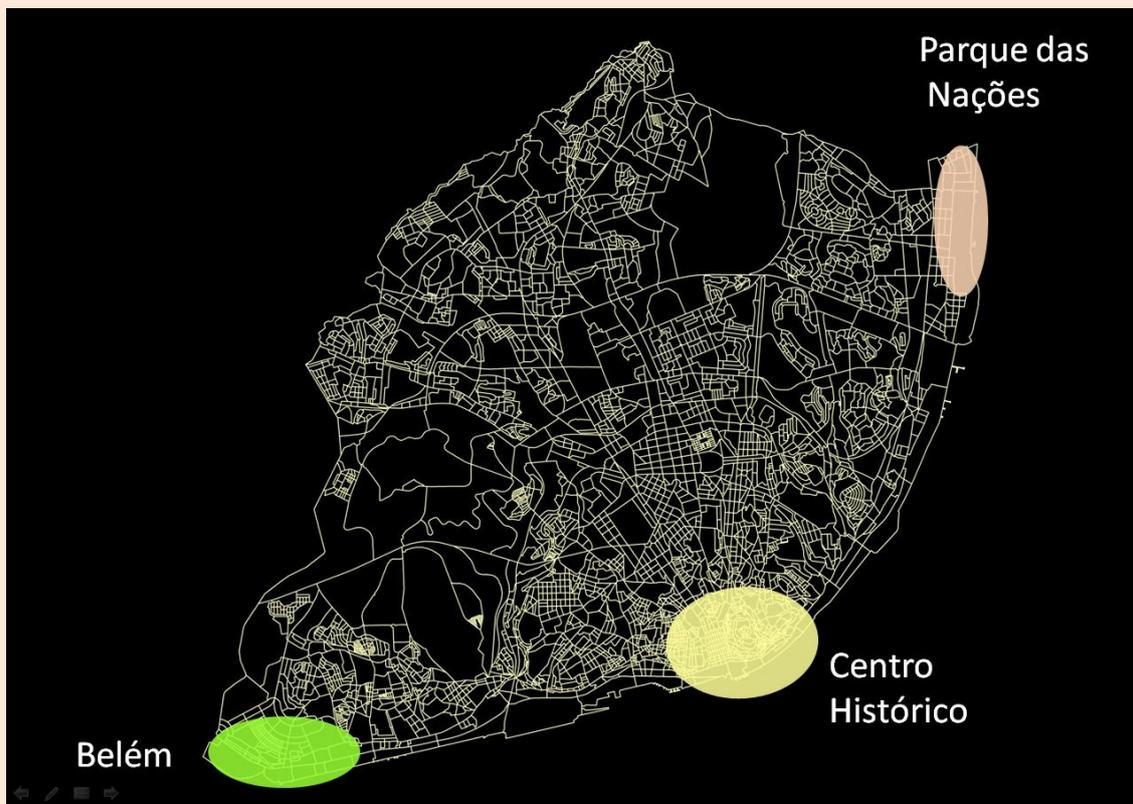
- **Recursos endógenos com potencial turístico**
Lisboa apresenta recursos atrativos à prática do turismo, tais como: património natural e cultural de grande riqueza; um clima agradável e ameno; tradição, história e identidade; um espírito hospitaleiro.
- **Existência de legislação**
Existência de legislação específica, que exige acessibilidade, e que fará aumentar, ao longo dos próximos anos, a oferta acessível, seja fomentando a progressiva adaptação das unidades existentes, seja exigindo acessibilidade integral, de raiz, nas novas unidades.
- **Capacidade instalada**
Atualmente Lisboa apresenta oferta acessível ao nível dos transportes públicos, alojamento, restauração, comércio e atrações turísticas. O Parque das Nações, é a zona da cidade que oferece melhores condições de acessibilidade, com áreas amplas, piso regular, passeios rebaixados e semáforos com temporizador.
- **Mercado turístico**
Existência de um mercado turístico que beneficia das acessibilidades, com tendência de crescimento.
- **Reconhecimento político**
Reconhecimento, por parte do sector público, da importância da acessibilidade no turismo, sendo prova disso: a elaboração do Plano de Acessibilidade Pedonal de Lisboa e as recomendações da Assembleia da República para a promoção do Turismo Acessível.
- **Boas práticas**
Existência de iniciativas, por parte do Turismo de Portugal, I. P., que promovem o Turismo Acessível, como por exemplo, o *“Guia de Boas Práticas de Acessibilidade na Hotelaria”*, a existência da Subcomissão 8 – *“Turismo Acessível”* (integrada na Comissão Técnica 144 – Qualidade no Turismo) que está a desenvolver uma Norma de Serviços. Ao nível de projetos infraestruturais destaca-se o Museu Nacional do Azulejo, o Museu Concelhio da Batalha, o projeto *“Lousã, Destino de Turismo Acessível”* e o projeto *“Praia Acessível”*. No que respeita a formação, salienta-se a conceção de um pacote formativo intitulado de *“Turismo Inclusivo”* que transmite técnicas de atendimento a pessoas com necessidades especiais⁴³. Por fim, destaca-se a elaboração do portal virtual o *“Portugal Acessível”*, que disponibiliza as condições de acessibilidade da oferta turística em Portugal, desenvolvido pela Associação Salvador.

⁴³ Desenvolvido em parceria pela CECD Mira Sintra e Perfil.

6.7.2. Constrangimentos

A rentabilização da capacidade já instalada pode ser prejudicada pelos seguintes constrangimentos:

- **Falta de formação, informação e promoção**
Falta de formação e competências dos recursos humanos ao nível do atendimento inclusivo. Existem também fragilidades no que respeita à informação turística acessível e à promoção da capacidade instalada.
- **Existência de barreiras**
Existência de obstáculos físicos no espaço público (passeios estreitos, falta de sinalética, piso irregular, mobiliário urbano mal colocado, ausência de passeios rebaixados, etc.). A realidade é pouco favorável no que respeita a uma oferta turística acessível diversificada e de qualidade.
- **Desarticulação dos agentes**
Ausência de articulação entre os agentes turísticos e, por vezes, falta de sensibilização para esta temática.
- **Desconhecimento dos agentes**
Desconhecimento dos agentes turísticos sobre a oportunidade económica que está inerente ao Turismo Acessível e sobre as deficiências e incapacidades, não sabendo como lidar com elas.
- **Inexistência de planeamento estratégico e operacional**
Ausência de planeamento estratégico, coordenação e fiscalização que promova a acessibilidade no sector turístico. Existe uma necessidade de definir prioridades de intervenção.
- **Crise económica**
Conjuntura atual pouco favorável a investimentos financeiros.
- **Falta de sensibilização**
Falta de mobilização da sociedade para a importância das condições de acessibilidade.



Percursos Turísticos para Visitantes em Cadeira de Rodas⁴⁴

Quando uma pessoa visita uma nova cidade ou local, procura na internet e compra livros sobre o que se pode visitar. A história, os monumentos, a cultura... basicamente quer saber como pode usufruir ao máximo da sua experiência nesse sítio.

Para isso, precisa de arranjar um mapa ou utiliza aplicações que tenha no telemóvel ou outras tecnologias que possua, que ajudem a orientar e a encontrar o que se quer.

Hoje em dia, quer sejamos um turista que gosta de andar com o mapa de papel na mão ou utilizando o telemóvel/tablet, os mapas a que temos acesso mostram apenas as ruas das cidades e os pontos de interesse turístico, com mais ou menos detalhe, mas continuamos a não encontrar informação sobre a acessibilidade dos percursos. Ou seja, para pessoas sem qualquer limitação motora até poderá não ter qualquer interesse este tipo de informação, mas para quem as tem, nomeadamente pessoas que se movimentem em cadeiras de rodas, já será extremamente útil poder ter um mapa que lhes indique se conseguem ou não percorrer determinada rua, para chegar ao museu, monumento, jardim... que estão a ver no mapa. Já não vão ter de perder tempo, numa busca por tentativa e erro de caminhos entre os vários pontos de interesse.

⁴⁴ Artigo preparado por Inês Coutinho, investigadora associada da Equipa do Plano.

Este projeto piloto procura dar uma resposta a esta ausência de informação. Para isso, pretende-se encontrar caminhos ótimos (ou, pelo menos, os menos maus...) que unam os vários pontos de interesse numa visita à cidade de Lisboa. Sabe-se desde já que a cidade ainda tem algumas limitações na acessibilidade da sua rede pedonal e nas passagens de peões, para além das suas características topográficas, que dificultam a mobilidade pedonal em certas áreas.

No entanto, compreendeu-se que já se poderiam realçar os percursos que permitem a uma pessoa em cadeira de rodas visitar Lisboa. Não se pretende com isto fazer um levantamento de toda a rede pedonal e passagens de peões acessíveis, mas sim, num exercício de procura dos caminhos mais diretos ou mais interessantes, atribuir-lhes o seu grau da acessibilidade a pessoas em cadeiras de rodas, criando uma sugestão de visita.



Para a organização do trabalho, decidiu-se que se deveriam identificar as **principais áreas** de turismo em Lisboa, definindo-se assim as áreas de Belém, Centro da Cidade e Parque das Nações.

Utilizando um *software* de sistemas de informação geográfica, foi assim possível vetorizar os percursos, com os atributos referentes a cada troço do percurso. Tiveram-se em conta a largura livre dos passeios, a qualidade do pavimento, os declives e os ressaltos nas passagens de peões. Posteriormente decidiu-se que para uma melhor leitura, se poderia criar uma escala de dificuldade através da cor dos troços:

- Um troço **verde** não apresenta qualquer dificuldade à passagem de uma pessoa em cadeira de rodas que vá sozinha;
- Num troço **laranja** já há pelo menos um atributo fora dos parâmetros da acessibilidade em cadeira de rodas;
- Num troço **vermelho** existem dois ou mais atributos negativos (sendo que o troço é mercado porque, apesar das falhas, é ainda assim, de todos, o melhor caminho encontrado entre pontos de interesse).

Para além deste sistema de cores, decidiu-se que para passagens de peões, o caminho continuaria representado como contínuo, caso apresentasse um ressalto inferior a 2%, senão existe um hiato no percurso, enquadrado por ícones representativos.



Como este é um mapa que ajuda à circulação de um turista, não só se encontram indicados os museus, monumentos e outros pontos de interesse turístico, mas também paragens de transporte público acessíveis, parques de estacionamento e casas-de-banho acessíveis.

Como foi referido no início, é útil que esta informação se encontre tanto em formato digital como em papel. Para isso, criou-se um ficheiro com esta informação, carregável no *Google Earth* e também se irão criar mapas impressos ou em formato PDF.

6.8. Visão prospetiva de uma Lisboa Acessível

Âmbito de atuação	Objetivos para 2017
Sensibilização	<ul style="list-style-type: none">• Comunidade geral mais consciente e sensibilizada para a importância da acessibilidade.
Acesso ao espaço público e meio edificado	<ul style="list-style-type: none">• Melhoria substancial da acessibilidade do espaço público.• Articulação e acessibilidade nas interfaces de transportes.• Equipamentos e conteúdos culturais mais acessíveis.• Existência de um Percorso Cultural Acessível, que contemple os espaços mais emblemáticos de Lisboa.
Formação	<ul style="list-style-type: none">• Recursos humanos com competências inclusivas ao nível dos serviços
Informação e Promoção	<ul style="list-style-type: none">• Reconhecimento de Lisboa como Destino Acessível• Existência de um sistema de recolha de dados estatísticos que permita aferir as necessidades da população;• Informação fidedigna da acessibilidade dos serviços e equipamentos.• Elaboração de uma estratégia de marketing turístico que envolva vários atores.• Existência de portal virtual que disponibilize informação sobre as condições de acessibilidade dos serviços, equipamentos e locais.

6.9. Proposta de Ação Municipal

Depois de uma breve análise do potencial de Lisboa para o desenvolvimento da acessibilidade como suporte para conquistar novos segmentos turísticos, conseguimos concluir que é indiscutível o valor acrescentado que o Turismo Acessível pode trazer ao sector, que se materializa não só na oportunidade económica que está inerente ao mercado, mas também num acréscimo de segurança e qualidade dos serviços.

Para que o sector se possa munir de condições que valorizem e promovam a acessibilidade em Lisboa, propõe-se um conjunto de intervenções, de diversos âmbitos, que tem como objetivo tornar Lisboa uma cidade mais atrativa para este mercado que valoriza as acessibilidades.

Na atividade turística, é na ligação entre a oferta e a procura que está a chave do sucesso, daí a importância de se criar ferramentas de articulação que aproximem estas duas dimensões.

Para melhorar a organização da oferta turística acessível é importante determinar mecanismos, sejam estes de gestão, responsabilização ou comprometimento.

No entanto, para além das intervenções de ordem física, o sucesso de tornar Lisboa uma Cidade para Todos, dependerá em grande parte do grau de mobilização e adesão da população local.

Uma vez que os agentes turísticos, em particular, e a comunidade local, em geral, são parte integrante e, essencial, no processo de promoção da acessibilidade, as ações propostas pelo Plano de Acessibilidade Pedonal de Lisboa apostam num forte envolvimento e articulação.

De seguida, são apresentadas um conjunto de ações que premeiam as necessidades do mercado e a rentabilização da oferta turística acessível já instalada, de modo a ir ao encontro dos três grandes objetivos deste plano: prevenir a criação de novas barreiras, promover a adaptação progressiva dos espaços e edifícios já existentes e mobilizar a comunidade para a criação de uma cidade para todos.

6.9.1. Ações

DT 02

Captação de Emissores Chave

(Procedimento)

Definir, programar e executar uma série de tarefas para identificação e contacto com emissores chave de turistas que precisam de acessibilidade, nomeadamente: 1) agências de viagens que nos principais países emissores se especializam em Turismo Acessível; 2) entidades organizadoras de eventos internacionais que envolvam números consideráveis de participantes com deficiência (congressos, eventos desportivos, etc.). Preparar e enviar informação fiável e atualizada sobre as condições de acessibilidade na cidade, com especial enfoque na capacidade instalada. Definir e informar sobre os apoios logístico que a CML e os diferentes turísticos podem disponibilizar na organização de eventos internacionais. O desenvolvimento do programa deve fomentar a parceria e o envolvimento ativo da Associação de Turismo de Lisboa e de outras entidades representativas dos agentes turísticos.

DT 03

Roteiros para Turistas em Cadeira de Rodas

(Informação Pública)

Completar, afinar, operacionalizar e divulgar o sistema de roteiros para turistas em cadeira de rodas, com base em informação georreferenciada e elementos complementares. A informação deve ser disponibilizada através do sítio e Internet da CML e de outros suportes considerados adequados. Deve ser dada prioridade à caracterização das áreas de Belém, Baixa/ Chiado e Parque das Nações.

DT 04

Aqui Estamos

(Informação e Sensibilização Pública)

Informar e sensibilizar os agentes turísticos para o conceito e a oportunidade económica do Turismo Acessível. Conceber e executar ações de divulgação e suportes complementares junto de empresários e profissionais do setor, em particular da hotelaria, da restauração e animação turística. Deve procurar-se a colaboração ativa neste esforço de organizações representativas da comunidade de pessoas com deficiência, da Associação de Turismo de Lisboa, do Turismo de Portugal, do INR e de associações representativas do setor.

7. Acesso ao Voto

A livre participação nas eleições pressupõe o livre acesso à assembleia de voto. As leis eleitorais encarregam a Câmara Municipal de seleccionar 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.

7.1. Introdução

Em 2009, no âmbito dos trabalhos da Secção I – Acessibilidade, do Conselho Municipal para a Inclusão das Pessoas com Deficiência, foi analisada a questão da acessibilidade ao voto por um grupo de trabalho constituído por 10 organizações representativas de pessoas com deficiência⁴⁵.

Este grupo elaborou uma Carta de recomendações à Câmara Municipal de Lisboa que serve de base às considerações que se seguem.

“De acordo com a legislação portuguesa em vigor, gozam de capacidade eleitoral activa os cidadãos portugueses maiores de 18 anos, bem como alguns estrangeiros no caso de eleições para órgãos das autarquias locais (artigo 1º da Lei 14/79, de 16 de Maio, e artigo 2º da Lei Orgânica 1/2001, de 14 de Agosto).

Para que os cidadãos possam exercer o seu Direito ao Voto, a lei impõe apenas a obrigatoriedade do recenseamento eleitoral.

Em Portugal, como em qualquer Estado democrático, vigora o princípio da Universalidade do direito ao voto, bem como da obrigatoriedade de este ser secreto, não podendo nenhum cidadão ser obrigado a revelar o seu sentido de voto.

De acordo com o artigo 3º da lei n.º 46/2006, de 28 de Agosto, ocorre discriminação indirecta sempre que uma disposição, critério ou prática aparentemente neutra seja susceptível de colocar pessoas com deficiência numa posição de desvantagem comparativamente com outras pessoas.

O artigo 4º, alínea j) dessa mesma lei considera como acto discriminatório a adopção de prática ou medida por parte de qualquer empresa, entidade, órgão, serviço, funcionário ou agente da administração directa ou indirecta do Estado, das Regiões

⁴⁵ “Carta de Recomendações à Câmara Municipal de Lisboa - Acessibilidade aos locais e boletins de voto”. 2009. Subscrita por ACAPO, ADFA, AFAS, APD, APS, CERCI-Lisboa, CNAD, CRINABEL, Fundação LIGA e Fundação Raquel Martin Sain.

Autónomas ou das autarquias locais, que condicione ou limite a prática do exercício de qualquer direito.

O modo como está concebida a votação, a natureza do boletim de voto, e as características físicas de algumas assembleias de voto e locais de recenseamento inviabiliza a plena participação das pessoas com deficiência no acto eleitoral, consubstanciando uma forma de discriminação indireta destas mesmas pessoas.”

Embora tenham sido detetados por este grupo de trabalho diversos problemas no acesso ao voto por parte das pessoas com deficiência e/ou mobilidade condicionada relacionados com o processo de votação, a confidencialidade do voto e o local do exercício do mesmo, é unicamente neste último problema (a seleção do local) que a CML tem responsabilidades e poder de intervenção.

REVÉS ■ ACESSOS E BUROCRACIAS LEVAM DEFICIENTE A DESISTIR

Falta de acessibilidades trava vontade de votar

Mais de uma centena de eleitores forçados a serem abstencionistas

MANUELA GUERREIRO

Carlos Dinis tem 41 anos e nunca votou na vida. “Por mero desinteresse”, segundo confessa. Desta vez, porém, estava apostado em que as coisas fossem diferentes. Quando se pôs a caminho da Escola EB 2/3 Piscinas, nos Olivais, não sabia ainda a quem iria dedicar o seu voto. As dificuldades que encontrou como deficiente motor e as burocracias enquanto eleitor levaram-no a desistir duas horas depois. Para a estatística, vai continuar a constar como abstencionista. Mas não será o único. Mais de uma centena de pessoas não conseguiram ontem exercer o seu direito de voto devido a dificuldades nos acessos e a burocracias várias.

As dificuldades que encontrou como deficiente motor e as burocracias enquanto eleitor levaram-no a desistir duas horas depois.

Para a estatística, vai continuar a constar como abstencionista. Mas não será o único.

▲ AS DIFICULDADES NO ACESSO AOS LOCAIS DE VOTO ACABARAM POR DEMOVER UM DEFICIENTE MOTOR

7.2. Localização das Assembleias de Voto

A escolha dos locais das assembleias de voto é da responsabilidade da Presidência da Câmara (artigo 69º da Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de Agosto), estando definido na mesma legislação que os locais escolhidos para mesas de voto nos atos eleitorais “*respeitem as indispensáveis condições de capacidade, acesso e segurança.*”

Existe mesmo uma recomendação do Secretariado Técnico de Apoio ao Processo Eleitoral (STAPE)⁴⁶ aos Presidentes de Câmara, para que *“na determinação dos locais de funcionamento das assembleias eleitorais seja tida em conta a sua boa acessibilidade e a necessidade de funcionarem preferencialmente em pisos térreos de modo a que seja facilitada a votação dos deficientes, idosos e doentes.”*

Apesar da legislação existente e das recomendações do STAPE, é ainda comum existirem Assembleias de Voto cujo acesso é feito por degraus, sem rampas ou elevadores em alternativa.

Por outro lado, embora esteja definido que as assembleias de voto devam ser acessíveis nada é referido sobre a envolvente urbana, sabendo-se que muitas vezes esta não oferece condições de acessibilidade e/ou segurança para as pessoas com deficiência ou mobilidade condicionada.

7.3. Recomendações da Comunidade

Após revisão da legislação e identificação dos constrangimentos existentes, as referidas organizações representativas da comunidade de pessoas com deficiência fizeram as seguintes recomendações à CML:

- **Lista de Verificação**
“Que seja elaborada e implementada pela CML, em colaboração com as Pessoas com Deficiência, uma lista de verificação para aferir a acessibilidade dos locais destinados ao funcionamento das assembleias de voto, a qual deve incluir a sinalética montada para o ato eleitoral.”
- **Piso Térreo**
“Que, preferencialmente, as secções de voto sejam instaladas em salas de piso térreo.”
- **Eliminação de Barreiras**
“Que, até à adaptação definitiva desses locais, se eliminem as barreiras acima citadas, através da colocação de rampas temporárias ou meios mecânicos de acesso aos pisos superiores (de acordo como DL 163/2006, de 8 de Agosto).”
- **Escolha de Novo Local**
“Sendo impossível a adaptação dos espaços destinados a servir de assembleias de voto, deve ser escolhido um novo local que reúna as condições necessárias para o efeito.”

⁴⁶ Lei Orgânica nº 1/2001 de 14 de Agosto - Anotada e comentada - Maria de Fátima Abrantes Mendes e Jorge Miguéis. http://www.cne.pt/sites/default/files/dl/legis_leoal2001_annotada.pdf

7.4. Proposta de Ação Municipal

7.4.1. Orientações

Considerando-se tecnicamente corretas e, de uma forma geral, viáveis, as recomendações feitas pelo CMIPD, propõe-se a sua adoção como orientações da CML nesta Questão Chave.

O facto de já haver responsabilidades definidas em matéria de seleção dos locais desaconselha a duplicação de responsáveis.

Deve apostar-se no apoio ao exercício dessas responsabilidades, nomeadamente fornecendo uma ferramenta de trabalho que sistematize as condições de acessibilidade exigíveis e que facilite a sua verificação *in loco* nos diversos espaços.

7.4.2. Ações

DT 05

Guião de Verificação da Acessibilidade em Assembleias de Voto

(Ferramenta de trabalho)

Recolher e sistematizar as normas técnicas de acessibilidade aplicáveis à instalações das Assembleias de Voto, sob a forma de Guião de Verificação (*checklist*), para aplicação no diagnóstico das condições de acessibilidade em edifícios em que esteja prevista, ou já efetuada, a instalação de Assembleias de Voto. O Guião deve ter uma linguagem clara e acessível, e as ilustrações técnicas necessárias à sua boa compreensão e aplicação. Deve ser disponibilizado aos serviços municipais com intervenção no processo, às Juntas de Freguesia e no sítio de Internet da CML, para consulta livre. Deve ser feito um esforço específico para divulgação do Guião junto do público-alvo.

8. Abertura de Exceções (DL 163/2006)

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.

8.1. Introdução

O DL 163/2006 exige a adaptação das edificações⁴⁷ que já existiam à data da sua entrada em vigor. Essa adaptação consiste na eliminação das desconformidades com as normas técnicas de acessibilidade aprovadas pelo mesmo decreto.

Para cumprimento desta exigência de adaptação é definido um prazo. Este prazo não abrange os edifícios habitacionais⁴⁸.

A adaptação de edificações existentes implica diferentes tipos de intervenção física, que podem variar consideravelmente quanto ao grau de dificuldade, quanto ao custo e, nalguns casos, quanto ao impacto no património histórico edificado.

Para evitar que a aplicação de exigências gerais a casos específicos possa gerar obrigações impraticáveis ou desproporcionais, o DL 163/2006 prevê a possibilidade de se abrirem exceções ao integral cumprimento das normas técnicas de acessibilidade. Por outras palavras, admite-se que algumas desconformidades não sejam eliminadas, ou que o sejam num espaço de tempo mais alargado.

Para regular a abertura de exceções, o DL 163/2006 define um mecanismo próprio, que integra critérios, princípios, e procedimentos específicos⁴⁹.

⁴⁷ Nos termos do Regime Jurídico da Urbanização e Edificação (DL 555/99, com a redação dada pela Lei 60/2007), o termo “edificações” inclui a Via Pública.

⁴⁸ Os edifícios habitacionais não estão, por isso, obrigados a realizar estas adaptações. Pela mesma razão, às operações urbanísticas em edifícios habitacionais não se aplica este regime de exceções, aplicando-se antes o princípio da garantia do existente consagrado no artigo 60.º do Regime Jurídico da Urbanização e Edificação (na sua redação atual), que está vertido no artigo 3.º, n.º 2, do DL 163/2006.

⁴⁹ Cf. Artigo 10.º

Ao defini-lo, em 2006, o legislador considerou “*um ponto fundamental*” a “*introdução de mecanismos **mais exigentes***” do que os que existiam no decreto anterior⁵⁰. [sublinhado nosso]

O rigor e a transparência na abertura de exceções são importantes para o **cumprimento efetivo** das exigências legais (ao prevenir exigências inviáveis, confere mais força às que são viáveis), para a **salvaguarda dos direitos** dos cidadãos (previne o recurso abusivo à figura da exceção), para a **segurança jurídica** das entidades que estão obrigadas a realizar adaptações ou a fiscalizar a sua realização, e também para o seu **bom nome**⁵¹.

8.2. Mecanismo

São definidos três **critérios**. A eliminação das desconformidades não é exigível quando as obras necessárias à sua execução:

- Sejam “*desproporcionadamente difíceis*” (critério da **dificuldade**);
- Requeiram “*a aplicação de meios económico-financeiros desproporcionados ou não disponíveis*” (critério do **custo**);
- Afetem “*sensivelmente o património cultural ou histórico, cujas características morfológicas, arquitetónicas e ambientais se pretende preservar*” (critério da **salvaguarda**).

São definidos dois **princípios**:

- O da **exceção pontual** (a abertura de exceção ao cumprimento de uma norma não justifica, por si só, a abertura de exceção a nenhuma outra norma⁵²);
- O da avaliação **casuística** (nos imóveis que revistam especial interesse histórico e arquitetónico⁵³).

⁵⁰ Cf. DL 163/2006, Preâmbulo: “*Outro ponto fundamental deste novo regime jurídico reside na introdução de mecanismos mais exigentes a observar sempre que quaisquer exceções ao integral cumprimento das normas técnicas sobre acessibilidades sejam concedidas, nomeadamente a obrigatoriedade de fundamentar devidamente tais exceções, a apensação da justificação ao processo e, adicionalmente, a publicação em local próprio para o efeito.*”

⁵¹ Tornar público o devido cumprimento dos critérios e dos procedimentos definidos na legislação para a manutenção de desconformidades é muito importante para prevenir mal-entendidos e a perceção de que uma entidade não respeita a lei ou não a faz cumprir.

⁵² Cf. Artigo 10.º, n.º 5: “*Se a satisfação de alguma ou alguma das especificações contidas nas normas técnicas for impraticável devem ser satisfeitas todas as restantes especificações.*” Por exemplo: numa rua muito inclinada pode não ser exigível reduzir a inclinação, mas isso, por si só, não justifica que não sejam asseguradas a largura livre de circulação no passeio.

⁵³ Cf. Artigo 10.º, n.º 8: “*A aplicação das normas técnicas (...) a edifícios e respectivos espaços circundantes que revistam especial interesse histórico e arquitectónico, designadamente os edifícios classificados ou em vias de classificação, é avaliada caso a caso e adaptada às características específicas do edifício em causa, ficando a sua aprovação dependente do parecer favorável [das atuais direções regionais de património e cultura].*”

São definidos **procedimentos** para o pedido, concessão e publicação das exceções, nos termos dos quais:

- É à entidade que tem o dever de cumprir as normas (e portanto de adaptar a edificação) que compete **solicitar** a exceção;
- A exceção deve ser sempre devidamente **fundamentada**, com base nos critérios definidos para o efeito (dificuldade, custo, salvaguarda);
- É à entidade que tem o dever de fiscalizar o cumprimento do DL 163/2006 que compete apreciar e **decidir** sobre a concessão de exceção;
- Também essa decisão tem de ser devidamente **fundamentada**, cabendo à entidade fiscalizadora expressar e justificar os motivos que legitimam o incumprimento (com base nos fundamentos apresentados pelo requerente);
- A justificação dos motivos que justificam a exceção fica “*apensa ao processo*”⁵⁴ e **disponível para consulta pública** – no caso de edificações pertencentes a particulares, essa publicitação é feita no sítio da **Internet** do município respetivo, e no caso de edificações pertencentes a entidades públicas, através de **relatório anual** (também disponibilizado no sítio de Internet oficial do Município).

8.3. Problemas

Nesta questão chave foram identificados três tipos de problemas:

- **Discricionariedade excessiva;**
- **Indefinição de procedimentos, responsabilidades e ferramentas;**
- **Desconhecimento (ou falhas na compreensão) do mecanismo.**

Estes problemas decorrem do facto de não existir um entendimento sólido, claro e transversal aos vários serviços da CML sobre a forma de lidar com o mecanismo de abertura de exceções definido pelo DL 163/2006.

Estes problemas colocam em causa:

- A **segurança jurídica** da CML⁵⁵ (tanto no domínio da fiscalização dos particulares como no domínio da adaptação das suas próprias edificações);
- A **produtividade** dos serviços e dos técnicos;
- Os **direitos dos particulares**, e as suas expectativas.

⁵⁴ Quando haja lugar a controlo prévio, se particular, ou a um processo intrno de controlo e aprovação hierárquica, se público.

⁵⁵ Incluindo, em várias situações, também a segurança dos seus responsáveis e técnicos.

8.3.1. Discricionariedade Excessiva

Os critérios para a abertura de exceções (dificuldade, custo, salvaguarda) foram definidos de forma a reservar uma margem de discricionariedade.

Essa margem é uma característica essencial deste tipo de critérios, que fazem a articulação entre princípios gerais e casos específicos.

Sem prejuízo dessa margem, deve contudo notar-se que uma condição essencial para a correta aplicação destes critérios é a **coerência**: a entidade que os aplica deve tratar de forma igual casos iguais, e de forma diferente casos diferentes.

No caso da CML, assegurar essa coerência é um desafio, por várias razões:

- Na fiscalização dos particulares, a CML tem de lidar com uma grande variedade de situações, quer devido ao tipo de uso (de estabelecimentos particulares de ensino a estabelecimentos de restauração, de farmácias a edifícios de escritórios), quer devido ao tipo de edifício (configuração, método construtivo, etc.);
- Na gestão (e adaptação) das edificações municipais, a CML tem de lidar com uma variedade que também é substancial, tanto ao nível dos usos (via pública, mercados, museus, escolas básicas, etc.), como das características construtivas, como do valor patrimonial;
- Como instituição pública, a CML tem de assegurar a coerência entre o que exige aos particulares e o que exige de si mesma;
- Como organização, a CML tem de ter em conta que a sua ação decorre das ações dos seus funcionários.

Se a margem de discricionariedade é indispensável à Lei, a coerência é indispensável à organização. Se os critérios forem convertidos em orientações detalhadas e rígidas, perde-se a margem de discricionariedade. Se a organização não transmitir aos seus membros nenhuma orientação que, mesmo sendo geral (e por ex., exemplificativa), apoie a compreensão e aplicação dos critérios, a discricionariedade ameaçará a coerência.

Refere o DL 163/2006:

- Obras **“desproporcionadamente difíceis”**
Sendo a *“desproporção”* uma relação entre grandezas, que tipos de elementos podem ser usados como referência para essa comparação, ou que tipos de comparação podem ser, a título exemplificativo, indicadas como admissíveis? Métodos construtivos correntes *versus* métodos construtivos especiais, que envolvam materiais, equipamentos ou técnicas pouco disponíveis? Intervenções simples (por ex., alteração de compartimentos, alargamento de portas, aposição de corrimãos, etc.) *versus* intervenções que envolvam alterações relevantes na estrutura portante (por ex., desvio de pilar) ou nas infraestruturas de águas ou esgotos? Outras?

- Aplicação de **“meios económico-financeiros desproporcionados”**
Sendo a *“desproporção”* uma relação entre grandezas, que tipos de elementos podem ser usados como referência para essa comparação, ou que tipos de comparação podem ser, a título exemplificativo, indicadas como admissíveis? A comparação do custo de adaptação com o custo original do edifício? Ou com o custo de construção por m2? Outras?
- Aplicação de **“meios económico-financeiros não disponíveis”**
Sendo estabelecido um prazo limitado para realização das adaptações, e assumindo-se a possibilidade de a exceção ter como consequência o alargamento desse prazo e não o completo abandono da obrigação de adaptar, a indisponibilidade que aqui está em causa não é pontual mas sim **estrutural**. Que tipo de fundamentação pode ser, por exemplo, indicada como admissível, e com base em que tipo de elementos? Por comparação com a estrutura de receitas e despesas da organização? Por comparação com os valores de que a organização dispõe para investir (por ex., na gestão e manutenção do seu parque edificado)?
- Obras **“que afetem sensivelmente o património cultural ou histórico”**
Estando apenas em causa o impacto sobre as características que *“se pretende preservar”*, ou seja, sobre aquelas características específicas que estão na base do valor cultural ou histórico, por afetar *“sensivelmente”* deve entender-se, apenas, impacto irreversível? Se houver outras formas de avaliar esse impacto, é possível dar algumas indicações mais concretas, que salvaguardem tanto os valores classificados como o direito de usufruir das edificações? Uma vez que a expressão *“que se pretende preservar”* remete para uma intenção pública de preservação, expressa em sede própria (que não no momento da adaptação) devem entender-se, apenas, as edificações que já são classificadas ou estão em vias de o vir a ser, ou também, de forma mais abrangente, as edificações integradas na lista de bens da Carta Municipal do Património Edificado e Paisagístico, que faz parte integrante do Regulamento do PDM de Lisboa?

Estas questões podem, à primeira vista, parecer *“preciosismos”* ou *“formas de complicar o que é simples”*. A verdade, todavia, é que é essencial dar-lhes atenção. Porque as indefinições suscitam dúvidas, as dúvidas consomem tempo (dos técnicos municipais e dos particulares também), a falta de tempo conduz à falta de rigor, e a falta de rigor põe em causa as responsabilidades de uns, e os direitos de outros.

8.3.2. Indefinição de Procedimentos

As exigências do DL 163/2006 são claras quanto aos procedimentos, nomeadamente sobre:

- A quem compete solicitar a abertura de exceções;
- A quem compete decidir sobre a abertura de exceções;
- A obrigação de fundamentar o pedido e a decisão sobre o pedido;
- A obrigação de disponibilizar para consulta pública o pedido, a decisão e as respetivas fundamentações.

O desafio reside na **operacionalização** destas exigências. No caso da CML trata-se de um duplo desafio, pelo facto de sobre os municípios recaírem duas obrigações: a de fiscalizar os particulares, e a de adaptar as suas próprias edificações.

Esta operacionalização envolve a tomada de decisões concretas sobre procedimentos, responsabilidades e ferramentas. Nalguns casos, não será necessário propriamente decidir, mas tão só aproveitar competências já definidas na orgânica municipal (por ex., em matéria de controlo prévio de operações urbanísticas), ou procedimentos e ferramentas já definidas.

O essencial é tornar esses procedimentos **claros e conhecidos para todos**, nomeadamente para os serviços municipais aos quais cabe, no âmbito das suas competências, operar o mecanismo do DL 163/2006 para concessão de exceções.

Em suma, o principal obstáculo à boa operacionalização deste mecanismo são as **indefinições**, que têm consequências negativas ao nível da produtividade e do rigor.

É importante resolver, designadamente, as seguintes indefinições:

- **No caso das edificações particulares, como, quando, por quem e a quem deve ser pedida a abertura de exceção?**
Integrado numa peça instrutória já existente (por ex., o plano de acessibilidades previsto no DL 163/2006, artigo 3.º, n.º 5) ou mediante peça própria? Num formulário específico, ou com base numa minuta pré-definida? Por ocasião da realização de obras? E se não forem realizadas obras, a exceção deve ser pedida no término do prazo estabelecido para adaptação, ou deve ser pedida de imediato, e estar disponível para consulta se houver uma vistoria ou um processo de contraordenação desencadeado no âmbito da Lei 46/2006? Quem deve fundamentar a exceção, o proprietário ou um técnico qualificado para o efeito? O pedido deve ser dirigido ao Presidente da CML?
- **No caso das edificações municipais, como, quando e a quem cabe fundamentar a exceção? E a quem cabe decidir e assumir a responsabilidade em termo próprio?**
Nas operações urbanísticas de iniciativa municipal (obras de urbanização, alteração, reconstrução), a justificação dos motivos que legitimam o incumprimento das normas técnicas de acessibilidade deve ser consignada em termo de responsabilidade, a enviar para efeitos de registo à Administração Central⁵⁶. O formato desse termo está por definir, (importando que, naturalmente, seja idêntico para todos os serviços da CML), bem como a responsabilidade pela sua subscrição, e os procedimentos específicos para o efeito.
- **Que serviços da CML devem participar na apreciação e decisão das exceções?**
Sem prejuízo das competências já definidas na orgânica municipal (no âmbito das quais estas questões devem ser preferencialmente tratadas) será necessário definir uma

⁵⁶ Na versão original do DL 163/2006, a entidade referida como destinatária do termo é a Direção Geral dos Edifícios e Monumentos Nacionais (DGEMN). À data da elaboração da presente proposta de Plano de Acessibilidade, essa competência cabe ao Instituto da Habitação e Reabilitação Urbana (IHRU).

instância adicional (por ex., com carácter consultivo) para fomentar a coerência na aplicação sucessiva dos critérios, esclarecer dúvidas ou fornecer aconselhamento?

- **Como devem ser disponibilizados para consulta pública os pedidos, as decisões e as respetivas fundamentações?**

No caso de edificações pertencentes a particulares, a publicitação deve ser feita no sítio da Internet do município, e no caso de edificações pertencentes a entidades públicas, através de relatório anual (disponibilizado no mesmo sítio da Internet). Deve ser criada uma zona específica para este efeito? Em que formatos (e com que volume de informação) devem ser estes dados disponibilizados? Não deverá a CML tomar a iniciativa de, relativamente às exceções que concede às suas próprias edificações, ter a mesma transparência imposta às exceções concedidas aos particulares?

8.3.3. Desconhecimento (ou falhas na compreensão) do mecanismo

O DL 163/32006 entrou em vigor há mais de seis anos. Ainda assim, a experiência demonstra que persistem algumas falhas na compreensão das suas disposições, nomeadamente por parte de vários técnicos envolvidos na aplicação prática das suas disposições.

Algumas dessas falhas relacionam-se com o mecanismo de exceções. Prova disso, por exemplo, é o facto de ainda hoje haver quem considere que o DL 163/2006 impõe exigências desproporcionais em matéria de adaptação das edificações já existentes – quando o mecanismo de exceções previne, justamente, essa desproporcionalidade...

Estas falhas na compreensão são fomentadas – e agravadas – pelos dois problemas referidos acima, i.e., a discricionariedade excessiva e a indefinição de procedimentos. Por um lado, porque a falta de orientações claras, concretas e transversais priva o mecanismo de exceções da visibilidade mínima necessária; por outro lado, porque torna necessário um trabalho de interpretação adicional, fragmentado pelos serviços, que gera mais complexidade e potencia mal-entendidos e orientações contraditórias de serviço para serviço.

8.4. Proposta de Ação Municipal

A correta operacionalização dos critérios e dos procedimentos previstos no DL 163/2006 é relevante para os três objetivos do Plano de Acessibilidade Pedonal de Lisboa, na medida em que permitirá:

- **Prevenir a criação de novas barreiras**, restringindo a abertura de exceções às situações de facto previstas na legislação e assegurando, com transparência, a segurança jurídica e o bom nome da CML e das entidades particulares que a CML tem o dever de fiscalizar;
- **Promover a adaptação progressiva dos espaços e edifícios já existentes**, evitando situações de desproporcionalidade que prejudicam os direitos dos particulares e a segurança jurídica da CML, e que fomentam o ceticismo, e conseqüentemente o incumprimento, das adaptações que são de facto viáveis e exigíveis;

- **Mobilizar a comunidade para a criação de uma cidade para todos**, clarificando quais são as adaptações de facto exigíveis e disponibilizando, com a transparência definida na legislação, informação que permitirá, por um lado, às entidades particulares compreender melhor as suas obrigações, e, por outro lado, aos cidadãos e organizações representativas das pessoas com mobilidade condicionada participar na aplicação das normas legais.

8.4.1. Orientações

Para lidar com estes desafios e prosseguir os objetivos do Plano, propõe-se que a intervenção da CML no âmbito desta Questão Chave se guie pelas seguintes linhas de orientação:

- **Fomentar a Coerência na aplicação dos Critérios**
Salvaguardando a margem de discricionariedade indispensável, promover uma progressiva convergência na interpretação e aplicação dos critérios através de elementos de auxílio (eventualmente não vinculativos, por ex., esclarecimentos, exemplos, recomendações) e da criação de uma instância com carácter consultivo.
- **Clarificar (ou definir) procedimentos**
Indicar de forma explícita e sistematizada, para as diferentes situações possíveis, quais são os procedimentos a seguir e os serviços a envolver. Sempre que possível, integrando nas competências já definidas na orgânica municipal e os procedimentos já seguidos nos serviços; apenas quando necessário, definindo competências e procedimentos específicos.
- **Integrar e Centralizar a Divulgação**
Criar um ponto único de acesso a toda a informação relevante sobre as exceções, nomeadamente sobre os critérios (com elementos de auxílio à interpretação e aplicação), os procedimentos (com competências, procedimentos, formulários ou minutas), as exceções concedidas (para consulta pública) e as dúvidas mais frequentes.

8.4.2. Ações

DT 06

Exceções do DL 163/2006: orientações e recomendações

(Ferramenta de Trabalho)

Elaborar, com base nas orientações legais, um Guia que forneça elementos de apoio à interpretação e aplicação dos critérios de exceção definidos no DL 163/2006. O Guia deve ter por missão fomentar uma convergência progressiva entre os serviços municipais, e proporcionar aos particulares indicações úteis. As orientações não têm de ter carácter vinculativo, mas esse carácter poderá ser-lhes conferido posteriormente (através de Despacho, Deliberação ou Regulamento, etc.).

DT 07

Competências e Procedimentos de Exceção

(Procedimentos)

Identificar, para cada tipo de situação de exceção possível, o procedimento correto. Cotejar estes procedimentos com as competências já definidas na orgânica municipal e os procedimentos já seguidos nos serviços. Para as situações não previstas, definir responsabilidades e procedimentos. Definir as ferramentas necessárias (por ex., minutas ou formulários), assegurando a variedade estritamente necessária. Definir uma instância consultiva, que integre representantes dos serviços e da comunidade de pessoas com deficiência (de preferência com base na Comissão de Acompanhamento do Plano), e que reúna regularmente para apreciar as orientações da CML nesta matéria e a sua aplicação prática. Criar no sítio de Internet da CML uma área exclusivamente dedicada às exceções do DL 163/2006, para consulta pública das exceções concedidas, divulgação dos critérios (incluindo os elementos de auxílio à interpretação e aplicação) e dos procedimentos (com competências, procedimentos, formulários ou minutas), e resposta a perguntas (ou dúvidas) frequentes.

PÁGINA EM BRANCO

ANEXOS

PÁGINA EM BRANCO

Anexo A – Indicadores de Execução

Indicadores de Execução à data da Proposta Global – Fiscalização de Particulares e Desafios Transversais

Cód.	Título	A	0	1	2	3	4
FP 01	Peça Instrutória “Plano de Acessibilidades”						
FP 02	Obras no Passeio para Acesso a Edifícios Particulares						
FP 03	Guião para Vistoria de Estaleiros na Rede Pedonal						
FP 04	Acessibilidade em Estabelecimentos de Restauração e Bebidas						
DT 01	Programa Municipal de Formação em Acessibilidade e Design Inclusivo						
DT 02	Captação de Emissores Chave						
DT 03	Roteiros para Turistas em Cadeira de Rodas						
DT 04	Aqui Estamos						
DT 05	Guião de Verificação da Acessibilidade em Assembleias de Voto						
DT 06	Exceções do DL 163/2006: orientações e recomendações						
DT 07	Competências e Procedimentos de Exceção						

(A) Abandonada, (0) Por iniciar, (1) Atribuída, (2) Iniciada, (3) Em curso, (4) Finalizada

PÁGINA EM BRANCO

Anexo B – Tipologias 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 carácter 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).