Instituto Serzedello Corrêa

Implementação de políticas de acessibilidade em mobilidade urbana para pedestres na esfera municipal:

Estudo de caso de Porto Alegre/RS

Autor: Guilherme Grassi Manfrin

Orientador: Rafael Silveira e Silva

Coletânea de Pós-Graduação
Políticas Públicas

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

MINISTROS

Ana Arraes (Presidente)
Bruno Dantas (Vice-Presidente)
Walton Alencar Rodrigues
Benjamin Zymler
Augusto Nardes
Aroldo Cedraz
Vital do Rêgo
Jorge Oliveira
Antonio Anastasia

MINISTROS-SUBSTITUTOS

Augusto Sherman Cavalcanti
Marcos Bemquerer Costa
André Luis de Carvalho
Weder de Oliveira

MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TCU

Cristina Machado da Costa e Silva (Procuradora-Geral)
Lucas Rocha Furtado (Subprocurador-Geral)
Paulo Soares Bugarin (Subprocurador-Geral)
Marinus Eduardo de Vries Marsico (Procurador)
Júlio Marcelo de Oliveira (Procurador)
Sérgio Ricardo Costa Caribé (Procurador)
Rodrigo Medeiros de Lima (Procurador)

Instituto Serzedello Corrêa
Escola Superior do Tribunal de Contas da União

DIRETORA-GERAL

Ana Cristina Melo de Pontes Botelho

DIRETORA DE RELAÇÕES INSTITUCIONAIS, PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISAS

Flávia Lacerda Franco Melo Oliveira

CHEFE DO DEPARTAMENTO DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISAS

Clemens Soares dos Santos

CONSELHO ACADÊMICO

Maria Camila Ávila Dourado

Tiago Alves de Gouveia Lins e Dutra

Marcelo da Silva Sousa

Rafael Silveira e Silva

Pedro Paulo de Morais

COORDENADORA ACADÊMICA

Renata Miranda Passos Camargo

COORDENADORES PEDAGÓGICOS

Pedro Paulo de Morais

Flávio Sposto Pompêo

COORDENADORA EXECUTIVA

Maria das Graças da Silva Duarte de Abreu

PROJETO GRÁFICO E CAPA

Núcleo de Comunicação – NCOM/ISC

Instituto Serzedello Corrêa
Escola Superior do Tribunal de Contas da União

Implementação de políticas de acessibilidade em mobilidade urbana para pedestres na esfera municipal: Estudo de caso de Porto Alegre/RS

Guilherme Grassi Manfrin

Monografia de conclusão de curso submetida ao Instituto Serzedello Corrêa do Tribunal de Contas da União como requisito parcial para a obtenção do grau de especialista.

Orientador(a):
Prof. Dr. Rafael Silveira e Silva

Banca examinadora:
Profª. Ma. Renata Miranda Passos Camargo

Brasília | 2022

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

MANFRIN, Guilherme G. **Implementação de políticas de acessibilidade em mobilidade urbana para pedestres na esfera municipal:** Estudo de caso de Porto Alegre/RS. 2022. Monografia (Especialização em Avaliação de Políticas Públicas) – Instituto Serzedello Corrêa, Escola Superior do Tribunal de Contas da União, Brasília DF. 110 fl.

CESSÃO DE DIREITOS

NOME DO AUTOR: Guilherme Grassi Manfrin
TÍTULO: Implementação de políticas de acessibilidade em mobilidade urbana para pedestres na esfera municipal: Estudo de caso de Porto Alegre/RS
GRAU/ANO: Especialista/2022

É concedido ao Instituto Serzedelo Corrêa (ISC) permissão para reproduzir cópias deste Trabalho de Conclusão de Curso e emprestar ou vender tais cópias somente para propósitos acadêmicos e científicos. Do mesmo modo, o ISC tem permissão para divulgar este documento em biblioteca virtual, em formato que permita o acesso via redes de comunicação e a reprodução de cópias, desde que protegida a integridade do conteúdo dessas cópias e proibido o acesso a partes isoladas desse conteúdo. O autor reserva outros direitos de publicação e nenhuma parte deste documento pode ser reproduzida sem a autorização por escrito do autor.

_____

Guilherme Grassi Manfrin
arqguilhermegm@hotmail.com.br

FICHA CATALOGRÁFICA

L131a Manfrin, Guilherme G.

Implementação de políticas de acessibilidade em mobilidade urbana para pedestres na esfera municipal: Estudo de caso de Porto Alegre/RS/ Guilherme Grassi Manfrin. – Brasília: ISC/TCU, 2022.
110 fl. (Monografia de Especialização)

1. Governança. 2. Políticas Públicas. 3. Acessibilidade. I. Título.

CDU 02
CDD 020

Implementação de políticas de acessibilidade em mobilidade urbana para pedestres na esfera municipal: Estudo de caso de Porto Alegre/RS

Guilherme Grassi Manfrin

Trabalho de conclusão do curso de pós-graduação lato sensu em Avaliação de Políticas Públicas realizado pelo Instituto Serzedello Corrêa como requisito para a obtenção do título de especialista.

Brasília, 09 de março de 2022.

Banca Examinadora:

_____
Prof. Dr. Rafael Silveira e Silva
Orientador
Senado Federal

_____
Prof.ª Ma. Renata Miranda Passos Camargo
Avaliadora
Tribunal de Contas da União

Dedico esse trabalho aos meus pais e ao meu irmão, pelos constantes ensinamentos que me conduziram até aqui.

Agradecimentos

Agradeço ao meu orientador pelas contribuições ao trabalho.
À minha família, por compreender a minha ausência momentânea.
À minha companheira, pela paciência e pelo suporte constantes.
Aos amigos, pela companhia nos momentos de descanso.
A todos que colaboraram para a realização desta pesquisa.
Ao ISC/TCU, pela oportunidade e os ensinamentos passados.
Ao TCE/RS, pelo incentivo à constante qualificação.

Resumo

As políticas voltadas às pessoas com deficiência tiveram importante evolução no processo de redemocratização juntamente com a crescente participação dos interessados nessas políticas, introduzindo-a na agenda política nacional. O resultado foram legislações abrangentes e modernas, em consonância com parâmetros internacionais de direitos humanos básicos e de conceitos de emancipação social, combatendo o capacitismo. Este estudo de caso visa analisar a acessibilidade na mobilidade urbana do Município de Porto Alegre por se tratar, o ambiente urbano, do espaço em que se dá a fruição desses direitos. Dessa forma, o estudo objetiva analisar o Plano Diretor de Acessibilidade de 2011, com vistas à avaliação de seus mecanismos de governança. Por meio do Referencial de Controle de Políticas Públicas do Tribunal de Contas da União – TCU, seus critérios de análise e boas práticas, buscou-se, com base em dados de acesso público, identificar as estruturas da governança e gestão municipal para efetivação das garantias e direitos da pessoa com deficiência nos últimos 10 anos, bem como identificar riscos à sua implementação. A governança pode ser traduzida não só como a capacidade do ente público em executar e regular uma política pública, como também estabelecer os canais adequados para a participação e controle social pelos beneficiários. Nesse sentido, os resultados obtidos com esta pesquisa indicam que, apesar do marco legal existente consolidado pelo Plano Diretor de Acessibilidade, a estrutura destinada a promover as políticas de acessibilidade definida por legislação apartada, sofreu severas alterações desde a institucionalização do Plano. Além disso, fragilidades no desenho do plano de acessibilidade quanto à definição clara de objetivos, metas e indicadores alinhados comprometeram a sua execução e monitoramento. Também foram identificadas oportunidades de melhoria nas estruturas de comunicação com o beneficiário para controle social e prestação de contas sobre a política.

Palavras-chave: Governança; Políticas Públicas; Acessibilidade.

Abstract

The public policies aimed at persons with disabilities had an important development in the redemocratization process in addition to the growing participation of those interested in these policies, inserting them into the national politics agenda. The result was a comprehensive and modern legislation, in consonance with international basic human rights parameters and social emancipation concepts, fighting ableism. This case study seeks to analyse the accessibility in urban mobility in the city of Porto Alegre for being, the urban environmet, the space where the fruition of these rights take place. Therefore, the study aims to analyse the Accessibility Master Plan of 2011, seeking to evaluate its mechanisms for governance. By using the Tribunal de Contas da União's Public Policy Control Referential, it's criteria and Best practices, it was sought, based in publicly available data, to identify the municipal governance and management structures for the realization of the guarantees and rights of persons with disabilities in the last 10 years, as well as identify risks to its implementation. Governance can be undestood not only as the public entitys ability to carry out and regulate a public policy, but also to establish the appropriate channels of participation and social control by the beneficiaries. In this sense, the results obtained with this research indicate that, despite the existing legal framework of the Accessibility Master Plan, the organization intended to promote the accessibility policies is established by separate legislation, has undergone severe changes since the Plan was institutionalized. Furthermore, other weaknesses in the Accessibility Master Plan design regarding the clear definition of objectives, with aligned goals and indicators compromised its execution and monitoring. There were also identified opportunities for improvement in the communication structures with beneficiaries for social control and accountability on the policy.

Keywords: Governance; Public Policies; Accessibility.

Lista de figuras

Figura 1 – Ciclo de políticas públicas 43
Figura 2 – Modelo lógico 51
Figura 3 – Antigo painel do Portal de Gestão 72
Figura 4 – Painel do Sistema de Monitoramento Estratégico (SME) 73
Figura 5 – Modelo de gestão adotado por Porto Alegre 79
Figura 6 – Mapa estratégico de Porto Alegre 80
Figura 7 – Demonstração do anuário estatístico referente a ações para acessibilidade 84
Figura 8 – Organograma da SMDS disponível no site da Prefeitura de Porto Alegre 86
Figura 9 – Telas do aplicativo de celular “156+POA” 88

Lista de quadros

Quadro 1 – Quadro de Pessoal das Secretarias responsáveis pelas políticas públicas de acessibilidade 57
Quadro 2 – Evolução dos Planos Plurianuais e os recursos destinados à política de acessibilidade. 60
Quadro 3 - Transferências Legais, Voluntárias e Específicas 66

Lista de siglas

ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
AIS	Área de Inclusão Social
APPG	Área de Programas, Projetos e Gestão
AVACL	Área de Vistorias, Análises, Certificações e Licenças
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BRT	*Bus Rapid Transit*
CAIS	Coordenadoria de Acessibilidade e Inclusão Social
CAUGE	Comissão de Análise Urbanística e Gerenciamento
CIP	Coordenação de Inovação e Projetos
COMDEPA Alegre	Conselho Municipal dos Direitos das Pessoas com Deficiência de Porto
CONADE	Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência
CORDE Deficiência	Coordenadoria Nacional para Integração da Pessoa Portadora de
CRDH	Centro de Referência de Direitos Humanos
DDHOI	Diretoria de Direitos Humanos e Outras Identitárias
DMU	Diretoria de Mobilidade Urbana
EA	Equipe de Acessibilidade
EFCAL	Equipe de Fiscalização de Calçadas
EISPPPD Deficiência	Equipe de Inclusão Social e Políticas Públicas para Pessoas com
EVAPO	Equipe de Vistoria e Avaliação Pós-Ocupacional
GAO	*U.S. Government Accoutability Office*

IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INTOSAI	International Organization of Supreme Audit Institutions
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LEGAI	Lei Gaúcha de Acessibilidade e Inclusão
LOA	Lei Orçamentária Anual
NAO	*U.K. National Audit Office*
NBR	Norma Brasileira Regulamentadora
OCDE	Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico
ODS	Objetivos para Desenvolvimento Sustentável
OIT	Organização Internacional do Trabalho
ONU	Organização das Nações Unidas
PCD	Pessoa com Deficiência
PDA	Plano Diretor de Acessibilidade de Porto Alegre
PMPA	Prefeitura Municipal de Porto Alegre
PPA	Plano Plurianual
RCPP	Referencial de Controle de Políticas Públicas
SEACIS	Secretaria Especial de Acessibilidade e Inclusão Social
SMACIS	Secretaria Municipal de Acessibilidade e Inclusão Social
SMAMUS	Secretaria Municipal do Meio Ambiente, Urbanismo e Sustentabilidade
SMDS	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social
SMDSE	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e Esportes
SME	Sistema de Monitoramento Estratégico
SMMU	Secretaria Municipal de Mobilidade Urbana
SMOI	Secretaria Municipal de Obras e Infraestrutura

SMPG	Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão
SMSUrb	Secretaria Municipal de Serviços Urbanos
SNDPD	Secretaria Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência
TCE/RS	Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul
TCU	Tribunal de Contas da União
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UT	Unidade de Trabalho

Sumário

1. Introdução 17
2. Problema e justificativa 19
3. Objetivos 21
3.1. Objetivo geral 21
3.2. Objetivos específicos 21
4. Metodologia 22
5. Referencial teórico 24
5.1. Evolução temporal dos direitos da pessoa com deficiência 24
5.2. A evolução da legislação sobre acessibilidade 29
5.3. Histórico das políticas federal e municipal para acessibilidade 33
5.4. Avaliações de critérios de acessibilidade *in loco* 38
5.5. Melhores práticas em acessibilidade no Brasil e no Mundo 39
6. Governança e gestão para promoção da acessibilidade no município de Porto Alegre 46
6.1. A institucionalização do plano de implementação da política pública 46
6.1.1. O gerenciamento dos recursos e dos custos referentes à implementação da política 50
6.1.2. O gerenciamento dos prazos e dos riscos da implementação da política 68
6.1.3. O gerenciamento da qualidade e o acompanhamento do desempenho 69
6.2. A institucionalização das estruturas de governança e gestão 74
6.2.1. A coerência e coordenação da atuação dos atores governamentais 78
6.2.2. A institucionalização das estruturas de monitoramento e avaliação 82
6.2.3. A institucionalização das estruturas de *accountability* 85
7. Conclusão 89
Referências bibliográficas 93
Apêndice A – Questionário a Gestores 98
Apêndice B – Questionário a Beneficiários 102

1. Introdução

A acessibilidade na mobilidade urbana para pedestres, enquanto garantia fundamental fixada na Constituição Federal (BRASIL, 1988) – art. 3º, IV; art. 5º, XV; art. 244 –, possui como desafio a atuação para produção de impacto por meio de políticas públicas. Enquanto a legislação determina direitos voltados à não discriminação, ao livre deslocamento, acesso a serviços públicos, bem como ambientes urbanos inclusivos às pessoas com deficiência e mobilidade reduzida, em consonância com parâmetros internacionais, a aplicação prática desses conceitos para produção de impactos na sociedade passa não só pela necessidade de planejamento adequado, mas principalmente pelo rompimento de barreiras atitudinais.

Alguns autores conceituam o direito à cidade pela lógica da inclusão social, do direito ao trabalho, à educação, à saúde, à habitação, ao lazer e à própria vida. A cidade é, portanto, o foco deste trabalho, ao estudar a atuação de um governo municipal, elo final na consecução deste direito básico, analisando-se o caso do município de Porto Alegre.

De maneira a tornar possíveis as garantias definidas nos normativos que visam estabelecer diretrizes e parâmetros básicos para proporcionar as condições de igualdade na vida em sociedade, permitindo não só a liberdade de deslocamento, mas finalisticamente a emancipação das pessoas com deficiência ou dificuldade de locomoção, faz-se necessário, na implementação de intervenções públicas, uma governança constituída dentro das boas práticas da gestão administrativa.

O referencial para avaliação de governança em políticas públicas aprovado pelo Tribunal de Contas da União – TCU sintetiza governança pública por meio das conclusões de Diniz (2001 *apud* BRASIL, 2014) e Azevedo e Anastasia (2002 *apud* BRASIL, 2014), enquanto uma combinação de dois elementos: a capacidade operacional da burocracia governamental tanto nas atividades de atuação direta quanto de regulação das políticas públicas; e a institucionalização de canais legítimos e eficientes de mobilização e envolvimento da comunidade na elaboração e implementação de políticas.

Por meio da metodologia elaborada pelo TCU como referencial para controle de políticas públicas (BRASIL, 2020), este trabalho buscou identificar a estrutura

municipal encarregada de implementar as ações voltadas à promoção da acessibilidade com foco no tema da governança e gestão.

Outro ponto importante no desenho de políticas públicas é a identificação do problema público que a política visa atender, o que será abordado no segundo capítulo deste trabalho, que contém também a motivação para este estudo. O terceiro capítulo traz os objetivos almejados por esta pesquisa, enquanto o quarto capítulo se refere à metodologia empregada para tal.

No quinto capítulo tratar-se-á do referencial teórico empregado como base para a produção de conhecimento, que se segue do desenvolvimento do estudo, analisando a governança municipal de Porto Alegre de acordo com os critérios expostos no Referencial de Controle de Políticas Públicas do TCU - RCPP (BRASIL, 2020).

2. Problema e justificativa

Uma reinterpretação recente pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE (2018) dos dados censitários de 2010 para adequá-los a um novo marco conceitual internacional indicam que o percentual da população brasileira com deficiências severas é em torno de 6,7% da população. O corte anterior do censo, mais abrangente, levantava dados de pessoas com algum nível de deficiência limitante correspondendo a 23,9% dos entrevistados. Esses dados representam não somente limitações motoras, mas também visual, auditiva e mental. O censo ainda demonstra que a população idosa é especialmente afetada pelas limitações levantadas, na proporção de 63,4% da população.

Independentemente dos cortes realizados, os conceitos de direitos universais consideram necessária a produção urbana inclusiva e não discriminatória, trazendo cada vez mais à tona o conceito de desenho universal (RIBEIRO, 2018). Salienta-se ainda a implicação do contexto social sobre as condições de acessibilidade no espaço urbano, como será aprofundado no referencial teórico.

Considerando que boa parte da população tem ou poderá vir a ter limitações que podem impactar nos seus deslocamentos diários, é de grande importância que as políticas voltadas à aplicação prática desses direitos sejam avaliadas em termos de equidade. O arcabouço legal existente no Brasil segue as referências internacionais no que se refere à garantia de direitos básicos ao ratificar a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (Decreto Legislativo nº 186/08), no entanto, a aplicação por meio de políticas públicas pode se mostrar desafiadora.

Tendo em vista o protagonismo de Porto Alegre com a elaboração do Plano Diretor de Acessibilidade (2011), dito o primeiro plano de acessibilidade municipal no país (PORTO ALEGRE, 2011a), assim como a ausência de avaliações pretéritas de forma sistemática na estrutura operacional do município voltada à acessibilidade, identificou-se uma oportunidade de agregação de valor. Observou-se ainda uma materialidade significativa quando observados os recursos municipais investidos em qualificação urbana, como se verá adiante.

Por mais que se observem ações municipais voltadas à acessibilidade, estas tendem a atingir uma estagnação na produção de resultados reais e na

democratização da cidade em virtude da descontinuidade das políticas (DA CRUZ, 2013; VIRTUOSO, 2016). Além disso, como observado em outros trabalhos do referencial teórico, a implementação de políticas voltadas à acessibilidade parecem enfrentar dificuldades ligadas ao desenho da política na obtenção dos resultados esperados (CARIBÉ, 2016; VIRTUOSO, 2016), devendo para isso se analisar também a forma da produção da política pública e a estruturação da governança para a sua implementação, além de se analisar o problema por suas diferenças sociais.

3. Objetivos

Este estudo pretende caracterizar a implementação das políticas nacionais de acessibilidade por meio do Plano Diretor de Acessibilidade de Porto Alegre, dentre outros instrumentos, fazendo uma prévia revisão bibliográfica a respeito da evolução temporal das políticas federais na área, além de paradigmas na implementação da política em âmbito nacional e internacional.

Este estudo não pretende esgotar a análise da governança municipal voltada à acessibilidade, mas contribuir para o aperfeiçoamento na formulação, coordenação, implementação e monitoramento de políticas públicas.

3.1. Objetivo geral

A pesquisa buscará mapear a governança e a estruturação municipal para implementação das políticas e ações para promoção da acessibilidade por meio do Referencial de Controle de Políticas Públicas do TCU.

3.2. Objetivos específicos

1. Identificar os arranjos institucionais, a estrutura de governança e as fontes de recursos para a política em Porto Alegre;
2. Entre as estruturas identificadas, destacar pontos de risco ao alcance dos objetivos almejados com base nos critérios do Referencial de Controle de Políticas Públicas do TCU, para futuras análises e aprofundamentos.

4. Metodologia

Para este trabalho foi utilizada a estratégia de pesquisa do estudo de caso, aplicada sobre a governança municipal voltada para implementação de políticas públicas para acessibilidade, por abordar questões do tipo "como" e "por que" (Yin, 1994). O estudo tem abordagem mista (quali-quanti), com a finalidade de compreender as características da estrutura municipal e a sua atuação na área da acessibilidade.

Com o fito de se avaliar a forma como a acessibilidade é implementada no planejamento urbanístico de Porto Alegre, este estudo buscou primeiramente realizar pesquisa bibliográfica a fim de estabelecer um marco teórico sobre o tema, investigando as origens do direito à acessibilidade, o arcabouço legal existente, as boas práticas em políticas de acessibilidade no Brasil e no mundo, além de avaliações sobre acessibilidade no município de Porto Alegre, o que permitiu estabelecer uma perspectiva sobre essas condições em diversos espaços desta capital. O referencial teórico também incluiu o estudo de critérios para controle de políticas públicas, utilizando-se do Referencial de Controle de Políticas Públicas do TCU (BRASIL, 2020).

Ainda, foram realizados questionários estruturados a gestores e beneficiários da política para aferir suas perspectivas sobre o modo como a gestão municipal atende aos interesses da sociedade. Tendo em vista o histórico de participação na formação da agenda das políticas voltadas à acessibilidade, achou-se por bem ouvir as partes envolvidas também para elaboração deste trabalho. Os dados produzidos pelos questionários foram analisados qualitativamente para dar suporte às observações resultantes da coleta de dados.

Para avaliar quesitos específicos sobre a governança municipal e as ações na área utilizou-se de coletas de dados públicos municipais. Essa busca por dados públicos – e a identificação da sua ausência – foram de fundamental importância para destacar a acessibilidade dos dados sobre o desempenho e a governança da política pública.

Para a análise da estruturação da governança e gestão para os fins das políticas de acessibilidade, utilizou-se do Referencial de Controle de Políticas Públicas do TCU, que consiste em uma ferramenta de apoio às ações de controle,

consolidando conhecimentos, boas práticas, critérios de auditoria, questões e itens de verificação, bem como uma contribuição para o aperfeiçoamento dos processos de formulação, implementação e avaliação das intervenções estatais, visando à efetiva entrega de resultados à sociedade.

Neste trabalho, dado o estágio atual das políticas voltadas à acessibilidade, focou-se na etapa de Estruturação da Governança e Gestão, que trata da organização de processos e operações necessários para o funcionamento da política. O referencial estabelece as seguintes questões de auditoria, que visam constatar a existência dos requisitos necessários à adequada organização do poder público para o atingimento dos objetivos da política conforme idealizada:

> 6. As estruturas de governança e gestão, necessárias à implementação da política pública, estão institucionalizadas?
> 6.1. As estruturas de coordenação estão institucionalizadas?
> 6.2. Os atores governamentais envolvidos com a política pública atuam de maneira coerente e coordenada entre si?
> 6.3. As estruturas de gestão de riscos e controles internos estão institucionalizadas?
> 6.4. As estruturas de monitoramento e avaliação estão institucionalizadas?
> 6.5. As estruturas de *accountability* estão institucionalizadas?
>
> 7. O plano de implementação da política pública está institucionalizado?
> 7.1. O escopo da política é gerenciado?
> 7.2. Os recursos (financeiros, físicos, tecnológicos e humanos), necessários à implementação da política, são gerenciados?
> 7.3. Os custos da política são gerenciados?
> 7.4. Os prazos de implementação da política são gerenciados?
> 7.5. Os riscos e controles internos da política são gerenciados?
> 7.6. A qualidade da implementação da política é gerenciada?
> 7.7. O desempenho da política é acompanhado?

Estas questões foram utilizadas como base para o desenvolvimento deste trabalho, ao servir-se dos critérios para identificação e caracterização das estruturas de governança e gestão municipais.

O capítulo seguinte aprofundará as definições e conceituações do referencial do TCU para controle de políticas públicas.

5. Referencial teórico

Foram utilizadas, para formação deste marco teórico, estudos voltados à avaliação de políticas públicas para acessibilidade sob diferentes enfoques, seja das condições urbanas existentes, da legislação e da forma do planejamento de políticas, suas raízes conceituais, legais e históricas; bem como referenciais em avaliação de políticas públicas e ainda paradigmas atuais em boas práticas na promoção da acessibilidade.

5.1. Evolução temporal dos direitos da pessoa com deficiência

Dentre os direitos hoje garantidos às pessoas com algum grau de deficiência ou com mobilidade reduzida, está o direito ao transporte e à mobilidade, visando dar condições de igualdade nos seus deslocamentos e acessos, como expresso no Estatuto das Pessoas com Deficiência (Lei Federal nº 13.146/15). Mais do que isso, o direito de locomoção visa garantir a estas pessoas o direito à independência pessoal, à igualdade de oportunidades, à inclusão social, à não-discriminação e à dignidade humana (BRASIL, 2015).

A Carta Magna e, posteriormente, a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo, ratificados pelo Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo nº 186, de 9 de julho de 2008, e promulgados pelo Decreto no 6.949, de 25 de agosto de 2009, visam garantir o direito de ir e vir e, de forma mais ampla, a defesa dos direitos humanos por meio dos princípios da acessibilidade universal e da autonomia individual, dentre outros.

Nesse sentido, Lefebvre (*apud* CYSNE, 2018; VIRTUOSO, 2016) conceitua o direito à cidade pela lógica da inclusão social, do direito ao trabalho, à educação, à saúde, à habitação, ao lazer, e, em último caso, à própria vida. O direito à cidade diria respeito a um direito de centralidade e de vida urbana, em que há acesso aos espaços de troca e condições plenas de uso dos espaços públicos.

O conceito de acessibilidade universal foi cunhado inicialmente em 1987, pelo arquiteto e pesquisador Ronald Mace, fundador e diretor do *Center for Universal Design* na *North Carolina State University*, almejando uma arquitetura mais abrangente ao possibilitar ampla autonomia ao indivíduo. A acessibilidade, por meio

do conceito do desenho universal, portanto, tem por objetivo igualar as pessoas diante da sociedade (FERNANDES; PINHEIRO *apud* MORANO; SANTIAGO, 2020).

Os conceitos de “acessibilidade” e “mobilidade” foram caracterizados por grupo de peritos criado pela Comissão Européia (2003) em separado mas de forma complementar, sendo a acessibilidade o conceito voltado às condições arquitetônicas envolvendo o acesso local, e a mobilidade, o deslocamento entre quaisquer locais. Para além dos direitos básicos de locomoção, a teoria urbanística define a “caminhabilidade” como a qualidade de passeios e espaços públicos voltados ao uso da sociedade que estimulam a vida no nível do pedestre, a permanência nos espaços e o hábito do deslocamento a pé, melhorando a qualidade de vida nas cidades (JACOBS, 1961). Portanto, o conceito da universalidade de acesso também se relaciona com essa concepção.

Considerando os direitos à locomoção e o acesso à cidade, não se pode deixar de ressaltar a importância da matéria do ponto de vista da equidade posto que, como enfatiza Priestley, as pessoas carentes têm maior probabilidade de serem afetadas por uma incapacidade, e as pessoas com deficiência têm maior probabilidade de viverem na pobreza (*apud* FONTES, 2009). Fontes também fala da experiência portuguesa, e argumenta que a inefetividade das políticas na área tem levado pessoas com deficiência para o limiar da pobreza. Em países como a Inglaterra, desde o pós Segunda Guerra e em Portugal similarmente, as políticas se deram inicialmente de forma assistencialista, evoluindo recentemente para uma política centrada nos direitos da pessoa com deficiência e nos seus aspectos sociais, embora julgue que ainda seria necessária uma revolução com foco na emancipação para que as vidas das pessoas com deficiência mudasse.

Diz-se que as transformações recentes mudaram a visão social e política, em que se passa de uma ideia de que a deficiência é um problema médico e individual para outra em que ela não é originada da incapacidade, e sim da sociedade que “deficientiza” as pessoas com incapacidades.

A análise Avanços das Políticas Públicas para as Pessoas com Deficiência (BRASIL, 2012) também relata a evolução da concepção sobre a deficiência, da transformação do modelo assistencialista preponderante até os anos 60 em um novo paradigma, em que as pessoas com deficiência passam a exercer a posição de atores principais de sua emancipação e cidadania.

Segundo Feijó (2011), o direito de acessibilidade foi fruto de uma maturação sóciojurídica que adquiriu densidade constitucional e legal a partir da segunda metade do século XX. Neste momento, houve a compreensão de que os direitos humanos deveriam ter caráter universal, o que obrigatoriamente deveria passar pela sua internacionalização. A ONU, em 1945, foi fundada enquanto perseguição a esse novo paradigma, gerando a Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 1948.

A internacionalização dos diretos humanos fez surgir vários documentos que buscam efetivá-los, como o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de 16 de dezembro de 1966, e a Convenção Americana dos Direitos do Homem, de 22 de novembro em 1969, e posteriormente outros mais específicos, como a Declaração dos Direitos dos Deficientes Físicos, de 09 de dezembro de 1975. Ressalta-se que as conquistas alcançadas ainda enfrentavam o desafio da universalização e da efetivação desses direitos, tomando parte da agenda político-econômica global, o que exigia não só a atuação efetiva dos poderes públicos, mas sobretudo a participação democrática da sociedade.

Nos anos 80 e 90 houve uma intensificação de conferências globais a respeito dos direitos das pessoas com deficiência, focando em aspectos como educação, trabalho e saúde, visando à equiparação de oportunidades, com forte atuação de organizações internacionais como a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura - UNESCO e a Organização Internacional do Trabalho - OIT (DA CRUZ, 2013). A participação das pessoas com deficiência na própria perseguição dos seus direitos teve fundamental importância em ações para prevenção de deficiência, reabilitação, equiparação de oportunidades, ações comunitárias, treinamento de pessoal, informação e educação do público, entre outras ações, por meio do Programa Mundial de Ação Relativo às Pessoas com Deficiência.

O final dos anos 90 é marcado por movimentos que buscam combater a discriminação às pessoas com deficiência, como foi o caso da Convenção Interamericana para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Pessoas Portadoras de Deficiência, também conhecida como a Convenção da Guatemala, assim como a Carta para o Terceiro Milênio e a Declaração de Washington, que lutavam pelo empoderamento e a independência dessas pessoas.

Da Cruz (2013) expõe que essa ampla discussão que durou três décadas, e que só foi possível com a participação direta dos principais beneficiários, determinou

uma nova perspectiva para todos os envolvidos. O processo histórico é marcante ao mostrar a evolução da condição das pessoas com deficiência anterior a este marco temporal, em que não havia suficiente autonomia para determinar suas próprias vidas, para conquistas gravadas em declarações e cartas que erigiram um marco de justiça e equidade social, garantindo direito à dignidade e emancipação dos cidadãos que apresentam alguma deficiência.

No Brasil, a mobilização das pessoas com deficiência teve verdadeiramente um início no final da década de 1970 e início da década de 1980, quando houve maior abertura para debates de temas como o dos direitos da pessoa com deficiência, sendo que o apoio do Governo Federal neste período só foi possível pela mobilização e manifestações de movimentos organizados no final da década de 70.

Destaca-se nesse cenário o primeiro Encontro Nacional de Entidades de Pessoas Deficientes, onde se fizeram presentes os cegos, os surdos, os deficientes físicos e hansenianos vindos de diversos estados. “Na pauta principal o lema da “Participação plena” e o fim da tutela do Estado e das instituições especializadas” (JANNUZZI *apud* DA CRUZ, 2013).

Como fruto da organização e participação social, pode-se citar a consolidação das reivindicações desses grupos na Constituição Federal de 1988 e na lei Federal 7853/89, que criou a Coordenadoria Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência - CORDE.

Observado o histórico da legislação brasileira em prol da acessibilidade nas últimas três décadas, pode-se afirmar que se tornou uma das legislações mais amplas do mundo, buscando garantir a igualdade de direitos e a inclusão social por meio da acessibilidade (Silva *apud* Morano, 2013). O Brasil integra o rol de 50 países com legislação mais avançada entre 191 que reconhecem os direitos da pessoa com deficiência, segundo a ONU.

O documento “Avanços das Políticas Públicas para as Pessoas com Deficiência” (BRASIL, 2012), do Governo Federal, traz um retrospecto da evolução histórica na área e apresenta os avanços alcançados com as políticas voltadas à pessoa com deficiência com foco nas Conferências Nacionais de 2006 e 2008, destacando a participação popular, o diálogo democrático entre sociedade e governo.

A I Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência teve como objetivos específicos sensibilizar as três esferas de governo para as questões referentes à pessoa com deficiência, impulsionar a inclusão qualificada dessas pessoas ao desenvolvimento nacional, oportunizar a visibilidade da situação das políticas públicas, fortalecer o controle social nos estados e municípios e estimular medidas para o cumprimento da legislação vigente.

Dois anos depois, a II Conferência Nacional teve como tema central a inclusão, participação e desenvolvimento a partir de três eixos temáticos: saúde e reabilitação profissional; educação e trabalho; e acessibilidade.

Nessa época, a Convenção sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência foi homologada pela Assembléia das Nações Unidas, da ONU, em 2006 e entrou em vigência em 3 de maio de 2008, após ser ratificado pelo governo brasileiro.

Por último, cabe aqui citar os Objetivos para Desenvolvimento Sustentável - ODS da ONU, que trouxe a lume o mais abrangente e significativo documento internacional dedicado exclusivamente às pessoas com deficiência (RIBEIRO, 2018). O documento dos ODS para 2030 traz 17 objetivos e 169 metas, havendo sete referências específicas quanto às pessoas com deficiência.

Educação de qualidade e para todos é foco do ODS 4, cujas metas envolvem a garantia à igualdade de acesso a todos os níveis de educação e formação profissional para os mais vulneráveis, incluindo as pessoas com deficiência, além de melhores instalações físicas para educação, apropriadas para crianças e sensíveis às deficiências.

O ODS 8 é o que tem como centro o mundo do trabalho e do desenvolvimento econômico e propõe meta para alcançar o emprego pleno e produtivo a pessoas com deficiência.

A redução da desigualdade entre e dentro dos países é o tema do ODS 10 e, para tanto, estabelece como meta empoderar e promover a inclusão social, econômica e política de todos, independentemente de idade, gênero, deficiência, raça, etnia, origem, religião, condição econômica ou outra.

Cidades mais inclusivas, seguras, sustentáveis e resilientes a desastres ou a eventos incomuns são as metas do objetivo 11, conhecido como ODS das cidades. A mobilidade urbana é fundamental para o exercício da cidadania, portanto a melhoria da oferta de serviços de transporte com atendimento inclusivo às pessoas em vulnerabilidade, mulheres, pessoas com deficiência e idosos, é foco da meta

11.2; bem como proporcionar o acesso universal a espaços públicos seguros, inclusivos, acessíveis e verdes, intenção da meta 11.7.4.

O ODS 17 é o mais amplo em relação ao desenvolvimento sustentável, sendo o que mais apresenta metas. Com relação à pessoa com deficiência, a meta 17.18 propõe reforçar o apoio à capacitação para os países em desenvolvimento, inclusive para os países menos desenvolvidos, para promover um aumento sensível da disponibilidade de dados de qualidade, atuais e confiáveis, desagregados por renda, gênero, idade, raça, etnia, status migratório e deficiência.

5.2. A evolução da legislação sobre acessibilidade

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 representa um marco na conquista dos direitos da pessoa com deficiência, como o direito de ir e vir (Art. 5º, XV) a não discriminação salarial e de admissão no trabalho (Art. 7º, XXXI), o dever do estado em prover saúde e assistência a pessoas com deficiência (Art. 23, II), a competência legislativa a Estados e União para sua proteção e integração social (Art. 24, XIV), a reserva de cargos públicos para pessoas com deficiência (Art.37, VIII), a espaços públicos e transportes inclusivos (Art. 244), além de outras garantias específicas nas seções que tratam da Saúde, da Educação e da Família, da Criança, do Adolescente e do Idoso.

A partir de então, normas regulamentadoras sobre pessoas com deficiência começaram a surgir. Em 1989, foi editada a Lei nº 7.853, dispondo sobre o apoio às pessoas com deficiência, sua integração social, e sobre a Coordenadoria Nacional para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência – CORDE. A instituição da CORDE se deu de fato somente em 1993, encarregada de elaborar planos, programas e projetos voltados para implantação da Política Nacional para Integração das Pessoas Portadora de Deficiência. O gerenciamento da política na área sofreu alterações ao longo do tempo, sendo em 2003 vinculada diretamente à Presidência da República, na pasta de Direitos Humanos e, em 2009, a CORDE foi elevada à condição de Subsecretaria Nacional, vindo a alcançar o status de Secretaria Nacional em 2010.

A Lei nº 8.899 de 1994 concedeu o passe livre às pessoas com deficiência no sistema de transporte coletivo interestadual. Em 1995, a Lei nº 8.989 estabeleceu a isenção do Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI na aquisição de automóveis

para utilização no transporte autônomo de passageiros, bem como por pessoas com deficiência física. Em 1999, a Lei nº 7.853/1989 foi regulamentada pelo Decreto nº 3.298, estabelecendo o Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência - CONADE como órgão superior de deliberação coletiva com a atribuição principal de garantir a implementação da Política Nacional de Integração da Pessoa Portadora de Deficiência. Além de acompanhar o planejamento e avaliar a execução das políticas setoriais, o CONADE deveria zelar pela efetivação do sistema descentralizado e participativo de defesa dos direitos da pessoa com deficiência; propor a elaboração de estudos e pesquisas; propor e incentivar a realização de campanhas visando à prevenção de deficiências e à promoção dos direitos da pessoa com deficiência; e aprovar o plano de ação anual da CORDE.

Os critérios de acessibilidade para pessoas com deficiência e mobilidade reduzida foram mais especificamente tratados nas Leis Federais nº 10.048 e nº 10.098, de 2000, tratando a primeira do atendimento prioritário e a acessibilidade nos meios de transporte, enquanto a segunda subdividiu o assunto em acessibilidade ao meio físico, aos meios de transporte, na comunicação e informação e em ajudas técnicas. Em 2004, o Decreto nº 5.296, chamado de Decreto da Acessibilidade, regulamentou ambas as leis, ampliando e especificando o tema para espaços, mobiliários e equipamentos urbanos, edificações, serviços de transporte e dispositivos, sistemas e meios de comunicação e informação. Importante ressaltar que esse decreto torna obrigatório o atendimento aos padrões de acessibilidade da Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT (NBR 9050 – Acessibilidade a edificações, mobiliário, espaços e equipamentos urbanos) para edificações e espaços urbanos como critérios mínimos para a aprovação de projetos.

O Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/01) trouxe um novo paradigma para o desenvolvimento e o planejamento urbano, ressaltando também no seu texto as garantias básicas de acessibilidade e democracia dos espaços urbanos. No mesmo sentido, o Plano Nacional de Mobilidade Urbana (Lei Federal nº 12.587/12), reforçou os conceitos da acessibilidade universal e da equidade aplicados à mobilidade.

Em 2011, o Decreto nº 7.612 institui o Plano Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência - Plano Viver sem Limite, em que o Governo Federal ressalta o compromisso do Brasil com as prerrogativas da Convenção da ONU sobre os

Direitos das Pessoas com Deficiência. O documento visa a equiparação de oportunidades trazendo uma série de ações em diversas áreas, e teve participação de 15 ministérios e do CONADE, que trouxe contribuições da sociedade civil.

A conquista mais recente é o Estatuto da Pessoa com Deficiência (Lei Federal nº 13.146/15), Projeto de Lei nº 7.699/2006, que foi elaborado com forte colaboração da sociedade. O texto legal instituiu a “Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência” (Estatuto da Pessoa com Deficiência), e é destinada “a assegurar e a promover, em condições de igualdade, o exercício dos direitos e das liberdades fundamentais por pessoa com deficiência, visando à sua inclusão social e cidadania”. As garantias de igualdade se dão em diversas áreas, como saúde, educação, moradia, trabalho, assistência social, previdência social, cultura, esporte, turismo e lazer e transporte e mobilidade.

Em específico sobre a mobilidade, uma grande inovação trazida pelo Estatuto do Pessoa com Deficiência foi a introdução do conceito de rotas acessíveis, incorporado ao Estatuto das Cidades. Esta ideia visa combater o problema identificado em algumas literaturas como “ilhas de acessibilidade”, estabelecendo rotas isentas de obstáculos à mobilidade, objetivando interligar de forma contínua prédios públicos, serviços, transporte coletivo e outros pontos de interesse, ampliando também as responsabilidades do poder público sobre a promoção do desenho universal nas cidades. O conceito de rotas acessíveis vem impresso desde a NBR 9050 de 2004, porém a interpretação para o contexto do planejamento urbano só se deu com o Estatuto da Pessoa com Deficiência.

No que se refere às esferas estadual e municipal, a legislação em grande parte recepcionou as normativas federais, de forma a reproduzir as garantias e direitos introduzidos neste marco normativo. O Governo do Rio Grande do Sul editou, em 2009, a Lei Estadual nº 13.320, que compila toda a legislação estadual referente aos direitos da pessoa com deficiência até então, totalizando 47 normativas desde 1982. A referida lei consolida, das mais amplas às mais específicas, as regulamentações referentes a direitos básicos, regramentos para servidores públicos e, ainda, sobre o sistema de incentivos a entidades de assistência social e à pessoa com deficiência. Atualmente, está em tramitação a LEGAI - Lei Gaúcha de Acessibilidade e Inclusão, projeto de lei que deverá seguir as diretrizes do Estatuto da Pessoa com Deficiência.

No âmbito municipal, Porto Alegre detém ampla gama legislativa a respeito da acessibilidade, atentando a pontos bastante específicos como regulamentação sobre a forma de pavimentação de passeios (Decreto Municipal nº 14.970/2005), necessidade de banheiros adaptados para bares acima de 100 m² (Decreto Municipal nº 13.240/2001), ou à obrigação a instituições bancárias de adaptar caixas eletrônicos de modo a permitir seu acesso e uso (Lei Municipal nº 10.298/2007). Destacam-se, porém, alguns normativos que dispõem sobre aspectos mais abrangentes da produção urbana, acessibilidade e mobilidade, a começar pela Lei Municipal nº 8.317 de 1999, que dispõe sobre a eliminação de barreiras arquitetônicas em edificações e logradouros de uso público.

Porto Alegre imbuiu em seu Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental (cuja última atualização é de 2010) os conceitos da acessibilidade, bem como os critérios exigidos no Estatuto da Cidade até então. Este plano diretor encontra-se em processo de revisão, obedecendo ao prazo de 10 anos do Estatuto da Cidade. O Plano Diretor ainda exige como critérios mínimos para aprovação de projetos pelo Município os padrões estabelecidos na NBR 9050/ABNT. Em 2015 foi elaborado o Plano Municipal de Mobilidade Urbana, seguindo exigência da Política Nacional de Mobilidade Urbana, entretanto este plano não foi transformado em lei, e no momento encontra-se em revisão.

O município ainda conta com um Plano Diretor de Acessibilidade, de 2011 (Lei Complementar nº 678/2011), que institui-se como principal normativa da política para acessibilidade no município. No Plano são consolidadas diretrizes para promoção dos direitos e garantias a pessoas com deficiência, normas gerais e critérios básicos destinados a promover a acessibilidade no ambiente urbano, estabelece responsabilidades na implementação do Plano, prevê penalidades por descumprimento e cria conselhos participativos e deliberativos. Dentro das responsabilidades criadas pelo plano estão importantes determinações a respeito do planejamento da acessibilidade urbana por meio do conceito de rotas acessíveis conforme previsto na NBR 9050 desde 2004, entretanto ainda não plenamente condizente com os conceitos que seriam introduzidos pelo Estatuto da Pessoa com Deficiência de 2015.

5.3. Histórico das políticas federal e municipal para acessibilidade

Conforme observado, as políticas públicas voltadas à acessibilidade e mobilidade das pessoas com deficiência dispõem de vasto arcabouço legal construído ao longo do tempo, buscando incorporar conceitos universais desenvolvidos em conferências e reuniões em território nacional e internacional. Como já destacado anteriormente, foi de fundamental importância a ampla participação da sociedade na luta por direitos básicos de inclusão e igualdade de oportunidades, movimento este que também se deu nacionalmente, com forte atuação das entidades representativas.

Com relação à legislação existente percebe-se que, em um primeiro momento, o marco legal estabelecido até meados dos anos 2000 delegava aos órgãos públicos a fiscalização da adaptação e a promoção da acessibilidade universal nos edifícios voltados ao atendimento da população e à prestação de serviços públicos. Até então tinham sido estabelecidas normativas a fim de definir elementos mínimos de acessibilidade nessas edificações e nas suas proximidades, como fica bem caracterizado na Lei Federal nº 10.098/00 (estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida), entretanto, limitando-se a edificações novas ou a serem reformadas:

> Art. 11 - A **construção, ampliação ou reforma** de edifícios públicos ou privados destinados ao uso coletivo deverão ser executadas de modo que sejam ou se tornem acessíveis às pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida. (grifo nosso)

A lei previa nos seus dispositivos finais a alocação anual, na esfera federal, de dotação orçamentária para as adaptações, eliminações e supressões de barreiras arquitetônicas em edifícios de uso público. Ainda, previa-se “estimular campanhas educativas e informativas dirigidas à população em geral, com a finalidade de conscientizá-la e sensibilizá-la quanto à acessibilidade e à integração social da pessoa portadora de deficiência ou com mobilidade reduzida”.

A política foi idealizada com ações do poder público, mas particularmente deixou ao encargo da sociedade como um todo a responsabilidade pela implementação da política, por assim dizer, cabendo ao poder público fiscalizar as condições de acessibilidade quando da aprovação de projetos para obras de edificações de uso público e dos respectivos passeios públicos. Tendo em vista que

a política não só se concretizaria com a sensibilização do “burocrata do nível da rua”, mas também da sociedade como um todo, esse processo seria gradual, devendo ser implementado paulatinamente conforme as estruturas pública e urbana fossem se renovando.

A Política Nacional de Inclusão da Pessoa com Deficiência (BRASIL, 1999) apresenta também uma série de medidas visando à integração dos beneficiários da política à sociedade, com ações de qualificação, reserva de mercado, reabilitação profissional; bem como encorajar mudanças institucionais para capacitação de recursos humanos para atendimento dessas pessoas pelo poder público.

Embora houvesse um estímulo à conscientização da sociedade como um todo para o atingimento dos objetivos da política, a partir da década de 2010 nota-se que novos conceitos são incorporados pela legislação, com dispositivos visando também combater as barreiras atitudinais, com um foco na mudança de comportamento da sociedade e a não-discriminação. De forma mais ativa, percebe-se que as alterações nas leis buscaram então garantir uma maior atuação no âmbito federal, em alterações ao Estatuto da Cidade pelo Estatuto da PCD (BRASIL, 2015):

> Art. 3º, III - Promover, por iniciativa própria e em conjunto com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, programas de construção de **moradias** e melhoria das condições habitacionais, de saneamento básico, das **calçadas**, dos **passeios públicos**, do **mobiliário urbano** e dos demais espaços de uso público (grifo nosso).

Ainda, buscou-se garantir a continuidade da acessibilidade em vias urbanas por meio do planejamento de rotas acessíveis, conforme citado anteriormente, com a sua previsão, pelo Estatuto das Cidades (alterada em 2015), no que se refere às cidades com planos diretores aprovados:

> Art. 41, §3º - As cidades de que trata o caput deste artigo devem elaborar plano de rotas acessíveis, compatível com o plano diretor no qual está inserido, que disponha sobre os passeios públicos a serem implantados ou reformados pelo poder público, com vistas a garantir acessibilidade da pessoa com deficiência ou com mobilidade reduzida a todas as rotas e vias existentes, inclusive as que concentrem os focos geradores de maior circulação de pedestres, como os órgãos públicos e os locais de prestação de serviços públicos e privados de saúde, educação, assistência social, esporte, cultura, correios e telégrafos, bancos, entre outros, sempre que possível de maneira integrada com os sistemas de transporte coletivo de passageiros.

As políticas voltadas à acessibilidade visam, portanto, mais do que obras de adequação, uma alteração atitudinal na sociedade, com ações específicas de

incentivo à capacitação e conscientização, já que a garantia da plena mobilidade passa por diversos atores da sociedade. Não só a acessibilidade local de edifícios existentes ou novos, a política visa também garantir a mobilidade entre estes locais, e isso envolve um esforço da comunidade na manutenção de passeios, rampas, travessias de rua, etc. Por este motivo, as leis mais recentes buscaram estabelecer também dispositivos mais rígidos quanto à atuação proativa dos entes públicos, o que exige uma maior coordenação e planejamento da mobilidade como um todo. A governança para atingir esses objetivos, portanto, precisa ser revisada, principalmente quanto às barreiras atitudinais.

No âmbito federal, as políticas voltadas às pessoas com deficiência são atualmente desenvolvidas pelo Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, e cabe à Secretaria Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência – SNDPD atuar na articulação e coordenação das políticas públicas voltadas para pessoas com deficiência.

O *site* da SNDPD (BRASIL, 2021) apresenta as ações e programas estimulados pelo governo federal, incluindo regulamentações de artigos do Estatuto da Pessoa com Deficiência; ações para melhoria do acesso de pessoas com deficiência a políticas e serviços públicos; ferramentas digitais, programas de crédito e acesso à tecnologia assistiva, buscando promover a emancipação dessas pessoas; e ainda capacitações sobre acessibilidade para quaisquer interessados.

Importante aqui destacar um programa voltado à acessibilidade em locais turísticos chamado Turismo Acessível, que criou um aplicativo para auxiliar pessoas com deficiência e dificuldade de locomoção. Os aplicativos com finalidade de auxiliar o deslocamento por rotas acessíveis, indicando caminhos preferenciais, possíveis obstáculos, declividade excessiva, etc, têm tomado espaço mundialmente, incorporando o conceito de *Smart Cities* (*Smart Cities for All*, 2016). A iniciativa, embora ainda embrionária e restrita a certas localidades, pode vir a ser um recurso importante não só para facilitar os deslocamentos de pessoas com dificuldade de locomoção, mas como uma forma de controle e melhoria dos espaços de uso público.

Ainda na esfera federal, existem outras ações transversais voltadas especificamente à acessibilidade urbana no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Regional (e anteriormente pelo Ministério das Cidades) destinados

a financiar projetos e obras de melhorias urbanas, entre as quais se enquadram aquelas voltadas à aplicação do conceito do desenho universal.

No município de Porto Alegre, desde a instituição do Plano Municipal de Acessibilidade, as secretarias responsáveis pela sua implementação foram se alterando, como é comum com a troca de governos eleitos, sendo inicialmente criada a Secretaria Especial de Acessibilidade e Inclusão, bem como a Comissão Técnica de Acessibilidade e o Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa com Deficiência. A secretaria sofreu alterações ao longo do tempo, para Secretaria Municipal de Acessibilidade e Inclusão Social – SMACIS (2012) e posteriormente a responsabilidade sobre o tema passou para a Diretoria Geral de Acessibilidade e Inclusão Social, absorvida pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e Esporte (2017). Desde 2019, a diretoria foi transformada em Coordenadoria de Acessibilidade e Inclusão Social - CAIS, abrangida pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social.

Apesar da significativa evolução da legislação nacional, paralelamente ao paradigma mundial envolvendo a garantia de direitos, a sua implementação e efetivação podem apresentar desafios, conforme identificado em análise voltada a critérios de governança (CARIBÉ, 2016). A análise traz considerações sobre as políticas federais de acessibilidade no que tange à sua institucionalização.

Sobre a Lei 7.853/89, que dispõe sobre o apoio às pessoas portadoras de deficiência e sua integração social, Caribé argumenta que, embora esta estabeleça que os conceitos por ela trazidos devessem compor ação coordenada e integrada incluída em uma Política Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência, contendo planos, programas e projetos com prazos e objetivos determinados, cita que o Decreto 3.298/1999 não formaliza a referida política de acordo com o que recomenda o Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do TCU (BRASIL, 2014). Cita ainda que não há vinculação expressa a uma política nacional de integração das pessoas com deficiência, pelo contrário, que teria sido uma opção do governo à época, de vinculá-lo a diversas políticas setoriais em andamento.

Conclusões de auditoria do TCU, consignadas no Acórdão 2.170/2012-TCU-Plenário (BRASIL, 2012) identificaram, inclusive, falta de transparência na execução orçamentária das ações para adaptação de edifícios públicos, bem como no Plano

Viver sem Limite. Caribé conclui que as políticas setoriais, apesar da qualidade de transversalidade, não podem ser restritas e limitadas no tempo.

Reestruturações do Poder Executivo Federal estariam limitando a boa execução das políticas pela secretaria responsável, havendo necessidade da garantia dos meios formais e estruturais para a articulação e coordenação dos órgãos da administração pública federal para efetivação das ações intersetoriais e transversais para promoção dos direitos das pessoas com deficiência. Ademais, Caribé identificou fragilidade institucional pela falta de servidores efetivos compondo o quadro além de grande rotatividade, colocando em risco o desenvolvimento das atividades meio e finalísticas. Além disso, haveria indícios de falta de coordenação vertical, envolvendo a pouca participatividade de municípios em atos e audiências, levando-se em conta a fundamental relevância trazida pelo referencial técnico do TCU, como condicionante ao êxito das políticas no Brasil.

A proteção e efetivação dos direitos e garantias pelo Estado é consequência lógica, pois adverte Luiza Cristina Fonseca Frischeisen (2000) que “de nada adianta ter direitos universalmente declarados, se os mesmos não são passiveis de exercício pela comunidade na qual o indivíduo vive, ou seja, se sua cidadania e suas características não são reconhecidas”. Afirma ainda que “esse é precisamente um dos dilemas do direito Constitucional contemporâneo: como passar da esfera abstrata de princípios à concretude das normas e exercício dos direitos estatuídos na Constituição”.

Breus (*apud* FEIJÓ, 2011) salienta que a falta de efetividade de políticas pode ser impactada pela descontinuidade das políticas públicas pelos Administradores Públicos, ao recriá-las a cada novo mandato, contrariando o entendimento de que elas fazem parte “de projetos de longo prazo e a sua realização ultrapassa a duração de um governo, uma vez que os objetivos da Constituição não podem ser sacrificados pela alternância do poder”. Ademais, Feijó, em sua análise das leis orçamentárias enquanto instrumentos de efetividade de políticas públicas em acessibilidade, argumenta que, apesar da discricionariedade e do caráter autorizativo do planejamento orçamentário brasileiro, as normas constitucionais asseguradoras dos direitos fundamentais possuem força vinculante e estão diretamente ligadas às políticas públicas, portanto, os parâmetros para o seu controle também possuem fundamentação constitucional.

Filho (*apud* MORANO; SANTIAGO, 2020) também adverte que é necessário, mais do que consenso entre os agentes políticos para as normas saírem do papel, sobretudo qualidade técnica, interesse de usuários e da sociedade em geral e respaldo de grupos econômicos e do poder público, critérios estes que resultaram no progresso na normatização brasileira. Todavia, a falta do cumprimento normativo pela falta de fiscalização e cultura reduz a efetividade dessas normas e a não materialização dos objetivos buscados, à exceção de iniciativas pontuais. Um dos efeitos mais prejudiciais às políticas públicas seria o da descontinuidade dos planos técnicos quando há mudança de mandato.

Cysne (2018) expõe as consequências negativas da atribuição da responsabilidade sobre os passeios públicos aos proprietários dos lotes adjacentes, e atribui esta decisão à pouca prioridade que o poder público dá à caminhabilidade das vias e aos pedestres em geral, ao atribuir para si apenas o dever de conservação da via de circulação de veículos.

Parte dessa decisão do poder público enquanto forma de política passa por uma transformação atitudinal, conforme alterações recentes da legislação federal, atribuindo maior responsabilidade ao poder público, como já abordado anteriormente, talvez por se avaliar que a atitude passiva do governo na fiscalização não é suficiente para garantir a plena acessibilidade.

5.4. Avaliações de critérios de acessibilidade *in loco*

Entre as pesquisas consultadas para esta revisão bibliográfica, duas delas (DA CRUZ, 2013; VIRTUOSO, 2016) realizaram avaliações em espaços de uso público em Porto Alegre tendo em vista critérios de acessibilidade. Enquanto Da Cruz realizou pesquisa envolvendo a acessibilidade local em edifícios públicos centrais de Porto Alegre e no seu entorno, Virtuoso avaliou a mobilidade urbana em três bairros da capital: Centro Histórico, Moinhos de Ventos e Restinga, analisando-se o entorno de pontos de interesse públicos e privados e rotas preferenciais de circulação.

As conclusões de Da Cruz foram no sentido de que seis das oito edificações analisadas não continham condições adequadas de acessibilidade segundo a NBR 9050. Um fator determinante da pesquisa foi a prévia aplicação de um questionário aos gestores responsáveis pela manutenção e operação das edificações, cujo

resultado demonstrou que três dos seis gestores não tinham visão condizente com os critérios legais verificados, o que representa, de certa forma, uma barreira atitudinal.

Virtuoso identificou de maneira geral nos três bairros, o que se chama de ilhas de acessibilidade, em que as edificações de interesse apresentavam condições de acessibilidade interna, mas não no seu entorno. Esse tipo de falha é comum no ambiente urbano e põe por terra o conceito de desenho universal e as políticas emancipatórias para pessoas com deficiência e dificuldade de locomoção. Ainda, avalia que, contraditoriamente, a população do bairro Restinga, por ser em maior parte de baixa renda e ter de maneira geral maior necessidade de acesso a políticas assistenciais e serviços públicos, fica exposto a piores condições de infraestrutura e acessibilidade.

5.5. Melhores práticas em acessibilidade no Brasil e no Mundo

Na literatura encontram-se diversos trabalhos que buscaram definir, tanto quantitativa quanto qualitativamente, as características que tornam um ambiente agradável para pedestres, como SARKAR (1995), HAKKERT e PISTNER (1988), REPLOGLE (1990) e DIXON (1996), *apud* Cysne (2018). Considerando-se o Conceito Europeu de Acessibilidade (2003), paradigmático sobre a área da acessibilidade e desenho universal, considera-se que o Decreto nº 5.296/04 foi escrito para abarcar os conceitos nele expostos, assim como também o fez a ABNT com a NBR 9050 em 2004 (DA CRUZ, 2013).

Tendo isso em vista, a forma mais buscada atualmente para colocar em prática estas condições são as Rotas de Acessibilidade, conceito este introduzido na NBR 9050, no Plano Diretor de Acessibilidade de Porto Alegre (2011) e no Estatuto das Cidades (2015). Encontra-se na NBR 9050 (2015) a seguinte definição para rota acessível:

> A rota acessível é um trajeto contínuo, desobstruído e sinalizado, que conecta os ambientes externos e internos de espaços e edificações, e que pode ser utilizada de forma autônoma e segura por todas as pessoas. A rota acessível externa incorpora estacionamentos, calçadas, faixas de travessias de pedestres (elevadas ou não), rampas, escadas, passarelas e outros elementos da circulação. A rota acessível interna incorpora corredores, pisos, rampas, escadas, elevadores e outros elementos da circulação.

A sinalização na rota acessível é fundamental para indicar os caminhos possíveis que o pedestre pode escolher, porém, uma rota só é considerada acessível se for, além de contínua, desprovida de barreiras, com especial atenção às condições das travessias entre passeios, completando assim todo o percurso entre a origem da rota e seu destino. Essas rotas devem se dar sobre as faixas do passeio destinados à livre circulação do pedestre, embora outras funções possam ser incorporadas, como, por exemplo, a implantação do mobiliário urbano e dos serviços ofertados na faixa de serviço (CYSNE, 2018).

O conceito das rotas acessíveis intrínseco ao Art. 41, §3º do Estatuto das Cidades busca, por consequência, estabelecer a responsabilidade do poder público de planejar e estabelecer metas para implantação de caminhos plenamente acessíveis por meio de um plano específico que realize a conexão de pontos atratores de circulação a outros pontos de interesse e ainda ao transporte público, visando atender o direito das pessoas à cidade.

O estado do Paraná tem um projeto na área chamado Paranacidade Interativo (2016), *site* que concentra dados georreferenciados para fornecer uma série de serviços, bem como ferramentas de planejamento para rotas acessíveis prioritárias. A página do projeto divulga também uma metodologia própria para estabelecimento dessas rotas de acordo com boas práticas de urbanização e em respeito às normativas legais. Um passo a passo resume em sete pontos a metodologia:

1. Delimitação da área central ou de interesse;
3. Localização dos equipamentos públicos, considerando 12 áreas de interesse, utilizando dados do Paranacidade;
4. Localização de atividades privadas, comércio e prestadores de serviços, utilizando dados do IBGE;
5. Proposição inicial de um circuito acessível na malha viária com maior fluxo de beneficiários e conexão entre equipamentos de forma contínua;
6. Ampliação da rota a pontos limítrofes e outros equipamentos públicos com um fluxo de pedestres considerável;
7. Revisão da rota e definição final do circuito alterando vias com declividades excludentes, e realização de levantamento das características da rota acessível com base em inclinações, dimensões, interferências, equipamentos, conforto térmico, comodidade e segurança;

8. Quantificação das intervenções físicas necessárias e estimativa de custos.

Nesse sentido percebe-se, nacional e internacionalmente, iniciativas tecnológicas relacionadas com o conceito de *smart cities*, buscando facilitar o deslocamento de pessoas com dificuldade de locomoção, ao mesmo tempo que servem de indutor de melhorias dos espaços públicos.

O Programa Turismo Acessível do governo federal, por exemplo, apresenta em um aplicativo indicações de atrativos turísticos locais que os usuários podem avaliar segundo as condições de acessibilidade. Na Alemanha, o site *Wheelmap* (2019) apresenta um mapa das principais cidades indicando o nível de acessibilidade por edificações, vias e espaços públicos, relacionando diversos condicionantes como barreiras físicas, defeitos de pavimentação, inclinação da via, dentre outros. Ao indicar ponto de partida e de destino, o aplicativo ainda sugere o melhor percurso disponível. O sistema, além de ser colaborativo, utiliza de dados abertos para avaliar estabelecimentos, o que permite acessar avaliações de locais em outros países, embora de maneira limitada. Esta iniciativa não é a única, sendo essa prática divulgada pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID (2016), e a *Smart Cities for All* (2016) enquanto ação positiva para cidades mais inclusivas.

5.6. Referencial de Controle de Políticas Públicas do TCU

A atuação do poder público na promoção de serviços e bens à sociedade para viabilizar o desenvolvimento social e econômico demanda parcela considerável dos recursos públicos em um cenário de limitação orçamentária, tornando-se imprescindível a racionalização do uso dos recursos provenientes do pagamento de impostos. As intervenções públicas pretendem, muitas vezes, proporcionar maior equidade das condições sociais e econômicas, podendo fazer parte de políticas públicas cuja estruturação se dá em maior ou menor grau. O cidadão, beneficiário ou não dessas políticas, é o principal interessado na sua execução, devendo ter ao seu dispor, de maneira transparente, todos os dados necessários para a sua avaliação.

Assim sendo, deve-se salientar a importância de que as políticas públicas sejam concebidas, desde o início, de forma que seu desempenho e o alcance de seus objetivos possam ser acompanhados pela sociedade e pelos gestores encarregados da execução.

É boa prática governamental, portanto, a atuação transparente e racional no planejamento e execução das políticas públicas. Dentro das competências Constitucionais incumbidas ao controle externo de fiscalizar a Administração Pública e, tendo em vista as prerrogativas acima destacadas, o Tribunal de Contas da União, com o fito de aprimorar sua atuação, publicou o Referencial de Controle de Políticas Públicas - RCPP, que consiste em uma ferramenta de apoio às ações de controle, consolidando conhecimentos, boas práticas, critérios de auditoria, questões e itens de verificação. Além disso, o referencial contribui para o aperfeiçoamento dos processos de formulação, implementação e avaliação das intervenções estatais, visando à efetiva entrega de resultados à sociedade (BRASIL, 2020).

O referencial do TCU tem como base múltiplas fontes de informação, nacionais e internacionais, com destaque para guias de referência produzidos pela International Organization of Supreme Audit Institutions - INTOSAI, Organização das Nações Unidas - ONU, Banco Mundial, Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico - OCDE, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, U.S. Government Accountability Office - GAO e o U.K National Audit Office - NAO.

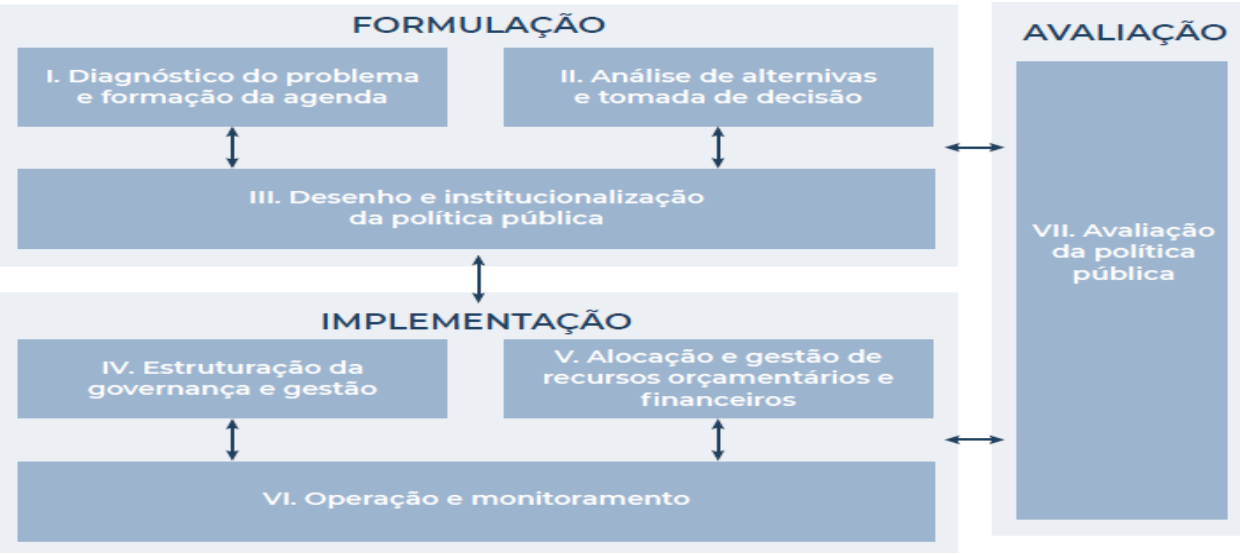
O documento técnico oferece critérios para avaliação do nível de maturidade de políticas públicas, seja antes, durante ou após a sua implementação, com intuito de fornecer evidências relevantes e fundamentadas sobre os sucessos ou falhas das intervenções realizadas. Essas informações são essenciais para subsidiar o processo decisório envolvendo a continuidade das ações planejadas, sua revisão, alterações de curso ou, até, a sua extinção.

O RCPP destaca os aspectos condicionantes para o bom desempenho das intervenções públicas com base no ciclo de políticas públicas (SECCHI, 2019) e seu grau de maturidade. O ciclo de vida de políticas busca descrever as fases das políticas estatais, embora estas não se desenvolvam necessariamente de forma sequencial, compondo uma realidade em que se busca criar soluções para problemas complexos.

O modelo utilizado pelo referencial do TCU é dividido em três estágios, definindo três blocos de controle (formulação, implementação e avaliação), abrangendo as etapas das intervenções públicas, como representado na Figura 1. Neste trabalho, dado o estágio atual das políticas voltadas à acessibilidade, focou-se

na etapa de “Estruturação da Governança e Gestão”, inserido no estágio de implementação do ciclo de políticas públicas.

Figura 1 – Ciclo de políticas públicas



Fonte: Referencial de Controle de Políticas Públicas – TCU; BRASIL (2020)

A etapa IV – Estruturação da governança e gestão trata da organização de processos e operações necessários para o funcionamento da política, sua execução e monitoramento. A governança também terá relação direta com o desenho da política, posto que nada mais é do que a concretização dos arranjos institucionais desenhados para a produção de resultados à sociedade.

Além da estruturação para execução da política, a governança tratará do relacionamento da gestão pública com o destinatário da sua atuação, devendo, por conseguinte, proporcionar comunicação entre os agentes envolvidos, canais de participação e controle, dados transparentes do seu desempenho e ainda da própria estrutura de governança e de gestão, para a correta responsabilização pelos interessados. Nesse sentido, as boas práticas indicam que a política deve ter *accountability*, o que pode ser traduzido pelos seguintes conceitos: controle, fiscalização, responsabilização, ou ainda prestação de contas.

Para tanto, são destacadas boas práticas de estruturação da governança e gestão de políticas públicas:

> a) a institucionalização de estruturas de coordenação e coerência, gestão operacional, gestão de risco e controle interno, monitoramento e avaliação,

> accountability, incluindo, para cada uma delas, a definição de: processos de trabalho; arranjos institucionais, papéis e responsabilidades; bem como de instrumentos de apoio como planos, documentos e soluções tecnológicas;
> b) a elaboração de plano de implementação da política, contemplando aspectos como gestão de escopo, dados, tempo, recursos, contratações, custos, qualidade, riscos, controles internos, partes interessadas, comunicação e integração.

Em primeiro lugar, o RCPP dá a devida importância à institucionalização dos mecanismos necessários à execução da política pública, posto que será a garantia da sua adequada publicidade e concretização enquanto política de estado, menos sujeitas a alterações arbitrárias.

A estruturação do poder público deverá ser avaliada, então, com base no instrumento que institucionalizou a política, pela definição clara dos papéis, competências e responsabilidades dos agentes envolvidos, devendo estar mapeado quem executa as atividades de implementação, quem é consultado para a tomada de decisões, e se a atuação prevista para os diversos órgãos responsáveis estão coordenadas, coerentes e integradas.

É importante que esta organização seja transparente, de conhecimento dos cidadãos, que as atas e reuniões pertinentes à política e suas decisões sejam publicizadas, bem como é importante que haja constante e adequada prestação de contas das atividades desenvolvidas no seu âmbito e das alterações promovidas na estrutura de governança. Os canais disponíveis para a participação popular irão servir para o controle social da política e contribuirão para o seu aperfeiçoamento.

Por essa razão também se percebe como essencial para o sucesso das intervenções estatais, um plano de monitoramento e avaliação para o acompanhamento da política, com indicadores alinhados aos objetivos pretendidos. Para os mecanismos de monitoramento devem estar disponíveis os dados necessários para medir o progresso das ações, devendo os indicadores conter descrição, fonte de dados, frequência da coleta, o responsável pela coleta, valor de linha de base, meta para o período e o valor realizado no período. Serão esses instrumentos que embasarão as tomadas de decisões a respeito da política, utilizando-se de evidências para a correção dos rumos das ações públicas e servirão ainda para o acompanhamento do desempenho pelos beneficiários da política.

O referencial também salienta que os objetivos, ações e atividades devem estar alinhados por meio de um plano de implementação, que precisa prever os recursos humanos, financeiros, físicos e tecnológicos necessários para o alcance

destes objetivos. É fundamental para o êxito da política que esse plano também detalhe a forma de controle da qualidade das entregas, o controle dos prazos e o gerenciamento dos riscos.

Estes conceitos foram ordenados em forma de questões de auditoria pelo referencial para guiar as ações de controle, como se observa abaixo:

> 6. As estruturas de governança e gestão, necessárias à implementação da política pública, estão institucionalizadas?
> 6.1. As estruturas de coordenação estão institucionalizadas?
> 6.2. Os atores governamentais envolvidos com a política pública atuam de maneira coerente e coordenada entre si?
> 6.3. As estruturas de gestão de riscos e controles internos estão institucionalizadas?
> 6.4. As estruturas de monitoramento e avaliação estão institucionalizadas?
> 6.5. As estruturas de *accountability* estão institucionalizadas?
>
> 7. O plano de implementação da política pública está institucionalizado?
> 7.1. O escopo da política é gerenciado?
> 7.2. Os recursos (financeiros, físicos, tecnológicos e humanos), necessários à implementação da política, são gerenciados?
> 7.3. Os custos da política são gerenciados?
> 7.4. Os prazos de implementação da política são gerenciados?
> 7.5. Os riscos e controles internos da política são gerenciados?
> 7.6. A qualidade da implementação da política é gerenciada?
> 7.7. O desempenho da política é acompanhado?

Os conceitos acima descritos deverão conduzir este trabalho, que se utilizará dos critérios fornecidos pelo Referencial de Controle de Políticas Públicas do TCU para a finalidade de identificar e avaliar a maturidade da estrutura municipal de governança e gestão instituída para concretizar as diretrizes do Plano Diretor de Acessibilidade de Porto Alegre.

6. Governança e gestão para promoção da acessibilidade no município de Porto Alegre

Tendo como guia as boas práticas e as questões de auditoria do Referencial de Controle de Políticas Públicas do TCU (BRASIL, 2020), este capítulo dividir-se-á em dois, buscando descrever (i) a institucionalização do plano estratégico municipal, e (ii) a estrutura organizacional institucionalizada para implementação das políticas para acessibilidade.

6.1. A institucionalização do plano de implementação da política pública

> A elaboração de plano de implementação da política, contemplando aspectos como gestão de escopo, dados, tempo, recursos, contratações, custos, qualidade, riscos, controles internos, partes interessadas, comunicação e integração.
> (Referencial de Controle de Políticas Públicas do TCU, BRASIL, 2020)

O Referencial de Controle de Políticas Públicas do TCU (BRASIL, 2020) salienta que é importante que os objetivos da política, suas ações e atividades estejam alinhados e que se reforcem mutuamente, devendo para isso se institucionalizar um plano de implementação.

O Plano Diretor de Acessibilidade de Porto Alegre – PDA (PORTO ALEGRE, 2011) é o principal documento em se tratando de iniciativas voltadas a promover a acessibilidade em Porto Alegre. Seu texto determina diretrizes para o cumprimento das legislações existentes, visando garantir as condições ideais de acesso universal a espaços, equipamentos e serviços. No que se refere às boas práticas incluídas no Referencial de Controle de Políticas Públicas, todavia, não há institucionalização de um plano de implementação propriamente dito, da política voltada às pessoas com deficiência.

Basicamente, a legislação que institucionalizou o PDA (Lei Complementar nº 678/2011) pressupõe as seguintes ações para promoção da acessibilidade e mobilidade urbana:

- Fiscalização – realizar vistorias para verificar os critérios de acessibilidade tanto em áreas e equipamentos públicos quanto privados, proativamente por iniciativa do poder público, ou sob demanda da

população interessada, comunicando os demais órgãos municipais para as medidas cabíveis. Parte da ação de fiscalização ainda inclui a emissão de selos e certificados de acessibilidade, conforme Decreto Municipal nº 15.752/07;

- Planejamento de rotas acessíveis – acompanhar a produção de rotas acessíveis no território municipal, de forma direta ou por contrapartida privada, de forma a buscar sua ordenação e conexão;
- Execução de obras públicas – promover obras para adequação em áreas públicas existentes e garantir a observação do desenho universal de novas obras viárias, de edificações ou espaços públicos;
- Aprovação de projetos (licenciamento) – garantir que os projetos privados licenciados pelo município sigam os conceitos de acessibilidade universal, além de promover por mitigação ou contrapartida de empreendimentos, a produção de rotas acessíveis;
- Participação – proporcionar a representatividade e o controle social por meio do Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa com Deficiência (COMDEPA), na construção das políticas voltadas à acessibilidade.

Com relação ao desenho da política e as boas práticas do referencial do TCU, o PDA foi embasado no Diagnóstico das Condições de Acessibilidade de Porto Alegre (FERREIRA et al., 2008), que traz de forma detalhada a descrição do problema público a ser tratado. Na mesma linha, o plano desenvolve as diretrizes de maneira a conduzir as ações e programas que visam promover as condições de acessibilidade expressas nas normas e na legislação sobre o tema. No entanto, não foi identificada a publicação de uma estratégia de como a política deve ser implantada (Plano de Implementação), definindo com clareza os marcos, produtos, serviços e resultados esperados, conforme recomendado pelo RCPP. Ainda, embora o diagnóstico explicite as diferenças por bairros da capital, o PDA em si não estabelece mecanismos nem indicadores específicos para tratar essas diferenças.

Ainda considerando o desenho das políticas públicas, considerando os critérios do referencial que nortearam esta pesquisa, é de grande importância que os objetivos da política sejam claros, de modo a guiar as metas e indicadores (BRASIL, 2020, p. 52). Porto Alegre tem por base para o planejamento orçamentário um modelo de gestão com objetivos estratégicos divididos em eixos de atuação (PMPA,

2014). No entanto, esses objetivos são amplos, devendo as políticas setoriais definir os objetivos mais específicos.

Quanto ao Plano Diretor de Acessibilidade, embora seja possível interpretar as garantias fundamentais em acessibilidade como objetivos a serem buscados pelas políticas, possui uma carência de definição de objetivos específicos a serem cumpridos, conforme será detalhado adiante. O primeiro artigo da lei que institui o PDA cita apenas que ele *"se constitui de normas gerais e critérios básicos destinados a promover a acessibilidade das pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzida".* Mais do que isso, entretanto, o plano descreve uma série de ações para promoção da acessibilidade, como visto acima, o que denota objetivos mais específicos, como detalhado adiante. Também se constatou a ausência, no Plano, de metas e indicadores de longo prazo a serem buscados, relacionados a objetivos claros, que o tornassem mais concreto e passível de monitoramento, conforme boa prática da área da governança (BRASIL, 2020, p. 49).

Seguindo as boas práticas da administração pública, conforme defende o guia de análise *ex ante* publicado pelo Tesouro Britânico, o *Green Book* (U.K., 2018), para que os objetivos e os indicadores sejam considerados claros, eles devem ser "SMART":

Específicos (*Specific*) - devem refletir informações simples e facilmente comunicáveis, objetivando um aspecto específico a ser submetido a mudanças pela intervenção;

Mensuráveis (*Measurable*) - devem possibilitar aferir se os resultados propostos foram alcançados ou não;

Alcançável (*Achievable*) - estarem alinhados com os objetivos gerais ou estratégicos, contribuindo para alcançá-los, isto é, serem relevantes para medir os objetivos, devem ser alcançáveis e realistas em relação ao contexto em que se insere a intervenção, a custo razoável e considerando as restrições existentes;

Realista (*Realist*) - levar em conta os objetivos da instituição, o contexto econômico em que está inserido, as limitações orçamentárias, o desempenho anterior. Se os objetivos não forem realistas, eles serão vistos como meros ideais e não terão influência prática no comportamento do pessoal;

Temporalmente determinado (*Time-limited*) - devem explicitar a periodicidade com que precisarão ser medidos para que possam ser úteis à aferição de resultados.

Especificamente quanto à mobilidade, o plano estabelece diretrizes para a melhoria das condições de passeios e transporte público sob a responsabilidade de cada setor da gestão municipal, trazendo ainda o conceito de rotas acessíveis.

As rotas acessíveis configuraram inovação à época do PDA, no ano de 2011, antecipando-se ao próprio Estatuto das Pessoas com Deficiência (2015). Este conceito, que foi também inserido na NBR 9050 em 2004, estava em discussão na época, posto que o Estatuto das Pessoas com Deficiência, que viria a estabelecer critérios mais definidos sobre como deve ser uma rota acessível, bem como a exigência para que seja realizado um planejamento inserido no Plano Diretor municipal, começou a ser formulado em 2006, pelo Projeto de Lei nº 7.699.

O texto da lei define que a Secretaria de Acessibilidade e Inclusão Social deve analisar periodicamente os projetos elaborados para toda a extensão da área do município de Porto Alegre, bem como acompanhar sua implantação, visando garantir uma sistemática de ordenação da rota acessível exclusiva para circulação de pessoas em calçadas, largos, praças e parques. Há previsão ainda de que as obras de rotas acessíveis deverão ser objeto de mitigação ou contrapartida, ou ambas, na análise de empreendimentos pela Comissão de Análise Urbanística e Gerenciamento (CAUGE), ferramenta que também consta no Plano Diretor Cicloviário Integrado de Porto Alegre (PORTO ALEGRE, 2009).

Não há registro nas páginas oficiais[1], todavia, de que essas rotas tenham sido implantadas ou planejadas de alguma forma no município, ao contrário das ciclovias, conforme também relata o diagnóstico realizado para revisão do Plano de Mobilidade Urbana (MOBILIPOA, 2019). Pode-se comparar, em termos de planejamento, o Plano de Acessibilidade e o Plano Cicloviário, observando que o segundo teve elaboração de acordo com estudo de mobilidade, origens e destinos, demanda, mapa de inclinações e proposta de implantação de rotas com mapa de prioridades, o que faltou ao primeiro. O diagnóstico realizado para revisão do Plano de Mobilidade Urbana (MOBILIPOA, 2019) cita que o PDA não continha mapa de declividades de passeios, o que possibilitaria, ao ser inserido no sistema municipal, automatizar o processo de aprovação de projetos quando houvesse rota acessível

[1] Foram consultadas as páginas oficiais da prefeitura (PORTO ALEGRE, 2020), os PPAs desde 2011 (PORTO ALEGRE, 2020), a legislação municipal vigente (LEIS MUNICIPAIS, 2021), e as páginas de licitações (PORTO ALEGRE, 2021), pesquisando-se pelo termo “rota acessível” (singular e plural).

passando pelo lote a ser edificado. O estudo da MobiliPOA (2019) salienta ainda a importância de que tanto a revisão do Plano de Mobilidade quanto do Plano Diretor incorporem o desenvolvimento de plano de ações de intervenções específicas, com horizontes temporais de implantação bem definidos, com projetos e com financiamento, em especial das rotas acessíveis, algo que não é apresentado no PDA.

Quanto ao licenciamento e execução de novas obras, os processos internos já incorporam os conceitos exigidos pelo PDA, por meio do código de edificações, plano diretor de desenvolvimento urbano e demais normativas que coordenam o processo de licenciamento, bastante consolidado na Prefeitura Municipal de Porto Alegre - PMPA.

Segundo o Plano de Acessibilidade, a garantia das condições de acessibilidade nele previstas ainda seriam promovidas pela fiscalização da Secretaria de Acessibilidade e Inclusão Social, devendo esta comunicar as demais secretarias para as medidas cabíveis. Essa fiscalização foi promovida pela secretaria até 2016, associada à emissão de selos e certificados de acessibilidade. Essa atuação foi então interrompida, sem que conste em documentação pública uma avaliação embasando essa decisão, ou ainda deliberação do Conselho Municipal dos Direitos das Pessoas com Deficiência de Porto Alegre – COMDEPA.

Como salienta a pesquisa de Virtuoso (2016), o Plano de Acessibilidade também é pouco conhecido pelos beneficiários da política, e, embora seja institucionalizado por lei, não possui a devida transparência e *accountability*, o que é salutar a todo processo democrático e participativo, apresentando as informações relevantes para sua implementação, monitoramento e avaliação, como se verá adiante. Cabe frisar que pela falta de metas e indicadores claros, como já mencionado, essa boa prática também acaba comprometida.

6.1.1. O gerenciamento dos recursos e dos custos referentes à implementação da política

Uma das prioridades para a boa execução da política pública é a adequada previsão de recursos para a concretização dos resultados pretendidos, sejam eles financeiros, físicos, tecnológicos ou humanos. Para isso, é imprescindível que o

plano defina uma estimativa razoável da cadeia necessária para financiar e implementar as ações planejadas.

Em questionamento (apêndice A) ao gestor da Coordenação de Acessibilidade e Inclusão Social - CAIS, vinculada à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social - SMDS, a respeito dos recursos financeiros e humanos para efetivação das políticas de acessibilidade, a resposta foi no sentido de que a coordenação não recebia recursos do tesouro municipal, realizando suas atividades de capacitação e assistência por meio de parcerias com entidades não governamentais e o setor privado[2]. Com relação às equipes técnicas, foi mencionado que a CAIS contava com cinco servidores no momento, e que esta equipe seria suficiente para desempenhar as funções da pasta.

De acordo com a legislação existente do PDA, os papéis nele definidos e a estrutura municipal criada por lei, entretanto, pode-se perceber que as responsabilidades incumbidas à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social estão desatendidas, o que demonstra que a estrutura existente e os recursos disponíveis não estão adequadamente alinhados, o que sugere a falta de um modelo lógico que defina uma concatenação de insumos para a produção de resultados, como será detalhado neste capítulo.

O Guia de Avaliação de Políticas Públicas do Poder Executivo (BRASIL, 2018) sugere a utilização do modelo lógico na formulação de políticas, priorizando uma estrutura racional que demonstre como recursos e ações mudam comportamentos, geram produtos e produzem resultados e impactos. Trata-se, portanto, de um fluxo que estabelece conexão entre os resultados pretendidos e os recursos e ações necessários ao alcance daqueles.

Figura 2 – Modelo lógico

Fonte: Referencial de Controle de Políticas Públicas – TCU (BRASIL, 2020)

[2] *"todas as nossas atividades/ações são realizadas sem recursos do município. Realizamos parcerias com a sociedade civil para desenvolvimento das ações."* (apêndice A)

A lei vigente determina responsabilidades específicas a certas secretarias municipais, de forma que a execução das políticas destinadas a pessoas com deficiência e mobilidade reduzida pode ser bastante transversal. A forma com que deve se dar a implementação das políticas, portanto, depende muito da legislação referente à estruturação da administração municipal, e que é comumente modificada a cada mandato de governo.

A legislação relativa à organização da administração municipal atual (Lei Complementar nº 897/2021), estabelece as seguintes competências que envolvem acessibilidade:

- Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (SMDS) - formular, coordenar, fiscalizar, planejar e controlar políticas públicas municipais voltadas para a acessibilidade e a inclusão social das pessoas com deficiência;
- Secretaria Municipal do Meio Ambiente, Urbanismo e Sustentabilidade (SMAMUS) - coordenar e acompanhar os processos de licenciamento ambiental, urbano e de regularização fundiária de forma integrada;
- Secretaria Municipal de Serviços Urbanos (SMSUrb) - executar a conservação e a manutenção de áreas verdes, parques, praças e verdes complementares;
- Secretaria Municipal de Obras e Infraestrutura (SMOI) - formular, planejar, coordenar, articular e fiscalizar as atividades relativas aos projetos e à execução de obras públicas municipais, sendo eles de construção, reforma e manutenção, nos termos propostos pelos órgãos da Administração Direta, e por cooperação técnica com os órgãos e as entidades da Administração Indireta; e formular, coordenar, articular e executar projetos e obras de implantação, estruturação e revitalização de vias urbanas;
- Secretaria Municipal de Mobilidade Urbana (SMMU) - formular, planejar, coordenar, articular e controlar as políticas voltadas para as atividades relativas ao Sistema Municipal de Transporte Público e de Circulação; e elaborar e implementar políticas públicas para otimizar a mobilidade

urbana, em conformidade com as disposições da Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei Federal nº 12.587/12).

Dentro de cada competência, portanto, se observa que as secretarias têm, na sua atuação estabelecida pela legislação, ações que se relacionam com a acessibilidade, devendo, segundo o PDA, atender às diretrizes nele inseridas. De forma centralizada, a formulação e monitoramento das políticas específicas voltadas à acessibilidade cabem à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social - SMDS, que detém as incumbências da antiga Secretaria Especial de Acessibilidade e Inclusão Social - SEACIS. Como descrito também no Plano de Acessibilidade, entende-se que esta secretaria deverá articular as demais secretarias de forma a criar coordenação suficiente para concretização das políticas por ela elaboradas.

Conforme o PDA, ainda cabia à secretaria de acessibilidade analisar periodicamente os projetos elaborados em toda a área do município e acompanhar a sua implantação, visando ordenar a criação de rotas acessíveis de maneira contínua e atendendo às normativas vigentes (art. 24). A SEACIS também ficaria responsável pela fiscalização do cumprimento do PDA, reportando-se aos demais órgãos municipais para as providências cabíveis (art. 38).

Quando da criação do Plano Diretor de Acessibilidade, a Secretaria Especial de Acessibilidade e Inclusão Social - SEACIS, criada em 2005, foi incumbida de centralizar e coordenar os esforços para execução da política de acessibilidade, sendo reestruturada em 2012 pelo Decreto nº 17.685/12 (e rebatizada de Secretaria Municipal de Acessibilidade e Inclusão Social - SMACIS). Na época, a secretaria era composta por 16 unidades de trabalho, incluindo unidades administrativas e outras técnicas, das quais se destaca a Coordenação de Acessibilidade e Inclusão Social, composta por:

I. Área de Vistorias, Análises, Certificações e Licenças (AVACL);
II. Equipe de Vistoria e Avaliação Pós-Ocupacional (EVAPO);
III. Área de Programas, Projetos e Gestão (APPG);
    a. Equipe de Planejamento e Atualização de Legislação;
    b. Equipe de Projetos e Gestão Urbana;
IV. Área de Inclusão Social (AIS);

a. Equipe de Representação das Pessoas com Deficiência e Inclusão Social;
b. Equipe de Paradesporto;

Em 2017, porém, a secretaria de acessibilidade foi dissolvida, sendo reduzida a uma diretoria e incorporada pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e Esportes – SMDSE (Lei Complementar nº 810/2017). Hoje, a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social - SMDS não inclui ações temáticas de esportes, e a diretoria foi transformada na Coordenação de Acessibilidade e Inclusão Social – CAIS (Lei Complementar nº 897/2021), contando com cinco servidores, o que reduziu em mais de cinco vezes a equipe criada inicialmente para desenvolver as responsabilidades previstas no PDA (vide Quadro 1). Dos 27 agentes em 2012, sendo 20 cargos em comissão e 7 servidores, a estrutura voltada à acessibilidade passou em 2021 a contar com 5 agentes, sendo 4 cargos em comissão e 1 servidor de carreira.

Os recursos humanos foram desenhados no decreto que estruturou a SMACIS em 2012, visando instituir uma organização suficiente para implementar o Plano de Acessibilidade. Quando da alteração da estrutura das secretarias, algumas atividades foram transferidas sem que houvesse um detalhamento adequado das equipes responsáveis nas novas secretarias, nem o alinhamento com as atribuições especificadas no PDA.

O Plano Diretor de Acessibilidade, que não foi alterado, estabelece algumas responsabilidades específicas, por vezes desatendidas e por vezes conflitantes com as leis que organizam a estrutura de gestão municipal, em especial as atividades de fiscalização.

Deve-se ressaltar, no entanto, que desde a criação da SMACIS, sua estrutura foi composta em sua maior parte por cargos em comissão (Quadro 1), o que traz limitações à atuação devido ao caráter de direção, chefia e assessoramento destes cargos, além da sua dinamicidade, por serem cargos de livre nomeação e exoneração. A estruturação definitiva das equipes técnicas idealmente deveria ter sido promovida por meio de concursos públicos ou realocação do corpo técnico municipal, contudo, o que se verificou posteriormente foi a extinção dessa estrutura.

Na organização municipal atual, observou-se na legislação que a secretaria de mobilidade urbana criou uma equipe específica para fiscalização de calçadas. A

fiscalização de espaços públicos e privados de uso coletivo não é realizada por essa equipe, por isso, percebe-se que a fiscalização de fato, conforme estabelecida no PDA, está sendo realizada de maneira limitada.

> Art. 3º A Diretoria de Mobilidade Urbana (DMU) será composta pelas seguintes estruturas de trabalho:
> [...]
> II - Coordenação de Inovação e Projetos (CIP);
> a) Equipe de Fiscalização de Calçadas (EFCAL);
> (Decreto Municipal nº 20.993/21)

Pela resposta do gestor da SMDS (apêndice A) e observando os últimos Planos Plurianuais – PPA (Quadro 2), percebe-se que as principais atividades desenvolvidas atualmente envolvem programas de capacitação e assistência a pessoas com deficiência voltados à inclusão social, o que, apesar da sua importância, deixa desassistida outras áreas como a promoção da acessibilidade universal, principalmente pelas atividades de fiscalização e notificações, além do planejamento de obras de adequação específicas. Por mais que essas atividades em si sejam atribuídas a outras secretarias, há o risco de que as atividades de coordenação e monitoramento dessas atividades estejam desatendidas, tendo em vista a limitação à atividade da CAIS ocasionada pela redução das equipes técnicas e a eliminação de cargos de planejamento (Quadro 1).

As questões (apêndice A) dirigidas ao gestor da CAIS solicitaram informações sobre a fiscalização da adequação dos critérios de acessibilidade em projetos e obras públicas e privadas e passeios públicos, bem como sobre o planejamento das intervenções e ações para acessibilidade em vias urbanas e próprios municipais. As respostas foram no sentido de que essas atribuições caberiam à Secretaria de Obras e Infraestrutura - SMOI, o que demonstra um entendimento por parte do gestor responsável pela política de maneira divergente do que estabelece a legislação referente à matéria (Lei Complementar nº 678/2011 – PDA e Lei Complementar nº 897/2021). A SMOI não submeteu resposta ao questionário encaminhado.

O Quadro 1 resume o número de cargos das secretarias responsáveis pelas políticas de acessibilidade ao longo do tempo. Os dados foram extraídos das tabelas disponíveis no portal da transparência municipal (PORTO ALEGRE, 2021a), onde consta ano a ano a composição do quadro funcional, com dados separados por

secretaria e por função, relacionando-se os nomes dos cargos identificados nas leis que criaram e modificaram a estrutura municipal no período.

Deve-se notar que em 2017, com a extinção da SMACIS e a criação da SMDSE, houve a extinção de diversos cargos, além de que os números de cargos e servidores passam a dizer respeito a outras temáticas abarcadas pela SMDSE, além da acessibilidade.

Quadro 1 – Quadro de Pessoal das Secretarias responsáveis pelas políticas públicas de acessibilidade (continua)

Quadro de Pessoal	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Cargo/Setor	SEACIS	SMACIS						SMDSE*			SMDS*
Servidores	**6**	**7**	**7**	**7**	**8**	**5**	**5**	**136**	**121**	**141**	**76**
Administrador	0	1	1	2	3	2	2	9	6	6	5
Agente de fiscalização	2	2	2	2	2	2	2	2	2	0	0
Arquiteto	1	1	1	1	1	0	0	0	0	0	1
Assistente administrativo	3	3	3	2	2	1	1	32	28	51	49
Funções gratificadas	**2**	**5**	**5**	**5**	**5**	**5**	**3**	**59**	**59**	**60**	**35**
Área de vistorias, análises, certificação e licenças	-	1	1	1	1	1	1	1	-	-	-
Assessoria jurídica	-	1	1	1	1	1	0	-	-	-	-
Gerência de expediente e pessoal	-	1	1	1	1	1	0	-	-	-	-
Gerência de patrimônio e material	-	1	1	1	1	1	1	-	-	-	-
Gerência de planejamento e orçamento	-	1	1	1	1	1	1	-	-	-	-
Diretoria/coordenadoria-geral acessibilidade inclusão social	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1	1
Cargos em comissão	**7**	**20**	**16**	**18**	**18**	**19**	**15**	**116**	**116**	**119**	**94**
Área de inclusão social	-	3	3	3	3	3	2	3	-	-	-
Área de programas, projetos e gestão	-	1	1	1	1	1	1	1	-	-	-

(conclusão)

Quadro de Pessoal	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Cargo/Setor	SEACIS	SMACIS						SMDSE*			SMDS*
Área de vistorias, análises, certificação e licenças	-	1	1	1	1	1	1	1	-	-	-
Assessoria de comunicação social e eventos	-	1	1	1	1	1	1	3	-	-	-
Coordenação de administração, planejamento e programação	-	1	1	1	1	1	1	1	-	-	-
Coordenação de acessibilidade e inclusão social	-	2	2	1	1	2	1	2	-	-	-
Equipe de planejamento e atualização de legislação	-	1	1	1	1	1	1	1	-	-	-
Equipe de projetos e gestão urbana	-	1	0	0	0	0	0	0	-	-	-
Equipe de representação das pessoas com deficiência e inclusão social	-	3	1	2	2	2	2	2	-	-	-
Equipe de vistoria e avaliação pós-ocupacional	-	1	1	1	1	1	1	1	-	-	-
Equipe paradesporto	-	2	1	2	2	2	2	2	-	-	-
Gabinete do secretário	-	3	3	4	4	4	2	18	4	5	3
Diretoria/coordenadoria-geral acessibilidade inclusão social	-	-	-	-	-	-	-	-	1	2	2
Equipe de acessibilidade	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1	1
Equipe de Inclusão Social e Política Pública para PCD	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1	1

Fonte: Portal da Transparência de Porto Alegre, (PORTO ALEGRE, 2021a).

* - A estrutura da secretaria passou a abarcar outros temas além das políticas voltadas às pessoas com deficiência.

Quando da criação da Secretaria de Desenvolvimento Social e Esportes, percebe-se que uma gama de políticas voltadas à inclusão social, proteção a grupos vulneráveis, direitos humanos, igualdade racial e políticas de gênero foram abarcadas por esta secretaria (Lei Complementar nº 810/2017), o que representou o surgimento de diversas agendas na política municipal que se somaram à da acessibilidade, sem ampliação da equipe técnica (DGAIS/CAIS), como visto no Quadro 1.

Com relação aos recursos financeiros, percebe-se que desde 2011 houve uma redução na destinação de recursos a atividades específicas de fiscalização, adaptação e promoção de mobilidade acessível, como se observa pelo Quadro 2. No PPA 2010-2013 havia 6 ações sob responsabilidade da SEACIS e planejamento orçamentário de R$ 5 milhões, enquanto o PPA 2022-2025 reduziu para uma ação para promoção de acessibilidade junto à SMDS, e orçamento de R$ 1,1 milhão. Ao mesmo tempo, uma parcela significativa dos recursos é destinada a obras públicas de pavimentação, manutenção de parques e obras em espaços públicos (Gráfico 1). Neste trabalho avaliou-se essas últimas como ações indiretas ao problema da acessibilidade, pois, por mais que tenham o potencial de promover melhorias ao espaço público, não são ações coordenadas para atingir os resultados específicos da política, como estabelecem as diretrizes do Estatuto das Cidades e do PDA, como será detalhado abaixo. As ações específicas voltadas e planejadas para promoção da acessibilidade foram classificadas como ações diretas, classificando-se ainda aquelas voltadas à assistência de pessoas com deficiência.

Os dados do Quadro 2 foram obtidos por meio de pesquisa nos Planos Plurianuais municipais desde 2011, pesquisando-se pelos termos “acessibilidade”, “acessível”, “rota acessível”, “rampa” e “pessoa com deficiência”, bem como pelos radicais dessas palavras, para captar as suas variações, além de busca pelas ações atribuídas à secretaria responsável pela política de acessibilidade.

Quadro 2 – Evolução dos Planos Plurianuais e os recursos destinados à política de acessibilidade.

(continua)

Tipo Ação	Nome da Ação	Órgão Responsável	Previsão PPA (R$)
PPA 2010-2013			
Ações diretas	Minha calçada	Sec. Obras	4.000.000,00
	Obras com acessibilidade (emissão de selos)	Sec. Acessibilidade	481.948,00
	Sinalização e mobiliário	Sec. Acessibilidade	213.273,00
	Escola acessível	Sec. Acessibilidade	165.307,00
	Melhoria nos sanitários públicos	Dep. Limpeza Urbana	125.344,00
	Acessibilidade no transporte	Sec. Acessibilidade	21.327,00
		Total	**5.007.199,00**
Ações indiretas	Conservação de vias urbanas	Sec. Obras	82.288.359,00
	Revitalização de espaços públicos	Sec. Obras	8.015.647,00
		Total	**90.304.006,00**
	*Copa 2014	Sec. Obras	94.773.206,00
Assistência social	Atendimento PCD e surdos	Fund. Assistencial	10.572.028,00
	Clínicas de reabilitação e habilitação	Fund. Assistencial	2.956.689,00
	Serviço acolhimento jovens com deficiência	Fund. Assistencial	2.602.000,00
	Abrigo para acolhimento e atendimento a PCDs e surdos	Fund. Assistencial	800.000,00
	Serviço especializado para idosos	Fund. Assistencial	698.586,00
	Serviço acolhimento jovens com deficiência	Fund. Assistencial	513.160,00
	Formação atletas paraolímpicos	Sec. Acessibilidade	400.000,00
	Sistema integrado de inclusão da pessoa com deficiência	Sec. Acessibilidade	298.584,00
	Atendimento PCD e surdos	Fund. Assistencial	217.250,00
	Eventos alusivos a PCD	Sec. Acessibilidade	177.347,00
	Política e cidadania	Sec. Acessibilidade	85.309,00
	Cadeira certa	Sec. Acessibilidade	85.247,00

(continua)

Tipo Ação	Nome da Ação	Órgão Responsável	Previsão PPA (R$)
	Olimpíadas de jogos mentais	Sec. Acessibilidade	60.000,00
	Deficiente produtivo	Sec. Acessibilidade	40.521,00
	Unidades recreativas para PCD	Sec. Educação	30.000,00
		Total	**19.536.721,00**
PPA 2014-2017			
Ações diretas	Projetos e obras com acessibilidade (emissão de selos)	Sec. Acessibilidade	1.000.000
	Praça acessível	Sec. Meio Ambiente	740.000
	Construção de rampas de acesso a pessoas com deficiência	Sec. Obras	600.000
	Escola acessível	Sec. Acessibilidade	507.935
	Acessibilidade no transporte	Sec. Acessibilidade	129.000
		Total	**2.976.935**
Ações indiretas	Construção e pavimentação de vias	Sec. Obras	154.690.000
	Conservação de vias urbanas	Sec. Obras	125.719.198
	Revitalização dos espaços públicos	Sec. Obras	24.700.000
		Total	**305.109.198**
Assistência social	Clínicas de reabilitação e habilitação	Fund. Assistencial	16.188.841
	Atenção à saúde da criança e do adolescente com deficiência	Sec. Saúde	2.459.621
	Escola para todos	Sec. Educação	2.373.750
	Serviço de acolhimento institucional para jovens com deficiência	Fund. Assistencial	2.367.026
	Serviço especializado para idosos	Fund. Assistencial	1.175.145
	Atenção à saúde de públicos específicos	Sec. Saúde	1.075.930
	Multiplicando conceito - política e cidadania	Sec. Acessibilidade	520.000
	Eventos alusivos a pessoas com deficiência - PCDs	Sec. Acessibilidade	480.000
	Formação de atletas paralímpicos	Sec. Acessibilidade	380.000
	Convivência e fortalecimento de vínculos - PCD	Fund. Assistencial	211.000

(continua)

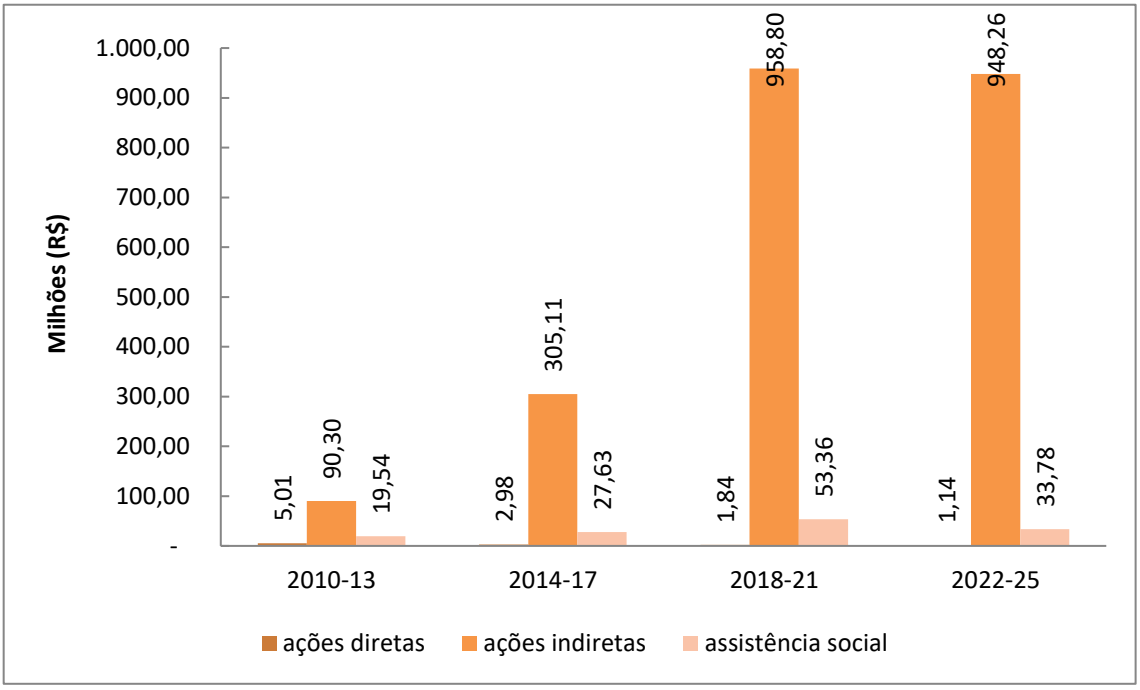
Tipo Ação	Nome da Ação	Órgão Responsável	Previsão PPA (R$)
	Capacitar e integrar	Sec. Acessibilidade	205.000
	Prevenção e cuidados com a saúde das pessoas com deficiência	Sec. Acessibilidade	195.000
		Total	**27.631.313**
PPA 2018-2021			
Ações diretas	Praça acessível	Sec. Meio Ambiente	1.400.000
	Escola acessível	Sec. Educação	400.000
	Programa pró-transporte PAC/CEF/MC	Sec. Planejamento e Gestão	40.000
		Total	**1.840.000**
Ações indiretas	Ampliação e melhoria da infraestrutura viária	Sec. Obras	465.439.230
	Qualificação da infraestrutura de transporte público	Sec. Obras	132.765.600
	Requalificação da infraestrutura viária	Sec. Obras	127.790.000
	Espaços públicos	Sec. Obras	90.490.000
	Qualificação do trânsito e circulação	Sec. Obras	72.068.009
	Obras de arte de engenharia	Sec. Obras	70.246.079
		Total	**958.798.918**
Assistência social	Atenção especializada à saúde	Sec. Saúde	25.804.266
	Clínicas de reabilitação e habilitação	Sec. Desenv. Social e Esportes	14.727.494
	Eventos esportivos e recreativos	Sec. Desenv. Social e Esportes	5.148.148
	Acolhimento institucional para PCDs	Fund. Assistencial	4.602.657
	Capacitação para a inclusão social	Sec. Desenvolvimento Social e Esportes	1.497.366
	Serviço de proteção social especial para pessoas com deficiência e idosos	Fund. Assistencial	1.082.587
	Formação de atletas paralímpicos	Sec. Desenv. Social e Esportes	284.000
	Ações alusivas a pessoas com deficiência	Sec. Desenv. Social e Esportes	213.910

(conclusão)

Tipo Ação	Nome da Ação	Órgão Responsável	Previsão PPA (R$)
		Total	**53.360.428**
PPA 2022-2025			
Ações diretas	Mobilidade inclusiva	Sec. Desenv. Social	1.136.000
		Total	**1.136.000**
Ações indiretas	Conservação e recuperação da infraestrutura viária	Sec. Serviços Urbanos	570.076.305
	Ampliação e melhoria da infraestrutura viária	Sec. Obras	363.335.323
	Manutenção de praças	Sec. Serviços Urbanos	38.082.854
	Centro histórico	Sec. Obras	34.871.166
	Espaços abertos	Sec. Obras	8.653.248
	Qualificação do trânsito e circulação	Sec. Mobilidade	6.200.000
		Total	**948.264.876**
Assistência social	Acolhimento institucional para PCDs	Fund. Assistencial	18.784.656
	Clínicas de reabilitação e habilitação	Fund. Assistencial	11.795.693
	Serviço de proteção social especial para pessoas com deficiência e idosos	Fund. Assistencial	2.440.602
	Eventos esportivos e recreativos	Sec. Esporte Lazer e Juventude	756.000
		Total	**33.776.951**

Fonte: Planos Plurianuais de Porto Alegre, (PORTO ALEGRE, 2021b)

Gráfico 1 – Planejamento orçamentário por tipo de ação



Fonte: Planos Plurianuais de Porto Alegre, (PORTO ALEGRE, 2021b)

Observa-se que grande parcela das obras promovidas nos últimos 10 anos refere-se a vultosas obras de mobilidade que começaram, em parte, com os investimentos para a Copa do Mundo de 2014. Essas obras tiveram como característica o desenvolvimento de eixos de mobilidade, que deveriam proporcionar melhorias aos deslocamentos no município. Uma das grandes falhas desses projetos, entretanto, foi a impossibilidade de conclusão do sistema de BRTs (*Bus Rapid Transit*), que deveria incorporar conceitos para melhoria da acessibilidade em abrigos de ônibus e estações, ônibus com plataforma baixa sem a necessidade de elevadores para pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida. Ao fim das obras de pavimentação, houve insuficiência de recursos para a execução dos terminais, sendo que não havia ainda solução institucional para a concretização do sistema BRT, o que envolvia também a esfera estadual (SUL VINTE E UM, 2018) e o transporte metropolitano.

Além dessas obras de pavimentação, constituem reserva significativa os recursos destinados à revitalização asfáltica, cujo foco principal é o transporte motorizado. Essas obras incluem serviços de pavimentação viária e execução de

rampas de acessibilidade (PORTO ALEGRE, 2020a), porém, esse tipo de obra ao longo de eixos pode não contribuir para deslocamentos locais, característicos da mobilidade acessível. Tampouco se garante acessibilidade nos passeios entre as esquinas adaptadas, já que o serviço previsto é apenas de rebaixo de meio-fio e execução de rampas em cruzamentos, mas não a recuperação ao longo dos passeios. Cabe relembrar que o Estatuto da Pessoa com Deficiência e o Estatuto das Cidades passaram a exigir, desde 2015, o planejamento de rotas acessíveis, que devem prever um estudo prévio de locais que concentram deslocamentos, e a ligação com meios de transporte público, portanto a simples construção de rampas, por mais que vise adequar as condições da via, não proporciona trajetos contínuos nem cria interligações de forma planejada, o que também está previsto no Plano Diretor de Acessibilidade de Porto Alegre.

Outras obras de grande vulto envolvem a revitalização da orla de Porto Alegre e manutenção em parques e praças. As obras da orla têm se dado em trechos, promovendo infraestrutura, passeios e espaços de lazer. Tratando-se de espaços novos, devem atender às normativas de acessibilidade. Os contratos de manutenção em parques e praças constituem uma gama de serviços que visam promover a revitalização dos espaços, equipamentos e passeios, mas não têm o condão específico de promover a acessibilidade, embora incorporem as diretrizes mínimas para tal.

Tendo em vista o volume de recursos destinados a esses fins e a significância das aplicações em intervenções urbanas em comparação às ações de políticas para acessibilidade, percebe-se um potencial para geração de resultados nesta área, caso haja o adequado planejamento e coordenação pela secretaria responsável pela política. Enquanto no PPA 2010-2013 havia uma diferença de 18 vezes entre as ações diretas e indiretas (R$ 90 milhões para 5 milhões), no PPA 2022-2025 essa diferença passou para 830 vezes (R$ 948 milhões para R$ 1.1 milhão), como observado no Gráfico 1. Como identificado nas ações classificadas como indiretas, houve priorização na destinação de recursos para infraestrutura viária voltada ao transporte automotor individual correspondendo a 98% dos recursos das ações indiretas no PPA 2022-2025. A forma como se dão os serviços de manutenção viária segue a lógica de revitalização por prioridade de hierarquia viária e nível de conservação, o que denota a falta de planejamento adequado e coordenação dos esforços de acordo com a política de acessibilidade existente, de avaliar as

necessidades do beneficiário, os principais motivos de deslocamentos, pontos de interesse e rotas mais demandadas, responsabilidades da SMDS. A falta de metas e indicadores nos PPAs relacionados a obras de acessibilidade e adequações, mesmo se tratando de médio e curto prazo, indica a ausência de planejamento e monitoramento dessas ações.

Com relação aos recursos federais destinados à acessibilidade em Porto Alegre, identificaram-se no Portal da Transparência do Governo Federal, transferências do tipo “legais, voluntárias e específicas” (dados desde 2014 até 2020) ao município da ordem de R$ 2.626.493,24, sendo R$ 1.216.106,00 referentes à transferência a entidade privada sem fins lucrativos para obras de adaptações, conforme resumido no Quadro 3. Os dados foram obtidos pelo Portal da Transparência do Governo Federal, como resultado de busca de transferências ao município de Porto Alegre, desde 2011, relacionando-se as ações que incluíssem o termo “acessibilidade” e o radical da palavra, para captar as variações do termo.

Quadro 3 - Transferências Legais, Voluntárias e Específicas

Ano	Ação Orçamentária	Tipo de Favorecido	Favorecido	Valor Transferido
2014	1D73 - Apoio à política nacional de desenvolvimento urbano	Entidades Sem Fins Lucrativos	Fundação Universitária de Cardiologia	R$ 1.216.106,60
2015 a 2017	1D73 - Apoio à política nacional de desenvolvimento urbano voltado à implantação e qualificação viária	Administração Pública Municipal	Porto Alegre/RS	R$ 739.546,64
2017 a 2020	10T2 - Apoio a projetos e obras de reabilitação, de acessibilidade e modernização tecnológica em áreas urbanas	Administração Pública Municipal	Porto Alegre/RS	R$ 670.840,00
	Total			R$ 2.626.493,24

Fonte: Portal da Transparência do Governo Federal – Detalhamento (BRASIL, 2021a).

Os recursos de transferências da União, embora não sejam constantes, como se observa pelos volumes de transferências, bem como pelas conclusões de Caribé (2016), constituem importantes complementações às ações da política contribuindo para ações pontuais. As atividades contínuas e essenciais ao PDA, porém, devem

ter os recursos mínimos assegurados para consecução dos programas e ações previstos.

As ações identificadas no Quadro 3 (10T2 e 1D73) são mantidas pelo Ministério do Desenvolvimento Regional (tendo origem no Ministério das Cidades), e visavam ações para intervenções urbanas de maneira transversal e complementar às políticas voltadas às pessoas com deficiência. Nos dados contábeis públicos de Porto Alegre, no entanto, não foi possível rastrear os recursos de forma precisa que possibilitasse identificar a sua aplicação. Essa falta de transparência também prejudica o controle social dos beneficiários sobre a aplicação das políticas. Ainda, embora essas políticas federais estejam relacionadas a temas específicos (acessibilidade), não se pode identificar nas leis orçamentárias, entre as ações municipais voltadas a esse tema, quais recursos seriam provenientes dessas transferências.

Ainda sobre as ações do governo federal (10T2 e 1D73), pode-se fazer paralelo com as conclusões de Caribé (2016), que identificou falhas de continuidade das ações voltadas à acessibilidade, e a falta de vinculação a uma política nacional estruturada com objetivos e metas bem estabelecidos. Portanto, pode-se interpretar que essas ações padecerão de organização adequada para alcance de objetivos específicos nos entes subnacionais, bem como terão seu monitoramento dificultado.

Referente à emissão de selos e certificados de acessibilidade como visto no planejamento orçamentário – PPAs – por meio do Quadro 3, as atividades de fiscalização, adequação de passeios, travessias de pedestres, construção de rampas e demais intervenções, como planejadas nas gestões que sucederam a criação do PDA, foram reduzidas ao longo do tempo, em especial aquelas promovidas pela secretaria de acessibilidade. Ao final do período analisado, das 6 ações planejadas e monitoradas no PPA 2010-2013, restou uma ação apenas, no PPA 2022-2025.

Não se observou avaliações de desempenho por meio de monitoramento e controle dos custos, eficiência ou eficácia da política por metas ou indicadores que denunciasse uma necessidade da redução progressiva identificada nos investimentos em ações da política. Se houve alguma avaliação ou estudo por parte da gestão pública a respeito desses custos, essa conclusão não foi tornada pública, nem alterou os atos normativos institucionalizados. Como observado no Anuário

Estatístico de 2019 (Figura 7 - PORTO ALEGRE, 2019), há uma nota indicando a descontinuação de ações, sem que seja apresentado dados sobre a decisão.

Pode-se concluir, pelo acima exposto, que a gestão municipal não tem o controle adequado sobre os custos da política, ou então não tem a apropriação adequada no orçamento dos recursos necessários para a implementação efetiva da política em sua totalidade, bem como dos recursos humanos, indicando a falta de um modelo lógico amadurecido.

6.1.2. O gerenciamento dos prazos e dos riscos da implementação da política

Como abordado anteriormente no tópico 6.1 desta pesquisa, o Plano Diretor de Acessibilidade não previu objetivos e metas bem definidos, conforme boa prática reconhecida no RCPP, o que prejudicou o planejamento de longo prazo (BRASIL, 2020, p. 52-53). O planejamento orçamentário apresenta previsões de investimentos nas atividades estipuladas para quatro anos, o que representa prazos de curto e médio prazos. Por mais que esse planejamento compulsório exija a definição para três anos do mandato de um governo e um ano do mandato seguinte, por si isso não basta para dar continuidade às ações voltadas à política para acessibilidade e, como consequência, o atingimento de metas e prazos se restringem às gestões dos governos eleitos.

Porto Alegre realiza relatórios circunstanciados ano a ano, em atendimento à Resolução nº 962/2012 do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul – TCE/RS, onde constam as metas alcançadas da respectiva Lei Orçamentária Anual (LOA), além de um Anuário Estatístico que visa monitorar indicadores de longo prazo das políticas municipais, trazendo dados dos últimos dez anos. No anuário há dados históricos relativos à acessibilidade que constam desde 2012, entretanto, não traz considerações sobre entregas futuras, sem um cronograma estabelecido nem o cumprimento de metas e prazos propostos, sendo apenas informativo das ações já realizadas. Estes instrumentos serão detalhados na seção 6.2.2, que trata da institucionalização de sistemas de monitoramento.

Quanto ao conceito de rotas acessíveis incluído pelo PDA e pelo Estatuto das Cidades, há um grande prejuízo na inexistência de um planejamento do sistema de rotas, bem como de prazos para sua implementação que possibilitasse o controle de

sua evolução, conforme diagnóstico para revisão do Plano de Mobilidade Urbana (MOBILIPOA, 2019).

Ainda, faltou ao PDA um prazo para revisão periódica do plano, ao mesmo tempo em que se identifica, desde a sua criação, a descontinuação de diversas ações sem a discussão e a transparência adequadas, conforme recomenda o RCPP (BRASIL, 2020, p. 69). Tendo em vista que a legislação nacional se modernizou com o Estatuto da Pessoa com Deficiência e o Estatuto das Cidades, deve-se ressaltar que seria salutar uma revisão do plano de modo a abarcar as novas exigências que essas leis trouxeram.

O Plano de Acessibilidade não possui em seu texto, nem em documentos publicados nos sites oficiais, estudo que identifique os possíveis riscos, sua gravidade nem medidas mitigadoras, observado o diagnóstico que a embasou (FERREIRA, 2009) e a própria legislação do plano (PORTO ALEGRE, 2011). As boas práticas recomendam que sejam avaliados e monitorados os riscos mais significativos (aqueles com maior impacto e probabilidade) que envolvam questões operacionais, disponibilidade de recursos, capacidade dos agentes, fraude e corrupção, ineficiência dos processos de trabalho, não alcance dos objetivos (ineficácia) e não produção dos resultados esperados (inefetividade).

Tampouco foi identificada nas leis que regem o ordenamento das secretarias municipais (Decreto nº 17.685/12 até a Lei Complementar nº 897/2021), uma estrutura institucionalizada para a gestão de riscos ou para o controle interno dentro da política, destinadas a determinar os níveis de risco, classificar e priorizá-los, bem como estabelecer as medidas de tratamento a partir de critérios de análise e avaliação.

6.1.3. O gerenciamento da qualidade e o acompanhamento do desempenho

O PDA condensa os critérios e conceitos mais importantes incorporados pela legislação vigente sobre o tema, o que por si serve como paradigma da qualidade esperada das intervenções públicas, assim como para a fiscalização promovida pelo poder municipal. Em ambas as atividades, as secretarias responsáveis deverão observar o que diz o PDA a fim de atestar o seu fiel cumprimento. Mesmo assim, não existe um plano de gerenciamento da qualidade da política e suas entregas.

O desenho inicialmente proposto pelo Decreto Municipal nº 17.685/12 para a fiscalização previa equipes de vistoria e avaliação pós-ocupacional, o que atualmente não faz mais parte da composição da Coordenação de Acessibilidade e Inclusão Social.

> Art. 15 –À Equipe de Vistoria e Avaliação Pós-Ocupacional (EVAPO), UT de direção, subordinada à Área de Vistorias, Análises, Certificações e Licenças (AVACL), responsável pela realização de vistorias, análise de projetos arquitetônicos pós-ocupacionais e demais atividades correlatas, compete:
> I - promover vistorias determinadas pela AVACL, emitir pareceres e promover encaminhamentos relacionados;
> II - analisar projetos arquitetônicos de caráter público ou coletivo, propostos no pós-ocupacional e solicitar os ajustes necessários;
> III - promover interface com os setores de fiscalização e vistoria das demais secretarias do Município; e
> IV - exercer outras atividades pertinentes que lhe forem delegadas.
> (Decreto Municipal nº 17.685/12)

A Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social - SMDS, que atualmente detém os encargos da antiga SMACIS, possui as unidades de trabalho denominadas Equipe de Acessibilidade e Equipe de Inclusão Social e Políticas Públicas para Pessoas com Deficiência, subordinadas à Coordenação de Acessibilidade e Inclusão Social, por sua vez sob a Diretoria de Direitos Humanos e Outras Identitárias. Estas unidades não possuem descritivo específico quanto às suas atribuições:

> Art. 5º A Diretoria de Direitos Humanos e Outras Identitárias (DDHOI) será composta pelas seguintes unidades de trabalho:
> I - Centro de Referência de Direitos Humanos (CRDH);
> II - Coordenação de Acessibilidade e Inclusão Social (CAIS):
> a) Equipe de Acessibilidade (EA);
> b) Equipe de Inclusão Social e Políticas Públicas para Pessoas com Deficiência (EISPPPD);
> (Decreto Municipal nº 20.916/21)

Não foi possível identificar também estrutura equivalente nas secretarias que teriam incorporado as atividades de fiscalização da antiga secretaria de acessibilidade (SMOI e SMMU), embora a Secretaria Municipal de Mobilidade Urbana tenha em sua composição uma equipe de fiscalização de calçadas, sem atribuições detalhadas:

> Art. 3º A Diretoria de Mobilidade Urbana (DMU) será composta pelas seguintes estruturas de trabalho:
> [...]
> II - Coordenação de Inovação e Projetos (CIP);
> b) Equipe de Fiscalização de Calçadas (EFCAL);

(Decreto Municipal nº 20.993/21)

Pela documentação pública e acessível nos sites municipais e na legislação específica, não se pode identificar, portanto, uma estrutura que avalie a qualidade das medidas envolvendo as políticas de acessibilidade. Se essas atividades são exercidas pelas secretarias executoras, isso não está devidamente institucionalizado, dificultando a responsabilização.

Porquanto a legislação do PDA e da estrutura municipal citem que a SMDS por meio da coordenação de acessibilidade (CAIS) deve fiscalizar as ações envolvendo a política, não há clareza quanto ao controle da qualidade das ações empreendidas no âmbito municipal, nem estrutura adequada das equipes da CAIS para isso.

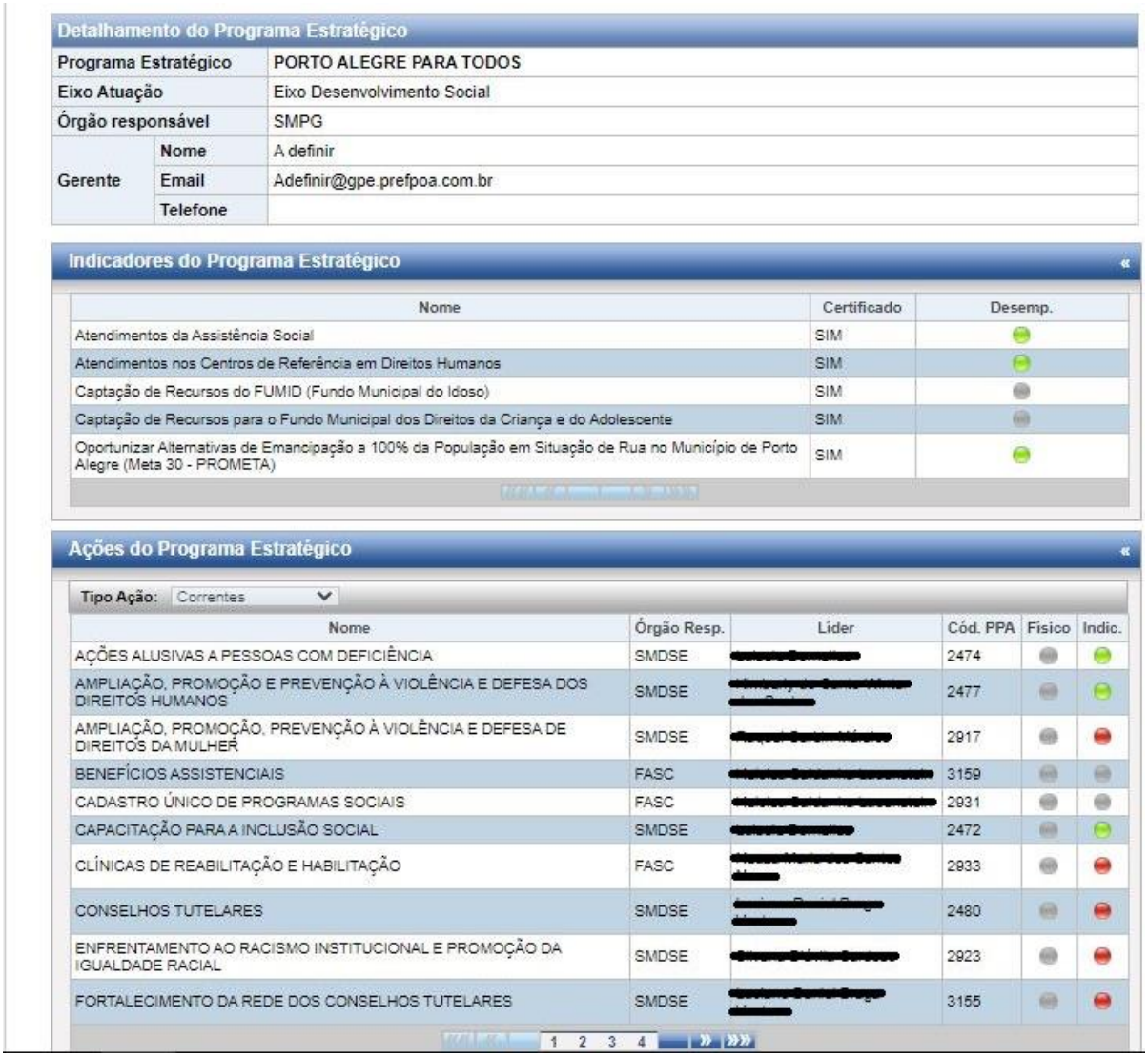
Embora o PDA defina os critérios mínimos a serem atendidos por novas edificações, não houve a institucionalização dos papéis e procedimentos para vistorias pós ocupação nos moldes das atividades definidas para as equipes estruturadas na antiga SMACIS (Equipe de Vistoria e Avaliação Pós-Ocupacional - EVAPO) pelo seu regimento interno (Decreto nº 17.685/12). Hoje a oferta de produtos e serviços é feita em sua maioria pelas demais secretarias de obras (SMOI), mobilidade urbana (SMMU) e serviços urbanos (SMSURB), sem que haja um controle de qualidade por parte da SMDS, conforme o PDA estipula, visto que as estruturas antes existentes para tal foram extintas.

Outro importante fator para o sucesso de políticas públicas conforme o referencial do TCU trata do acompanhamento por meio de indicadores e metas que possibilitem averiguar se os objetivos vislumbrados foram alcançados, e em que medida. Para isso é essencial que haja um planejamento adequado do monitoramento, definindo os indicadores adequados para a mensuração dos objetivos, com método de cálculo definido, a fonte dos dados, a frequência de coleta, o órgão responsável pela coleta, o valor de linha de base e as metas para o período em questão.

Porto Alegre conta com uma forma de monitoramento de políticas chamado Anuário Estatístico, que reúne dados históricos dos últimos 10 anos, além de sistemas para medição das metas dos planos plurianuais – de curto e médio prazo. Atualmente, esses sistemas estão em migração para o Sistema de Monitoramento Estratégico - SME, antes denominado Portal de Gestão. Os sistemas buscam tornar

público a medição das metas e indicadores estabelecidos no PPA. O Portal de Gestão inicialmente mostrava o responsável pelos indicadores, bem como um sinalizador por cores sobre o seu desempenho (cinza, vermelho, amarelo e verde). Os painéis do sistema não apresentavam os dados completos ao público, como os valores numéricos dos indicadores, a forma de cálculo, valor de base e outros dados importantes para sua avaliação. Para verificar esses dados, é preciso consultar os documentos específicos do PPA e da LOA (Lei Orçamentária Anual). As indicações por cores não possuem legenda e não dão a dimensão precisa do desempenho da política.

Figura 3 – Antigo painel do Portal de Gestão



Detalhamento do Programa Estratégico

Programa Estratégico		PORTO ALEGRE PARA TODOS
Eixo Atuação		Eixo Desenvolvimento Social
Órgão responsável		SMPG
Gerente	**Nome**	A definir
	Email	Adefinir@gpe.prefpoa.com.br
	Telefone	

Indicadores do Programa Estratégico

Nome	Certificado	Desemp.
Atendimentos da Assistência Social	SIM	
Atendimentos nos Centros de Referência em Direitos Humanos	SIM	
Captação de Recursos do FUMID (Fundo Municipal do Idoso)	SIM	
Captação de Recursos para o Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente	SIM	
Oportunizar Alternativas de Emancipação a 100% da População em Situação de Rua no Município de Porto Alegre (Meta 30 - PROMETA)	SIM	

Ações do Programa Estratégico

Tipo Ação: Correntes

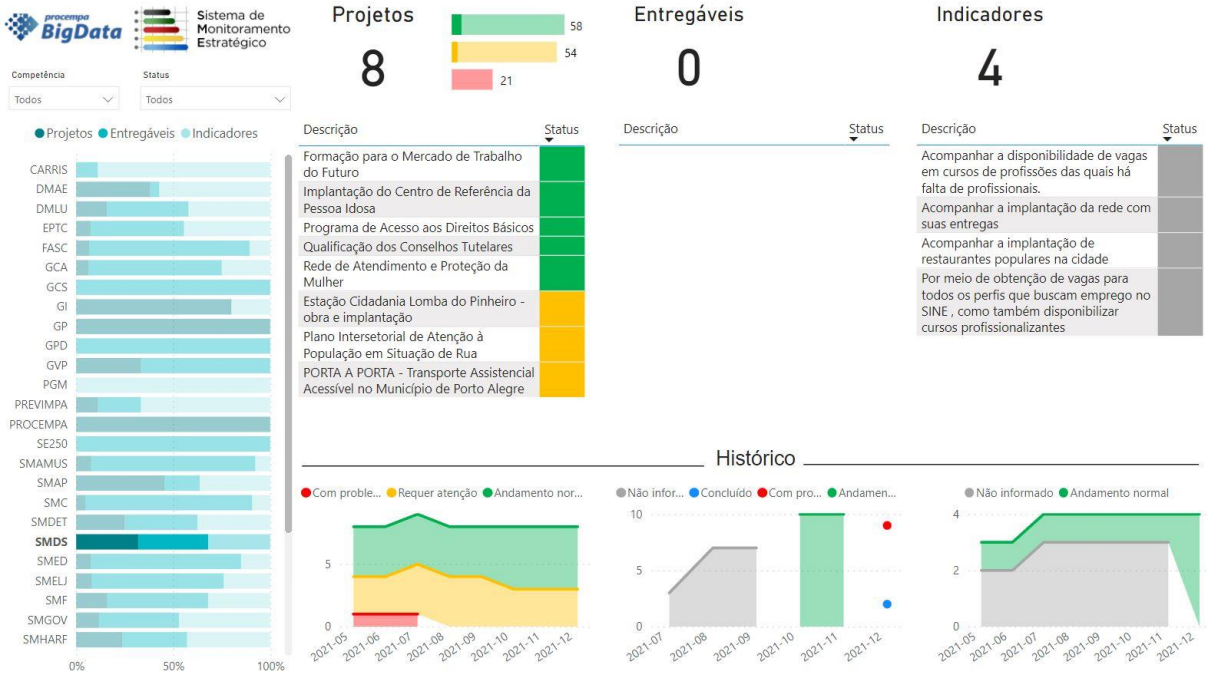
Nome	Órgão Resp.	Líder	Cód. PPA	Físico	Indic.
AÇÕES ALUSIVAS A PESSOAS COM DEFICIÊNCIA	SMDSE	[redacted]	2474		
AMPLIAÇÃO, PROMOÇÃO E PREVENÇÃO À VIOLÊNCIA E DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS	SMDSE	[redacted]	2477		
AMPLIAÇÃO, PROMOÇÃO, PREVENÇÃO À VIOLÊNCIA E DEFESA DE DIREITOS DA MULHER	SMDSE	[redacted]	2917		
BENEFÍCIOS ASSISTENCIAIS	FASC	[redacted]	3159		
CADASTRO ÚNICO DE PROGRAMAS SOCIAIS	FASC	[redacted]	2931		
CAPACITAÇÃO PARA A INCLUSÃO SOCIAL	SMDSE	[redacted]	2472		
CLÍNICAS DE REABILITAÇÃO E HABILITAÇÃO	FASC	[redacted]	2933		
CONSELHOS TUTELARES	SMDSE	[redacted]	2480		
ENFRENTAMENTO AO RACISMO INSTITUCIONAL E PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL	SMDSE	[redacted]	2923		
FORTALECIMENTO DA REDE DOS CONSELHOS TUTELARES	SMDSE	[redacted]	3155		

1 2 3 4

Fonte: Portal de Gestão, (PORTO ALEGRE, 2019a)

O novo sistema implantado em 2021 (SME), ainda em desenvolvimento, carece das mesmas faltas de transparência do sistema antigo, separando os “projetos”, “entregáveis” e “indicadores” por secretarias, sem detalhar como são medidos, quais as metas estabelecidas, nem os valores alcançados, como pode ser visto na Figura 4.

Figura 4 – Painel do Sistema de Monitoramento Estratégico (SME)



Fonte: Sistema de Monitoramento Estratégico – SME, (PORTO ALEGRE, 2021e)

Os dados do Anuário Estatístico relativos às políticas de acessibilidade começaram em 2012, abarcando as metas estabelecidas no PPA 2010-2013, sendo interrompidas e substituídas em 2017 por outros indicadores. Os dados mostram a medição dos indicadores e o número de beneficiários atendidos (Figura 7).

Os dados publicados pelo anuário estatístico não possuem transparência adequada quanto à forma de obtenção dos dados, método de cálculo, nem linha base estabelecida, que estão disponíveis apenas nas leis orçamentárias. A falta de parâmetros comparativos, como as metas estabelecidas para cada período, uma linha de base definida inicialmente para guiar as avaliações de desempenho ou os próprios custos envolvidos nas ações, impede que sejam tecidas conclusões sobre a

eficiência, eficácia ou economicidade da implementação da política que informem o cidadão e sirvam de evidência sobre a tomada de decisões.

Considerando as boas práticas do RCPP, o monitoramento de indicadores deve ser formalizado por um plano de monitoramento que possibilite a avaliação da implementação da política por indicadores que demonstrem o alcance dos objetivos (BRASIL, 2020, p. 63-64). De forma geral, percebe-se haver um acompanhamento por parte da gestão municipal dos indicadores e metas da programação orçamentária da política, que constituem metas físicas de entregas de produtos, mas não há um plano de monitoramento institucionalizado e efetivamente transparente para as políticas voltadas a pessoas com deficiência que demonstre a produção de resultados, ou que permita avaliar o seu impacto. Os dados disponíveis ao público não são completos, como explicitado acima, e, embora se possa supor que o gestor possui acesso a dados mais detalhados, é importante que o cidadão tenha todos os dados disponíveis sobre as ações dos agentes envolvidos, com fito de fortalecer a *accountability*, como será aprofundado na subseção 6.2.3.

Observando-se o escopo da política (ver seção 6.1) desenhado no Plano de Acessibilidade, pode-se concluir que os indicadores e metas também deixaram de refletir adequadamente as ações atribuídas à secretaria responsável pela sua implementação, após descontinuidade de indicadores em 2017. A falta de institucionalização de um plano estratégico com objetivos claros, além de um plano de monitoramento, conforme recomendações do RCPP (BRASIL, 2020, p. 63-64), geram fragilidades que podem facilitar a falta de controle e a descontinuidade das políticas.

6.2. A institucionalização das estruturas de governança e gestão

> Institucionalização de estruturas de coordenação e coerência, gestão operacional, gestão de risco e controle interno, monitoramento e avaliação, *accountability*, incluindo, para cada uma delas, a definição de: processos de trabalho; arranjos institucionais, papéis e responsabilidades; bem como de instrumentos de apoio como planos, documentos e soluções tecnológicas; (Referencial de Controle de Políticas Públicas do TCU, BRASIL, 2020)

A governança para implementação de uma política se baseará na estrutura promovida para atingir os objetivos por ela desenhados. Toda a operação da política dependerá dos papéis, competências e responsabilidades que devem estar institucionalizados de maneira clara.

No texto da Lei do Plano Diretor de Acessibilidade de Porto Alegre são estabelecidos conceitos importantes para as ações a serem implementadas nas mais diversas áreas, seja em atendimento social, ações voltadas ao mercado de trabalho, educação, saúde ou obras. A diretrizes impressas no art. 8º, por exemplo, dão conta de que as políticas para acessibilidade deverão ter por norte a priorização das necessidades, a programação em cronograma e a reserva de recursos para sua implantação, além de planejamento de forma continuada e articulada entre os setores envolvidos.

Embora haja na lei também a determinação de responsabilidades específicas a certas secretarias municipais, a execução da política é bastante transversal na gestão municipal, de forma que a sua implementação depende muito da legislação referente à estruturação da administração municipal (Decreto Municipal nº 17.685/12), como explicitado na subseção 6.1.1.

Após a institucionalização do PDA e a reestruturação da secretaria de acessibilidade, foram estabelecidos os encargos necessários, na visão do governo da época, para implementação da política de acessibilidade.

Quanto às unidades voltadas à atividade fim dessa estrutura, foi atribuído à CAIS a coordenação e o planejamento de políticas públicas direcionadas às pessoas com deficiência, o acompanhamento e análise de seus projetos, bem como atuação em programas para inclusão social, em projetos para gerar desenvolvimento social, educacional e lazer, em capacitações, na coordenação dos demais agentes implementadores da política, em projetos voltados às necessidades específicas de beneficiários, na organização de eventos e seminários, na elaboração de normas relativas às suas competências, em especial propondo planos integrados de acessibilidade entre os órgãos municipais, e ainda na elaboração do plano geral para implantação de acessibilidade no município.

A Área de Vistorias, Análises, Certificações e Licenças (AVACL), subordinada à CAIS, seria responsável pelas atividades de conferência de obras e ambiências, devendo verificar as condições de acessibilidade em ambientes públicos ou privados de uso coletivo, assim como promover notificações e autos de infração para o atendimento das exigências para acessibilidade.

A Equipe de Vistoria e Avaliação Pós-Ocupacional, subordinada à AVACL, seria encarregada das vistorias e análises de projetos pós-ocupacionais quanto à sua aderência às normas, emitindo pareceres e promovendo os encaminhamentos

necessários, além de promover a interface com os setores de fiscalização e vistoria das demais secretarias.

A Área de Programas, Projetos e Gestão ficou encarregada de desenvolver ações, projetos e programas com fim de suprir as necessidades das pessoas com deficiência, formular e implementar programas estratégicos de transformação da gestão pública voltados às pessoas com deficiência, implementar programas de aprendizado contínuo e buscar os instrumentos adequados para atingir os objetivos definidos pela CAIS. Sob essa unidade ficariam a Equipe de Planejamento e Atualização de Legislação e a Equipe de Projetos e Gestão Urbana devendo atuar, a primeira, na elaboração, revisão e atualização da legislação relacionada à acessibilidade, focando ainda na melhor forma de dar efetividade à lei e proporcionar o adequado controle social; enquanto a segunda deveria realizar estudos de projetos e estabelecer parcerias com universidades, fundações e instituições ligadas à arquitetura e urbanismo para promoção do desenho universal, auxiliar nas diretrizes, nos critérios e recomendações e na sua divulgação.

Por fim, à Área de Inclusão Social foi encarregado pelo decreto de primar pela inclusão social, auxiliando no atendimento das pessoas com deficiência de acordo com os serviços públicos demandados, promover programas de reabilitação e de inclusão no sistema educacional do município. A AIS deveria contar com uma Equipe de Representação das Pessoas com Deficiência e Inclusão Social, cujo dever seria representar o município em eventos, conselhos e comissões sobre acessibilidade, bem como facilitar a interface com as entidades representativas, coletando dados para os indicadores da AIS e da CAIS. Já a Equipe de Paradesporto deveria acompanhar e promover projetos voltados ao paradesporto, em âmbito nacional e internacional.

Essa estrutura hoje está resumida à CAIS, com duas unidades sob sua tutela (a Equipe de Acessibilidade e a Equipe de Inclusão Social e Políticas Públicas para Pessoas com Deficiência), e é composta por cinco servidores, conforme demonstrado no quadro resumo de pessoal (Quadro 1) e pela resposta ao questionário enviado a gestores (apêndice A), segundo o qual ainda foi informado que a secretaria não utiliza recursos municipais na sua atuação, realizando ações com a participação da sociedade civil, e que estas se restringem a ações de capacitações profissionais, educação inclusiva e ações voltadas à saúde e assistência social.

Referente ao questionamento sobre a fiscalização das condições de acessibilidade em áreas urbanas públicas e privadas, o gestor referiu que esta tarefa hoje está a encargo da Secretaria Municipal de Obras e Infraestrutura. Este entendimento, no entanto, não condiz com a legislação em vigor, havendo, nesse sentido, uma falta grave de coordenação e governança na estrutura municipal.

Percebe-se também, pelo planejamento orçamentário (PPA e LOA - Quadro 2), que as ações para promover melhores condições de acessibilidade no meio urbano não são planejadas, coordenadas e levadas a cabo pela CAIS/SMDS desde 2017, assim como o seu monitoramento, o que é evidenciado pela manifestação do gestor (apêndice A), e pelos indicadores presentes no Sistema de Monitoramento Estratégico (Figura 4). A resposta do gestor a respeito do monitoramento de metas e indicadores de forma contínua ainda indica que não há esse acompanhamento por parte da SMDS conforme o texto legal, a não ser das ações do Plano Plurianual (basicamente referentes a ações para inclusão social), e que o encargo sobre a alimentação dos dados dos indicadores sobre acessibilidade urbana seria da SMOI.

De forma não coordenada (ver O gerenciamento dos recursos e dos custos referentes à implementação da política), percebe-se que as secretarias têm certas atribuições que envolvem a realização de obras acessíveis e adaptações, sem seguir um planejamento prévio que inclua indicadores e metas institucionalizados pela política (PORTO ALEGRE, 2011).

O município dispõe de serviços de adequação de passeios e espaços públicos, como se depreende do site municipal das secretarias. A página da SMOI (PORTO ALEGRE, 2021d) informa que existe serviço de manutenção e conservação de passeios/calçadas, calçadões, passagens de pedestres, rampas de acessibilidade, passagens de canteiro central, escadarias e pontos de ônibus públicos municipais. As principais etapas do serviço constituem da solicitação do usuário, vistoria, programação do serviço e retorno sobre a conclusão da demanda, com previsão para realização de 45 dias após o cadastro pelo usuário no sistema municipal de atendimento (fone/aplicativo/plataforma *web* 156).

A página da SMMU (PORTO ALEGRE, 2021c), por sua vez, informa a existência de serviço de fiscalização de passeios públicos, o que envolve as condições do pavimento e rebaixos de meio-fio, barreiras, e ainda intervenções de obras em áreas de trânsito de pedestres que possam ocasionar obstruções. O serviço se divide em proativo, realizado pela fiscalização e resultando em notificação

ao proprietário, ou reativo, sob demanda através dos canais de comunicação da prefeitura, resultando em vistorias, acompanhamento dos serviços e emissão de auto de infração em caso de não atendimento. Este serviço também prevê prazo de 45 dias desde a solicitação.

Não há dados adicionais sobre a execução desses serviços pela SMOI e SMMU, sua abrangência e monitoramento de desempenho pelas secretarias executoras nem pela SMDS, de acordo com os indicadores e projetos apresentados no SME (PORTO ALEGRE, 2021e).

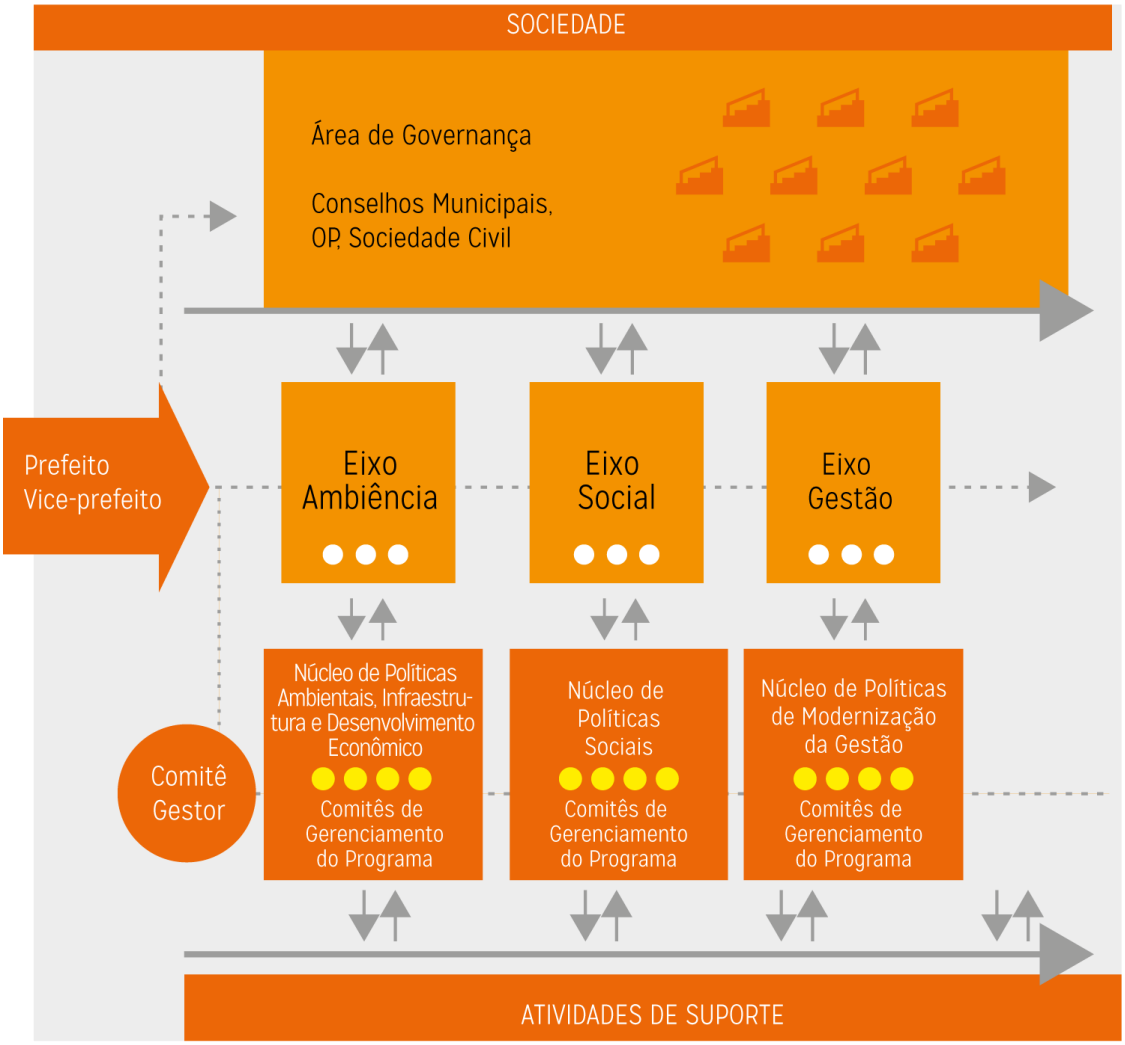
O regimento da antiga secretaria de acessibilidade determina atividades de fiscalização que vão além da previsão no PDA, constituindo, entretanto, parte essencial da política. Ao ser definida de modo apartado da lei que instituiu o plano, criou-se uma fragilidade para a política, afinal, com as alterações posteriores da estrutura municipal, os setores responsáveis por estas ações específicas foram desestruturados. As estruturas identificadas na SMOI e SMMU para execução de serviços voltados à acessibilidade apresentam escopo limitado, se comparado às previsões do PDA, e não possuem a coordenação adequadamente institucionalizada por parte da SMDS, com definição de papéis e procedimentos que definam de forma clara como se deve dar essa coordenação.

Mais do que isso, as atividades de coordenação e monitoramento da política atribuídas à SMDS hoje não são implementadas, as quais, embora institucionalizadas pela Lei Complementar nº 897/2021 (“formular, coordenar, fiscalizar, planejar e controlar políticas públicas municipais voltadas para a acessibilidade e a inclusão social das pessoas com deficiência”), não foram concretizadas em uma estrutura com recursos humanos adequada a implementá-las (ver 6.1.1).

6.2.1. A coerência e coordenação da atuação dos atores governamentais

Porto Alegre adotou o “Modelo de Gestão” visando novas formas de relacionamento entre Prefeitura e comunidade, criando canais de comunicação interna e de transparência dos resultados, e estabelecer um novo processo de trabalho envolvendo gestores e servidores. Este modelo vem se consolidando com pequenas alterações a cada governo. A figura a seguir busca refletir a organização municipal.

Figura 5 – Modelo de gestão adotado por Porto Alegre



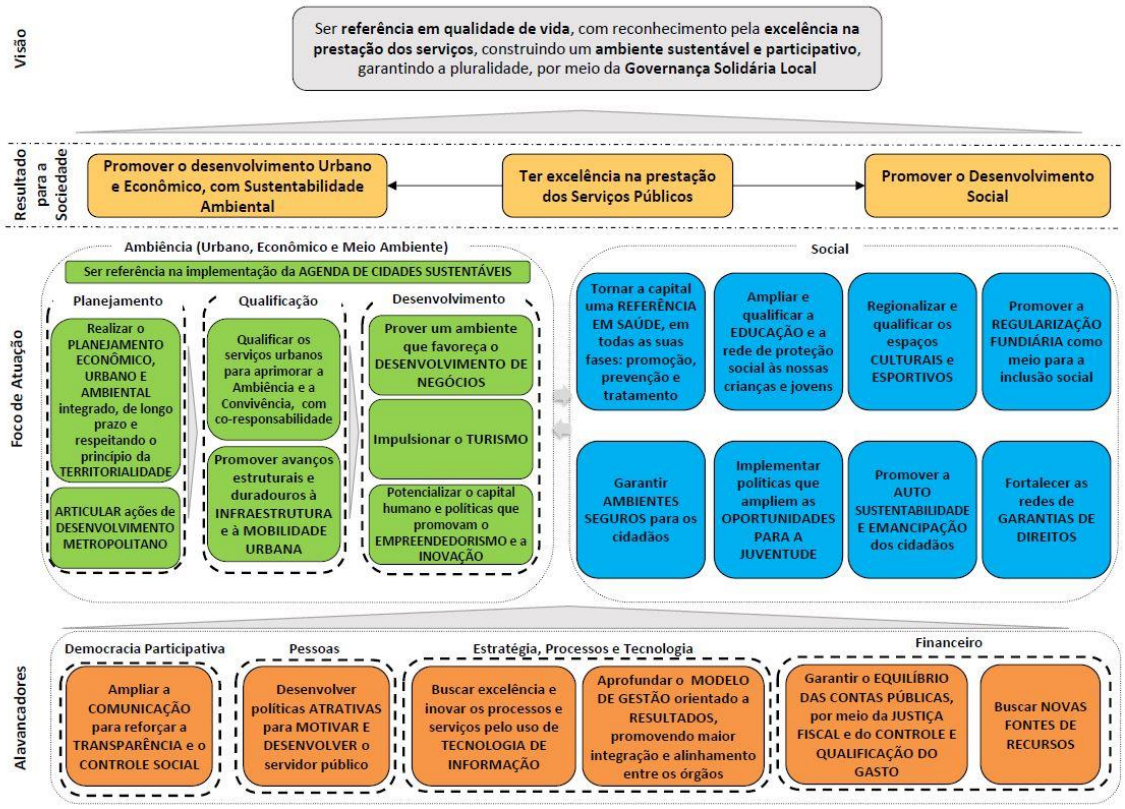
Fonte: Manual de gestão Municipal (PORTO ALEGRE, 2014).

Na parte superior da figura, aparece a interlocução com a sociedade, constituída por diversas instâncias de articulação, representadas pelos Conselhos Municipais, Orçamento Participativo, sociedade civil, entre outras. No centro, está a estrutura de governo constituída para atender às demandas da população, com os órgãos atuando de forma transversal e por eixos de atuação. Já a base da ilustração representa a governança interna, onde as Estruturas Coletivas de Gestão se estabelecem e se articulam.

Esse modelo optou por não tratar cada órgão em separado, agrupando as prioridades em Programas Estratégicos de Governo, com objetivos e finalidades divididos em Eixos.

Já o Mapa Estratégico orienta a definição das políticas públicas estabelecendo, para cada objetivo estratégico, indicadores e metas de desempenho. Os objetivos destacados, entretanto, são bastante abrangentes e não conseguem endereçar as políticas específicas, como as voltadas às pessoas com deficiência.

Figura 6 – Mapa estratégico de Porto Alegre



Fonte: Manual de gestão Municipal (PORTO ALEGRE, 2014).

A coordenação de cada política específica deve ser realizada pelo núcleo responsável e alinhada aos objetivos estratégicos. A incorporação dessas políticas com seus indicadores e metas seria realizado pela Secretaria Municipal de Planejamento e Assuntos Estratégicos - SMPAE. No que se refere à política de acessibilidade, mesmo envolvendo mais de uma secretaria municipal, entende-se que deveria ser coordenada e planejada pela secretaria de acessibilidade e as que a sucederam nessa função, conforme a legislação que estrutura a governança municipal.

O Plano Diretor de Acessibilidade define a secretaria de acessibilidade (e as que vierem a substitui-la) como a fiscalizadora sobre a aplicação do plano, devendo reportar-se às demais secretarias quando cabível, enquanto a legislação que

estabelece a estrutura municipal define que será a formuladora, coordenadora, fiscalizadora, planejadora e controladora dos esforços para promoção da acessibilidade. Nem o PDA nem a legislação, porém, definem com clareza a forma como isso deve se dar, assim como não há outros documentos ou modelos de atuação conjunta institucionalizados e publicados para essa coordenação.

Em questionário elaborado para esta pesquisa (apêndice A), solicitou-se informações aos gestores a respeito da comunicação interna da prefeitura de Porto Alegre para implementação das políticas de acessibilidade. As respostas indicam que o município se pauta pelo alinhamento e comunicação entre equipes de diferentes projetos e secretarias e que a visão sistêmica das lideranças contribuiria na interlocução com o cidadão, com auxílio dos canais de comunicação oficial (canal 156). Na prática, o que se mostra pela lei que cria a estrutura municipal, bem como seus regimentos internos é a falta de coordenação e coerência na implementação das ações previstas pelo PDA pela ausência de institucionalização das estruturas necessárias para essa coordenação. A última lei editada que estruturava a secretaria responsável pelas políticas para pessoas com deficiência é o Decreto 17.685 de 2012, que instituía o regimento interno da SEACIS, sendo que posteriormente a SMDS não apresenta um regimento interno aprovado e publicado. Se existe alguma forma interna de comunicação para coordenação (como as reuniões de secretários com o gabinete do prefeito, como citado na resposta), esta se dá de maneira informal, sem que exista registro ou oficialização de atuação conjunta.

Considerando cada área de atuação das secretarias, percebe-se que cada uma tende a agir dentro da sua esfera, seguindo o planejamento orçamentário específico (LOA), entretanto sem uma coordenação efetiva, sem monitoramento de resultados das ações voltadas para acessibilidade, de acordo com os indicadores do SME, e sem atendimento a objetivos comuns, pela sua falta de definição no PDA (ver 6.1). Tendo em vista que o próprio desenho da política deixa a desejar quanto à institucionalização das responsabilidades e relações, mas principalmente com relação a ações e metas específicas, o que decorre é uma execução mecânica com fim em si mesmo, sem resultados em perspectiva, como define o Guia de Avaliação de Políticas Públicas (2018).

> Infelizmente, ainda é comum não se ter clareza e transparência sobre o objetivo de uma política pública. Muitas vezes, o ato normativo de instituição de uma política pública define (ou confunde) o objetivo da política como sendo a implementação de seus instrumentos. Isso acaba gerando uma distorção no próprio desenho da política, em que o objetivo da ação pública é a sua mera execução ou um meio de implementação e não o seu resultado esperado (BRASIL, 2018).

Do ponto de vista da participação dos agentes interessados na política pública percebe-se, por meio de publicações e as manifestações dos gestores, a atuação das organizações representativas de pessoas com deficiência por meio do Conselho Municipal dos Direitos das Pessoas com Deficiência de Porto Alegre – COMDEPA, que tem por função acompanhar e sugerir medidas no âmbito do desenvolvimento da política pública, conforme institucionalizado. Porém, pode-se questionar a efetividade dessa participação, tendo em vista a extrema restrição à atuação que a secretaria responsável pela formulação e implementação da política vem sofrendo ao longo dos anos. Se essa diminuição nas ações para promoção da acessibilidade e o foco em ações de inclusão social foram pautados pela COMDEPA, não existe registro público dessa deliberação, ponto que será abordado na subseção 6.2.3.

Ademais, considerando a coordenação entre esferas de governo, percebe-se que há uma atuação conjunta, posto que as políticas tendem a se dar no modelo *top-bottom*. Essa avaliação foi feita por Caribé (2016) em sua avaliação sobre a governança dentro das políticas para acessibilidade no governo federal, ao citar que não há participação efetiva dos gestores municipais nas reuniões e conferências. O gestor municipal informou para esta pesquisa (apêndice A) haver comunicação com o governo federal para encaminhamento de projetos, entretanto, não se observa a atuação conjunta para aplicação das políticas federais no âmbito municipal pela análise dos documentos do planejamento orçamentário (PORTO ALEGRE, 2021b). Quanto aos repasses federais por conta dos programas 10T2 (Apoio a projetos e obras de reabilitação, de acessibilidade e modernização tecnológica em áreas urbanas), 1D73 (Apoio à política nacional de desenvolvimento urbano voltado à implantação e qualificação viária), e outras ações vinculadas a políticas setoriais, conforme avaliação de Caribé (2016) percebe-se que não constituem ação continuada e com desempenho monitorado, atendendo demandas pontuais.

6.2.2. A institucionalização das estruturas de monitoramento e avaliação

Como visto em 6.1.3, referente ao acompanhamento da política, a administração municipal de Porto Alegre realizou o acompanhamento de metas do PPA, bem como um registro histórico de certos indicadores até 2017. Cada secretaria é responsável pela execução das ações previstas no planejamento orçamentário e pelo monitoramento das metas estabelecidas. Como o município tem ações voltadas à acessibilidade desempenhadas por diversas secretarias em ações transversais, algumas dessas ações não têm seu andamento adequadamente monitorado. Por exemplo, a secretaria de obras (SMOI) executa serviços de revitalização asfáltica, promovendo também melhorias em rampas de acessibilidade, bem como a secretaria do meio ambiente e urbanismo (SMAMUS) realiza manutenção em praças e parques, adequando a acessibilidade, essas secretarias não possuem indicadores de monitoramentos específicos para a acessibilidade no Sistema de Monitoramento Estratégico.

Da mesma forma, o planejamento e a fiscalização das ações não são centralizados pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, como previsto em lei. Segundo a lei que ordena as secretarias, o monitoramento de ações para acessibilidade é atribuído à SMDS, no entanto esta secretaria também não realiza o acompanhamento desses indicadores no SME. Em complementação a isso, como a estrutura dos programas por eixos e objetivos estratégicos é centralizada, de certa forma, pela Secretaria de Planejamento e Assuntos Estratégicos, sendo que cada programa envolve uma série de ações (e diversas secretarias), na prática a responsabilidade pelo acompanhamento dos objetivos acaba se tornando difuso e pouco claro (ver seção 6.2.1).

Quando questionado o gestor (apêndice A) a respeito do monitoramento de metas e indicadores referentes à acessibilidade urbana, foi respondido que a responsabilidade sobre esse acompanhamento seria da secretaria de obras (SMOI), e que a Coordenação de Acessibilidade e Inclusão Social seria responsável pela atualização das metas do PPA no que se refere às políticas públicas. Quanto à essa menção às políticas públicas, parece referir às ações voltadas à inclusão social por meio de parcerias, para assistência e capacitações, como detalhado no mesmo documento, dado que houve uma drástica redução de ações, metas e indicadores referentes à acessibilidade urbana nos últimos PPAs (Quadro 2 e Figura 7). Portanto, percebe-se que o monitoramento efetivamente não mais fez parte das

atividades da CAIS, assim como a formulação e execução das ações foram passadas a outras secretarias.

Tendo em vista a evolução dos recursos destinados à área da acessibilidade (subseção 6.1.1), as ações nessa área foram encarregadas a outras secretarias com uma priorização maior de recursos, entretanto, sem o planejamento adequado conforme estabelecido no Plano de Acessibilidade (art. 8º, II, art. 24 e art. 38) e no Estatuto das Cidades (art. 41, §3º).

O Anuário Estatístico, também citado pelo gestor como instrumento de acompanhamento das políticas voltadas à acessibilidade, indica que as medições de diversos indicadores foram interrompidas em 2017, não havendo nenhuma justificativa adicional no documento, nem em outros documentos públicos. Na Figura 7 pode-se perceber apenas uma nota indicado que “em 2017 as ações foram descontinuadas” (nota 1).

Os dados publicados no anuário (Figura 7) representam os valores brutos das medições e um valor estimado de beneficiários atendidos, mas não apresentam critérios de linha de base, percentual de meta atingida, população total, ou qualquer parâmetro que permita avaliar a eficácia das ações.

Figura 7 – Demonstração do anuário estatístico referente a ações para acessibilidade

ATIVIDADES E PROMOÇÕES DA DIRETORIA-GERAL DE ACESSIBILIDADE E INCLUSÃO SOCIAL (DGAIS)

PROJETOS DE ACESSIBILIDADE ANALISADOS/ELABORADOS/REALIZADOS/ENTIDADES	ANOS							
	2016		2017 (1)		2018		2019	
	Nº	BENEFICIADOS	Nº	BENEFICIADOS	Nº	BENEFICIADOS	Nº	BENEFICIADOS
Orientações técnicas e diretrizes de Acessibilidade para o conjunto de atividades ligadas as praças e parques, calçadas, edificações em geral, estabelecimentos de ensino, unidades de saúde, centros desportivos, centros culturais e sociais, e atendimento a profissionais e técnicos da construção civil.	248	111.000	-	-	-	-	-	-
Intervenções e análises de Acessibilidade nos projetos das comissões que aprovam estudos de viabilidade urbanística, edificações e loteamentos multi e unifamiliares, condomínios e novos empreendimentos.	1.742	600.000	-	-	-	-	-	-
Projetos Desenvolvidos pela DGAIS dentro da SMDSE. (2)	-	-	-	-	11	326.000	12	326.000
Orientações técnicas para instrução de inquéritos civis públicos, demandas do Ministério Público, do Poder Judiciário, da Promotoria dos Direitos Humanos e Secretarias de Governo. (3)	81	600.000	173	510.000	199	200.000	176	300.000
Levantamento técnico e projetos de rebaixo de calçadas para PCD's, pessoas com mobilidade reduzida, idosos e obesos.	638	600.000	-	-	-	-	-	-
Outorga do Selo de Acessibilidade a estabelecimentos, instituições e empreendimentos urbanísticos e arquitetônicos que atendam a Acessibilidade de acordo com a legislação.	32	410.000	-	-	-	-	-	-
Acessibilidade no Carnaval de Porto Alegre	430	460	-	-	-	-	-	-
TOTAL	3.171	2.321.460	173	510.000	210	526.000	188	626.000

Fonte: Diretoria-Geral de Acessibilidade e Inclusão Social - DGAIS/SMDSE SMDSE-A1

Notas: (1) Em 2017 as ações foram descontinuadas.
(2) Em 2018 o número representa a população com Deficiência em Porto Alegre.
(3) Em 2018 representa a estimativa de beneficiados, dado o retorno dos processos administrativos.

Fonte: Anuário estatístico 2019 (PORTO ALEGRE, 2019).

Esses registros de medições de metas e indicadores são realizados sistematicamente em toda a administração municipal desde 1972, entretanto não se pode perceber a apropriação dessa ferramenta pelos responsáveis pela política de acessibilidade no sentido de estruturar o monitoramento da política de maneira efetiva.

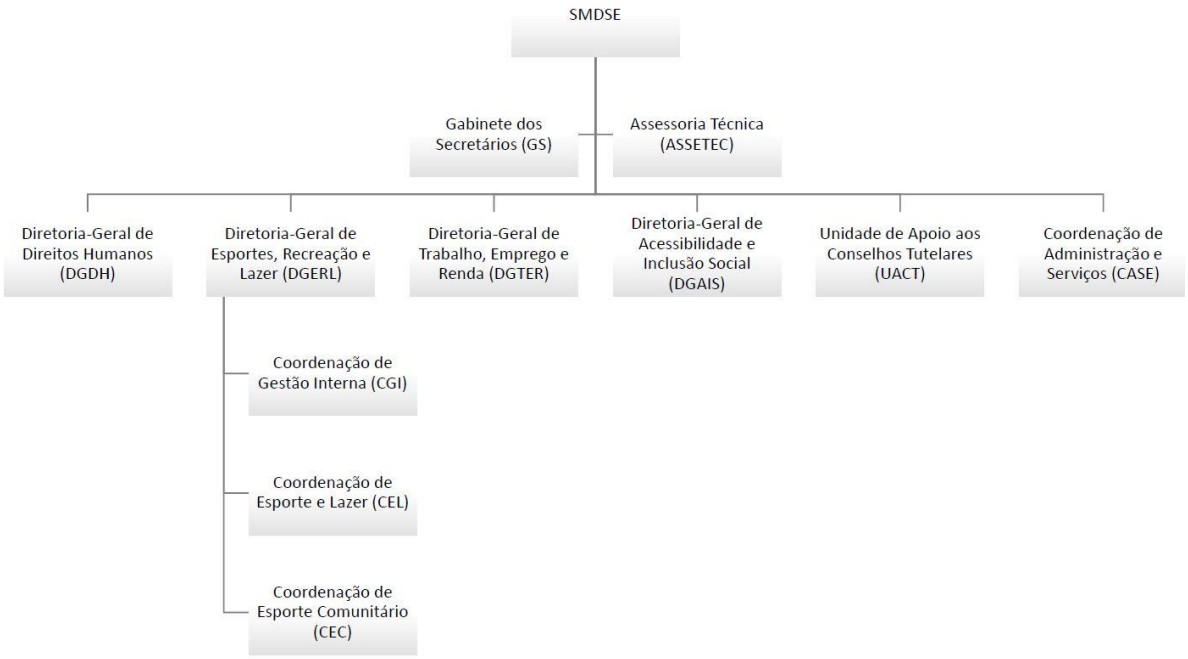
6.2.3. A institucionalização das estruturas de *accountability*

O conceito de *accountability* é definido pelo Referencial de Controle de Política Públicas do TCU (BRASIL, 2020) e por órgãos internacionais como a característica das ações governamentais que sejam motivadas, transparentes, participativas e que possibilitem a prestação de contas.

O Plano de Acessibilidade (PORTO ALEGRE, 2011) e os demais atos normativos correlatos atribuíram as responsabilidades sobre a formulação, coordenação, fiscalização, planejamento e controle sobre as políticas da área à secretaria de acessibilidade (Decreto 17.685/2012) e posteriormente à secretaria de desenvolvimento social (Lei Complementar nº 897/2021). Pelo já demonstrado neste trabalho, as alterações promovidas na estrutura das secretarias municipais (6.1.1, 6.1.3 e 6.2.1) não foram suficientemente definidas de modo que as políticas fossem coordenadas e coerentes, conforme idealizado inicialmente. Por meio dos questionários aos gestores (apêndice A), por exemplo, percebe-se que não está claro aos próprios executores da política a atribuição dessas responsabilidades, denunciando uma falha interna de governança, não só da institucionalização, mas da aplicabilidade prática das funções estabelecidas em Lei (6.2.2).

Por parte do cidadão interessado, a informação disponível nos *sites* do município não está devidamente atualizada sobre a estrutura municipal. As páginas oficiais passam por uma transição na sua formatação nos últimos anos, sendo que não há um *site* específico e atualizado sobre as políticas de acessibilidade e suas ações e serviços disponíveis. Essas páginas apresentam a opção de acessar os *sites* antigos, entretanto, estes apresentam informação defasadas e de governos passados, o que pode levar a interpretações erradas sobre a política pública atual.

Figura 8 – Organograma da SMDS disponível no site da Prefeitura de Porto Alegre



Fonte: Organograma da SMDS (PORTO ALEGRE, 2021f).

A Figura 8, por exemplo, apresenta organograma disponível no *site* da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (PORTO ALEGRE, 2021f), com estrutura do governo anterior (2017 a 2020). A secretaria atualmente não possui mais diretorias referentes a esportes, e a Diretoria de Acessibilidade e Inclusão Social foi transformada em uma coordenação (Decreto nº 20.916/2021). Embora a página apresente dados sobre acesso a serviços assistenciais, não há menção ao Plano Diretor de Acessibilidade, nem atalhos para os serviços relacionados à mobilidade urbana de outras secretarias, fiscalização, obras de adaptação, etc.

Como identificado por Virtuoso (2016), o PDA é pouco conhecido pelos seus beneficiários, e a falta de informações de maneira acessível continua a ser um problema para a participação dos cidadãos no controle da política e principalmente no acesso aos serviços.

Como referido na seção anterior (6.2.2), os sistemas de monitoramento da política abertos ao público ainda apresentam dados incompletos, que não permitem ter uma visão adequada sobre as ações existentes e seu andamento, no que se relaciona a custos e resultados, para fins de prestação de contas ao cidadão. Esse sistema também não pode ser acessado diretamente pela página da secretaria

responsável pela política, o que exige uma busca adicional por parte do cidadão. Para ter acesso a informações mais completas sobre a política, também é necessário realizar buscas adicionais sobre os planos plurianuais, leis orçamentárias e seus relatórios, o que pode ser limitador ao controle social, principalmente do cidadão leigo.

No mesmo sentido de Virtuoso (2016), Da Cruz (2013) alerta para a importância da participação dos beneficiários no desenvolvimento da política, e a isso se soma a necessidade do monitoramento adequado do seu desempenho, pelo acompanhamento de metas e indicadores para o alcance dos objetivos da política. Essas observações ainda se coadunam com as boas práticas em controle de políticas públicas, como abordado no referencial do TCU (BRASIL, 2020, p. 65-66)

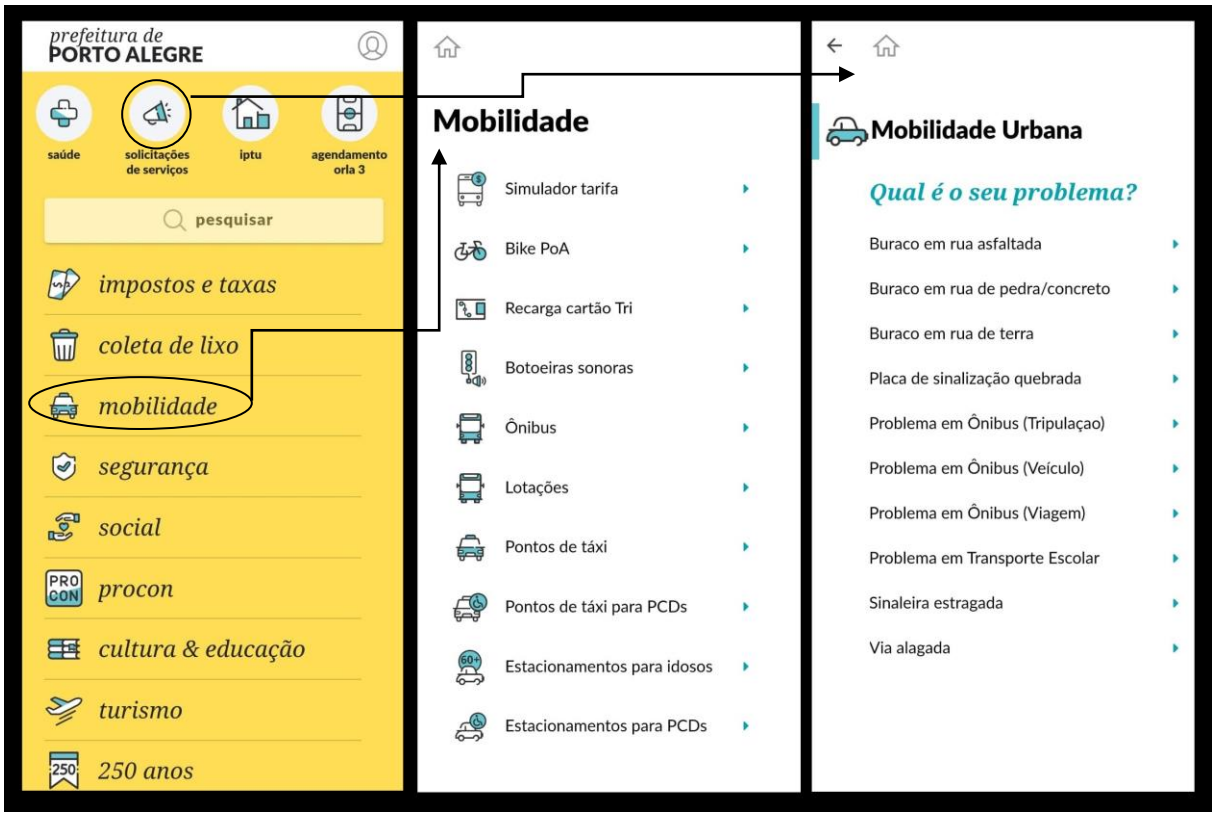
Quanto às decisões tomadas a respeito da política desde a institucionalização do Plano Diretor de Acessibilidade, assim como a documentação a respeito dessas decisões (evidências, dados, contexto, cenários), identificou-se que não foram tornadas públicas, sendo que foram observadas severas alterações na forma da sua implementação, conforme relatado o longo deste estudo (6.1.1 e 6.2.2). Desta forma, verifica-se que não há transparência adequada quanto à motivação dessas decisões, nem se foi embasada em critérios técnicos, conforme as boas práticas em políticas públicas relacionadas à participação social (BRASIL, 2020, p. 65).

Do ponto de vista do atendimento ao beneficiário, o município possui um sistema para solicitações e ouvidoria, que é o canal “156”, disponível ao discar o número ao telefone, em plataforma *web* e por aplicativo de celular, em que as demandas são recebidas e repassadas ao órgão responsável pelo atendimento. Não há dados públicos sobre o desempenho no atendimento por esses canais para as demandas específicas da área da acessibilidade, todavia, o questionário realizado por esta pesquisa a beneficiários (apêndice B) demonstra que há descontentamento dos respondentes quanto ao atendimento de solicitações por esses canais. Deve-se salientar que o questionário não possuiu alcance suficiente para ter a representatividade adequada para fins estatísticos[3], entretanto, é sinal indicativo de que há demanda reprimida por melhorias nos canais de comunicação com os beneficiários, bem como no atendimento destas demandas.

[3] O questionário contou com 34 participações, considerando os dados sobre a população com alguma deficiência limitante do IBGE de 6,7% e dados demográficos de Porto Alegre conforme estimativa do mesmo órgão - população total 99.999 PCD, alcançando 90% de confiança, e 15% de margem de erro.

O aplicativo (com estrutura semelhante na plataforma *web*) não possui uma tela ou opção específica para solicitações na área de acessibilidade, como pode ser visto na Figura 9. Sob a categoria “mobilidade urbana”, entretanto, há informações sobre a localização de serviços e equipamentos delimitados: botoeiras sonoras, pontos de táxi e estacionamentos públicos para pessoas com deficiência. Não há dados mais estruturados sobre rotas acessíveis, como apontado no referencial teórico, de acordo com as boas práticas em acessibilidade em cidades inteligentes (SMART CITIES FOR ALL, 2016; WHEELMAP, 2019). Sob o menu “solicitações de serviços” e “mobilidade urbana”, tem-se acesso a uma série de categorias, várias delas relacionadas a defeitos viários, separados por tipo de pavimentação, levando a crer que o foco do serviço seja para o transporte motorizado.

Figura 9 – Telas do aplicativo de celular “156+POA”



Fonte: Aplicativo 156+POA (PORTO ALEGRE, 2018).

Quanto à participação social, o Conselho Municipal dos Direitos das Pessoas com Deficiência de Porto Alegre - COMDEPA é órgão superior composto paritariamente por representantes do governo e da sociedade civil, de caráter

deliberativo, consultivo e fiscalizador (Decreto nº 16.116/2008). Não foi possível encontrar nas páginas da COMDEPA (2017) e da secretaria de desenvolvimento social (PORTO ALEGRE, 2021f), as atas, pautas ou registros das reuniões, embora haja relato (apêndice A) do gestor municipal da CAIS/SMDS de que as reuniões acontecem mensalmente e de maneira online desde a pandemia do COVID-19. Portanto, não se pode ter certeza quanto à efetividade e liberdade para atuação desse conselho, principalmente quanto ao seu caráter deliberativo e fiscalizador, tendo em vista, não somente as alterações promovidas na política sem a publicação de deliberações pela COMDEPA e pela SMDS, mas também a falta de transparência na sua atuação enquanto fiscalizador da política.

Em resumo, observa-se do exposto nesta seção, lacunas nas informações disponíveis sobre o desempenho e sobre as decisões envolvendo as políticas voltadas à acessibilidade, no atendimento ao cidadão, na comunicação disponível para isso, bem como nos canais para participação social dos interessados na política.

7. Conclusão

Observando-se as constatações feitas neste trabalho a respeito da estrutura de governança municipal para implementação da política de acessibilidade, comparativamente com o marco teórico estabelecido, foi possível identificar riscos e fragilidades geradas por esta organização à implementação das ações governamentais para atingir os objetivos esperados em Porto Alegre.

Constata-se pela atividade municipal, ao analisar o seu planejamento orçamentário plurianual, o incremento contínuo de recursos para intervenções urbanas, bem como uma série de atividades assistenciais para pessoas com deficiência. Porém, quando observada a institucionalização da organização do aparato estatal para implementação das políticas voltadas à pessoa com deficiência, percebe-se que essas ações carecem de um planejamento estruturado para atingimento de resultados. A análise do planejamento orçamentário possibilitou verificar a transferência das ações para promoção de acessibilidade a outras secretarias, vinculando-as a outros serviços de manutenção e conservação, entretanto sem o planejamento e monitoramento dessas ações pela secretaria

responsável pela política, e ainda o foco desta secretaria nas ações voltadas à assistência social.

Tendo em vista as avaliações mais recentes sobre políticas para acessibilidade (BRASIL, 2012), percebe-se uma alteração de paradigma com mudanças de direcionamento das políticas no Brasil e no mundo, do modelo assistencialista para uma concepção mais moderna, voltada à emancipação das pessoas com deficiência e em condição de vulnerabilidade. Ressalta-se, entretanto, que a emancipação de pessoas com mobilidade reduzida só pode se concretizar com o pleno direito à cidade, acesso a serviços e vivência, o que é objeto de metas transversais aos Objetivos para Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Organização das Nações Unidas (ONU) (RIBEIRO, 2018). Do ponto de vista dos serviços assistenciais, posto que a atuação governamental voltada a pessoas com deficiência em Porto Alegre tem foco nesta área, este se trata de um ponto importante para aprofundamento em futuras pesquisas, relacionado à efetividade das ações voltadas à assistência e capacitação de pessoas com deficiência para a sua emancipação e o seu alinhamento às premissas mais modernas do Estatuto das Pessoas com Deficiência.

No que concerne à aplicação prática das ações e conceitos inseridos no Plano Diretor de Acessibilidade, as boas práticas em governança consolidadas no referencial do TCU (BRASIL, 2020) permitiram identificar fragilidades na governança municipal de Porto Alegre, principalmente no tocante à institucionalização de estruturas de coordenação e coerência.

Uma das verificações realizadas foi a falta de um desenho mais amadurecido da política pública, etapa que antecede a implementação das intervenções governamentais, com falta de objetivos de longo prazo traçados, bem como parâmetros que possibilitem o melhor monitoramento do desempenho da política por meio de metas e indicadores. A falta de institucionalização desses marcos fragiliza a política, ao possibilitar alterações sem que haja processo participativo e transparente ao longo das trocas de governo, como salientado por outros estudos da área (FEIJÓ, 2011; MORANO,SANTIAGO, 2020). Sobretudo, a falta da institucionalização de um plano estratégico impede que os papéis para a coordenação e implementação da política sejam objetivamente definidos, bem como a estruturação necessária para sua consecução, definir adequadamente os recursos necessários, os prazos e a forma do monitoramento do seu desempenho.

Alterações na aplicação do PDA levaram à restrição na realização de fiscalizações para verificação dos critérios de acessibilidade em espaços de uso público, tornando as notificações e sanções uma atividade passiva e dependente do uso de canais de participação popular, sendo que estes aparentemente também padecem de falta de efetividade, segundo a percepção dos usuários do serviço. Como defendido por Cysne (2018), a delegação da responsabilidade sobre a conservação dos passeios aos proprietários dos lotes adjacentes, bem como a fiscalização ao usuário, ao contrário de uma maior proatividade do poder público, pode ser deletério para as políticas de acessibilidade.

Um dos principais déficits, no entendimento desta pesquisa, foi constatado no planejamento de rotas acessíveis, conceito este incluído no PDA e que se tornou exigência do Estatuto das Cidades após instituição do Estatuto da Pessoa com Deficiência (2015). Este conceito é considerado paradigmático em todo o mundo, havendo iniciativas recentes de uso de tecnologias para sua implementação e auxílio a usuários (BID, 2016; PARANACIDADE, 2016; WHEELMAP, 2019). O Estatuto das Cidades exige que cidades que possuam plano diretor desenvolvam programas para mapeamento e estabelecimento de metas para sua efetivação, com prazos e orçamentos estabelecidos. Porto Alegre, porém, não desenvolveu iniciativas para implementação das rotas acessíveis de maneira planejada desde 2011, sendo que as intervenções urbanas, embora tenham promovido acessibilidade, se guiam pela priorização do transporte individual, seguindo o padrão de revitalização asfáltica, o que não se coaduna com as prioridades do pedestre no acesso a serviços e locais de interesse. Neste sentido, a falta de revisões para avaliação do plano impede correções de curso na política, assim como a atualização do PDA aos conceitos mais recentes do Estatuto das Pessoas com Deficiência poderia incorporar as novas diretrizes quanto ao planejamento estatal das rotas acessíveis.

De maneira geral, a institucionalização de aspectos importantes da política – como planos estratégicos e planos de monitoramento –, bem como a publicação da informação referente à política de maneira acessível aos beneficiários, se dá de maneira pouco clara e desatualizada, o que impede uma *accountability* adequada. Tanto a responsabilização dos agentes encarregados pela política, como a disponibilização de serviços, informação sobre direitos, a forma de alcançá-los e de cobrar resultados fica comprometida pela falta de transparência. As experiências de

Morano e Santiago (2020) e Da Cruz (2013) salientam a importância da participação do usuário na formulação e implementação da política pública, fator deficitário também na política de acessibilidade de Porto Alegre.

Salienta-se a importância da participação social nas tomadas de decisões e no controle sobre a política, motivo pelo qual esta pesquisa realizou consulta aos beneficiários de maneira a obter informação qualitativa sobre o acesso a direitos e a relação agente-principal. Os dados resultantes são apresentados no apêndice B deste trabalho, com informações preliminares, mas que não puderam ser aprofundados nesta pesquisa, mas que podem servir de base para futuras análises, principalmente para identificação dos principais deslocamentos, dificuldades no acesso a serviços e espaços, e outros tipos de percepções sobre a implementação da política voltada à acessibilidade.

Sobre participação e *accountability*, relaciona-se também uma das conclusões de Virtuoso (2016) sobre a falta de conhecimento dos beneficiários sobre o PDA e dos serviços prestados pelos agentes públicos, do que se percebe a necessidade de estabelecimento de canais adequados de comunicação do poder municipal de Porto Alegre com o seu público alvo. Não só isso, a estrutura municipal deixou de definir ações específicas para atender os beneficiários na medida das suas necessidades, conforme caracterização feita no diagnóstico prévio ao PDA, tendo em vista o caráter preponderante da condição social sobre a acessibilidade, como bem destacado por Fontes (2009).

Considerando a caracterização das estruturas municipais e os riscos identificados, conclui-se que os objetivos deste trabalho foram alcançados, ao descrever a governança e gestão municipais por meio de busca aos dados públicos disponíveis e questionário aos gestores, forma esta que objetivou também obter conhecimento sobre a própria forma de divulgação das informações sobre a política. Ainda, pode-se perceber os riscos inerentes a essas estruturas e possibilidades para aprofundamentos em possíveis pesquisas e auditorias, tendo em vista a possibilidade de acesso mais detalhado a informações e estruturas do município.

Referências bibliográficas

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS (ABNT). *NBR 9050* - Acessibilidade a edificações, mobiliário, espaços e equipamentos urbanos. 2015. Disponível em: www.abnt.org.br. Acesso em: 15 jun. 2021.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO (BID). *Caminho para as Smart Cities*: Da Gestão Tradicional para a Cidade Inteligente. 2016. Disponível em: https://publications.iadb.org/publications/portuguese/document/Caminho-para-as-smart-cities-Da-gest%C3%A3o-tradicional-para-a-cidade-inteligente.pdf. Acesso em: 14 out. 2021.

BRASIL. *Avanços das Políticas Públicas para as Pessoas com Deficiência*. 2012. Disponível em: https://www.gov.br/mdh/pt-br/centrais-de-conteudo/pessoa-com-deficiencia/avancos-das-politicas-publicas-para-as-pessoas-com-deficiencia/view . Acesso em: 29 ago. 2021.

_____. Casa Civil. *Avaliação de políticas públicas*: guia prático de análise ex ante. Brasília: Ipea, 2018, v.1, 192 p. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=32688&Itemid=433. Acesso em 19 nov. 2021.

_____. *Constituição (1988).* Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em 15 jun. 2021.

_____. *Decreto 3.298, de 20 de dezembro de 1999*. Regulamenta a Lei no 7.853, de 24 de outubro de 1989, dispõe sobre a Política Nacional para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência, consolida as normas de proteção, e dá outras providências. Brasília: 1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3298.htm. Acesso em: 15 jun. 2021.

_____. *Decreto 5.296, de 2 de dezembro de 2004*. Regulamenta as Leis nos 10.048, de 8 de novembro de 2000, que dá prioridade de atendimento às pessoas que especifica, e 10.098, de 19 de dezembro de 2000, que estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida, e dá outras providências. Brasília: 2004. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5296.htm. Acesso em: 15 jun.2021.

_____. *Decreto 6.949, de 25 de agosto de 2009*. Promulga a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo, assinados em Nova York, em 30 de março de 2007. Brasília: 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6949.htm. Acesso em: 15 jun.2021.

_____. *Decreto Legislativo nº 186, de 9 de julho de 2008*. Aprova o texto da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e de seu Protocolo Facultativo, assinados em Nova Iorque, em 30 de março de 2007. Brasília: 2008.

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/congresso/dlg/dlg-186-2008.htm. Acesso em: 15 jun.2021.

_____. *Lei 10.098, de 19 de dezembro de 2000*. Estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida, e dá outras providências. Brasília: 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l10098.htm . Acesso em: 15 jun.2021.

_____. *Lei 10.257, de 10 de julho de 2001*. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências (Estatuto da Cidade). Brasília: 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm . Acesso em: 15 jun.2021.

_____*. Lei 12.587, de 3 de janeiro de 2012*. Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana; revoga dispositivos dos Decretos-Leis nºs 3.326, de 3 de junho de 1941, e 5.405, de 13 de abril de 1943, da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e das Leis nºs 5.917, de 10 de setembro de 1973, e 6.261, de 14 de novembro de 1975; e dá outras providências. Brasília: 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12587.htm. Acesso em: 15 jun.2021.

_____. *Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015*. Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). Brasília: 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13146.htm. Acesso em: 15 jun.2021.

_____. Tribunal de Contas da União. *Referencial para avaliação de governança em políticas públicas*. Brasília: TCU, 2014.

_____. Tribunal de Contas da União. *Referencial de controle de políticas públicas*. Brasília : TCU, 2020.

_____. Tribunal de Contas da União. *Relatório, Voto e Acórdão 2.170/2012-TCU-Plenário, de 15 de ago. de 2012a, acerca do TC 033.481/2011-3*. Disponível em http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20120903/AC_2170_31_12_P.doc. Acesso em: 20 nov. 2021.

_____. *Ações e programas* — Português (Brasil). Brasília: 2021. Disponível em: https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/pessoa-com-deficiencia/acoes-e-programas . Acesso em: 19 nov. 2021.

_____. *Portal da Transparência do Governo Federal – Detalhamento de transferências*. Brasília: 2021a. Disponível em: https://www.portaltransparencia.gov.br/transferencias/. Acesso em: 11 jul. 2021

CARIBÉ, S. R. C. *Reflexões sobre a governança na política pública para a promoção dos direitos da pessoa com deficiência.* Brasilia: 2016. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/D0/67/13/82/F3164610C8C08446F18818A8/Artigo_dr.S_rgio_portugu_s_1_.pdf. Acesso em: 1 set. 2021

COMDEPA. *Página do Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa com Deficiência*. 2017. Disponível em: https://comdepa.wordpress.com/. Acesso em: 12 dez. 2021

CONCEITO EUROPEU DE ACESSIBILIDADE, *Relatório do Grupo de Peritos criado pela Comissão Europeia*, 2003. Disponível em: www.eca.lu. Acesso em: 1 set. 2021.

CYSNE, L. O. M. *Plano de rotas acessíveis na cidade de Fortaleza* : Jangurussu. 2018. Disponível em: https://bdtd.ibict.br/vufind/Record/UFOR_05d58a48a593dc78495c18ecfbe31cf6 . Acesso em: 26 jul. 2021.

DA CRUZ, J. A. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. *Acessibilidade no setor público*. 2013. Disponível em: https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/96290/000918035.pdf . Acesso em: 1 set. 2021.

FEIJÓ, A. R. A. As leis do orçamento como instrumento técnico-financeiro de controle para efetivação de políticas públicas de acessibilidade. 2011. Disponível em: http://biblioteca.sophia.com.br/3621/index.asp?codigo_sophia=46102. Acesso em: 1 set. 2021.

FERREIRA, Mario S.; CÉ, Ana R. S.; CAMPOS, José Carlos B.; MORAES, João F.; BARBOZA, Suzana C. *Diagnóstico das condições de acessibilidade de Porto Alegre*. 2008. 97fl. PUCRS, 2008.

FONTES, F., *Pessoas com deficiência e políticas sociais em Portugal*: Da caridade à cidadania social, Revista Crítica de Ciências Sociais [Online], 86 | 2009, Disponível em: http://journals.openedition.org/rccs/233; DOI: https://doi.org/10.4000/rccs.233 Acesso em: 1 set. 2021.

IBGE. *Nota técnica 01/2018*. IBGE: 2018. Disponível em: https://ftp.ibge.gov.br/Censos/Censo_Demografico_2010/metodologia/notas_tecnicas/nota_tecnica_2018_01_censo2010.pdf. Acesso em: 15 jun.2021.

JACOBS, Jane. *Morte e vida de grandes cidades.* 1ª Ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

LEIS MUNICIPAIS. *Legislação do Município de Porto Alegre*. 2021. Disponível em: https://leismunicipais.com.br/prefeitura/rs/porto-alegre. Acesso em: 15 jun.2021.

MOBILIPOA, *Diagnóstico da mobilidade no município de porto alegre e sua interface metropolitana*. 2019. 217fl. Porto Alegre, 2019.

MORANO, R. P.; SANTIAGO, Z. M. *Reflexões acerca das políticas públicas de acessibilidade* -Uma análise histórica. 2020. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/339956321_REFLEXOES_ACERCA_DAS_POLITICAS_PUBLICAS_DE_ACESSIBILIDADE_-Uma_analise_historica . Acesso em: 23 jul. 2021.

PARANACIDADE INTERATIVO. *Rotas acessíveis prioritárias*. 2016. Disponível em: https://paranainterativo.pr.gov.br/portal/apps/MapSeries/index.html?appid=513efb6ce40f4017b57e37722395f790. Acesso em: 14 out. 2021.

PORTO ALEGRE. *Aplicativo 156+POA*. 2018. Disponível em: https://prefeitura.poa.br/carta-de-servicos/aplicativo-156poa. Acesso em 15 dez. 2021.

_____. *Lei Complementar 434, de 1º de dezembro de 1999*. Dispõe sobre o desenvolvimento urbano no município de porto alegre, institui o plano diretor de desenvolvimento urbano ambiental de porto alegre e dá outras providências (Atualizada pela Lei Complementar nº 646/2010). Porto Alegre: 1999. Disponível em: https://leismunicipais.com.br/plano-diretor-porto-alegre-rs. Acesso em: 15 jun. 2021.

_____; EPTC. *Plano Diretor Cicloviário Integrado*. 2009. Disponível em: https://www2.portoalegre.rs.gov.br/eptc/default.php?p_secao=227. Acesso em 15 jun. 2021.

_____. *Lei Complementar 678, de 22 de agosto de 2011.* Institui o Plano Diretor de Acessibilidade de Porto Alegre. Porto Alegre: 2011. Disponível em: http://leismunicipa.is/sbjnd. Acesso em: 15 jun. 2021.

_____; SMACIS. *Plano Diretor de Acessibilidade da cidade de Porto Alegre.* 2011a*.* Disponível em: http://www2.portoalegre.rs.gov.br/smacis/default.php?p_secao=39. Acesso em: 15 jun. 2021.

_____. *Manual de gestão Municipal*. 2014. Disponível em: https://prefeitura.poa.br/smpae. Acesso em 15 nov. 2021.

_____. *Anuário estatístico*. 2019. Disponível em: https://prefeitura.poa.br/carta-de-servicos/anuario-estatistico-2020-50a-edicao. Acesso em 15 nov. 2021

_____. *Portal de Gestão Municipal*. 2019a. Disponível em: https://portalgestao.procempa.com.br/portalgestao. Acesso em: 15 dez. 2021.

_____. *Portal da Prefeitura Municipal de Porto Alegre*. 2020. Disponível em: https://prefeitura.poa.br/. Acesso em: 15 jun. 2021.

_____; SMF. *Portal de Licitações da Prefeitura Municipal de Porto Alegre – Concorrência 7/2020*. 2020a. Disponível em: https://www2.portoalegre.rs.gov.br/smf/default.php?reg=83&p_secao=256. Acesso em: 15 dez. 2021.

_____. *Portal de Licitações da Prefeitura Municipal de Porto Alegre*. 2021. http://www2.portoalegre.rs.gov.br/smf/default.php?p_secao=256. Acesso em: 15 dez. 2021.

_____. *Portal da Transparência de Porto Alegre.* 2021a. Disponível em: https://transparencia.portoalegre.rs.gov.br/pessoal. Acesso em: 19 nov. 2021.

_____. *Planos Plurianuais*. 2021b. Disponível em: http://www2.portoalegre.rs.gov.br/smpeo/default.php?p_secao=1161. Acesso em: 19 nov. 2021.

_____; SMMU. *Página da Secretaria Municipal de Mobilidade Urbana*. 2021c. Disponível em: https://prefeitura.poa.br/smmu. Acesso em 15 dez. 2021.

_____; SMOI. *Página da Secretaria Municipal de Obras e Infraestrutura*. 2021d. Disponível em: https://prefeitura.poa.br/smoi. Acesso em 15 dez. 2021.

_____. *Sistema de Monitoramento Estratégico*. 2021e. Disponível em: https://prefeitura.poa.br/carta-de-servicos/painel-do-sistema-de-monitoramento-estrategico-sme. Acesso em: 15 dez. 2021.

_____; SMDS. *Página da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social*. 2021f. Disponível em: https://prefeitura.poa.br/smds. Acesso em 15 dez. 2021.

RIBEIRO, V. C. G. *Os objetivos de desenvolvimento sustentável e as pessoas com deficiência*. 2018. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/FE/41/6C/2F/34164610C8C08446F18818A8/TCU sem Barreiras - 72 - 2018 - Pessoas com deficiencia e os ODS _1_.pdf. Acesso em: 1 set. 2021.

SECCHI, Leonardo. *Políticas públicas*: conceitos, casos práticos, questões de concursos / Leonardo Secchi, Fernando de Souza Coelho, Valdemir Pires. – 3. ed. – São Paulo, SP : Cengage, 2019.

SMART CITIES FOR ALL. *A Vision for an Inclusive, Accessible Urban Future*. 2016. Disponível em: https://smartcities4all.org/wp-content/uploads/2017/06/Smart-Cities-for-All-A-Vision-for-an-Inclusive-Accessible-Urban-Futur...-min.pdf. Acesso em: 14 out. 2021.

SUL VINTE E UM. *Com abandono dos BRTs porto alegre segue tradição de priorizar transporte individual*. Porto Alegre, 2018. Disponível em: https://sul21.com.br/cidadesz_areazero/2018/02/com-abandono-dos-brts-porto-alegre-segue-tradicao-de-priorizar-transporte-individual/. Acesso em: 12 dez. 2021.

U.K.; HM TREASURY. *The Green Book. Central Government Guidance on Appraisal and Evaluation*. 2018. Disponível em: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/685903/The_Green_Book.pdf. Acesso em 15 jun. 2021.

VIRTUOSO, E. *A cidade deficiente*: o direito à cidade e a acessibilidade no cotidiano dos cadeirantes. 2016. Disponível em: https://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/158348. Acesso em: 1 set. 2021.

WHEELMAP. *Using the app or any web browser you can find wheelchair accessible places worldwide.* 2019. Disponível em: https://news.wheelmap.org/en/incloosive-the-campaign-starting-on-world-toilet-day-2019/. Acesso em 14 out. 2021.

YIN, Robert K. *Case Study Research*. Design and Methods. Thousand Oaks: Sage. 1994.

Apêndice A – Questionário a Gestores

Este questionário foi realizado via *e-mail* em 08/10/2021 por meio dos contatos disponíveis nas páginas da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, Secretaria Municipal de Mobilidade Urbana e Secretaria Municipal de Obras e Infraestrutura, sendo a resposta abaixo a única recebida, da SMDS.

1. Como se dá a criação e aplicação das políticas de acessibilidade na Prefeitura Municipal de Porto Alegre? Qual a hierarquia/fluxograma da estrutura municipal para isso?

   Resposta: Nosso trabalho em relação às políticas de acessibilidade visa o melhor caminho para o processo de inclusão social. Entendemos que as ações de acessibilidade estão deixando de enfatizar a reabilitação das pessoas com deficiência para se 'enquadrarem' na sociedade, e adotando uma postura de modificação da sociedade a fim de incluí-las. As demandas de políticas neste sentido, exigem oportunidades iguais e acesso a todos os recursos da sociedade, ou seja, educação inclusiva, novas tecnologias, serviços sociais e de saúde, entre outros. Desta forma, a aplicação de dessas políticas precede de apoio da Sociedade Civil Organizada (Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa com Deficiência - COMDEPA e demais entidades representativas), que juntamente com os poderes legislativo e executivo, irão promover recursos e base legal para sua efetividade. A Coordenação de Acessibilidade e Inclusão Social tem o papel de garantir que estas políticas sejam cumpridas, através de projetos e encaminhamentos às secretarias que fazem interface com a necessidade demandada.

2. Como se dá a comunicação entre as secretarias e demais setores da PMPA na implementação das políticas de acessibilidade?

   Resposta: Na prefeitura pautamos pelo alinhamento e comunicação entre equipes de diferentes projetos e secretaria. A visão sistêmica das lideranças contribui na interlocução com o cidadão na ponta, que através do nosso canal 156, demandam problemas que não atingem somente a área de acessibilidade, bem como saúde e educação (por exemplo).

3. Como é realizada a fiscalização da adequação dos critérios de acessibilidade em projetos e obras públicas, privadas, passeios públicos, etc?
   Resposta: Desde 2017, com a extinção da Secretaria Municipal de Acessibilidade e Inclusão Social – SMACIS, esta atribuição está a cargo da Secretaria de Obras e Infraestrutura – SMOI. O corpo técnico de arquitetos e fiscais deixaram de pertencer a Acessibilidade, por entendimento da gestão da época e se mantém até hoje. A arquiteta (nome suprimido) é responsável pela parte de acessibilidade arquitetônica (email: (nome suprimido)@portoalegre.rs.gov.br).

4. Como são planejadas as intervenções e ações para a acessibilidade em vias urbanas e próprios municipais?
   Resposta: Arquiteta (nome suprimido) da SMOI pode esclarecer esta pergunta.

5. A Direção Geral Acessibilidade e Inclusão Social (DGAIS) dispõe de recursos suficientes para execução das atividades, programas e ações?
   Resposta: Atualmente, somos Coordenação de Acessibilidade e Inclusão Social (CAIS) e todas as nossas atividades/ações são realizadas sem recursos do município. Realizamos parcerias com a sociedade civil para desenvolvimento das ações.

6. A DGAIS dispõe de pessoal suficiente para execução das atividades, programas e ações?
   Resposta: Temos 5 servidores e acreditamos que seja suficiente.

7. São acompanhadas metas e indicadores referentes a acessibilidade urbana de forma contínua?
   Resposta: Existe uma atualização do PPA que realizamos no que diz respeito às políticas públicas. Sobre as questões de acessibilidade urbana, acreditamos que a SMOI atualize estes indicadores e metas.

8. Como se dão as relações interinstitucionais da PMPA com as demais esferas de governo?
   Resposta: Uma vez por semana, o Gabinete do Prefeito (GP) promove a reunião do secretariado no sentido de desburocratizar e estreitar a comunicação para efetividade dos serviços e agilidade dos projetos que tramitam na prefeitura.

9. Existe repasse de programas federais para execução das políticas nacionais da área?
   Resposta: Foi encaminhado neste ano projetos da Secretaria Municipal de Desenvolvimento.

10. Como se dá a participação dos interessados e da sociedade em geral nas ações para políticas de acessibilidade?
    Resposta: Temos um ótimo relacionamento com o Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa com Deficiência – COMDEPA, onde são debatidas e sugeridas as políticas públicas para as pessoas com deficiência.

11. A COMDEPA tem realizado reuniões regulares? Qual a periodicidade das reuniões?
    Resposta: O COMDEPA realiza as reuniões plenárias mensalmente. Os encontros ocorrem sempre nas primeiras segundas-feiras de cada mês. Por causa da COVID-19, as reuniões estão sendo realizadas de forma on-line.

12. Quais os canais de comunicação oficiais da sociedade com a gestão pública da política de acessibilidade para solicitações, reclamações e sugestões? Como essas demandas são tratadas?
    Resposta: A Central de Atendimento ao Cidadão 156 recebe e encaminha as solicitações da população referentes aos serviços públicos prestados pelos órgãos municipais. Além do atendimento telefônico pelo 156tele, há a opção de registrar e acompanhar o andamento da demanda por meio digital, através do 156Web, pelo aplicativo 156+POA, e pelo e-mail 156poa@portoalegre.rs.gov.br, além de um espaço para bate-papo on-line com um atendente humano auxiliando o usuário na busca de informações e

solução de dúvidas sobre a utilização das plataformas de autoatendimento. Os serviços funcionam 24 horas, sete dias por semana, mesmo em feriados.

Apêndice B – Questionário a Beneficiários

Este formulário se destina a levantar dados sobre acessibilidade e mobilidade urbana em Porto Alegre, coletando opiniões de pedestres na capital que tenham alguma deficiência, mobilidade reduzida ou dificuldade de locomoção.

As respostas serão utilizadas como base para pesquisa acadêmica sobre a implementação de políticas públicas voltadas à acessibilidade em Porto Alegre desde o Plano Diretor de Acessibilidade de Porto Alegre (2011).

Definições do Estatuto da Pessoa com Deficiência (Lei Federal nº 13.146/2015):

Art. 2º - Considera-se pessoa com deficiência aquela que tem impedimento de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, o qual, em interação com uma ou mais barreiras, pode obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas.

Art. 3º, I - acessibilidade: possibilidade e condição de alcance para utilização, com segurança e autonomia, de espaços, mobiliários, equipamentos urbanos, edificações, transportes, informação e comunicação, inclusive seus sistemas e tecnologias, bem como de outros serviços e instalações abertos ao público, de uso público ou privados de uso coletivo, tanto na zona urbana como na rural, por pessoa com deficiência ou com mobilidade reduzida;

Art. 3º, IX - pessoa com mobilidade reduzida: aquela que tenha, por qualquer motivo, dificuldade de movimentação, permanente ou temporária, gerando redução efetiva da mobilidade, da flexibilidade, da coordenação motora ou da percepção, incluindo idoso, gestante, lactante, pessoa com criança de colo e obeso;

1. Quantos dias por semana você se desloca por conta dos seus afazeres?
   [ ] 1 a 2 dias
   [ ] 3 a 4 dias
   [ ] mais de 5 dias
2. Qual o bairro de origem da maioria dos seus deslocamentos?
3. Qual o nível de acessibilidade no bairro de origem dos seus deslocamentos?
   [ ] Bom
   [ ] Mediano
   [ ] Ruim

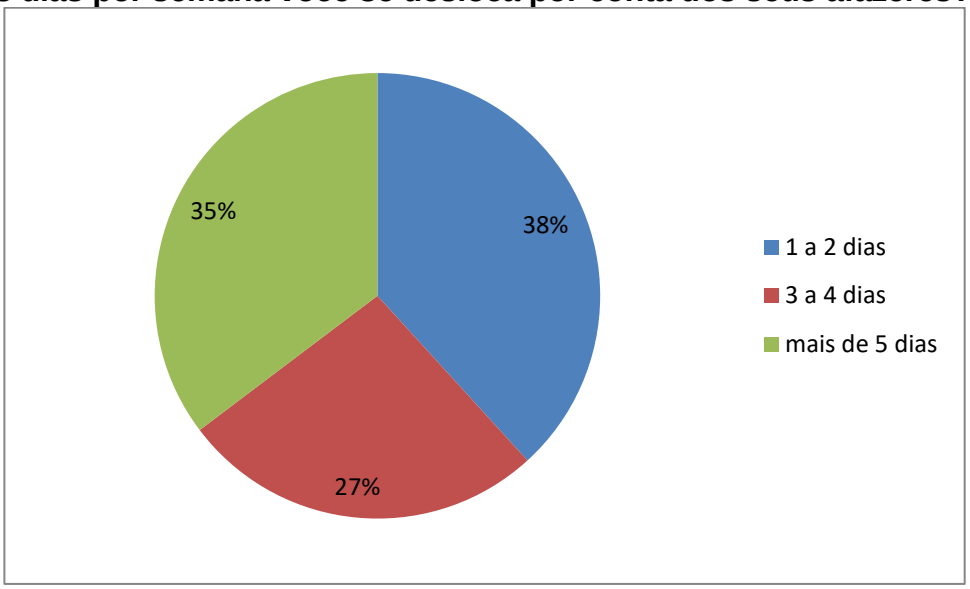
4. Qual o bairro de destino da maioria dos seus deslocamentos?
5. Qual o nível de acessibilidade no bairro de destino dos seus deslocamentos?
   [ ] Bom
   [ ] Mediano
   [ ] Ruim
6. Que tipo de restrição para locomoção ou deficiência você possui?
   [ ] De natureza física
   [ ] De natureza mental
   [ ] De natureza sensorial
   [ ] Idoso
   [ ] Gestante ou pessoa com criança de colo
   [ ] Obeso
7. Por quais motivos se dão a maioria dos seus deslocamentos?
   [ ] Trabalho
   [ ] Estudo
   [ ] Tarefas do dia-a-dia (mercado, banco, etc.)
   [ ] Lazer
   [ ] Saúde (exames, consultas, etc.)
8. Você deixa de ir a lugares pela falta de acessibilidade ou devido a outras barreiras/dificuldades ao seu deslocamento?
   [ ] Quase sempre
   [ ] Eventualmente
   [ ] Quase nunca
9. Você utiliza transporte público?
   [ ] Sim
   [ ] Não
10. Se você respondeu "não" acima, escreva a razão para não utilizar o transporte público:
11. Você utiliza algum canal de comunicação oficial da Prefeitura Municipal (site,aplicativo, fone 156) para notificar a inadequação de acessibilidade, passeios,áreas de acesso público ou equipamentos públicos?
    [ ] Frequentemente
    [ ] Às vezes

[ ] Nunca

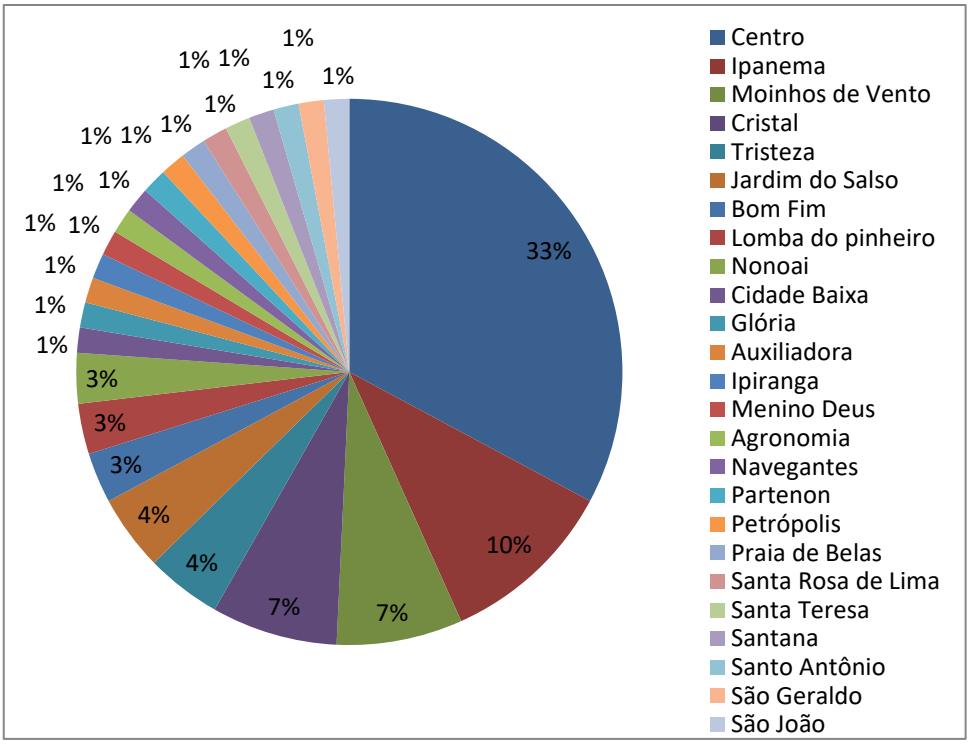
12. Se você respondeu que já utilizou os canais de comunicação acima, assinale como foi o atendimento da sua demanda:
    [ ] Fui bem atendido(a) e a demanda foi solucionada.
    [ ] Fui bem atendido(a) e a demanda não foi solucionada.
    [ ] Não fui bem atendido(a) e a demanda foi solucionada.
    [ ] Não fui bem atendido(a) e a demanda não foi solucionada.
13. Você percebeu melhorias na acessibilidade urbana nos trajetos que você realiza, nos últimos 10 anos?
    [ ] Muitas melhorias.
    [ ] Algumas melhorias.
    [ ] Nenhuma melhoria.
14. O Estatuto das Cidades (Lei 10.257/01) estabelece que cidades com Planos Diretores devem elaborar também um Plano de Rotas Acessíveis, caminhos preferenciais contínuos e acessíveis que liguem os principais serviços e pontos de interesse na cidade entre si e com o transporte público, com prazos e metas estabelecidos para a sua realização. Você considera que essa medida, caso aplicada, pode trazer resultados?
    [ ] Pode trazer resultados muito positivos.
    [ ] Pode trazer poucos resultados.
    [ ] Não trará resultados.
15. De acordo com a pergunta acima, escreva a sua percepção sobre as políticas públicas para a acessibilidade urbana. (não obrigatória)

Obs.: Este questionário foi disponibilizado por meio do Google Formulários de 30/11/2021 a 19/01/2022 e contou com 34 participações. Considerando os dados sobre a população com alguma deficiência limitante do IBGE (2018) de 6,7% e dados demográficos de Porto Alegre conforme estimativa do mesmo órgão - população total 99.999 PCD, alcançando 90% de confiança, e 15% de margem de erro.

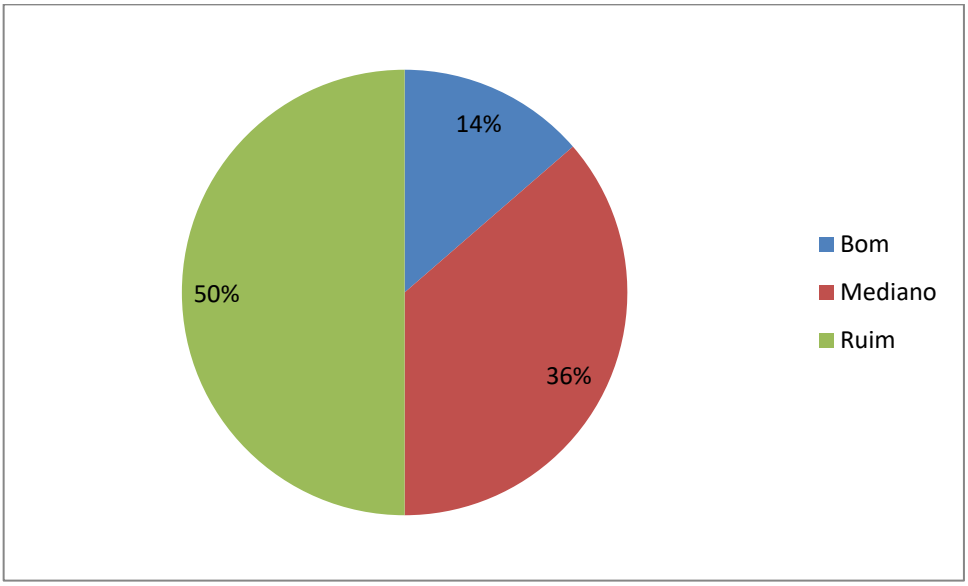
Quantos dias por semana você se desloca por conta dos seus afazeres?



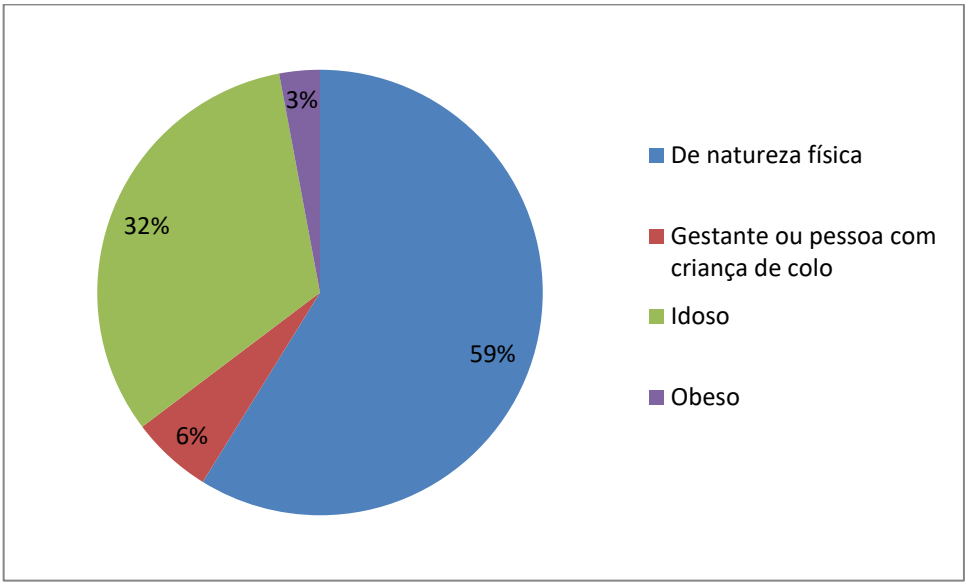
Percentual dos bairros de origem ou destino dos deslocamentos



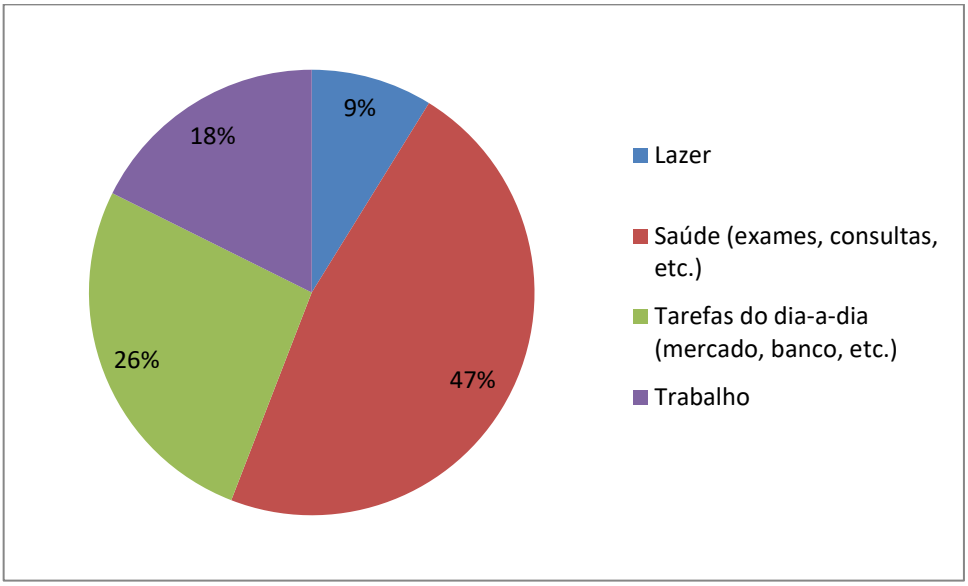
Avaliação da acessibilidade do centro de Porto Alegre pelos usuários



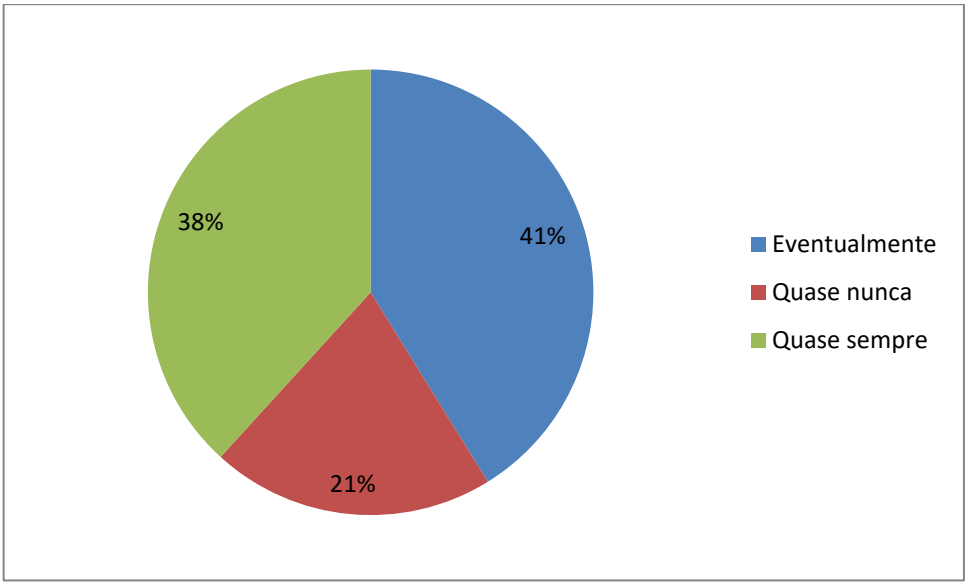
Que tipo de restrição para locomoção ou deficiência você possui?



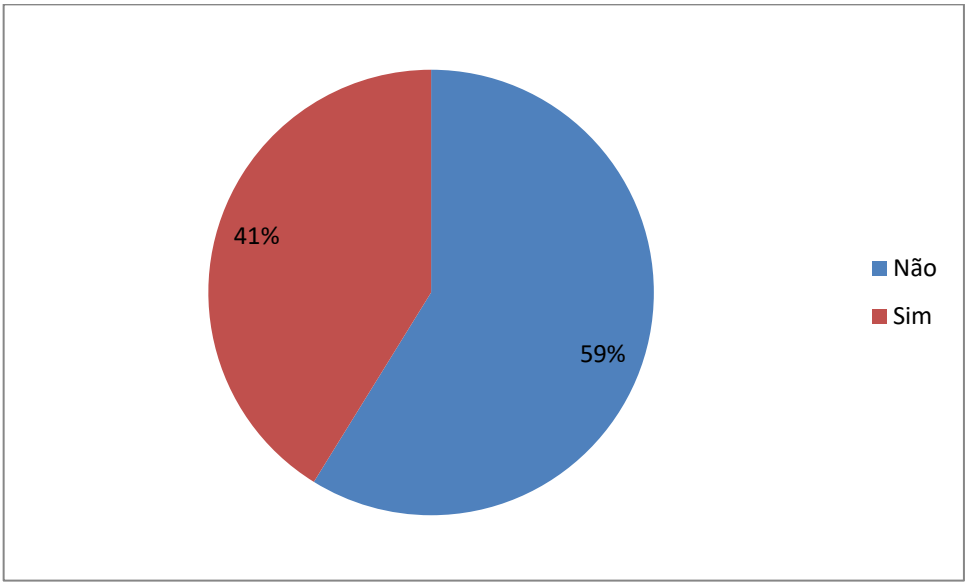
Por quais motivos se dão a maioria dos seus deslocamentos?



Você deixa de ir a lugares pela falta de acessibilidade ou devido a outras barreiras/dificuldades ao seu deslocamento?

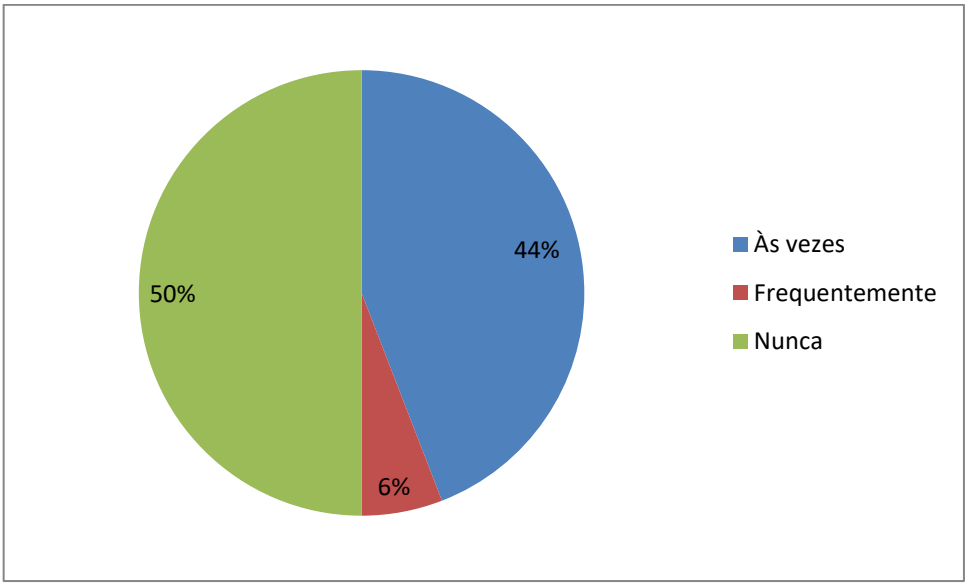


Você utiliza transporte público?



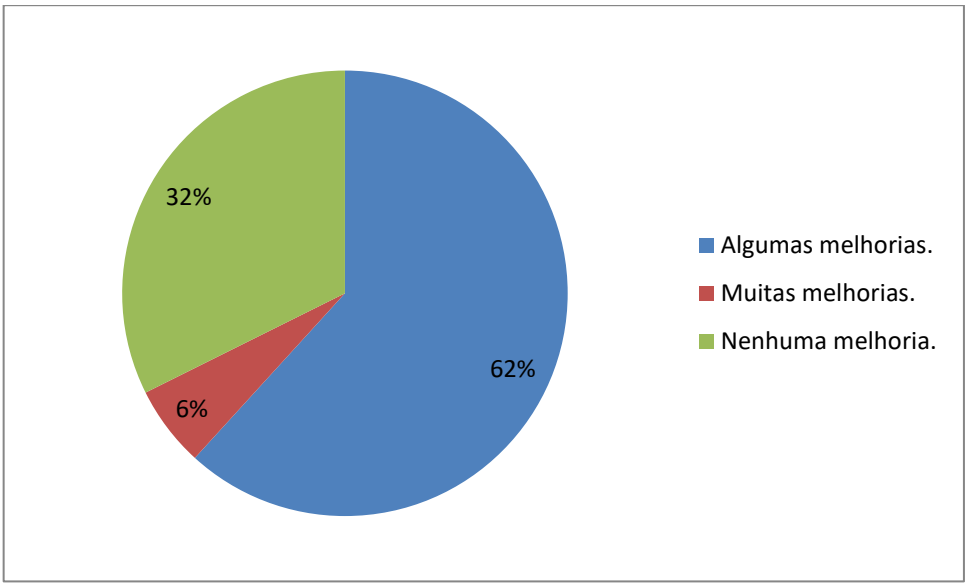
Obs.: Sete entre os vinte que responderam “não” alegaram problemas na acessibilidade dos ônibus e paradas.

Você utiliza algum canal de comunicação oficial da Prefeitura Municipal?

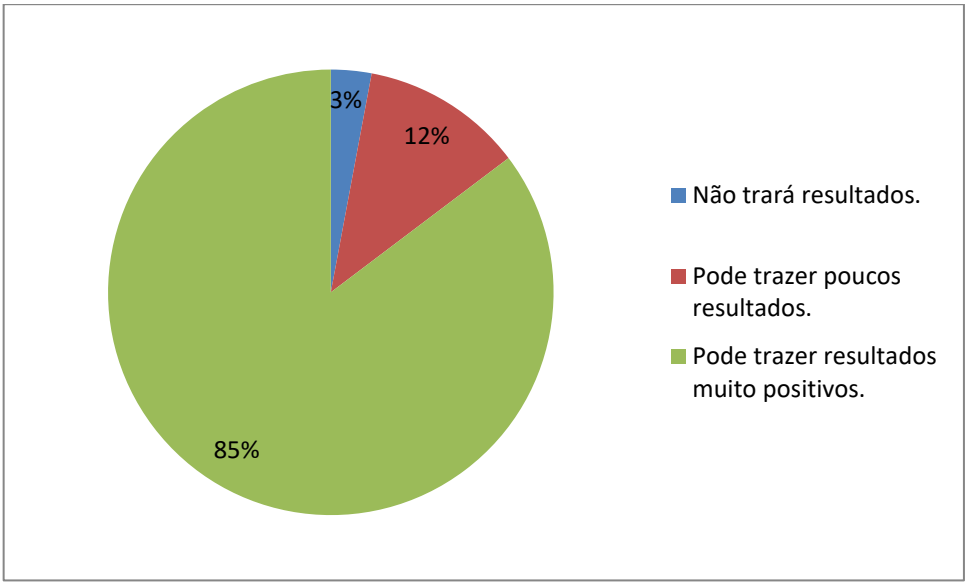


Obs.: Entre os 17 respondentes que usaram os sistemas, 9 afirmaram que não foram bem atendidos, e 14 que a sua demanda não foi solucionada.

Você percebeu melhorias na acessibilidade urbana nos trajetos que você realiza, nos últimos 10 anos?



Você acha que um Plano de Rotas Acessíveis pode trazer resultados?



Obs.: O conceito de Rotas Acessíveis e a exigência do Estatuto das Cidades é feito no texto da pergunta.

Instituto Serzedello Corrêa

Missão

Aprimorar a Administração Pública em benefício da sociedade por meio do controle externo

Visão

Ser referência na promoção de uma Administração Pública efetiva, ética, ágil e responsável

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO