

---

## **Desenvolvimento de instrumentos de apoio à decisão política: O sistema de monitorização da qualidade de vida urbana da cidade do Porto**

*Eugénia Rocha\**, *Idalina Machado\**, *Marta Gomes\*\**

### **1. Introdução**

Este artigo tem como objectivo a apresentação de um projecto que tem vindo a ser desenvolvido pelo Gabinete de Estudos e Planeamento da Câmara Municipal do Porto, que contou com a colaboração do Centro de Estudos Macroeconómicos da Faculdade de Economia da UP, e que se denomina “Sistema de Monitorização da Qualidade de Vida Urbana” (SMQVU).<sup>1</sup>

Consciente da necessidade de implementar instrumentos de diagnóstico e de apoio à definição de estratégias em termos de política de cidade, a Câmara Municipal do Porto tem vindo a desenvolver desde 2001 um sistema de monitorização que corresponde a uma infraestrutura permanente de informação com o objectivo de melhorar o conhecimento sobre a situação da cidade do Porto em matéria de qualidade de vida dos cidadãos residentes e utilizadores da cidade (activos empregados no Porto, turistas, clientes de bens e serviços), permitindo avaliar as tendências de evolução, ao longo do tempo, de um conjunto de indicadores distribuídos por domínios e áreas temáticas previamente definidos.

Dada a abrangência do conceito de qualidade de vida e a complexidade das abordagens e problemáticas que levanta, neste artigo daremos particular destaque aos aspectos de natureza conceptual e metodológica que estiveram na base da concepção deste projecto. Desde logo, optou-se pela utilização de um conceito operativo de qualidade de vida que se alimentou de muita da produção teórica que tem vindo a ser divulgada e da análise de casos práticos, mas para o qual foi decisiva a reflexão em torno da realidade específica da cidade do Porto.

No que respeita à produção teórica sobre o conceito de qualidade de vida é frequente a referência a três âmbitos de análise. Um primeiro, salienta a distinção entre os aspectos materiais e imateriais da qualidade de vida. Os aspectos materiais dizem principalmente respeito às necessidades humanas básicas, como por exemplo, as condições de habitação, de abastecimento de água, do sistema de saúde, isto é, aspectos de natureza essencialmente física e infraestrutural. As questões imateriais surgem mais associadas ao ambiente, ao património cultural, ao bem-estar e adquiriram actualmente grande centralidade.

Um segundo âmbito salienta a distinção entre os aspectos individuais e os aspectos colectivos. Os aspectos individuais estão mais relacionados com a condição económica, pessoal e familiar dos indivíduos e os aspectos colectivos estão mais ligados aos serviços básicos e aos serviços públicos.

Considerando ainda um terceiro âmbito de análise, é de salientar a distinção entre aspectos objectivos e aspectos subjectivos da qualidade de vida. Os primeiros podem ser facilmente apreendidos através da definição de indicadores de natureza quantitativa, enquanto os segundos remetem para a percepção que os indivíduos têm da qualidade de vida, sendo esta muito variável de indivíduo para indivíduo e de estrato social para estrato

---

\* Sociólogas da Câmara Municipal do Porto

\*\* Geógrafa da Câmara Municipal do Porto

<sup>1</sup> A divulgação pública do projecto ocorreu em Dezembro de 2003, altura em que foi apresentado o 1º Relatório sobre a Qualidade de Vida na Cidade do Porto. Este relatório encontra-se disponível para consulta e download em [www.cm-porto.pt](http://www.cm-porto.pt)

social. Este aspecto reveste-se de grande importância, na medida em que um mesmo indicador de qualidade de vida pode ter diferentes leituras, sendo diferenciado consoante a estrutura sócio-económica da população e percebido diferentemente consoante o estrato sócio-económico de pertença do indivíduo.

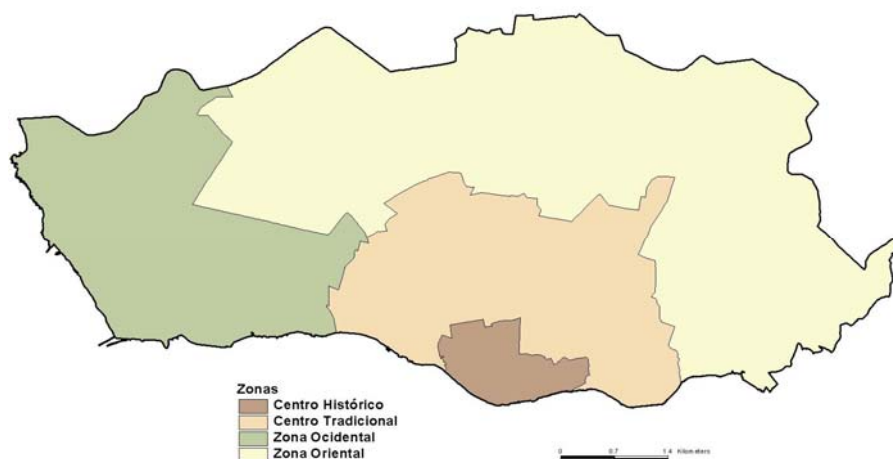
Estes três âmbitos de análise não são, obviamente, mutuamente exclusivos, mas pelo contrário interligam-se em grande medida<sup>2</sup>. Autores como Allardt (1976, 1981), Gough (1982) e Nuvolati (1998) destacam-se pela reflexão que têm produzido sobre o conceito.

Quanto à natureza da avaliação, optou-se por uma articulação entre dois tipos de análises complementares: uma análise de natureza mais quantitativa, suportada pelo recurso a um painel de indicadores estatísticos (para séries temporais e âmbitos geográficos variados); outra de natureza mais qualitativa, que se traduziu pela aplicação de um inquérito por questionário para captar a percepção da população residente relativamente à qualidade de vida a diversos níveis.

Uma questão metodológica de indiscutível importância prende-se com a própria escala de análise. Sempre presente esteve a preocupação em recolher informação de base para diversos âmbitos geográficos, garantindo a máxima comparabilidade dos indicadores seleccionados com outras áreas geográficas, assim como com outros projectos existentes (por exemplo o *Urban Audit*<sup>3</sup>). De referir também a opção por uma escala espacialmente mais fina ao nível intra-urbano capaz de permitir retratar a diversidade e heterogeneidade da cidade em termos da sua qualidade de vida. Sempre que possível foi recolhida informação para quatro zonas da cidade, estabelecidas com base em critérios de homogeneidade relativa, através do agrupamento de freguesias (Fig.1):

- . Zona Histórica, constituída pelas freguesias de Miragaia, São Nicolau, Sé e Vitória
- . Zona Tradicional, constituída pelas freguesias de Bonfim, Cedofeita, Massarelos e Stº Ildefonso
- . Zona Oriental, constituída pelas freguesias de Campanhã, Paranhos e Ramalde
- . Zona Ocidental, constituída pelas freguesias de Aldoar, Foz do Douro, Lordelo do Ouro e Nevogilde

**Fig.1 - Mapa das Zonas**



<sup>2</sup> Esta reflexão foi já apresentada num *Working Paper* do Projecto elaborado por Isabel Marins e Luís Delfim Santos, intitulado “A Qualidade de Vida Urbana – o Caso da Cidade do Porto”.

<sup>3</sup> No caso concreto do município do Porto, a participação no projecto europeu *Urban Audit* (1998) foi decisiva para a reflexão sobre os indicadores mais adequados para a avaliação da qualidade de vida em contextos urbanos, permitindo perceber a importância de possuir uma base de informação comparável para as cidades.

## 2. Apresentação do Projecto

### 2.1. Avaliação Quantitativa – O modelo de análise

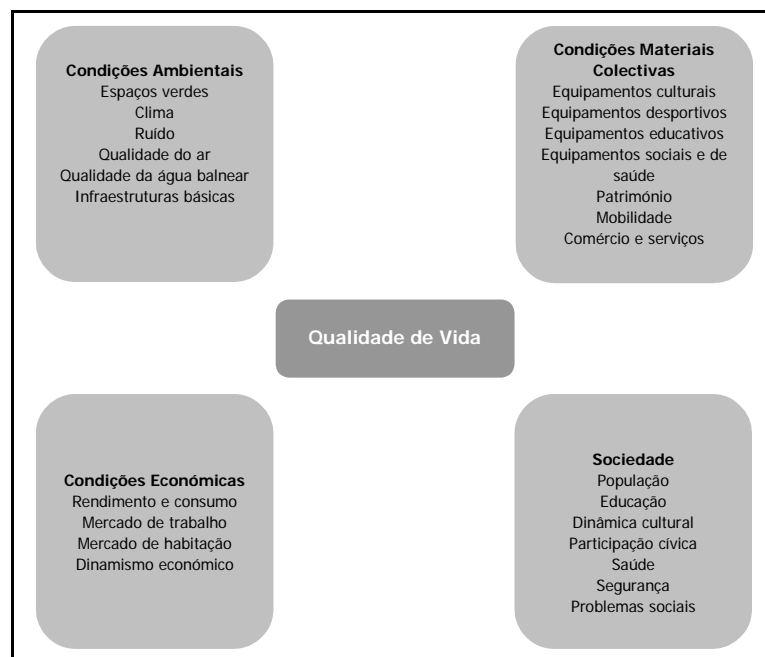
O SMQVU integra, como atrás foi referido, duas componentes: a primeira, constituída por um painel de indicadores quantitativos, que são utilizados para medir aspectos concretos relacionados com as condições ambientais, económicas ou sociais de um determinado centro urbano, com base em dados de natureza estatística. A segunda componente, constituída por dados de natureza qualitativa, obtidos através da recolha, no terreno, da “leitura” subjectiva que os cidadãos fazem dos diferentes domínios da qualidade de vida, através de inquéritos.

No que diz respeito à primeira daquelas componentes, foi desenvolvido um modelo de análise baseado em quatro grandes domínios (Fig.2). Um primeiro domínio, genericamente designado de *Condições ambientais* relacionado com o ambiente em geral, que remete para os aspectos naturais e físicos da cidade (ar, água, verde, resíduos, ...). O segundo, das *Condições materiais colectivas*, relativo aos equipamentos e infraestruturas que têm uma utilização alargada por parte dos cidadãos, nas áreas da cultura, desporto, ensino, saúde, assistência social, transportes, comércio e serviços. Trata-se, assim, de aspectos relacionados com as condições existentes na cidade, comuns para todos, e que condicionam, naquelas áreas, a vivência da cidade.

O terceiro domínio, *Condições económicas*, pretende caracterizar a cidade enquanto núcleo de actividade económica e abarcar as questões daí decorrentes ligadas às condições individuais de vida na cidade: rendimento e consumo, mercado de trabalho, habitação, dinâmica económica. Por último, um quarto domínio designado por *Sociedade*, que integra os indicadores ligados à dimensão social da cidade e ao relacionamento entre as pessoas, ou seja, questões relacionadas com as escolhas individuais e com a participação dos cidadãos.

Para cada um destes domínios foram identificados temas concretos a analisar e seleccionados diversos indicadores de natureza quantitativa (ver **Matriz de Indicadores** em Anexo).

**Fig.2 - Domínios e Áreas Temáticas**



A selecção dos indicadores resultou de uma reflexão a partir da revisão bibliográfica efectuada, considerando não apenas as abordagens mais tradicionais em termos da definição e

da avaliação da qualidade de vida, mas também as perspectivas emergentes que procuram redefinir o próprio conceito e adaptá-lo às transformações da sociedade moderna, bem como da análise de experiências anteriores e de projectos actualmente em curso noutros países, com objectivos operacionais idênticos.

Pretendeu-se obter um conjunto de indicadores que permitissem uma boa caracterização dos diferentes domínios considerados, tendo-se privilegiado os indicadores com maior relevância e fiabilidade. Inevitavelmente, a própria disponibilidade de informação de base condicionou, igualmente algumas das opções.

Havendo uma forte interdependência entre muitos dos temas considerados, a afectação de alguns indicadores a determinadas áreas temáticas, em detrimento de outras, obriga aquando da interpretação dos dados a uma leitura cuidada e a mais cruzada possível das diferentes situações.

Um projecto desta natureza é, obviamente, muito exigente em termos de informação estatística necessária. O cálculo dos indicadores acima apresentados implicou a identificação de cerca de 190 variáveis de base, para as quais foi necessário recolher informação relativa a diferentes anos e diversos âmbitos geográficos. Além de se pretender trabalhar dados comparativos à escala metropolitana e para o País, foi igualmente recolhida, sempre que possível, informação ao nível das freguesias.

Neste sentido foi conduzido um trabalho, que começou por ser interno à própria CMP, de levantamento de dados produzidos pelos diferentes Serviços com os quais foram definidas as opções quanto ao tipo de elementos a utilizar, mas também, os processos e as rotinas necessárias para que ficasse garantida uma continuidade em termos da acessibilidade à informação.

Para além deste envolvimento dos diferentes serviços da CMP, participam neste projecto, na qualidade de fornecedores externos de informação, cerca de 25 entidades públicas e privadas que asseguram o fornecimento regular de cerca de 2/3 das variáveis de base e cuja colaboração foi essencial no desenvolvimento deste sistema de informação.

Para reunir todos os dados recolhidos foi desenvolvida uma aplicação informática específica que permite o armazenamento, gestão e consulta dos dados numéricos, tanto a nível de variáveis base como dos próprios indicadores. A aplicação permite ainda o registo e a consulta do enorme volume de meta-informação associada às variáveis do sistema, bem como, a geração automática de relatórios de dados e de relatórios metodológicos.

## **2.2. A avaliação qualitativa da qualidade de vida urbana**

Seguindo a lógica de alguns projectos de investigação<sup>4</sup> que têm vindo a ser desenvolvidos sobre a qualidade de vida nas cidades, o SMQVU inclui, a par da vertente quantitativa, uma vertente qualitativa, de avaliação da percepção, no âmbito da qual foi aplicado um inquérito à população residente na cidade do Porto. O objectivo desse inquérito era captar a percepção dos cidadãos quanto à situação actual da cidade em termos de qualidade de vida e respectiva evolução.

Maioritariamente constituído por questões fechadas, o questionário estruturava-se em torno de 4 grandes eixos de análise:

- Qualidade de vida: conceito global - pedia-se aos inquiridos que indicassem os aspectos que consideram mais importantes para que uma cidade tenha qualidade de vida.
- Qualidade de vida: avaliação da situação na cidade do Porto – centrando a análise na cidade do Porto, pedia-se aos inquiridos que indicassem os aspectos mais e menos positivos da qualidade de vida na cidade, bem como avaliassem a situação actual e a evolução de um conjunto de domínios definidos.
- Qualidade de vida pessoal na cidade – procurava-se medir o grau de satisfação dos inquiridos relativamente à sua qualidade de vida e a importância de um conjunto de domínios da sua vida pessoal.
- Qualidade de vida na área de residência – as questões colocadas remetiam para a avaliação que os inquiridos faziam da qualidade de vida no local onde habitavam.

---

<sup>4</sup> Para o desenvolvimento da componente qualitativa do SMQVU foram consultados vários projectos, de âmbito nacional e internacional, que serviram como referência para a definição da metodologia adoptada.

Foram aplicados 2400 questionários a residentes da cidade com mais de 15 anos, e distribuídos equitativamente pelas 4 zonas já referenciadas, num total de 600 para cada uma. A aplicação foi feita no alojamento do inquirido e decorreu entre Janeiro e Fevereiro de 2003. A margem de erro associada à amostra é de 2% para o total da cidade e de 4% para cada uma das zonas, para um nível de confiança de 95%.

Os resultados do inquérito foram já alvo de um tratamento prévio, embora nesta primeira abordagem se tenha privilegiado, essencialmente, a análise das respostas para o concelho e para as diferentes zonas, captando, desta forma, as disparidades intra-urbanas.

O inquérito sobre a qualidade de vida pretendeu valorizar a opinião dos indivíduos, por um lado recolhendo elementos sobre o que consideravam mais importante relativamente à própria expressão “Qualidade de Vida” e, por outro, relativamente aos aspectos que consideravam mais decisivos para a qualidade de vida num centro urbano. Nesta medida, foi valorizada a introdução de questões abertas. Complementarmente, este inquérito também pretendeu que o exercício de avaliação da qualidade de vida pelos cidadãos se fizesse relativamente a um conjunto de áreas temáticas previamente definidas (com equivalência aos domínios e temas definidos para a análise quantitativa) através de questões fechadas. Neste sentido, a avaliação global da qualidade de vida na cidade do Porto - no momento presente e em termos evolutivos – teve em consideração um conjunto de áreas temáticas (Fig.3).

**Fig. 3 - Áreas Temáticas consideradas no Inquérito**

<b>1.Ambiente</b>
1.1.Espaços verdes
1.2.Limpeza urbana
1.3.Poluição (do ar, da água, ruído)
<b>2.Urbanismo</b>
2.1.Densidade de ocupação
2.2.Qualidade arquitectónica e urbanística
<b>3.Mobilidade</b>
3.1.Trânsito
3.2.Transportes públicos
<b>4.Cultura</b>
4.1.Equipamentos Culturais
4.2.Animação cultural da cidade
<b>Desporto e Tempos Livres</b>
1.Espaços recreativos e de lazer
2.Locais para a prática desportiva
<b>6.Educação</b>
6.1.Equipamentos educativos – jardins-de-infância, escolas
6.2.Estabelecimentos de ensino superior
<b>7.Saúde</b>
7.1.Hospitais (públicos e privados), centros de saúde, unidades de enfermagem
<b>8.Serviços de Acção Social</b>
8.1.Creches, lares, centros de convívio, centros de dia, apoio domiciliário
<b>9.Comércio e serviços</b>
9.1.Comércio e serviços para a população
<b>10.Habitação</b>
10.1.Compra e arrendamento de habitação
10.2.Qualidade e estado de conservação da habitação
<b>11.Segurança Urbana</b>
11.1.Criminalidade, insegurança urbana
<b>12.Pobreza e Exclusão</b>
12.1.Pobreza e Exclusão
<b>13.Comportamento social e cívico</b>
13.1. Comportamento social e cívico

### 3. Situação actual e etapas futuras

Concluída esta fase de implementação do projecto, nomeadamente com a edição e divulgação pública do 1º Relatório da Qualidade de Vida Urbana, as linhas de trabalho que têm vindo a ser delineadas no âmbito do SMQVU têm como preocupação, por um lado, assegurar a sua regular continuidade e, por outro, explorar as novas potencialidades deste sistema. Uma das acções de fundo deste projecto consiste em explorar o manancial de informação armazenada, tornando utilizáveis os dados disponíveis. Neste sentido, uma das acções em curso prende-se com a actualização permanente da base de dados, através da manutenção das rotinas de recolha e carregamento dos dados das variáveis e dos indicadores de modo a permitir monitorizar a qualidade

de vida no Porto. Outra das acções, também já em curso, consiste na exploração da informação qualitativa existente, nomeadamente dados do inquérito à população residente, produzindo relatórios temáticos e apostando na sua divulgação. Nesta linha de trabalho inscreve-se também a produção de relatórios sectoriais relativamente a algumas das temáticas tratadas no âmbito da análise quantitativa.

Por outro lado, e com o objectivo de explorar novas potencialidades deste sistema, pretendem-se implementar outras acções de carácter inovador. De referir, por exemplo, a “intenção” de desenvolver um projecto que aposta na produção de conteúdos – em formato papel e/ou digital – destinados ao público escolar, com o objectivo informar e formar em matéria de qualidade de vida estimulando para uma participação mais activa e esclarecida na vida da cidade. Prevê-se ainda o desenvolvimento de um espaço interactivo na Internet, simultaneamente, de difusão de informação e de recolha de opinião sobre a qualidade de vida urbana que possa reforçar a oportunidade de participação dos agentes e dos cidadãos na identificação de prioridades no que diz respeito à intervenção na Cidade.

Retomando o objectivo explicitado no início desta comunicação, que realça a importância que assume um diagnóstico integrado e a avaliação no contexto do planeamento e da intervenção municipal, diríamos ainda que este sistema pretende ser um instrumento de apoio à definição de metas e de objectivos quantificados para a melhoria da qualidade de vida na Cidade, à luz dos quais as dinâmicas evolutivas possam ser lidas e avaliadas no seu grau de convergência ou divergência face a esses padrões de vida assumidos como desejáveis.

## Bibliografia

- AAVV (2001), *Quality of Life in New Zealand's Six Largest Cities*, Auckland, Print Strategies Limited.
- ALLARDT, E. (1976), “Dimensions of Welfare in a Comparative Scandinavian Study”, *Acta Sociológica*, vol. XIX, n.º 3.
- ALLARDT, E. (1981), "Experiences from the Comparative Scandinavian Study, with a Bibliography of the Project", *European Journal of Political Research*, n.º 9, pp.101-111.
- BALTAZAR, M.<sup>a</sup> da Saudade R. C. et al. (2000), "A qualidade de vida em dois concelhos do Alentejo", *Economia e Sociologia*, n.º 70, Évora, Gabinete de Investigação e Acção Social do Instituto Superior Económico e Social de Évora.
- CITY OF HELSINKI URBAN FACTS (1999), *A Portrait of Finnish Cities, Towns and Functional Urban Regions. The Finnish Urban Indicators System*, Committee for Urban Policy, Ministry of the Interior.
- Department of the Environment, Transport and the Regions - DETR (2000), *Living in Urban England – Attitudes and Aspirations*,
- FOO TUAN SEIK (2000), “Subjective assesment of urban quality of life in Singapore (1997-1998)”, *Habitat International*, Elsevier Science Ltd.
- GOUGH, J. (1982), “Human Needs and Social Welfare”, in *The Quality of Life and Communication in Metropolitan Services*, International Meeting, Veneza.
- MARTINS, Isabel; SANTOS, Luis Delfim (Coords) et al (2003), *1º Relatório sobre a Qualidade de Vida Urbana - Porto, Porto, CMP*.
- MENDES, José (1999), *Onde viver em Portugal - Uma análise da qualidade de vida nas capitais de distrito*, Coimbra, Ordem dos Engenheiros - Região Centro.
- HATTER, Warren; GILBY, Nicholas (2001), *Quality of Life Indicators*, MORI Social Research Institute.
- NUVOLATI, G. (1998), *La qualità della vita urbana. Teorie, metodi e risultati della ricerche*, Milano, Franco Angeli.
- SANTOS, Luis Delfim; Martins, Isabel (2002), “A Qualidade de Vida Urbana - O caso da cidade do Porto”, in *Working Pappers da FEP*, n.º116, Maio.
- UNIÃO EUROPEIA (2000), *The Urban Audit*, vol.I, II e III, Luxemburgo.

ANEXO

MATRIZ DE INDICADORES

Domínio	Tema	Indicador	
Condições Ambientais	Espaços verdes	Espaços verdes públicos per capita Extensão de ruas arborizadas	
	Clima	Dias com registo de precipitação Média diária de horas de sol	
	Ruído	Incomodidade sonora	
	Qualidade do ar	Dias com Índice da QA (I <sub>qa</sub> ) = ou > BOM	
	Qualidade da água balnear	Registos com qualidade da água balnear Boa	
	Infraestruturas básicas	Águas residuais tratadas Resíduos sólidos urbanos valorizáveis	
Condições materiais colectivas	Equipamentos culturais	Bibliotecas de acesso ao público por 1000 hab. Galerias de arte por 1000 hab. Museus por 1000 hab.	
	Equipamentos desportivos	Pavilhões por 1000 hab. Piscinas por 1000 hab. Outras instalações desportivas por 1000 hab.	
	Equipamentos educativos	Estabelecimentos do ensino básico e secundário por 1000 hab. Computadores no ensino básico e secundário por 100 alunos	
	Equipamentos sociais e de saúde	Capacidade das creches por 1000 hab. Capacidade dos jardins de infância por 1000 hab. Capacidade dos lares e centros dia e apoio domiciliário por 1000 hab. Camas de hospitais por 1000 hab. Centros de saúde e extensões por 1000 hab. Médicos por 1000 hab.	
	Património	Imóveis de interesse Nacional e Público Espaço público requalificado	
	Mobilidade	Velocidade média em transporte individual Velocidade média em transporte público Lugares em parques de estacionamento	
	Comércio e serviços	Estabelecimentos de comércio a retalho por 1000 hab. Serviços de apoio à população por 1000 hab. Hotéis e restaurantes por 1000 hab.	
	Condições económicas	Rendimento e consumo	Remuneração média mensal (ganho) Quociente entre os percentis 80 e 20 da remuneração média mensal (ganho) Pensionistas por invalidez e sobrevivência por 1000 hab. Beneficiários do Rendimento Social por 1000 hab. Levantamentos multibanco Automóveis ligeiros por 1000 hab. Lares com acesso à Internet
		Mercado de trabalho	Postos de trabalho por 1000 hab. Dirigentes e trabalhadores com qualificação média e superior Desempregados inscritos nos Centros de Emprego
		Mercado de habitação	Custo médio de aquisição Custo médio de arrendamento Licenças emitidas de reconstrução
		Dinamismo económico	Variação anual do número de estabelecimentos Vendas de combustíveis Despesa total do Município por 1000 hab. Passageiros em voos comerciais
		Sociedade	População
Educação			Alunos no ensino superior Alunos em pós-graduações, mestrados e doutoramentos Taxa de saída precoce
Dinâmica cultural			Sessões de espectáculos culturais Utilizadores de bibliotecas de acesso ao público Visitantes de museus
Participação cívica			Votantes que exerceram o direito de voto nos últimos quatro actos eleitorais Mulheres eleitas para órgãos municipais Associações desportivas por 1000 hab. Associações culturais e recreativas por 1000 hab. Associações de voluntariado por 1000 hab.
Saúde			Taxa de mortalidade precoce
Segurança			Acidentes de viação com mortos ou feridos graves por 1000 hab. Taxa de criminalidade
Problemas sociais			Suicídios por 1000 hab. Utentes activos dos CAT Pedidos para habitação social Sem abrigo