

2. Contributos de peritos sobre os quatro domínios

Contributos de peritos sobre os quatro domínios de análise

O Sistema de Monitorização da Qualidade de Vida Urbana que tem vindo a ser implementado no município do Porto constitui, tal como se referiu anteriormente, um projecto em permanente evolução. Por outras palavras, acompanhar e interpretar de forma sistemática as principais dinâmicas de transformação da cidade com implicações nos padrões de qualidade de vida dos cidadãos, avaliar os resultados de políticas e medidas de intervenção e ajudar a quantificar metas ou objectivos de desempenho – actividades que se pretende que esta infra-estrutura possa cada vez mais apoiar eficazmente – exigem um esforço de rigor, mas sobretudo, de persistência ao longo do tempo.

Nestas circunstâncias, impõe-se, desde logo, uma grande abertura e flexibilidade por parte do sistema montado, e uma atenção particular com duas ordens de questões. Por um lado, com a adequação da própria bateria de indicadores, nomeadamente, testando ao longo do tempo a validade das opções iniciais e inserindo novos indicadores em função da disponibilidade de outros dados de base, da possibilidade de comparação com outros espaços de referência ou mesmo da identificação de novas problemáticas a monitorizar. Por outro lado, com a própria leitura da situação da cidade que é feita a partir desses indicadores quantitativos procurando, neste caso, que eles possam sobretudo suscitar reflexões e abordagens integradas em torno das diferentes dimensões da qualidade de vida na cidade, cruzando, sempre que possível, diferentes visões disciplinares.

Enquadrados nesta perspectiva que poderemos designar de «desenvolvimentista», os quatro textos que seguidamente se apresentam constituem a resposta que um conjunto de peritos deu ao desafio que lhes foi colocado de colaborar neste projecto, comentando, exactamente, os primeiros resultados obtidos constantes do ponto anterior deste relatório.

Tendo sido elaborados por especialistas de áreas disciplinares diferentes, que se debruçaram sobre os quatro domínios considerados no âmbito do projecto, os contributos recolhidos são, naturalmente, eles próprios, de natureza distinta. No seu conjunto eles fornecem, no entanto, um manancial de elementos para reflexão e de pistas concretas para o desenvolvimento do projecto, no plano metodológico, na leitura feita sobre a realidade actual do Porto e, sobretudo, em termos conceptuais, na própria problematização que é feita do conceito de qualidade de vida, das relações que se estabelecem a partir deste e dos desafios que coloca no actual contexto de desenvolvimento urbano.

Comentários sobre o domínio Condições Ambientais

Teresa Andresen . Professora da Faculdade de Ciências da Universidade do Porto

Introdução

Por definição os sistemas urbanos são complexos e é pois natural que a selecção de indicadores para os caracterizar e dar apoio no conhecimento, no planeamento e na gestão das cidades, não seja também um processo isento de complexidade. No caso do presente capítulo trata-se de indicadores ambientais que passaram a despertar a atenção quando, na década de 70, se começou a compreender como os indicadores de base predominantemente económica eram manifestamente insuficientes para descrever o desenvolvimento da sociedade. Por sua vez, já depois de na década de 80 se ter começado a atribuir a devida importância aos indicadores ambientais, compreendeu-se que a sua avaliação isolada também não era suficiente. Está-se, assim, hoje, consciente da importância de uma perspectiva integrada das diversas áreas temáticas de indicadores e é essa a razão porque surge o conceito de indicadores de sustentabilidade.

Os primeiros passos comunitários em relação ao ambiente urbano foram dados com o 4º *Programa de Acção em Matéria de Ambiente* (1987-1992). Daí resultou o *Livro Verde sobre o Ambiente Urbano*, preparado em 1990 pela Comissão das Comunidades Europeias, onde são apontados os principais problemas das áreas urbanas e se definem duas áreas prioritárias de acção: políticas viradas para a estrutura física da cidade e políticas viradas para a redução de impactes das actividades urbanas sobre o ambiente. O Livro Verde aponta também já para a necessidade de uma avaliação e monitorização das condições ambientais da cidade. Desde então o ambiente urbano tem estado na ordem do dia de uma forma sistemática, podendo-se considerar a *Agenda 21* (1992) seguida da *Carta de Aalborg* (1994) como dois momentos sucedâneos de referência, assim como, todo o trabalho que desde então se tem desenvolvido em torno das agendas 21 ao nível local.

A selecção de um conjunto de indicadores obedece a objectivos específicos pretendidos e, neste caso, está em causa a qualidade de vida na cidade do Porto. Estamos assim a falar de indicadores para o nível local. A equipa responsável por este projecto fixou-se em seis áreas temáticas: Espaços verdes, Clima, Ruído, Qualidade do ar, Qualidade da água balnear e Infra-estruturas básicas. Por sua vez identificou nove indicadores.

Depreende-se que no trabalho presente esteve subjacente a esta selecção, quer o conhecimento do sistema urbano da cidade do Porto quer a disponibilidade de bases de dados. Seguramente que o sistema ambiental da cidade ainda não está suficientemente conhecido, até porque as transformações ocorridas na cidade a partir da década de 90 são imensas e sob perspectivas bem diferenciadas, desde o aumento da impermeabilização do solo à diminuição da população residente. Como se compreende, para um indicador ser útil é indispensável que ele possa ser acompanhado ao longo do tempo e este é, certamente, um dos outros aspectos fundamentais a ter em conta nesta selecção. Por outro lado, não é só o valor que é atribuído a um dado parâmetro que se pretende avaliar mas também o significado do conteúdo que lhe é intrínseco e que, no caso dos indicadores ambientais, é de grande relevância pois são um precioso auxiliar no conhecimento e interpretação do estado de saúde da cidade, logo dos seus cidadãos. Por exemplo, todos sabem da correlação entre a incidência dos problemas respiratórios ou cardíacos e a vida citadina. Reconhece-se também a importância que as cidades têm como destinos turísticos e neste domínio convém não esquecer os valores e as potencialidades da cidade do Porto. Porém, quer-se uma cidade limpa, confortável. É assim um tema que ultrapassa largamente as questões primeiras e mais imediatas do quotidiano da vida da cidade. Ou seja, é complexo!

Houve necessariamente dificuldades na selecção dos indicadores – talvez não tanta na identificação das áreas temáticas – mas que, uma vez ultrapassadas, resultaram num quadro de partida possível e equilibrado. Existe

ainda a referir um outro aspecto importante que se prende com os aspectos da comunicação da informação. Trata-se da clareza com que esta informação deve chegar junto do público que quer participar nos processos de decisão sobre os caminhos da sua cidade. Não basta pois que os indicadores sejam úteis ao nível da decisão política. É necessário que sejam assimilados pelo cidadão cada vez mais responsável. Ou seja, continua a ser complexo!

Colocadas estas considerações prévias, passa-se a fazer uma breve leitura dos resultados.

Espaços Verdes. Espaços verdes públicos per capita e Extensão de ruas arborizadas.

Naturalmente que os valores quando comparados a nível europeu são baixos. A estrutura verde do Porto manteve-se até à década de 80 assente na rede de espaços públicos herdada dos finais do século XIX, decorrente da criação dos primeiros jardins públicos, associada ao afastamento dos recintos de feira para locais mais periféricos ao centro da cidade e da construção do palácio de Cristal. Este último é um grande marco que parte da iniciativa privada da cidade. As sucessivas gerações de planos (ou de 'pré-planos!') ao longo do século XX foram reservando na zona ocidental da cidade uma área, que é hoje o Parque da Cidade, cuja construção se iniciou na década de 80 e que assenta na compra de terrenos privados que se tornaram indissociáveis do seu valor especulativo imobiliário, traduzindo-se assim em custos de investimento elevadíssimos, para além de que apesar de ele ter uma escala local – face à escassez de equipamentos semelhantes – acaba por ganhar uma importância regional – pelo menos inter-municipal – para o que manifestamente não tem dimensão nem vocação. O caso da quinta de Serralves não deverá ser considerado verdadeiramente um espaço público, na medida em que ele é um espaço efectivamente privado, embora acessível ao público. Simultaneamente, tem-se delapidado seriamente o património de quintas e jardins da cidade – mas esta é matéria para outro local. Aquando da aprovação tardia do Plano Director Municipal do Porto, a cidade – a exemplo de Lisboa – viu-se privada do estatuto de Reserva Ecológica Nacional, se bem que os estudos iniciais fizessem a defesa de uma estrutura ecológica possível – já escassa – e que acabou por se transformar numa delimitação desconexa de espaços verdes. Então é legítimo questionar – que evolução nesta matéria na área oriental da cidade? E, também, uma última nota – é indispensável proceder a uma avaliação de integração na estrutura ecológica municipal das frentes marítima e ribeirinha da cidade do Porto, com um valor ambiental e paisagístico notável, que tem vindo a recuperar a sua relevância enquanto estrutura recreativa. Ou seja, esta área temática poderá vir a evoluir no sentido de interiorizar o espaço público no seu sentido mais lato. A extensão de ruas arborizadas é seguramente um bom indicador embora naturalmente esconda a qualidade dessa arborização. Ou seja o que há de comum entre a arborização da Rua Guerra Junqueiro e a Avenida da Boavista? Este é seguramente um indicador a manter e a 'afinar'.

Clima. Dias com registo de precipitação e Média diária de horas de sol por dia.

A ideia de que o Porto é cinzento não sai exactamente reforçada da leitura da avaliação destes dois indicadores. Efectivamente o Porto é uma cidade de clima ameno embora seja uma cidade de micro-climas e quase se pode falar de clima marítimo e continental, pelo menos no ponto de vista das temperaturas. Aliás a distribuição da temperatura é um indicador não contemplado mas que a sê-lo careceria de poder assumir uma dimensão espacializada. Por outro lado, sabe-se que o valor médio da temperatura da Europa nos últimos 100 anos aumentou cerca de 1,2° C e as projecções apontam para que os valores continuem a aumentar. A comunicação social tem abordado recentemente e várias vezes esta temática, sobretudo associada à qualidade do ar. O Porto é ainda uma cidade muito varrida pelo vento que podia ser um factor de dispersão da poluição. Porém assume comportamentos próprios impostos pela malha densa da cidade onde prevalecem ruas estreitas em detrimento de ruas largas com passeios adequados para que as árvores de alinhamento caibam e cêrceas desajustadas, onde se continua a privilegiar as faixas de estacionamento automóvel ao lado de novos parques de estacionamento.

Ruído. Incomodidade sonora.

Torna-se evidente a falta de uma rede de medição e monitorização do ruído na cidade. E o Porto é manifestamente uma cidade ruidosa – pelo menos é esta a experiência que tem quem circula pela cidade. Uma vez mais está subjacente a este fenómeno a malha viária da cidade associada à deficiente circulação automóvel e também, de outra forma, a densidade de construção. Além disso ... há ruídos e ruídos. Enquanto os pontuais e episódicos ruídos joaninos, estudantis e futebolísticos se toleram porque conferem uma nota própria na paisagem sonora da cidade do Porto, os ruídos do trânsito são penalizantes pela sua manifestação continuada e intensidade crescente.

Qualidade do Ar. Dias com índice da qualidade do ar bom ou muito bom.

O indicador utilizado – Índice de Qualidade do Ar – congrega cinco parâmetros mas é destacado o contributo das Partículas Inaláveis (PM₁₀ – diâmetro de partícula inferior a 10 μ m). Se bem que os autores reclamem que é necessário haver cuidados na análise destes dados, afirmam de forma clara que: «Normalmente, as partículas (PM₁₀), são o poluente que mais contribui para índices abaixo de Bom». Efectivamente a exposição a estas partículas será potencialmente o factor mais impactuante sob o ponto de vista da saúde, tendo já a União Europeia definido parâmetros para este indicador. Também a Organização Mundial da Saúde tem tratado largamente este problema, denunciando números de mortes decorrentes da exposição das pessoas a estas partículas, se bem que, naturalmente, esses dados englobem valores para cidades com dimensão e características em nada idênticas ao caso do Porto. No entanto, sabe-se que a origem do problema está inequivocamente associada aos sistemas de transportes urbanos. Os autores destacam a grande variação mensal registada na cidade do Porto considerando-se importante uma exploração das causas desta variação e em particular dos picos registados. Os comentários já feitos a propósito quer do ruído quer do clima encontram também aqui o seu enquadramento.

Qualidade da Água Balnear e os Registos com qualidade da água balnear boa.

Os dados são evidentemente escassos, mas é, de qualquer forma, incompreensível que uma cidade com a dimensão do Porto e com uma frente atlântica excepcional não apresente uma solução irrepreensível – ou quase irrepreensível. Aparenta que os investimentos feitos até à data ainda se revelam insatisfatórios e que esta matéria não terá recebido a devida prioridade no âmbito das medidas públicas. Por outro lado, revela também uma população com níveis de exigência incipientes. Mas frequentemente é assim – há uma grande diferença entre o que se vê e o que se não vê...

Infra-estruturas básicas. Águas residuais tratadas e Resíduos sólidos urbanos valorizáveis.

Efectivamente que a entrada em funcionamento da ETAR do Freixo em 2000 é um marco para a avaliação desta área temática que sofreu no princípio do presente ano uma melhoria significativa com a ETAR de Sobreiras, também a entrar em funcionamento. Este é, assim, um indicador que se espera vir a revelar melhorias significativas. Já quanto ao indicador relativo aos resíduos sólidos, a situação é bem diferente pois logo à partida a cidade do Porto apresenta uma capitação de RSUs muito elevada comparativamente à média das cidades europeias onde se manifesta, entre outros aspectos, os hábitos da população e índices de recolha selectiva ainda bastante baixos. Segundo o 3º Relatório de Avaliação do Ambiente na Europa da Agência Europeia do Ambiente (2002) os valores da capitação média por habitante variam entre 685 kg na

Islândia e 105 kg no Uzbequistão, apontando o valor de 415 kg como o valor médio europeu. O 5º Programa de Acção em Matéria de Ambiente tinha definido como objectivo estabilizar o valor em 2000 nos valores de 1985, que eram da ordem de 350 kg/capita. Tal meta não se atingiu, tendo sido largamente ultrapassada na maioria dos países. No entanto, reconhece-se a importância do peso da fracção orgânica nos resíduos sólidos urbanos vertidos em aterro. A directiva relativa aos aterros introduz metas sob este ponto de vista que, a par da recolha selectiva dos resíduos, impõem novas tecnologias de redução desta fracção como sejam a compostagem, a digestão anaeróbia e a incineração. Assim, no âmbito desta área temática crê-se haver lugar a uma re-orientação dos indicadores. Seria também interessante, na perspectiva das Infra-estruturas básicas, não descurar o abastecimento de água no sentido de se poder avaliar a evolução da redução dos consumos per capita. A problemática da redução do consumo da água tem passado por medidas de subida de custo porém, cada vez mais, se destaca a importância de medidas relacionadas com a alteração dos padrões de consumo, mas também, com as características das próprias redes de distribuição, nomeadamente a diminuição das perdas.

Conforme inicialmente se refere, a monitorização da Qualidade de Vida Urbana com base em indicadores carece de uma visão integrada. Há assim agora que cruzar as várias temáticas. Porém, gostaria de deixar duas notas para o desenvolvimento de trabalho futuro: a necessidade de acentuar a dimensão espacial da distribuição dos indicadores na óptica da sustentabilidade e alargar a experiência da Câmara Municipal do Porto, pelos menos, à Área Metropolitana.

Recentemente a Agência Europeia de Ambiente, em 2002, publicou um relatório intitulado: *Para um Atlas Urbano. Avaliação de dados espacializados em 25 Cidades Europeias e Áreas Urbanas*. Este relatório tem como ponto de partida a tomada de consciência do acelerado ritmo de alteração dos usos do solo nas cidades e nas áreas urbanas e concilia os meios técnicos de hoje, nomeadamente em termos de detecção remota, para potenciar esta linha de orientação para a construção de indicadores de qualidade de vida urbana. Antevê quatro factores determinantes na mudança da paisagem urbana europeia: transformações na estrutura urbana, mudança do papel e função das áreas rurais, mudança nos sistemas de transporte e comunicações e do conhecimento e, por último, a continuada pressão sobre o património natural e cultural europeu. O Porto não é excepção e é precisamente uma das áreas urbanas avaliadas neste Atlas (abrangendo para além do concelho do Porto partes dos concelhos de Vila Nova de Gaia, Matosinhos e Maia. Uma área com cerca de 200 km²). Atendamos aos valores apresentados de apenas um indicador: % de área urbanizada. Em 1958: 25,9%; em 1968: 36,3%; em 1989: 51,2% e em 1997: 61,5%.

Feitas estas breves considerações e para além deste último aspecto relacionado com a espacialização dos indicadores, existe ainda um aspecto a considerar nomeadamente pela oportunidade de que se reveste. Referimo-nos à interiorização desta informação sobre a qualidade ambiental urbana no âmbito da elaboração, monitorização e avaliação dos Planos Directores Municipais. Os planos têm privilegiado largamente os aspectos de carácter mais directamente relacionados com a distribuição das redes e a edificação. Portugal vive, em termos gerais, um momento de elaboração de uma segunda geração de planos onde não só há que atender às evoluções próprias de cada concelho, como também, se impõe responder à imensa informação nova entre-tanto produzida, quer sob o ponto de vista da cartografia de base, quer da informação quantificada, como é precisamente o caso dos indicadores ambientais.

Bibliografia

Comissão das Comunidades Europeias. *Livro Verde sobre o Ambiente Urbano*, 1991

European Environment Agency, «Towards an Urban Atlas. Assessment of spatial data on 25 European cities and urban areas». *Environmental issue n. 30*, 2002

European Environment Agency, «Europe's environment: the third assessment». *Environmental assessment report n. 10*, 2002

Parque EXPO 98 SA. *Gestão Urbana. Passado. Presente e Futuro*, 2002

Comentários sobre o domínio Condições Materiais Colectivas

Isabel Breda Vázquez . Professora Associada da Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto

Introdução

A reflexão que se segue procura enquadrar alguns dos resultados presentes no Sistema de Monitorização da Qualidade de Vida Urbana associados a ‘condições materiais colectivas’, designação que representa os equipamentos colectivos da cidade (os equipamentos culturais, desportivos, educativos, e os equipamentos sociais e de saúde), o seu património edificado, os serviços comerciais de apoio às famílias, e os sistemas de mobilidade.

Não se trata de reflectir sobre os indicadores apresentados e as suas potencialidades descritivas, mas sobre o que poderá ser o contributo das condições materiais colectivas para a qualidade de vida urbana. É, portanto, uma reflexão orientada para a construção de um conjunto de relações e desafios, que, naturalmente, não deixam de informar a leitura de indicadores específicos.

Reflectir sobre qualidade de vida urbana e condições materiais colectivas de uma cidade, significa procurar respostas para questões como: a difusão generalizada de equipamentos colectivos numa cidade, ou de serviços, constitui garantia de qualidade de vida para os seus cidadãos? Qual a importância do acesso às condições materiais colectivas? Que novos contextos de oportunidade surgem associados às mutações socio-económicas em curso? Quais os desafios que se associam à crescente consciência dos direitos urbanos por parte dos cidadãos locais? Quais os desafios que decorrem para a formulação de estratégias de qualificação urbana?

Este conjunto de questões ilustra algumas das dificuldades que se associam a uma leitura do contributo das ‘condições materiais colectivas’ para a qualidade de vida urbana, porque indicia as várias formas de enquadrar a relação existente entre estas duas dimensões. Ou, por outras palavras, aquelas questões mostram a indefinição relativa que rodeia a identificação dos factores críticos, associados a equipamentos e serviços colectivos, que influenciam o bem-estar dos cidadãos urbanos e que fomentam modos de vida qualificados¹. Mas mostram, também, como é importante entender a qualificação da cidade como um processo *contínuo e relacional*, que se não esgota na ideia de ter ou não ter níveis específicos de dotação em equipamentos e serviços.

Os comentários que se seguem procuram clarificar algumas das relações assinaladas.

Equipamentos e serviços colectivos, qualidade de vida e dinâmicas de transformação urbana: as interacções

Os equipamentos e serviços colectivos, os serviços comerciais de apoio às famílias, e os sistemas (serviços) de mobilidade constituem elementos estruturantes do quadro de vida urbano, pelas seguintes características fundamentais:

- a) Desempenham uma função produtiva de interesse colectivo pelo tipo de serviços que prestam (e não propriamente pelo seu significado enquanto unidades empregadoras da cidade). Nesta perspectiva, as

¹ Note-se que a dificuldade em enquadrar a relação referida decorre, também, de indefinições relacionadas com o próprio conceito de qualidade de vida. Veja-se, a este propósito, a interessante sistematização exposta em Massam (2002) e em Santos e Martins (2002).

suas condições de oferta, em termos de capacidade, de eficiência, de diversidade e de distribuição espacial, estruturam fortemente (condicionando ou potenciando) os padrões de consumo e de vivência diária da população urbana, constituindo-se como elementos de referência para a sua qualidade de vida.

- b) Desempenham uma função de estímulo ao desenvolvimento urbano, na medida em que, ao contribuírem para a valorização do nível de qualidade e de vivência urbana, reforçam a atracção e a fixação de recursos humanos qualificados. Num contexto marcado pela legitimação do saber como factor de produção e de competitividade, esta atractividade específica torna-se crucial para o fortalecimento da economia local e a promoção de um desenvolvimento urbano sustentado (também ele propulsor da qualidade de vida).
- c) Desempenham uma função de estruturação e de coesão do(s) espaço(s) urbano(s), não apenas pelas condições de localização intra-urbana que apresentam, mas também pelas lógicas de interacção espacial que impõem ou que potenciam. Este aspecto é importante na medida em que introduz diferentes 'escalas' territoriais na avaliação do seu contributo para a qualidade de vida urbana.

Estas características permitem perceber a multiplicidade de variáveis que podem interferir na relação entre as condições de dotação de um território urbanizado, ao nível deste tipo de equipamentos e serviços, e a melhoria da qualidade de vida urbana.

Desde logo importa chamar a atenção para o facto de essa relação tender, cada vez menos, a ser representada pela garantia de provisão geral de equipamentos e serviços. Trata-se de questionar a eficácia de fenómenos de difusão generalizada (ou de massificação) de equipamentos colectivos numa cidade, dirigidos para um 'público geral' (grosso modo associado à dimensão demográfica da área urbana e do respectivo 'hinterland', onde preponderam os aspectos da intensidade populacional e da sua composição etária), e que, portanto, dificilmente enquadram o papel *diferenciado* daquelas amenidades urbanas na vida quotidiana dos cidadãos, ou incorporam as expectativas destes.

Colocam-se por isso as questões das relações entre necessidades, dotação, consumos urbanos e modos de vida; da definição de formas de disponibilidade adaptadas a exigências de diferente tipo. Torna-se importante, nomeadamente, ter em atenção que as pressões sobre os equipamentos e os serviços colectivos decorrem, cada vez mais, de aspectos associados a:

1. *Novas e crescentes necessidades da população urbana, associadas a mutações de ordem demográfica e a novas exigências geracionais, que se reflectem na capacidade de saber dar resposta a 'inputs' de natureza cada vez mais complexa e diversificada.*

Chama-se particularmente a atenção para as alterações na estrutura etária, associadas ao progressivo envelhecimento da população urbana. O fenómeno de envelhecimento, para além de se repercutir em pressões sobre equipamentos colectivos específicos (como os de ordem social e de saúde), gera novas necessidades, pois tende a ser acompanhado por mudanças importantes ao nível do comportamento: trata-se de uma população idosa, é certo, mas 'rejuvenescida' nas suas aspirações em termos culturais, recreativos, etc., e ciosa da sua qualidade de vida.

Estas novas exigências geracionais poderão igualmente associar-se a outras situações relacionadas com as características da população urbana, como sejam: a presença de uma população jovem cada vez mais autónoma e com práticas quotidianas específicas; a existência tendencial de maiores oportunidades de tempo livre para os activos, o que favorece a procura crescente de actividades recreativas, culturais ou desportivas.

São de assinalar neste contexto dois factos característicos da cidade do Porto: o envelhecimento progressivo da sua população residente e a expressividade recente de práticas de mobilidade associadas ao lazer². Este

² De acordo com os elementos constantes do inquérito à mobilidade da população residente realizado em 2000 (ver INE, 2002).

último aspecto reflecte-se, necessariamente, numa procura de equipamentos e serviços relacionados com a actividade.

2. Novas e crescentes aspirações da população urbana decorrentes da expansão dos rendimentos, da paralela afirmação de uma sociedade de serviços e de consumo, e do exercício da cidadania.

Trata-se de atender às exigências crescentes que relevam da expansão de grupos sociais (como sejam as designadas 'classes médias') com padrões de rendimentos e aspirações que tornam mais frequente e complexa a relação com os equipamentos e os serviços colectivos (Barreto, 2000; Silva, 2000); para quem já não se coloca, portanto, a questão do acesso a equipamentos básicos (e da sua provisão), mas a da sua qualidade e natureza diversificada. A importante expansão de indicadores de rendimento e de consumo, na última década, na cidade do Porto – como mostram os indicadores específicos presentes neste projecto de monitorização da qualidade de vida urbana – permite considerar a pertinência deste tipo de exigências.

Também o próprio exercício da *cidadania* introduz exigências crescentes na qualidade e na natureza dos equipamentos e serviços colectivos. Os utilizadores/cidadãos urbanos estão hoje mais atentos à problemática da qualidade de vida e ao papel que nela representam as amenidades urbanas, reclamando níveis crescentes de qualidade e de eficiência e uma crescente participação na definição do seu quotidiano urbano, impondo novos desafios às administrações locais³. O 'direito à cidade'⁴ afirma-se, e o próprio fenómeno de globalização é responsável pela crescente difusão e consciência deste 'direito' por parte dos cidadãos urbanos.

3. Alterações nas práticas de mobilidade da população, que decorrem da crescente generalização do automóvel e da melhoria de modos de transporte público, mas que, sobretudo, constituem o reflexo das novas relações existentes entre mobilidades, modos de vida, e processos gerais de ordem socio-económica.

A mobilidade é hoje entendida como constitutiva da sociedade, reflectindo as suas dinâmicas e transformações e o(s) seu(s) estilo(s) de vida. Como refere Ascher (2000), as relações sociais e económicas quotidianas tendem a acelerar-se e a serem cada vez menos sincronizadas por dispositivos colectivos, prevalecendo a multiplicação de 'micro-escolhas', o que se reflecte no carácter menos rotineiro dos destinos, dos percursos e das escolhas modais, e na crescente intensidade e irregularidade das deslocações.

As práticas de mobilidade associam-se a motivações diversificadas e traduzem hábitos de consumo específicos; tendem a intensificar-se quer no plano temporal (incluindo o fim-de-semana), quer na sua relação com o ciclo de vida: é conhecida a crescente mobilidade da população idosa. Em suma, a mobilidade afirma-se também como 'hábito', e, sobretudo, como um 'direito' no sentido de se dever garantir capacidades mínimas de deslocação a todos os cidadãos (Ascher, 2000; Haumont, 2000).

Estas transformações introduzem um conjunto de questões específicas, ao nível dos equipamentos urbanos e dos serviços colectivos.

Em primeiro lugar, a intensificação da mobilidade quotidiana e a sua complexidade reflecte diferentes 'escalas' de utilização dos territórios urbanos. É visível a afirmação de práticas interactivas mais ou menos localizadas, como as existentes entre os centros e as periferias das aglomerações urbanas; têm visibilidade crescente,

³ Para um enquadramento geral desta questão, ver Clark e Hoggart (2000).

⁴ Recorrendo à expressiva designação de H. Lefevre.

também, as deslocações entre territórios mais distanciados ou descontínuos. Tanto um caso como outro, podem configurar a presença de fenómenos de multi-pertença territorial, isto é, permitem considerar o consumo de amenidades urbanas, como as que se associam a equipamentos e serviços colectivos, por parte de cidadãos não locais. Ora esta situação reflecte-se directamente na afectação espacial destes serviços urbanos, tornando possível, por exemplo, o desenvolvimento de lógicas de cooperação territorial ao nível dos sistemas de provisão/utilização.

Em segundo lugar, é importante considerar que as alterações nas práticas de mobilidade interrogam em novos moldes o papel dos sistemas públicos de mobilidade como ‘serviço colectivo’. Para se assegurar o direito à mobilidade dos cidadãos urbanos, tem sentido enquadrar o desenvolvimento de ‘serviços de apoio à mobilidade’ que atendam à tendência para a relativa personalização da deslocação (Ascher, 2000; Bourdin, 2000); mas que atendam, também, à relativa incompatibilidade existente entre as condições de dotação espacial de sistemas de transporte público (geralmente marcadas por sistemas axiais que introduzem assimetrias espaciais significativas, ou por uma forte diferenciação entre o centro e a periferia das aglomerações urbanas) e o reconhecimento daquele direito.

4. Processos de mudança ao nível das condições de desenvolvimento e de estruturação dos territórios urbanos.

Trata-se de atender a questões relacionadas com a crescente complexidade e fragmentação dos territórios urbanizados, e com a geração contínua de novos factores de discriminação locativa, decorrentes de processos em curso de desenvolvimento urbano; trata-se, também, de enquadrar as transformações associadas ao papel do mercado na distribuição e gestão de amenidades urbanas.

As principais problemáticas, ao nível do enquadramento e da afectação dos equipamentos e serviços colectivos (nomeadamente no que se refere aos equipamentos, património edificado, e comércio e serviços), desenvolvem-se em torno de vários aspectos.

Assim, a existência de fenómenos simultâneos (e rápidos) de valorização e de desvalorização dos territórios metropolitanos, introduz novas desigualdades espaciais e sociais, e produz tensões diferenciadas sobre a matriz pré-existente de equipamentos e serviços; portanto, a adequação destes em termos de disponibilidade, de acesso, e de flexibilidade altera-se, tanto na cidade central como na envolvente.

Gera-se, por isso, a necessidade de equilibrar a dotação de equipamentos e serviços colectivos segundo uma perspectiva mais integradora (sensível a objectivos de coesão espacial e social a uma escala alargada, como a metropolitana); ou torna-se importante equacionar o efeito catalisador de novos equipamentos e serviços comerciais segundo uma lógica de conjunto (por exemplo, sensível à problemática de crise do comércio tradicional em áreas centrais; etc.).

Gera-se, também, a necessidade de conciliar estratégias selectivas e globalmente coerentes. Sensíveis, por exemplo, a um quadro de acção articulado em torno de lógicas de complementaridade que potencie ‘redes’ de equipamentos à escala metropolitana, ou que atenda ao papel das novas tecnologias de informação na promoção de novas, e alargadas, condições de acesso a equipamentos colectivos específicos.

Numa perspectiva mais associada ao facto de as mudanças de desenvolvimento e de estruturação urbana serem acompanhadas por um ambiente de progressiva redução de lógicas assistencialistas centradas na administração pública, em favor de lógicas assentes no mercado, é importante ter em atenção que a provisão de equipamentos e serviços colectivos pode envolver novos e múltiplos agentes privados. Coloca-se aqui a questão das relações institucionais como elemento central dos processos de mudança; mas também a necessidade de ter em conta o contexto mais económico (e menos social) que poderá regular a provisão de equipamentos e serviços colectivos, com eventuais efeitos perversos ao nível de situações de desfavorecimento espacial e social, e portanto, ao nível da qualidade de vida urbana.

Este conjunto de reflexões mostra que a relação existente entre ‘condições materiais colectivas’, qualidade

de vida urbana, e dinâmicas de transformação urbana, envolve múltiplas dimensões que tornam complexa a sua abordagem.

Alguns desafios

Como podem, então, os equipamentos e serviços colectivos constituir elementos de referência para assegurar padrões exigentes de qualidade de vida urbana?

Em primeiro lugar, é necessário saber articular padrões mínimos de oferta, associados à superação de situações mais carenciadas, com condições de disponibilidade adaptadas a novas práticas de consumo urbano e a exigências mais diversificadas. As questões da generalização, da diversidade e da eficiência surgem, assim, associadas. Influenciam, por isso, quer as estratégias de provisão, quer a definição de indicadores críticos.

Em segundo lugar, é importante ter em atenção os vários contextos locais. Trata-se de reconhecer que o que é importante para o bem-estar numa zona urbana específica (o bairro, a freguesia,...) pode não o ser noutra. Por outras palavras, o ‘valor’ das condições materiais colectivas para a qualidade urbana é espacialmente diferenciado. Esta distinção remete para as condições de distribuição espacial de equipamentos e serviços colectivos específicos, e para o modo como os padrões de vivência urbana se articulam com problemáticas localizadas. Tem efeitos directos na construção de sistemas de indicadores.

Em terceiro lugar, é de referir a questão da especialização em torno de equipamentos específicos. Torna-se importante enquadrar o desenvolvimento de uma lógica ‘reticular’ de provisão de equipamentos a uma escala alargada (como sejam as ‘redes’ de equipamentos à escala metropolitana), a qual se adiciona à anterior lógica de proximidade. Esta questão introduz o papel das formas de organização, de articulação, e de decisão da administração pública (local, central, sectorial) como elemento central dos processos de construção da qualidade urbana relacionados com aspectos materiais colectivos.

Mas introduz, também, a necessidade de considerar de forma mais alargada a importância da ‘infra-estrutura institucional’ nesses processos.

Merece ser salientado o papel dos diferentes tipos de agentes (público, privado, associações, ...) na provisão das condições materiais colectivas. Aos vários mecanismos de provisão de equipamentos e de serviços que lhes estão associados correspondem, também, diferentes lógicas de acesso (social, espacial). Daqui decorrem diferentes tipos de desafios do ponto de vista da intervenção pública para a qualificação urbana, nomeadamente quando estão em causa as finalidades sociais das condições de provisão. Num contexto em que os recursos públicos tendem a ser menos abundantes, estes desafios tornam-se particularmente críticos.

Refira-se, por fim, que o contributo das ‘condições materiais colectivas’ para a qualidade de vida urbana decorre também da sua utilização. Por outras palavras, não basta que constituam uma ‘propriedade’ do território, mas que representem os modos de uso da cidade, por parte dos seus cidadãos, e a avaliação que estes fazem da situação oferecida (em diferentes contextos locais). Assim, o contributo das ‘condições materiais colectivas’ para a qualidade de vida urbana não pode (não deve) ser entendido apenas a partir de indicadores básicos e da sua comparação com critérios standard de referência, muitas vezes definidos noutros contextos socio-territoriais. Por outro lado, uma tal avaliação permite detectar conflitos e construir consensos. Permite, por isso, enquadrar práticas de intervenção para a criação de condições de qualidade urbana mais ajustadas a problemáticas específicas e menos à resolução de problemas gerais.

Como comentário final decorrente deste conjunto de reflexões, deve dizer-se que são várias as leituras que podem ser feitas a partir dos resultados presentes no Sistema de Monitorização da Qualidade de Vida Urbana da cidade do Porto associados a ‘condições materiais colectivas’.

São vários, também, os desafios que se colocam ao nível da utilização de indicadores para resolver os problemas da descrição, provisão e melhoria da qualidade de vida urbana.

Bibliografia

- Ascher, F. (2000), «Postface: les mobilités et les temporalités, condensateurs des mutations urbaines», in Bonnet, M. et Desjeux, D. (Org.), *op.cit.*, p.201-214.
- Barreto, A. (2000), «Portugal e a Europa: quatro décadas», in Barreto, A (Org.), *op. cit.*, p.37-75.
- Barreto, A (Org.), *A situação social em Portugal 1960-1999: Indicadores sociais em Portugal e na União Europeia*, ICS Imprensa de Ciências Sociais, Lisboa.
- Bonnet, M. et Desjeux, D. (Org.) (2000), *Les territoires de la mobilité*, PUF, Paris.
- Bourdin, A. (2000), «Les services à la mobilité», in Bonnet, M. et Desjeux, D. (Org.), *op.cit.*, p. 95-108.
- Clark, T. e Hoggart, K. (2000), «City Governments and Their Citizens», in Hoggart, K. e Clark, T. (Eds), *op. cit.*, p. 1-24.
- Haumont, A. (2000), «Mobilité quotidienne dans la société salariale», in Bonnet, M. et Desjeux, D. (Org.), *op.cit.*, p. 141-154.
- Hoggart, K. e Clark, T. (Eds) (2000), *Citizen Responsive Government*, Research in Urban Policy, vol. 8, JAI, Elsevier Science, Amsterdam.
- INE (2002), *Inquérito à Mobilidade da População Residente: 2000*, Instituto Nacional de Estatística (DRN), Direcção Geral dos Transportes Terrestres, Porto.
- Massam, B. (2002), «Quality of Life: public planning and private living», in *Progress in Planning* 58, P. 141-227.
- Santos, L. D. e Martins, I. (2002), *A Qualidade de Vida Urbana. O caso da cidade do Porto*, Working Paper da FEP, Faculdade de Economia, Universidade do Porto.
- Silva, C. (2000), «Local Government Growth and Retrenchment in Portugal: politicization, neo-liberalism and new forms of local governance», in Hoggart, K. e Clark, T. (Eds), *op. cit.*, p. 223-242

Comentários sobre o domínio Condições Económicas

António Manuel Figueiredo . Professor Auxiliar Convidado da Faculdade de Economia da Universidade do Porto

Conceitos de referência

O sistema de monitorização da qualidade de vida urbana (SMQVU) da cidade do Porto consagra uma função de avaliação dessa qualidade organizada em quatro domínios de variáveis independentes – condições ambientais, condições materiais colectivas, condições económicas e sociedade – sendo solicitado uma análise crítica do domínio «Condições Económicas».

A matriz de indicadores considerada não explicita a função utilidade de suporte ao processo avaliativo, presumindo-se que se terá optado por uma metodologia do tipo «Quadro de Bordo actualizável em permanência», permitindo por essa via ultrapassar os problemas conhecidos e suscitados pela construção de indicadores de síntese. Por outras palavras, a discussão do valor e contributo específicos das diferentes variáveis para o objectivo qualidade de vida urbana é por esta via ultrapassado.

No entanto, embora não tenha sido construída com o objectivo do indicador-síntese de QVU, a metodologia retém a opção assumida por outros indicadores desse tipo de consagrar uma função de bem-estar em que o bem-estar material, aproximado pelas condições económicas, integra a função de bem estar mais geral, neste caso, da QVU. É nesse contexto que o comentário deve ser produzido, não ignorando, porém, que a base fornecida não é explícita sobre uma distinção que nos parece essencial quando se abordam funções de bem-estar deste tipo. Essa questão respeita à necessidade de diferenciar entre variáveis constitutivas e instrumentais da QVU. Por outras palavras, seria necessário definir um conjunto de variáveis de entre as apresentadas que constituam um fim em si em matéria de QVU, ou seja, os aspectos substantivos de enriquecimento da vida humana em espaços urbanos. Por sua vez, seria necessário identificar o conjunto de variáveis susceptíveis de contribuir para a melhoria da QVU numa dada cidade. Este aspecto instrumental é sobretudo relevante para compreender as relações de interdependência que podem estabelecer-se entre diferentes variáveis, produzindo, entre outras consequências possíveis, efeitos cumulativos de sentido progressista ou mesmo de recuo.

É com esta interrogação que se produzem os comentários sobre o domínio condições económicas, pressupondo que esse conjunto de variáveis pode ser entendido como uma condição instrumental para a QVU e não necessariamente como fazendo parte da matriz constitutiva desse conceito.

Qualidade de vida da cidade ou na cidade

O padrão de mobilidade intra-metropolitana de que a cidade do Porto constitui um dos pólos fundamentais de atracção introduz um factor relevante na apreciação dos indicadores respeitantes às condições económicas do quadro de variáveis que nos é proposto.

A grande generalidade dos indicadores apresentados coloca a questão de saber se são as condições económicas dos residentes da Cidade que estão em apreciação ou se, pelo contrário, são as condições económicas oferecidas pela Cidade à sua população activa que devem merecer análise. As duas ópticas são naturalmente complementares, mas a sua clarificação tem sido matéria de interrogação acerca do papel que a Cidade do Porto deve representar no projecto metropolitano policêntrico que caracteriza este espaço. É a qualidade de vida da cidade que nos deve interessar ou, pelo contrário, o que ela pode proporcionar em termos de geração de rendi-

mento aos que nela trabalham? Mas será que a qualidade de vida quotidiana na Cidade será indiferente aos que nela apenas trabalham? Será que as cidades que oferecem emprego relevante a não residentes estão condenadas a ser apenas sistemas de «drive-in», organizado em função dos horários de entrada e de saída?

Algumas destas questões ajudam a identificar algumas ambiguidades nos indicadores apresentados.

Rendimento e consumo

As ambiguidades acima assinaladas emergem claramente no primeiro indicador do tema «rendimento e consumo», respeitante à remuneração média mensal dos trabalhadores por conta de outrem calculada de acordo com os Quadros de Pessoal do MTS, seja a preços correntes, seja a preços constantes.

A comparação apresentada ganharia maior expressão se fosse realizada comparativamente à cidade e Área Metropolitana de Lisboa e não apenas em relação ao País. Mesmo nesse contexto de significado comparativo menos expressivo, avulta o valor comparativamente elevado da remuneração média do Porto, que deverá estar eminentemente associado ao perfil terciário da cidade e ao relevante peso que as instituições financeiras e sedes de empresas ainda assumem, apesar do conhecido e muito badalado fenómeno de perda de capacidade de decisão do terciário portuense.

A comparação com as cidades do Urban Audit peca por não estabelecer valores à paridade de poder de compra, que para efeitos de mensuração da componente económica material da QVU é de uso estritamente indispensável. A não existência de PPC para as realidades urbanas e regionais e a limitação de informação a PPC nacionais não justifica a sua não utilização na comparação, para além de ser necessário uma base de equivalência entre o rendimento médio mensal e o médio semanal dos agregados familiares.

Se a informação que resulta do indicador médio é bastante apelativa do ponto de vista da capacidade da Cidade assegurar rendimento a quem nela trabalha por conta de outrem, já o indicador de dispersão anuncia fenómenos de dualização que outros estudos de natureza mais micro têm sugerido como característicos de uma transição social de recortes ainda não totalmente estabilizados. Tal transição passa por fenómenos como o envelhecimento, o crescimento da população isolada e a estratificação espacial da Cidade em termos de condições sociais e de pobreza absoluta.

A utilização de uma medida de dispersão dos salários (não a de utilização mais generalizada, mas expressiva mesmo assim) constitui uma aproximação ao aspecto normativo da desigualdade na repartição do rendimento. Face aos valores observados, o que pode concluir-se é que a informação fornecida, em termos de bem-estar material, pela taxa média anual de crescimento de 5,5% da remuneração média dos TCO é claramente enviezada pela dispersão elevada que, em 1999, as remunerações do TCO apresentava.

Tudo leva a crer que os números evidenciam sinais de dualização de condições económicas, produzindo uma interrogação inevitável: terá sentido falar na Cidade de condições económicas médias favoráveis para a QVU ou cada vez mais a estratificação espacial nos conduzirá a diferentes padrões de qualidade de vida? Nesta perspectiva, o cruzamento de domínios de indicadores é absolutamente imprescindível. De facto, imaginando que os TCO de remuneração média mais elevada podem residir em áreas bem determinadas, será que os outros critérios de QVU estarão nesses espaços necessariamente correlacionados com as condições económicas materiais?

A evolução da incidência de pensionistas por invalidez e sobrevivência na cidade é inequívoca e vai no sentido da dualização atrás assinalada. Embora ressalvando a natureza de ratio per capita e a influência da queda demográfica da Cidade complicar a interpretação, o que se conclui é que à estabilização do número absoluto de pensionistas não tem correspondido a entrada rejuvenescedora de novos activos.

A inexistência de dados mais finos sobre a situação de exclusão social na Cidade penaliza a inferência realizada, mas a observação micro da situação observada no Centro Histórico e Baixa Portuense sugere que a disponibilização futura de tal informação complementar apontará para conclusões similares, reforçando o diagnóstico do quadro em análise.

Quanto aos indicadores de consumo, diremos aparente porque não global, na Cidade, do tipo da movimentação de Caixas Multibanco o seu potencial de proxy do consumo é penalizado por se tratar de um indicador relacionado com a população utilizadora da cidade em geral. Um indicador deste tipo para produzir informação relevante em termos de dinamismo da economia urbana teria de ser correlacionado com o comportamento de outras variáveis associadas como o das vendas no comércio a retalho e outras sedes do consumo urbano.

A ideia de segmentação social das condições de geração de rendimento na Cidade parece também emergir do indicador «número de automóveis ligeiros por 1000 habitantes». O valor elevado atingido por este indicador constitui uma evidência mais da dualização tendencial que atravessa a cidade em termos de geração de rendimento. Para além disso, tal indicador confirma que, mais tarde ou mais cedo, a cidade tem que ponderar os trade-off da acessibilidade do automóvel ligeiro e a componente ambiental de preservação da qualidade do ar (ambiente urbano).

Dinamismo económico

Este é o grupo de variáveis mais débil, já que estamos perante indicadores que são sucedâneos remotos de um conjunto efectivo de indicadores sobre o dinamismo económico urbano.

De facto, sobretudo os indicadores seleccionados «vendas de combustíveis» e «passageiros em voos comerciais» apresentam uma relação de ambiguidade com o dinamismo económico da Cidade, na medida em que reflectem dinâmicas de natureza mais propriamente regional do que associadas à Cidade em si considerada. Para além disso, quanto à variável «despesa total do Município por 1000 habitantes» é discutível a sua associação ao domínio do dinamismo económico, devendo, na nossa perspectiva, ser mais entendida como uma variável de contexto da intervenção pública na Cidade, podendo quando muito ser aperfeiçoado no sentido de individualizar as despesas de investimento por 1000 habitantes em detrimento da despesa total.

O comportamento evolutivo da venda de combustíveis, com quebra tendencial observada a partir de 1996 e sem comportamento similar na região Norte e no Continente, ilustra bem as dificuldades de associar esta evolução a uma explicação consistente em termos de dinamismo económico urbano. A contiguidade do indicador com aspectos metropolitanos e regionais e a sua vulnerabilidade ao facto de na cidade densa haver limites à reprodução de postos de venda de combustíveis.

As ambiguidades prolongam-se no caso do indicador do número de passageiros em voos comerciais, o qual tem seguramente a natureza de indicador regional, aliás corroborado pelo lugar que o Aeroporto de Sá Carneiro ocupa, na generalidade dos diagnósticos estratégicos disponíveis, como o principal factor de internacionalização da AMP e da região urbano-industrial que a envolve.

Em síntese, dadas as conhecidas dificuldades de medida do produto em unidades territoriais inferiores a NUTE II, a procura de um indicador de síntese sobre o comportamento do emprego total na Cidade do Porto parece-nos ser uma via mais promissora e consistente do que a solução encontrada em matéria de captação das tendências de evolução do dinamismo económico na Cidade. Quando se fala de um indicador sobre o emprego total, não se ignora o tema do mercado de trabalho que consta do domínio das condições económicas, aí calculado para os momentos censitários. O que se pretende com esta referência é vincar a necessidade da procura de uma proxy consistente para o comportamento conjuntural e estrutural do emprego na Cidade, para a qual os momentos censitários não são obviamente suficientes.

Mercado de trabalho

Do ponto de vista estrutural e não como indicador de dinamismo económico, o tema «mercado de trabalho» confirma, face aos indicadores apresentados, diagnósticos anteriores sobre o perfil do Porto como cidade fortemente empregadora de um vasto espaço de influência. Também aqui

a comparação com a cidade de Lisboa e AML seria mais elucidativa do que a opção seguida, sobretudo porque permitiria uma outra representação do perfil da Cidade em contraponto ao único território que se lhe pode comparar neste domínio.

Do ponto de vista da informação que o indicador «postos de trabalho» pode assegurar, julgamos que, mais do que a sua apresentação por 1000 habitantes, é fundamental fornecer dados sobre o comportamento dinâmico do emprego em termos absolutos, já que se considera que, face à exiguidade de informação disponível sobre este domínio, a evolução desta variável é crucial para seguir a dinâmica económica urbana. Consideramos a evolução do emprego a mais segura proxy para o crescimento económico urbano, sobretudo num contexto em que o mercado de trabalho continua a apresentar um comportamento marcadamente cíclico.

A estrutura de qualificações que os dados do TCO permitem antever surge fortemente correlacionada com o comportamento da remuneração média anteriormente analisada. De novo aqui a comparação com a Cidade e AML seria mais sugestiva. De qualquer modo, o indicador evidencia uma imagem de marca para a Cidade, embora não necessariamente idêntica do ponto de vista da população residente, já que os dados apresentados, pressupõe-se, respeitam a TCO não necessariamente residentes na Cidade.

A este respeito, seria extremamente relevante avaliar de que modo a evolução da estrutura de qualificações está ligada a um processo de recomposição da Cidade. Os diagnósticos disponíveis sobre áreas espaciais determinadas da Cidade, por exemplo Baixa Portuense e zona ocidental, sugerem que a função residencial está a veicular processos intensos de recomposição social na Cidade, os quais mais tarde ou mais cedo determinarão novos contextos em matéria de eleições locais e nacionais. Na verdade, o acompanhamento dos novos padrões habitacionais na Cidade sugere que a renovação da função residencial estará a processar-se com reflexos na recomposição social urbana. Os estratos de rendimentos mais elevados estarão a assegurar a parte mais relevante dos novos fluxos, o que em si pode ser entendido como um factor de competitividade urbana. No entanto, o modelo de Cidade coesa e socialmente diversificada poderá estar irreversivelmente a perder-se com riscos acrescidos de dualização e segmentação urbana. Também por esta via, o projecto assumido de revitalização da Baixa Portuense nos parece ser uma aposta bem conseguida, sobretudo quando analisado à luz dos indicadores agora disponibilizados.

Quanto aos dados sobre a evolução do desemprego registado, confirmam-se as perspectivas dos diagnósticos mais ou menos negros que se conheciam. A realidade estrutural da AMP é, nesta matéria, inequivocamente desfavorável no plano comparativo nacional e a Cidade irá, mais tarde ou mais cedo, ressentir-se desse facto, apesar de ser visível um contexto menos desfavorável na Cidade em termos de estrutura do desemprego registado. O processo inacabado de terciarização que a AMP apresenta, o peso das formas de emprego atípico e precário e a existência de focos de declínio industrial puro e duro explicam a maior incidência que o ajustamento estrutural e recessivo tem determinado na AMP.

Do ponto de vista futuro, será fundamental observar, em contexto de retoma anunciada, o comportamento do desemprego registado na Cidade e na AMP. Até ao momento, os economistas do mercado de trabalho têm, fundamentadamente, assinalado a fraca expressão do desemprego estrutural em Portugal. Convém, no entanto, não perder de vista que é admissível a emergência de focos localizados dessa variante de desemprego, atendendo sobretudo à segmentação que a não mobilidade plena do trabalho implica e a focos localizados de declínio industrial.

Mercado de habitação

A interpretação dos indicadores apresentados conduz-nos à seguinte conclusão de síntese: Tendo em conta que o padrão de terciarização da Cidade do Porto em termos de serviços de alto valor acrescentado não se assemelha ao de Lisboa, a evolução comparativa do custo médio de aquisição de habitação no Porto não pode deixar de ser encarado como um factor fortemente desfavorável em termos de competitividade urbana.

Por outras palavras, a evolução do preço médio de aquisição, longe de ser a consequência natural de uma

procura intensa de imobiliário superior por parte de serviços de alto valor acrescentado, estará a ser o resultado de uma procura rentista, sem reflexos assinaláveis na estrutura terciária da Cidade.

Esta questão é relevante porque vem ao encontro de ideias que tenho desenvolvido noutros textos e que se prende com a evolução não regulada que os preços de alguns bens não transaccionáveis apresentam na economia portuguesa e designadamente no Porto. Por outras palavras, a evolução do custo de aquisição de habitação no Porto reflecte um comportamento estrutural que não corresponde ao nível de desenvolvimento económico da Região e às suas repercussões em termos de preços relativos, constituindo um factor penalizador da competitividade urbana.

Uma outra interpretação deste valor seria que existe um número suficientemente representativo de famílias e empresas que estariam dispostos a suportar preços de aquisição elevados na justa medida das amenidades de localização e enquadramento que determinadas áreas da Cidade possibilitam. Chama-se a atenção para a relevância da gestão urbanística como factor amplificador desta interpretação virtuosa. Porém, observam-se hoje exemplos de degradação urbanística de áreas nobres que longe de potenciar a interpretação virtuosa, antes reforçam a perspectiva mais pessimista.

Uma síntese final

Os indicadores apresentados possibilitam a abertura de uma larga reflexão sobre o carácter constitutivo ou instrumental que as condições económicas devem assumir na função Qualidade de Vida Urbana.

Um esforço de compressão do número de indicadores apresentados tenderia a melhorar a percepção do alcance dessa componente da QVU, categorizando-os em indicadores de base urbana mais restrita e em indicadores de base regional e metropolitana.

A procura de um indicador de síntese sobre a evolução conjuntural e estrutural do emprego parecer ser uma prioridade determinante.

Multiplicam-se os sinais de dualização e de recomposição social da Cidade sem que os impactos favoráveis dessa recomposição em termos de competitividade urbana sejam notórios.

Comentários sobre o domínio Sociedade

José Madureira Pinto . Professor Catedrático da Faculdade de Economia da Universidade do Porto
Virgílio Borges Pereira . Professor Auxiliar da Faculdade de Letras da Universidade do Porto

Observações prévias

Antes dos comentários acerca dos diversos temas integrados no domínio «Sociedade», justificam-se as seguintes observações:

Ao longo dos comentários propostos foram frequentemente invocados indicadores que, no documento apresentado, surgem integrados noutros domínios e temas. Tal opção, que não deve surpreender, conhecidas que são as interrelações entre componentes dos fenómenos sociais, permitirá, cremos nós, melhorar a leitura que, a partir do sistema de monitorização, poderá ser feita da «Sociedade» portuense.

Não nos coibimos de, em quase todos os temas, sugerir indicadores complementares relativamente aos que são apresentados no documento sob apreciação. Tal opção, que em todos os casos procurámos fundamentar, poderá contribuir para, no futuro, se alcançar, sem perda de operacionalidade, um conhecimento mais aperfeiçoado acerca das dinâmicas sociais da cidade. Admite-se, ainda assim, que as propostas apresentadas possam colidir com as exigências de contenção e síntese impostas por sistemas de monitorização com estas características.

Tema «População»

O primeiro indicador seleccionado no tema «População» – «Nados vivos por mil habitantes» – contribui para a análise de algumas dinâmicas sociais do Porto.

De facto, com ligeiras oscilações ocorridas sobretudo no fim da década de 1990, o indicador em causa aponta para níveis de natalidade baixos, quer em relação à Região Norte, que apresenta valores relativamente elevados no contexto nacional, quer em relação ao conjunto do País. Ora, este comportamento da natalidade no Porto é, em parte, consequência de um traço bem documentado da demografia da cidade: a tendência de diminuição da sua população residente nas últimas décadas, imputável ela própria à saída regular de população adulta-jovem sobretudo em direcção a concelhos da Área Metropolitana. Tal comportamento está associado ao fenómeno que se tem designado por «envelhecimento na base» da pirâmide etária, ou seja, a redução tendencial das camadas mais jovens da população. Mas a diminuição da vitalidade demográfica do Porto está ligada a outro processo, o do envelhecimento populacional propriamente dito, que, por sua vez, tem correspondência no aumento do peso relativo do topo da pirâmide.

Visto à luz do indicador «Proporção de idosos» (65 e mais anos e/ou 75 e mais anos), a cidade caracteriza-se por valores de envelhecimento significativamente mais elevados do que os da Área Metropolitana, da Região do Norte e do País. De resto, pode registar-se que, em certas freguesias da cidade, os valores de envelhecimento encontrados são, surpreendentemente, semelhantes àqueles que se verificam nas regiões economicamente mais deprimidas do interior.

Se, à partida, esta característica não se distingue muito daquilo que, a este nível, se encontra em vários países desenvolvidos (nomeadamente na Europa), também não deve deixar de ser tido em conta que, para determinados segmentos populacionais, a conjugação de índices elevados de envelhecimento com escassez de recursos económicos e falta de equipamentos sociais de apoio à terceira idade pode significar níveis de qualidade de vida muito precários.

Chama-se, então, a atenção para o interesse que pode haver no cruzamento de indicadores deste tipo com os que, no sistema de monitorização proposto, surgem no domínio «Condições materiais colectivas» e, em particular, no tema «Equipamentos sociais e de saúde» (p. e., «Capacidade dos lares e centros de dia e apoio domiciliário por mil habitantes»).

De igual modo, a articulação destes mesmos indicadores com informação relativa à morfologia das famílias e, especificamente, ao «Número de famílias unipessoais com idosos de 65 e mais anos» (disponibilizado pelo INE) permitiria aprofundar o conhecimento das condições de vida deste grupo etário. Estes exercícios, quando reportados às diferentes zonas da cidade consideradas neste sistema de monitorização, possibilitarão assinalar certamente problemas e formas de intervenção relevantes.

O indicador «Estrangeiros residentes» será pertinente para apurar o impacto do processo imigratório que, nos últimos anos, envolveu a sociedade portuguesa e, necessariamente, também o Porto. Não sendo possível reunir este tipo de informação a nível concelhio, como aliás é referido no documento em apreço, sugere-se que o sistema de monitorização aprofunde uma relação com o projecto «Porto de Partida – Porto de chegada», de modo a especificar, através de outros indicadores, a dimensão quantitativa do fenómeno, bem como as suas implicações em termos de integração/ exclusão social.

Tema «Educação»

Os indicadores respeitantes ao tema «Educação» que foram seleccionados permitem uma boa abordagem da «capacidade instalada» na cidade em matéria de formação de competências de elevado nível – factor considerado muito relevante quando, na literatura da especialidade e tendo em contas as especificidades da chamada «sociedade do conhecimento», se reflecte, hoje, sobre hierarquia urbana⁵.

Os números apresentados revelam a posição privilegiada da cidade do Porto no contexto nacional, embora também sugiram que, na comparação com centros urbanos europeus com oferta no ensino superior, essa posição é relativamente modesta.

Uma tal circunstância não é certamente alheia ao facto de a «Taxa de saída precoce», também contemplada por este sistema de monitorização, apresentar valores muito elevados, ainda que menores do que aqueles que caracterizam o País e a Área Metropolitana. A referida «Taxa de saída precoce» remete ainda para um dos traços que, nas comparações internacionais, mais penalizam o País: o ritmo relativamente reduzido de qualificação das populações residente e activa em Portugal, que, aliás, pode ser aferido por indicadores contemplados noutros domínios deste sistema de monitorização (ver, p. e., «Mercado de trabalho»).

Dadas as especificidades da sociedade portuguesa em matéria de progressão da escolarização básica, e sem sair daquilo que nos parece ser uma dimensão relevante da qualidade de vida dos cidadãos, veríamos vantagem em incluir no sistema de monitorização o indicador «Taxa de analfabetismo» e o indicador «Taxa de saída antecipada» (indivíduos dos 18 aos 24 anos que saíram da escola antes de completar a escolaridade obrigatória, por cada 100 indivíduos da mesma faixa etária).

Segundo o Censo 2001, a «Taxa de analfabetismo» no País, embora em decréscimo, mantém-se, à luz de comparações intra-europeias, num patamar relativamente elevado – 9%. A Área Metropolitana do Porto apresenta um valor inferior ao País, situando-se nos 5,3%, enquanto a cidade do Porto apresenta a taxa de 4,8% nos últimos dois Censos.

Sabendo-se que o valor da «Taxa de saída antecipada» atingia em 2001, para o conjunto do País, o elevado valor de 24,6%, está à vista a importância que a reunião de informação a este respeito poderá ter para o conhecimento da situação educativa específica do Porto: muitas das trajectórias de vulnerabilidade e exclusão social

⁵ Ver, p. e., Manuel Castells – *A era da informação: economia, sociedade e cultura*, volume 1 («A sociedade em rede»), Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, 2002.

em meio urbano iniciam-se, precisamente, com o abandono do sistema educativo antes de estar concluída a escolaridade obrigatória; por outro lado, um dos padrões de mobilidade ascendente predominantes na sociedade portuguesa passa por carreiras escolares bem sucedidas de crianças e jovens de origem popular.

Tema «Dinâmica cultural»

Em relação ao tema «dinâmica cultural», justificam-se duas observações prévias. A primeira aponta para a necessidade de conjugar os indicadores seleccionados neste tema (reportados essencialmente à amplitude da *procura* ou dos públicos da cultura) com «Bibliotecas de acesso ao público» e «Galerias de arte e museus», «por mil habitantes», que estão considerados no domínio «Condições materiais colectivas»/tema «Equipamentos culturais» e que remetem, por seu turno, para as condições infra-estruturais da *oferta* cultural.

A segunda observação diz respeito ao facto de, tendo-se optado por não incluir no sistema de monitorização sessões de programação comercial normal de cinema, se perder a oportunidade de analisar um fenómeno dos mais citados pela literatura da especialidade, que é o do retorno em força às salas de cinema, nomeadamente nas camadas juvenis, em articulação com estilos de vida muito centrados numa «cultura de saídas»⁶.

É claro que, por razões conhecidas, o Porto vem perdendo as suas salas de cinema tradicionais. Em contrapartida, os concelhos limítrofes da Área Metropolitana situam-se a este respeito em patamares mais favoráveis. Os números de espectadores de cinema em salas comerciais que se apurassem revelariam, então, contrastes flagrantes, mostrando debilidades específicas da cidade do Porto e a emergência de espaços de polarização de actividades culturais na periferia da cidade que seria importante não perder de vista.

Não obstante esta fragilidade, o Porto continua a ser, à luz dos indicadores seleccionados neste tema, uma referência notável quando comparado com a realidade da Área Metropolitana e de toda a região do Norte do País. Pode mesmo arriscar-se a ideia de que a centralidade do Porto se deve, hoje em grande medida, à capacidade que a cidade continua a revelar no plano da oferta cultural. De resto, uma oferta que se pode ver sustentada pela presença, já assinalada, de uma população estudantil de nível superior com amplitude considerável.

Tema «participação cívica»

No tema «Participação cívica» recolhe-se informação fornecida por cinco indicadores, o que, desde logo, é um facto a salientar, uma vez que a dimensão em causa é habitualmente considerada como assaz resistente à operacionalização.

Dois desses indicadores – «Votantes que exerceram o direito de voto nos últimos quatro actos eleitorais» e «Mulheres eleitas para órgãos municipais» – permitem uma boa primeira aproximação ao modo como os cidadãos se relacionam com o sistema político instituído.

Os três restantes – «Associações desportivas», «Associações culturais e recreativas» e «Associações de voluntariado» por mil habitantes –, remetem-nos para formas de organização dos cidadãos que, embora distanciadas do jogo político formal, fomentam a sua participação na vida cívica e na constituição do espaço público.

Quanto ao relacionamento com o sistema político, há a destacar, face aos números apresentados, a posição relativamente desfavorável que a cidade e o País têm nas comparações com os valores europeus no que diz respeito ao índice de envolvimento em eleições. Deve, no entanto, assinalar-se que os valores em causa podem estar artificialmente deflacionados por desactualização dos cadernos eleitorais. Ainda assim, olhando para o panorama da participação política segundo as grandes zonas da cidade consideradas, é patente que, quer o

⁶ Ver, entre muitos outros, António Teixeira Fernandes (Coordenador) – *Estudantes do ensino superior no Porto. Representações e práticas culturais*, Porto, Edições Afrontamento/Porto 2001, 2001, capítulo 5.

centro tradicional, quer sobretudo o centro histórico, e até, ultimamente, a zona oriental, vêm apresentando índices de participação baixos. Características, já aqui referenciadas, como o envelhecimento, ajudarão a explicar a retracção das populações em causa face aos eventos político-eleitorais.

Quanto à incidência do associativismo na vida da cidade que, segundo outros estudos efectuados⁷, apresenta valores superiores aos sugeridos por este documento, vale a pena sublinhar a importância que ele pode ter no enquadramento e enriquecimento dos quotidianos dos grupos sociais mais desfavorecidos. A este respeito, não deve ser ignorada a importância de associações e outras organizações ligadas às instituições religiosas que, no Porto, são muito numerosas e especialmente próximas da vida das populações. Uma vez que o indicador «Associações culturais e recreativas por mil habitantes» aponta uma elevada presença do associativismo em zonas da cidade mais fragilizadas do ponto de vista social, fica à vista toda a oportunidade e pertinência de uma intervenção de apoio ao tecido associativo local.

Tema «Saúde»

No tema «Saúde» considera-se exclusivamente um indicador «Taxa de mortalidade precoce». Trata-se, sem dúvida, de uma medida reveladora de um conjunto de factores sociais que interferem nas condições de saúde dos habitantes. Como o relatório aliás sugere, factores como condições de habitação, de salubridade e de poluição criam probabilidades desiguais de contracção de doenças e de outras vulnerabilidades físicas, verificando-se numa cidade como o Porto que isso se traduz por diferenças significativas de mortalidade precoce conforme as zonas, socialmente diferenciadas, de residência.

A consideração destes aspectos da realidade portuense não perde importância, ao contrário do que possa parecer, pelo facto de existir na cidade, em termos de equipamentos de saúde (ver tema «Equipamentos sociais e de saúde» deste sistema de monitorização), uma situação de algum modo privilegiada no contexto do País.

Não é pelo facto de o posicionamento da cidade ser vantajoso, quando visto através de indicadores quantitativos relativos aos equipamentos de saúde, que o apoio médico de qualidade às populações mais carenciadas fica garantido. Daí vermos interesse em considerar neste tema a existência de indicadores complementares, tais como «Consultas efectuadas nos centros de saúde e extensões por especialidade» ou «Causas de morte por sexo e grupo etário segundo a freguesia», que se podem obter através do INE (nomeadamente, nas *Estatísticas da Saúde*). A identificação de patologias mais capazes de revelar os aspectos do quotidiano das populações contribuiria para aprofundar a análise da sua qualidade de vida.

Tema «Segurança»

Dada a complexidade das sociedades contemporâneas e os factores de insegurança e risco que nelas se têm gerado, o tema «Segurança» muito dificilmente poderá ser tratado através de um número reduzido de indicadores.

É verdade que quer a incidência de acidentes de viação, quer os índices de criminalidade se apresentam como medidas incontornáveis das condições de segurança de populações urbanas e, portanto, faz sentido que a eles tenha sido dado destaque neste sistema.

Enquanto o primeiro nos coloca perante a emergência dos riscos decorrentes do desenvolvimento tecnológico e do acréscimo da mobilidade das populações (os quais, na literatura sobre a «sociedade de risco», são objecto de abundante reflexão), já o segundo pode ser um bom revelador de disfuncionamentos e desigualda-

⁷ Cf. A propósito, António Teixeira Fernandes e outros – *Práticas e aspirações culturais. Os estudantes da cidade do Porto*, Porto, Edições Afrontamento/Câmara Municipal do Porto, 1998, especialmente Anexos I a XV.

des inscritos na estrutura social – o que, aliás, deveria afastar leituras eminentemente ideológicas sobre a *perigosidade* «intrínseca» de certos grupos sociais.

Sabe-se que a existência de desequilíbrios acentuados em termos de acesso ao emprego e a habitação condigna, as assimetrias na distribuição de rendimento, para não falar já dos próprios contrastes regionais de desenvolvimento que se têm traduzido em Portugal por migrações para o espaço urbano volumosas e pouco integradas, constituem factores de anomia e de propensão à desviância que, por sua vez, não podem deixar de ter incidência nas diferentes formas de criminalidade.

Os números apresentados dão a entender que o Porto é, nesta perspectiva, uma cidade relativamente segura, já que a taxa de criminalidade por mil habitantes se situa em patamar substancialmente mais baixo do que o do valor médio apontado pelo Urban Audit. Ainda assim, alguma atenção deve ser dada, mais uma vez, ao facto de haver oscilações não desprezíveis no interior do concelho.

Pela leitura do documento, conclui-se que a base de dados e a metodologia utilizadas na construção do índice de criminalidade permitem uma análise fina da complexidade do fenómeno, decompondo a referida criminalidade em várias sub-dimensões relevantes. Assim sendo, é de aguardar que, no futuro, o estudo sobre esta questão se aprofunde, permitindo discernir tão claramente quanto possível entre lugares de ocorrência do crime e origem geográfica e social dos seus autores.

Tema «Problemas sociais»

Pela leitura do texto referente ao tema «Problemas sociais», fica-se com a impressão de que terá havido a intenção de reunir aqui alguns dos aspectos que, nas sociedades contemporâneas, remetem para processos de grande vulnerabilização e exclusão social.

E a verdade é que, na literatura da especialidade⁸, nomeadamente aquela que se tem debruçado sobre a realidade portuguesa, não deixa de ser feita referência aprofundada aos problemas destacados neste documento, a saber: a toxicodependência (aqui captada através do indicador «Utentes activos dos CAT») e a dificuldade de acesso a condições mínimas de habitação (aqui captada através dos indicadores «Pedidos para habitação social» e «Sem abrigo»).

Acontece que, no Porto, e tal como decorre de estudos realizados, no âmbito da própria Câmara Municipal, sobre habitação social e «ilhas»⁹, existe um segmento considerável da população da cidade que reside em contextos atravessados, ainda que não homogeneamente, por problemas sociais específicos. A leitura dos referidos estudos conduzirá facilmente à identificação de indicadores (por exemplo: «proporção de residentes com rendimento superior ao salário mínimo nacional») que completariam seguramente com vantagem a informação usada neste tema («Pedidos para habitação social»).

A literatura sobre o problema da exclusão social regista também, como factores de vulnerabilidade relevantes, o desemprego e o acesso a fontes de rendimento particularmente precários.

Ora, no sistema de monitorização proposto, podemos encontrar, no domínio «Condições económicas», indicadores que seria útil ter em conta ao identificar os «Problemas sociais» da cidade. Referimo-nos concretamente a «Desempregados inscritos nos centros de emprego» (Tema «Mercado de trabalho») e a «Pensionistas por invalidez e sobrevivência por mil habitantes» (Tema «Rendimento e consumo»).

Enquanto o primeiro, sobretudo se conjugado com a incidência de desemprego de longa duração, nos põe perante a relação dos indivíduos e das famílias com o trabalho – uma dimensão que, nas nossas sociedades, continua a marcar profundamente as condições objectivas e subjectivas dos seus quotidianos –, já o segundo

⁸ Cf. a propósito, e entre vários outros trabalhos, João Ferreira de Almeida e outros – *Exclusão social. Factores e tipos de pobreza em Portugal*, Oeiras, Celta, 1992.

⁹ Cf. Manuel Pimenta e outros – *Estudo socioeconómico da habitação social*, Porto, Câmara Municipal do Porto, 2001 e Manuel Pimenta e outros – *As «ilhas» do Porto. Estudo socioeconómico*, Porto, Câmara Municipal do Porto, 2001.

alerta-nos para a eventualidade de, entre os mais idosos, se verificarem situações de carência extrema de recursos, dados os níveis normalmente muito baixos das pensões auferidas. Uma vez que, como vimos, o envelhecimento marca cada vez mais a população residente do Porto, haveria vantagem em não perder de vista, na secção dedicada a «Problemas sociais», este último indicador.

Comentário final

A conjugação dos indicadores propostos pelo sistema de monitorização com os que foram sugeridos neste comentário permitirão, cremos nós, compor uma imagem global razoavelmente nítida da «Sociedade» portuense.

Trata-se, como vimos, de uma cidade duplamente envelhecida, constituindo, aliás, o envelhecimento no topo uma das suas mais relevantes propriedades sociais. Verificámos, ao longo deste comentário, que a análise cruzada dos indicadores de envelhecimento demográfico com outros mais aptos a restituir as condições de enquadramento e apoio social aos mais idosos nos revela a existência, no Porto, de uma terceira idade frequentemente muito dependente e empobrecida.

A repulsão demográfica, nomeadamente de adultos-jovens, tem igualmente marcado o perfil social da cidade e sobretudo o de algumas das suas zonas, o que torna compreensível o carácter recorrente de preocupações como as que passam pela revitalização demográfica e económica da «Baixa».

As tendências de desindustrialização, não compensadas por uma terciarização qualificada, vêm impondo à cidade constrangimentos variados, sendo que o desemprego constitui, porventura, uma das suas facetas mais preocupantes. Se tivermos em conta que este desemprego atinge muitas vezes populações afectadas por deficientes condições de habitação, elas próprias propiciadoras de problemas sociais sérios, então, podemos encontrar na cidade complexos de factores que induzem níveis de qualidade de vida muito deficientes, quando não pobreza e exclusão.

Tal não impede que a cidade do Porto continue a ser um pólo importante à escala da região e do próprio País em termos de dinâmicas culturais e de oportunidades de formação de nível superior. Como também não é impeditiva de uma relativamente consolidada prática de participação associativa, factor não despendendo quando se tem de encarar os problemas da mobilização para o desenvolvimento.

Assim sendo, a visão sobre a «Sociedade» portuense e sobretudo sobre a sua projecção no futuro não tem de ser pessimista. Há desafios sérios, mas com solução.