
IV CONFERÊNCIA P3DT
Descentralização & Desenvolvimento
Ermesinde, 11 e 12 de abril de 2019

**Medir a qualidade de vida dos cidadãos: uma abordagem territorial
para repensar as políticas públicas**

Matos, F.^(a), Marques, T.^(b), Maia, C.^(c), Saraiva, M.^(d), Ferreira, M.^(e), Ribeiro, D.^(f)

^(a) CEGOT/FLUP, fmatos@letras.up.pt

^(b) CEGOT/FLUP, teresasamarques@gmail.com

^(c) CEGOT/FLUP, catarina.maia2@gmail.com

^(d) CEGOT/FLUP, miguelmsaraiva@gmail.com

^(e) FLUP, marcioferreira16@hotmail.com

^(f) FLUP, mrcotgeo@gmail.com

Resumo

Refletir a descentralização e o desenvolvimento passa, invariavelmente, por analisar as atuais oportunidades de vida que os diferentes territórios proporcionam aos seus residentes. Proporcionar igualdade de oportunidade significa reduzir as atuais disparidades geográficas e sociais através de mecanismos de política que garantam direitos iguais a todos os cidadãos, independentemente do local de residência.

Esta investigação visa identificar as disparidades geográficas a nível nacional tendo em vista detetar as problemáticas que põem em causa a qualidade de vida e a igualdade de oportunidades. Isto também significa identificar os principais domínios de política que devem ser desencadeados em face das disparidades detetadas.

Em termos metodológicos, construiu-se uma base de dados geográfica, à escala concelhia, organizada em várias dimensões analíticas, e aplicou-se uma análise multivariada. Em termos de resultados, foi identificada uma tipologia territorial que sintetiza a oferta de condições e oportunidades de vida.

Palavras-chave: desenvolvimento, disparidades geográficas, qualidade de vida, igualdade de oportunidades, políticas públicas

1. Introdução

A agenda política a nível da UE acentua cada vez mais a importância da dimensão social da Europa na coesão e convergência. Atualmente, é uma prioridade estratégica identificar os mecanismos de atuação das determinantes da qualidade de vida urbana, e avaliar os respetivos efeitos nas dimensões temporal e espacial. Desta forma, reforça-se o conhecimento sobre os problemas locais, articula-se os interesses individuais e coletivos, potencia-se a atuação dos diversos atores e sustentam-se medidas de política mais integradoras e potenciadoras de qualidade de vida e bem-estar. O Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT, 2017), atualmente em discussão pública na Assembleia da República, afirma que o reforço da solidariedade e da equidade territoriais significa reduzir as disparidades geográficas e sociais através

de mecanismos de política que garantam direitos iguais a todos os cidadãos, independentemente de residirem em áreas centrais ou periféricas ou com diferentes graus de desenvolvimento ou expostas a diferentes riscos.

Esta temática representa um amplo campo de análise para a comunidade científica, que se liga a uma preocupação central dos poderes políticos e dos cidadãos. Para planejar e intervir eficazmente, torna-se necessário que a investigação repense as formas de organizar a vida coletiva e forneça conhecimentos de suporte às tomadas de decisão.

O atual debate público em torno da necessidade de se adotarem políticas públicas mais articuladas e novos modelos de governança oferece, indiscutivelmente, uma grande oportunidade para se colocar a qualidade de vida no centro da tomada de decisão e para se garantir a sua avaliação e monitorização aos diferentes níveis de administração do território. Para os responsáveis políticos, este tipo de práticas poderá trazer ganhos em matéria de eficácia e eficiência, mas também, de cultura democrática, aportando transparência e responsabilização. Do ponto de vista técnico, a resposta a este desafio coloca algumas questões: como operacionalizar a noção de qualidade de vida e bem-estar e, sobretudo, medi-la, dada a complexidade das problemáticas em causa.

Apesar de todos os esforços de conceptualização da noção de qualidade de vida e de formulação de medidas, reconhece-se que há ainda muito a fazer no sentido de tornar os seus resultados mais úteis e influentes nos processos de tomada de decisão técnica e política, às mais diversas escalas. E essa aposta explica o conjunto de iniciativas que têm vindo a surgir, nomeadamente o Relatório Stiglitz (Stiglitz, Sen & Fitoussi, 2009), a iniciativa da Comissão Europeia *Beyond GDP*¹ (Comissão das Comunidades Europeias, 2009), assim como, o desenvolvimento de metas e indicadores sociais para a Estratégia Europa 2020, para além das iniciativas *How's Life*² (OCDE, 2017) and *Better Life Index*³ da OCDE (OCDE, 2017) ou ainda os relatórios anuais divulgados pelas Nações Unidas, WER *World Happiness Report* (o último de 2018), onde têm participado ativamente várias instituições internacionais, a comunidade académica, governos a diferentes escalas e muitas organizações não-governamentais.

Em Portugal, constata-se que a atividade corrente de planeamento urbano e local e as tomadas de decisão política não incorporam suficientemente estas preocupações. Desde logo, não são sistematicamente tidos em conta os impactos na qualidade de vida das populações das medidas de política e dos projetos de intervenção que, na generalidade dos casos, continuam a ser

¹ http://ec.europa.eu/environment/beyond_gdp/background_en.html

² <http://www.oecd.org/statistics/better-life-initiative.htm>

³ <http://www.oecdbetterlifeindex.org/>

concebidos e avaliados segundo lógicas exclusivamente sectoriais, esquecendo perspectivas mais abrangentes de valorização do bem-estar dos indivíduos e das comunidades. Observa-se que há ainda um longo caminho a percorrer no que toca ao desenvolvimento de instrumentos que possam, na prática, ajudar a melhor orientar as políticas nessa direção e a avaliar o seu desempenho efetivo (OCDE, 2017).

Estamos diante de um ressurgimento do papel dos sistemas de indicadores sociais como forma de: i) identificar as tendências de mudança que afetam as sociedades e, particularmente, as vidas dos cidadãos; ii) produzir dados e conhecimentos necessários para apoiar a ação política; iii) medir o impacto das políticas nos diferentes domínios da vida e na sua relação causal inter-estabelecida (Marques, 2004; Martins, 2011). Apesar de todos os avanços na conceituação da noção de qualidade de vida e na formulação de medidas de avaliação do bem-estar, reconhece-se que ainda há muito a ser feito para tornar os resultados verdadeiramente úteis e aplicáveis nos processos de governança dos territórios, em diferentes escalas. O objetivo do nosso trabalho foi identificar perfis territoriais de avaliação de condições e oportunidades de vida, através de um conjunto de indicadores aplicados a todos os municípios portugueses. É um primeiro teste metodológico de um projeto de investigação em curso.

2. Metodologia

Para a identificação dos perfis territoriais da oferta de condições e oportunidades de vida construiu-se uma base de dados geográfica com cerca de vinte indicadores à escala concelhia. Os indicadores foram organizados em várias dimensões analíticas: acesso e condições de habitabilidade, oferta de serviços de educação, saúde e apoio social, emprego, níveis de vida, ambiente, segurança e presença de grupos vulneráveis.

Os procedimentos efetuados foram os seguintes: i) os indicadores foram construídos e depois cartografados e classificados em 5 classes (método do *natural break*); ii) posteriormente, os dados foram categorizados segundo as classes identificadas na cartografia; iii) em seguida, a base de dados foi objeto de uma Análise de Correspondências Múltiplas (ACM); iv) após a realização da ACM foi aplicada uma análise classificatória (clusters *K-means*); v) por fim, os resultados foram mapeados. A técnica assume as modalidades das variáveis e considera as unidades geográficas semelhantes se tiverem um número razoável de modalidades comuns.

3. Análise dos Resultados

Considerando a metodologia descrita, avançou-se para uma diferenciação territorial tendo em conta a oferta de condições e desta forma oportunidades de vida aos cidadãos (residentes nas áreas urbanas ou nas suas envolventes). Procurou-se assim incorporar e sistematizar alguns dos domínios analisados: as vulnerabilidades sociais; as oportunidades de emprego e rendimento; os serviços de interesse geral de saúde, educação e apoio social; as condições de habitabilidade e os contextos ambientais e de segurança.

Este exercício foi desenvolvido no âmbito das análises efetuadas para o diagnóstico do PNPO (2017), atualmente em discussão na Assembleia da República. A síntese elaborada permite identificar problemáticas de base territorial preocupantes, exigindo políticas direcionadas aos problemas detetados. Assim, foi possível chegar a seis perfis territoriais distintos (Figura 1):

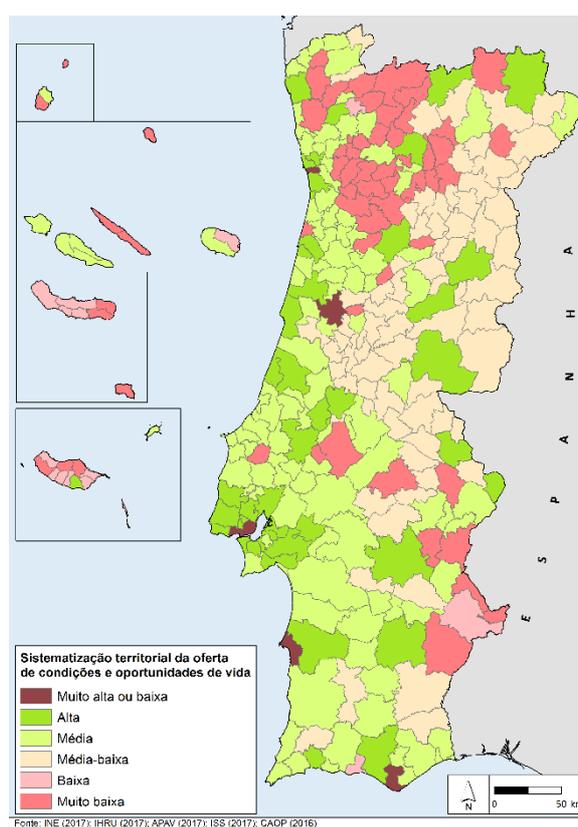


Figura 1: Sistematização territorial da oferta de condições e oportunidades de vida
Fonte: PNPO (2017). Sistematização elaborada pelo CEGOT.UP; fonte dos dados: INE (2017); IHRU (2017); APAV (2017); ISS (2017)

- **Um perfil territorial marcado por uma dualidade de oportunidades: uns residentes acedem a uma forte oferta de oportunidades de vida enquanto outros residentes têm carências e baixas oportunidades.** Esta categoria prevalece nos

concelhos de Lisboa, Porto, Coimbra, Sines e Faro. Por um lado, existem residentes com uma alta escolaridade superior, com salários mensais elevados e com um forte poder de compra (e com um poder de compra). Os beneficiários do Complemento Solidário para Idosos (CSI) têm uma fraca proporção relativa no total de idosos. Por outro lado, existe há um número relativamente significativo de residentes numa situação de grande vulnerabilidade social, nomeadamente os emigrantes residentes com poucos recursos. Os problemas de desigualdade de género manifestam-se nomeadamente no número de vítimas de violência doméstica. Nestes contextos territoriais, em termos de serviços, há uma insuficiente resposta dos serviços sociais, particularmente os dirigidos aos mais idosos. As condições de habitabilidade estão também a restringir a qualidade de vida de alguns residentes. Em termos ambientais, as políticas locais manifestam preocupações designadamente em matéria de reabilitação (p.e., têm uma proporção de recolha de resíduos seletivos alta).

- **Um perfil territorial que proporciona uma alta oferta de oportunidades de vida aos seus residentes.** Esta categoria abrange 15% dos concelhos, sobretudo localizados nas coroas metropolitanas e nas cidades médias. Os residentes destes contextos urbanos têm níveis de qualificação superiores significativos e usufruem de rendimentos do trabalho e de poder de compra bastante razoáveis. Nestes territórios há uma fraca representatividade de beneficiários de CSI. Em termos de serviços de interesse geral, existem níveis de oferta bastante razoáveis em termos de saúde, mas em termos de serviços dirigidos aos idosos aparentemente insuficientes.
- **Um perfil territorial que proporciona uma oferta razoável de oportunidades de vida aos residentes.** Esta categoria compreende 35% dos concelhos, distribuídos por todo o país, no Norte e Centro litoral e em grande parte do Alentejo e Algarve. A população residente nestes territórios tem níveis de escolaridade intermédios, com um poder de compra e ganho mensal sofrível. Os indivíduos a necessitar de apoios do CSI e do Rendimento Social de Inserção (RSI) são em termos relativos poucos, em termos comparativos com outros territórios. As respostas sociais à infância são satisfatórias, mas os serviços dirigidos aos idosos são insuficientes face à procura. Nestes concelhos não se registam grandes problemas nas condições de habitabilidade.
- **Um perfil territorial que proporciona uma oferta razoável de oportunidades de vida aos seus residentes.** Esta categoria de concelhos localiza-se sobretudo no Norte e Centro interior, mas também do Alentejo, em 23% dos concelhos do país. São territórios com uma forte presença de populações idosas, nomeadamente a residirem

sós ou com outras pessoas idosas, a grande maioria de baixa escolaridade e com rendimentos médios mensais e um poder de compra muito baixos. São relativamente poucos os que são beneficiários do CRI e do RSI. Em termos de serviços de interesse geral, em matéria de saúde, o número de médicos por habitante é baixo, o que indicia possíveis insuficiências na prestação de serviços, contrastando com respostas adequadas nos apoios sociais aos idosos e à infância. Em matéria de condições de habitabilidade, os níveis de degradação do edificado indicia más situações, exigindo intervenções em matéria de reabilitação.

- **Um perfil territorial que proporciona uma oferta de oportunidades de vida baixa aos seus residentes.** Esta categoria está sobretudo presente nas Regiões Autónomas e representa cerca de 5% dos concelhos do país. Em termos sociais, sobressaem-se as camadas populacionais com baixa escolaridade, dependentes de apoio social (sobretudo RSI e CSI), a residir em alojamentos algumas vezes sobrelotados ou em alojamentos sem condições de habitabilidade. Nos serviços de interesse geral, a resposta à infância e aos idosos é razoável. Em termos ambientais, estamos perante um contexto natural de elevado valor que proporciona uma qualidade de vida diferenciadora.
- **Um perfil territorial onde a oferta de oportunidades de vida é muito baixa** aos seus residentes. Esta categoria compreende 20% dos concelhos, maioritariamente do Alto Tâmega e Tâmega e Sousa, mas também alguns concelhos de Viseu Dão Lafões (no Noroeste da NUT) e Douro (parte ocidental da NUT) e ainda do Ave, Cávado e do Alentejo. São territórios com uma significativa presença de residentes com baixa escolaridade, fraco poder de compra e usufruindo de baixos salários médios mensais. Os residentes beneficiários de CSI e de RSI são proporcionalmente muitos. Os serviços de saúde e os serviços à infância e aos idosos mostram carências significativas. Simultaneamente, as condições de habitabilidade são relativamente más, porque os alojamentos estão por vezes degradados e sobrelotados.

4. Conclusão

Em Portugal existem significativas disparidades geográficas e sociais, não estando garantida a igualdade de oportunidades de vida a toda a população independentemente do local de residência. A redução das atuais disparidades exige o desenvolvimento de mecanismos de política que garantam direitos iguais a todos os cidadãos. Isto significa o desenvolvimento de políticas integradas de base territorial, que atuam atendendo à

complexidade das problemáticas e aos respetivos desafios de coesão territorial. As estratégias de base local devem integrar vários domínios de atuação, em matéria de desenvolvimento económico e social local, mas também ambiental, contribuindo para um desenvolvimento mais inclusivo e sustentável.

Respondendo ao imperativo comunitário da territorialização das políticas públicas, devem ser adotadas abordagens e estratégias de base territorial, aprofundando os instrumentos previstos pela regulamentação comunitária e reforçando os recursos financeiros que lhe são afetos. A experiência recente demonstra que, não obstante os avanços registados em matéria de abordagens territoriais integradas, há um importante caminho a fazer no aprofundamento e aperfeiçoamento na conceção, adoção e execução das estratégias de desenvolvimento integradas, nomeadamente no que se refere à flexibilização da programação, à desburocratização/simplificação administrativa e aos modelos de governança.

5. Referências Bibliográficas

Comissão das Comunidades Europeias (2009). *O PIB e mais além. Medir o progresso num mundo em mudança*. Bruxelas, COM (2009) 433 final.

European Commission (2013). *Progress on 'GDP and beyond' actions*. Brussels: SWD (2013) 303 final.

Eurostat (2017). *Final report of the expert group on quality of life indicators*, Luxembourg: Office of the European Union.

Helliwell, J. F.; Layard, R.; Sachs, J. D (2018). *World Happiness Report 2018*. United Nations.

Disponível em: https://s3.amazonaws.com/happiness-report/2018/WHR_web.pdf

Marques, T. (2004). *Portugal na transição do século XX/XXI*. Porto: Afrontamento.

Martins, I.; Santos, L. D. (2003) *1º Relatório Sobre a Qualidade de Vida Urbana – Porto*. Porto: Câmara Municipal do Porto.

Martins, I. (2011). *Os territórios da qualidade de vida no Porto uma avaliação das disparidades intraurbanas* (Tese de Doutoramento, Faculdade de Letras da Universidade do Porto).

OCDE (2017). *How's Life? 2017 Measuring Well-being*. Paris: OCDE Publishing. DOI:

https://dx.doi.org/10.1787/how_life-2017-en

OCDE (2017). *Better Life Index, Country Reports*, OCDE. Disponível em:

<https://www.oecd.org/newsroom/BLI2013-Country-Notes.pdf>

Pinto, Teresa (2009). Centro, periferia e qualidade de vida. Reflexões e contributos para a operacionalização do conceito de QV, *Sociedade e Território*, nº 42, p.118-129.

Stiglitz, J.E.; Sen, A.; Fitoussi, J-P. (2009). *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*. Disponível em:

<https://ec.europa.eu/eurostat/documents/118025/118123/Fitoussi+Commission+report>