

QUALIDADE DE VIDA URBANA: O PAPEL DAS NUT III NOS INDICADORES DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

D. A. A. M. Gomes e M. A. P. Dinis

RESUMO

Actualmente, a dimensão urbana é reconhecida como fundamental para a compreensão dos padrões de desenvolvimento socio-económico, desempenhando um papel igualmente importante na compreensão dos níveis de qualidade de vida e das condições gerais de sustentabilidade do ambiente.

O presente artigo aborda o conceito de Qualidade de Vida Urbana, através da operacionalização dum conjunto de indicadores quantitativos de Desenvolvimento Sustentável seleccionados, fornecendo, assim, elementos para uma leitura das tendências de evolução recentes registadas no âmbito dos três grandes domínios: Condições Ambientais, Condições Sociais e Condições Económicas, nas NUT's III do Território Português.

1 INTRODUÇÃO

Actualmente, o termo Qualidade de Vida é, frequentemente, empregue ao nível do discurso teórico, sendo um tema central em todas as análises e políticas de planeamento do território, em particular no que diz respeito às cidades.

Nos últimos anos tem-se verificado nos estudos da temática da Qualidade de Vida, um enfoque crescente em torno da realidade urbana. Por um lado, existe, à escala mundial, e cada vez mais, uma tendência de reforço da concentração das populações em cidades, o que certamente constitui um argumento justificativo da consolidação de uma corrente de investigação autónoma sobre a Qualidade de Vida urbana. Por outro lado, um reconhecimento de que a urbanização actual, muitas vezes intensa e desordenada, é ela própria geradora de um conjunto de problemas internos, cuja influência nas condições de vida dos cidadãos importa conhecer e avaliar. Os centros urbanos ganham, assim, indiscutível protagonismo **económico** e **político**, afirmando-se como os contextos territoriais mais propícios à criação de riqueza, de emprego e como inovadores, encontrando-se contudo associados a um conjunto de aspectos nefastos como a degradação ambiental e a exclusão social.

Um dos desafios actuais sobre a Qualidade de Vida Urbana consiste na elaboração de novos modelos de abordagem que tenham em consideração as mudanças económicas, sociais e tecnológicas que se têm vindo a manifestar à escala das cidades.

O presente trabalho é uma reflexão em torno do conceito de Qualidade de Vida Urbana e a sua respectiva operacionalidade nos sistemas de apoio às tomadas de decisão, considerando

as três dimensões mais comumente aceites de Desenvolvimento Sustentável: dimensão Ambiental, Económica e Social. Neste sentido, a análise contempla uma série de premissas essenciais com o intuito de avaliar a Qualidade de Vida Urbana das Unidades de Nomenclatura Territorial (NUT III) com dois objectivos fundamentais:

1. Apoiar a tomada de decisões que promova a equidade na distribuição e no acesso da população a bens de cidadania, especialmente no que se refere à distribuição de verbas municipais, uma das formas básicas de atenuar as disparidades sócio-espaciais intra-urbanas;
2. Sistematizar um conjunto de resultados sobre competitividade entre unidades territoriais, com especial preocupação em enfatizar as suas vantagens competitivas, nos domínios Ambiental, Económico e Social.

Neste sentido, são apresentados diferentes resultados sob a forma *Rankings*, através da identificação de uma série de premissas hierarquizadas que auxiliarão o processo de tomada de decisão, por parte dos planeadores e decisores. Dá-se especial importância à competitividade dos territórios através da integração das actividades económicas, das questões sociais e dos problemas ambientais. Procura-se, assim, assumir que esta competitividade seja encarada como um grau de internacionalização e participação dos territórios.

2 QUALIDADE DE VIDA URBANA

Os profissionais de planeamento enquanto profissionais reflexivos devem possuir um profundo conhecimento sobre os problemas, terem capacidade argumentativa para comunicar e actuar de uma forma ética. Deste modo, aumentam-se as possibilidades de se obterem acordos abrangendo um maior número de grupos de interesses.

Pires (1995)

Actualmente, a investigação sobre a Qualidade de Vida Urbana confronta-se, com o desafio da procura de novos modelos de abordagem que levem em conta as profundas mudanças económicas, sociais e tecnológicas em curso que, justamente, se têm vindo a manifestar de forma particularmente expressiva à escala das cidades (Alkire, 2002).

Desta forma, os centros urbanos ganham indiscutível protagonismo económico e político, afirmando-se por um lado, como contextos territoriais mais propícios à criação de riqueza e de emprego e como meios mais criativos e inovadores. Por outro lado, são conotados como um conjunto significativo de aspectos nefastos associados à sociedade desenvolvida, pós-industrial, tais como a degradação ambiental e a exclusão social (Marques, 2004).

Apesar de se reconhecer uma grande utilidade às análises sobre a Qualidade de Vida Urbana para suporte da decisão técnica e política em matéria de planeamento e gestão urbanas, não tem sido fácil vencer alguns dos desafios que, no plano metodológico e operacional, estas abordagens enfrentam.

Segundo Kline (2000), uma questão metodológica de indiscutível relevância no estudo da Qualidade de Vida Urbana prende-se com a própria escala de análise. A condição urbana caracteriza-se por uma grande heterogeneidade de usos e ocupações do solo e por uma ampla diversidade funcional, onde existe uma enorme diversidade de contrastes no território. Realça-se outra questão nos estudos sobre a Qualidade de Vida urbana, como a necessidade de não considerar os centros urbanos como espaços confinados mas, pelo contrário, não perder de vista o conjunto de interacções que existem entre estes e o território envolvente o que, em concreto, levanta algumas questões particulares, do ponto de vista da análise (Audit Commission, 2001)

2.1 Indicadores de Desenvolvimento Sustentável

Os indicadores são, como é sabido, parâmetros, ou valores derivados de parâmetros, que descrevem ou dão informação acerca de um determinado fenómeno. Um indicador deve ter uma significância superior à directamente associada ao valor do parâmetro, ter um significado sintético e ser desenvolvido para um objectivo específico (DGA, 2000). Os indicadores utilizados para medir a sustentabilidade das estratégias são vários e tendem a reunir aspectos tais como a manutenção dos recursos naturais, a vitalidade económica e social e a tolerância ambiental.

Para Amado (2005), quanto maior for o número de indicadores utilizado maior será o número de princípios de desenvolvimento sustentável abrangido. Por outro lado, a aplicação e selecção de quais e quantos os indicadores a utilizar depende do quadro metodológico e da sua eficácia prática no processo operativo de implementação. De facto, os indicadores de sustentabilidade não são ainda largamente utilizados devido à ausência de um quadro legal regulamentar, deixando a sua aplicação prática mais ligada à

"disponibilidade" e "capacidade" técnica das equipas de plano. Cartwright (2000), afirma que os diferentes papéis de actuação que os indicadores de sustentabilidade podem tomar no processo são: a definição de objectivos; o auxílio ao estabelecimento das acções da política de desenvolvimento sustentável técnica e gestão; e a monitorização da evolução das acções no sentido dos objectivos da política de desenvolvimento sustentável. Para Jesinghaus (1999), o processo de desenvolvimento de um indicador incorpora a intenção da proposta e os anseios dos utilizadores, um concepção urbana apropriada e por último a participação por consulta da população, pelo que a sua utilização pode ser adoptada em casos semelhantes.

Por outro lado, os indicadores de desenvolvimento sustentável devem ser definidos de modo a que a sua aplicação seja possível a diferentes áreas urbanas e em diferentes períodos de observação. É de referir, no entanto, que a aplicação de indicadores no processo de planeamento urbano é já hoje um assunto bastante consensual, faltando apenas para a sua alargada implementação a existência de um quadro legal de suporte (Amado, 2005). A Fig. 1 representa os três indicadores a considerar no desenvolvimento sustentável, adaptado por Brandon *et al.* (1999).

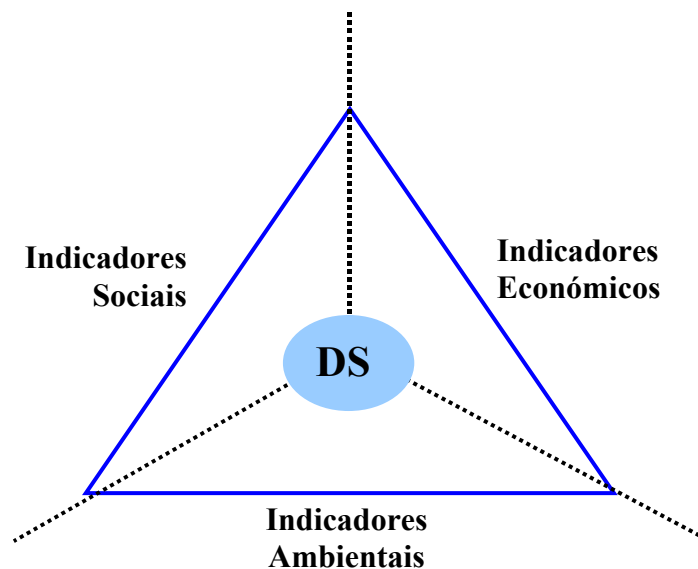


Fig. 1 Indicadores de Desenvolvimento Sustentável

3 CASO DE ESTUDO - VISÃO INTEGRADA E EVOLUTIVA DAS NUT III

A informação dos Censos 2001 permitiu actualizar e aprofundar o conhecimento das dinâmicas territoriais do país e, simultaneamente, averiguar em que medida as alterações ocorridas nos últimos anos reflectem a existência de trajectórias de desenvolvimento regionalmente diferenciadas. Segundo Kline (2000), ao privilegiar-se as dinâmicas territoriais, o objectivo é propôr uma visão integrada, susceptível de evitar as perspectivas de recorte estritamente sectorial ou temático. Sendo estas últimas obviamente indispensáveis, sobretudo pelo conhecimento mais especializado que produzem, elas não garantem, no entanto, o olhar sistémico que se pretende aqui imprimir. Simultaneamente, as trajectórias de evolução permitem contextualizar as dinâmicas detectadas. Neste contexto, a Tabela 1 representa a distribuição da população residente pelas Unidades Territoriais utilizadas neste estudo, as designadas Sub-Regiões.

Tabela 1 População Residente por NUT III (INE, 2001)

NUT'S	População residente n.º
Alentejo Central	173646
Alentejo Litoral	99976
Algarve	395218
Alto Alentejo	127026
Alto Trás-os-Montes	223333
Ave	509968
Baixo Alentejo	135105
Baixo Mondego	340309
Baixo Vouga	385724
Beira Interior Norte	115325
Beira Interior Sul	78123
Cávado	393063
Cova da Beira	93579
Dão-Lafões	286313
Douro	221853
Entre Douro e Vouga	276812
Grande Lisboa	1947261
Grande Porto	1260680
Lezíria do Tejo	240832
Médio Tejo	226090
Minho-Lima	250275
Oeste	338711
Península de Setúbal	714589
Pinhal Interior Norte	138535
Pinhal Interior Sul	44803
Pinhal Litoral	250990
Serra da Estrela	49895
Tâmega	551309

De facto, mais do que desenhar um retrato minucioso do presente, interessa-nos entender o significado das mudanças verificadas nestes últimos anos à luz dos movimentos estruturais

que caracterizam a evolução recente da sociedade portuguesa (Marinho *et al.*, 2000).

Geralmente vocacionados para apoiar decisões de realocação de residência ou de investimentos, estes estudo pretende vir a ganhar grande projecção à medida que, nas decisões de localização, sobretudo por parte dos investidores, tendem a ser valorizados factores relacionados com a Qualidade de Vida oferecida pelos potenciais locais de acolhimento aos recursos humanos a deslocar: “um bom ambiente físico para as suas famílias, boas escolas para as crianças, um clima ameno e uma ampla oferta de lazer” (Wilson, 2000). Pode-se referenciar o trabalho de Mendes (1999) que realizou uma análise da Qualidade de Vida nas cidades capitais de distrito incidindo sobre os seguintes aspectos: poluição, habitação, desemprego, criminalidade, comércio e serviços, mobilidade, poder de compra, património e clima. Foi este autor que pela primeira vez realizou uma análise da Qualidade de Vida Urbana.

A leitura visual do país não pode identificar linearmente a expressão geográfica de um determinado fenómeno com a sua relevância social ou económica em termos nacionais. A metodologia agora a seguir baseou-se na definição de uma série de dimensões para a Qualidade de Vida Urbana, às quais se associam conjuntos de indicadores quantitativos.

Na fig. 2 apresenta-se um esquema demonstrativo da distribuição que se pretende seguir:

1. *Definição das NUT III;*
2. *Seleccção dos Indicadores de Desenvolvimento Sustentável (Ambientais, Sociais e Económicos);*
3. *Cálculo para cada NUT III de Rankings dos Diversos Indicadores;*
4. *Análise Final das situações críticas que necessitam por parte dos decisores e planeadores de uma tomada de decisão mais urgente.*

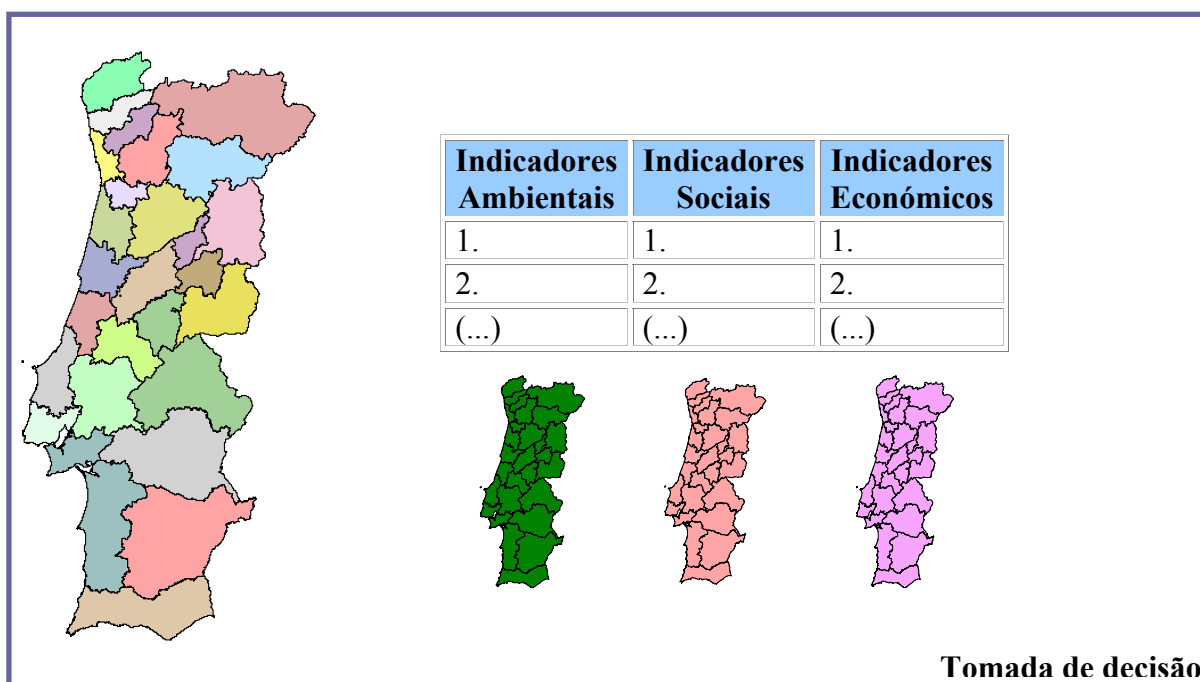


Fig. 2 Esquema ilustrativo da distribuição dos indicadores por NUT III

3.1 Alguns Rankings Efectuados

Serão apresentados de seguida uma série de tabelas e mapas representativos das análises efectuadas, que abrangem um conjunto de indicadores ambientais e sociais.

Na tabela 2 estão representados três dos vários Indicadores Ambientais analisados. Pretende-se desta forma avaliar quais as NUT's com maior fragilidade neste tipo de serviços e infra-estruturas. Os indicadores estão classificados por percentagem de população servida e são referentes aos censos de 2001, do Instituto Nacional de Estatística.

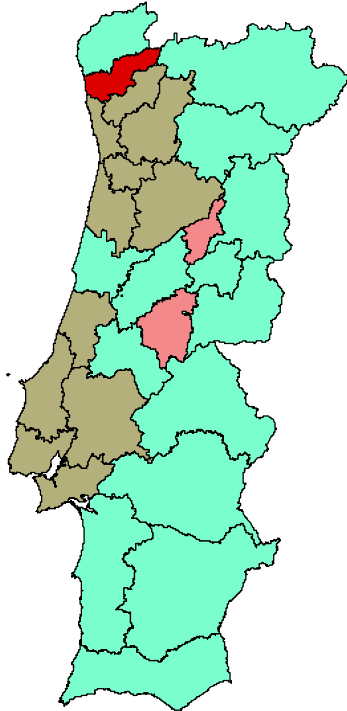
Tabela 2 Rankings de Indicadores Ambientais



[Red]	Nível I	Muito Fraco	0,00-25,1 %
[Yellow]	Nível II	Fraco	25,1-50,1 %
[Grey]	Nível III	Suficiente	50.1-75,1 %
[Light Blue]	Nível IV	Bom	75,1-95,1 %

O mapa 1 caracteriza a Natalidade das NUT's e o mapa 2 refere o Indicador Social Desemprego com respectiva análise crítica.

Mapa 1 Caracterização da Natalidade NUT III



Como se pode constatar pela análise do mapa 1, a NUT com menor natalidade é Serra da Estrela e Pinhal Interior Sul. Em sentido oposto, a NUT que apresenta uma maior natalidade é o Cávado.

Verifica-se também que em torno das NUT's da Grande Lisboa e Grande Porto, a natalidade é superior ao restante território, facto esse que pode ser comprovado pelas condições económicas e sociais da sua população.

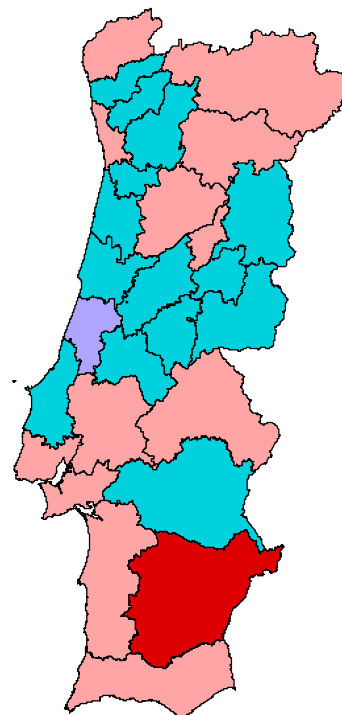
Outro aspecto importante é a mancha que se está a formar, ao longo do litoral, desde a Península de Setúbal até ao Cávado verificando-se uma clara separação entre litoral e interior.

	NUT com menor Natalidade
	Inferior à média
	Superior à média
	NUT com maior Natalidade

Mapa 2 Caracterização Desemprego nas NUT III

A falta de emprego é um dos principais factores de desintegração social. Segundo Chalas (1996), nas sociedades modernas é possível viver sem qualquer enquadramento cívico, mas é impossível viver sem emprego.

Numa primeira análise do mapa 2, verifica-se uma grande clivagem territorial, onde as NUT's Alto Trás-os-Montes, Douro e mais acentuadamente o Alentejo se caracterizam por situações críticas. Esta situação reflecte o fraco empreendedorismo e fracas oportunidades de emprego, assim como uma forte dependência do sector agrícola, em franca recessão. As duas grandes NUT's estão numa situação pouco favorável verificando-se uma coroa à volta das mesmas, com acentuadas melhorias no litoral.



	NUT com menor Desemprego
	Inferior à média
	Superior à média
	NUT com maior Desemprego

No seguimento de todas as análises efectuadas, o quadro 1 faz uma síntese resumida dos vários indicadores considerados.

Quadro 1 Síntese das análises efectuadas

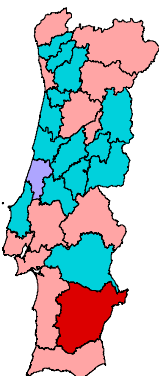
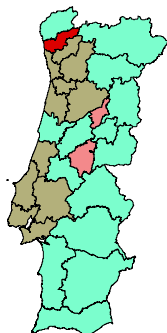
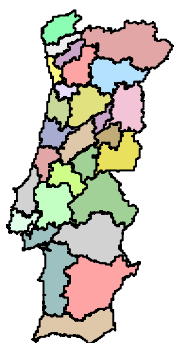
Análise Geral	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Inexistência de uma fronteira clara e consensual; ▪ Sem uma geografia nítida, ▪ Território não é o cartografável com rigor e precisão, representando, sobretudo, quadros geográficos de referência.
Análise Ambiental	<ul style="list-style-type: none"> ▪ O território Português apresenta ainda quase na sua totalidade uma falta imensa de infra-estruturas básicas, assim como o significado da falta das mesmas; ▪ A maioria do Território ainda não tem políticas municipais adaptadas a novos sistemas de gestão das águas; do solo; dos resíduos e da preservação da paisagem; ▪ A concentração de população nas duas grandes áreas metropolitanas gera um “boom” de impactes ambientais não comparáveis com o restante território.
Análise Social	<ul style="list-style-type: none"> ▪ As NUT's Trás-os-Montes e Alentejo apresentam taxas de aproveitamento escolar inferiores às restantes NUT's; ▪ A fragilidade institucional e a fraca empregabilidade é uma das características dominantes destas NUT's, assim como no Ave; ▪ Existem áreas urbanas com decréscimo populacional, geralmente coincidentes com os centros históricos das cidades de grande (Lisboa, Porto) ou média (Guimarães, Braga, Vila Real, Coimbra, Figueira da Foz, Covilhã, Abrantes, Évora, etc.) dimensão, mas que no caso de Lisboa se alarga já aos subúrbios industriais de

	<p>primeira geração (Almada, Barreiro);</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Os territórios fronteiriços, sobretudo no Alentejo, apresentam indicadores de isolamento e falta de recursos que são críticos.
<p>Análise Económica</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Grande Lisboa e Grande Porto: recursos humanos com vários níveis de qualificação e com diversas competências profissionais. Grande concentração de instituições de formação e investigação, que permite uma massificação de conhecimentos. ▪ Apenas algumas NUT'S possuem infra-estruturas de informação e comunicação mais desenvolvidas, que permitem uma forte integração na economia nacional e europeia. ▪ Redescoberta as novas Sub-regiões como uma base importante de organização globalizada; ▪ A NUT Entre o Douro e Vouga, aparece menos polarizada e mais dispersa em termos económicos; ▪ As NUT Oeste e Pinhal Litoral emergiram bastante nos últimos anos pela sua estrutura produtiva e forte acessibilidade à Grande Lisboa; ▪ A NUT Algarve continua dependente em grande parte do turismo e cultura, não apresentando continuidade ao longo de ano.

3.3. Resultados

Os resultados descritos na tabela 3, estão divididos por três diferentes níveis de acordo com a avaliação das análises efectuadas.

Tabela 3 Rankings obtidos para os indicadores



NUT'S	Indicadores Ambientais	Indicadores Sociais	Indicadores Económicos
Alentejo Central			
Alentejo Litoral			
Algarve			
Alto Alentejo			
Alto Trás-os-Montes			
Ave			
Baixo Alentejo			
Baixo Mondego			
Baixo Vouga			
Beira Interior Norte			
Beira Interior Sul			
Cávado			
Cova da Beira			
Dão-Lafões			
Douro			
Entre Douro e Vouga			
Grande Lisboa			
Grande Porto			
Lezíria do Tejo			
Médio Tejo			
Mínho-Lima			
Oeste			
Península de Setúbal			
Pinhal Interior Norte			
Pinhal Interior Sul			
Pinhal Litoral			
Serra da Estrela			
Tâmega			

	Nível 1 – Positivo
	Nível 2 – Médio
	Nível 3 – Negativo

CONCLUSÕES

Um imenso território nacional encontra-se de certa forma excluído dos recursos essenciais para a promoção da Qualidade de Vida Urbana. O envelhecimento da população, o

isolamento bastante acentuado em determinados espaços do território, os fracos recursos de educação, as carências evidentes na saúde, potenciam uma baixa densidade relacional e consequentes disfunções sociais. Para que esta disfunção não seja tão acentuada existem “partes” do território que surgem como novas oportunidades, dado que apresentam densidades razoáveis de recursos humanos qualificados e infra-estruturas competitivas.

O presente artigo serviu desta forma de reflexão para os planeadores e decisores para a competitividade do seu território e consequente verificação dos seus pontos fortes e fracos, das suas oportunidades e ameaças.

Considera-se que a utilização de indicadores não substitui por si só a falta de novas políticas de sustentabilidade, apesar de fornecer um precioso auxílio ao processo de tomada de decisão.

É com esta constante necessidade de observar o país a partir de um novo mapa cognitivo, capaz de superar as limitações ou, até, as armadilhas das consagradas dicotomias Norte/Sul e litoral/interior, que se apresentam aqui algumas alternativas, de forma a:

- Relevar e ressaltar o papel das NUT III;
- Permitir uma heterogeneidade dos processos de urbanização;
- Consagrar o futuro dos espaços rurais de baixa densidade no âmbito de uma nova relação entre as cidades e os campos, ou seja, aspectos decisivos para melhor perceber a evolução das várias territorialidades da sociedade contemporânea portuguesa.

Neste contexto, se optimizarmos o território na sua escala mais ampla, separamos facilmente os que se consideram beneficiados ou penalizados pela localização que possuem, com tradução imediata no tipo de intervenção que pensam merecer por parte do estado (central). Numa escala mais local, faz sentido agregarmos as populações que habitam em espaços com relevância do ponto de vista da acção pública, nomeadamente autárquica: regiões-plano das Comissões de Coordenação regional, áreas metropolitanas administrativas ou NUT III e respectivas associações de municípios, por forma a retirarmos conclusões.

No término deste trabalho ficamos com a natural certeza de que esta é apenas a fase preliminar da reflexão territorial que definimos, em que a metodologia utilizada responde eficaz e literalmente aos objectivos pretendidos.

Poderemos assim concluir que, não nos debruçando de forma dogmática sobre os indicadores escolhido e respostas encontradas, existem claramente assimetrias no nosso país que indicam que a inferência de uns indicadores a partir dos outros não é sempre, na maior parte dos casos, tão directa, como seria de esperar, dadas as características próprias das Nut's.

REFERÊNCIAS

Alkire, S. (2002), "Dimensions of Human Development", *World Development*, vol. 30, n.º 2, pp.181-205.

Amado, M. P. (2005), Planeamento Urbano Sustentável, Caleidóscópio.

Audit Commission (2001), Voluntary Quality of Life and Cross-cutting Indicators for Local Authorities: Consultation Feedback

Cartwright, L. (2000), Selecting Local Sustainable Development Indicators: does consensus exist in their choice and propose?, in Planning Practice and Research.

DGA - Direcção Geral do Ambiente (2000), Proposta para um Sistema de Indicadores de Desenvolvimento Sustentável, DGA/Direcção de Serviços de Informação e Acreditação.

Jesinghaus, J. (1999), Indicators for Decision-making, Texty for European Commission, JRC/ISIS, VA.

Kline, E. (2000), "Planning and Creating Eco-cities: indicators as a tool for shaping development and measuring progress", *Local Environment*, vol. 5.

Marinho, E. e C. Campos (2000) "A B.G.R.I. como Suporte de um Sistema de Informação Urbano", *Seminário Censos 2001 XIV Recenseamento Geral da População/IV recenseamento Geral da Habitação*, Aveiro.

Marques, T.S. (2004), Portugal na Transição do Século, Retratos e Dinâmicas Territoriais, Edições Afrontamento.

Mendes, J. (1999), *Onde viver em Portugal - Uma análise da qualidade de vida nas capitais de distrito*, Coimbra, Ordem dos Engenheiros - Região Centro.

Wilson, E. (2000), Strategies for local and regional government, in integrating Environment + Economy, Routledge, New York.