



XIV Encontro Nacional da ANPUR

23 a 27 · maio · 2011 · Rio de Janeiro

XIV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR
Maio de 2011
Rio de Janeiro - RJ - Brasil

A QUALIDADE DE VIDA NO DESENVOLVIMENTO URBANO BRASILEIRO: O RESGATE DA
DIMENSÃO SOCIAL NAS AÇÕES DE PLANEJAMENTO

Isabela Veloso Lopes Versiani (Universidade Estadual de Montes Claros) - isabelamoc@yahoo.com.br
*Educadora Física e Cientista Social. Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Social -
Universidade Estadual de Montes Claros - UNIMONTES/MG. Bolsista de Mestrado FAPEMIG.*

A Qualidade de Vida no Desenvolvimento Urbano Brasileiro: o resgate da Dimensão Social nas ações de Planejamento

Introdução

O processo de urbanização – aliado à modernização do campo e aumento do fluxo migratório para as cidades – levou a um intenso crescimento da população urbana e à explosão de mudanças estruturais e sociais que interferiram nas condições de vida de seus habitantes, ainda em evidência nas grandes cidades de países em desenvolvimento e, mais recentemente, em suas cidades médias, como no caso do Brasil.

Vinculado ao modo de produção capitalista, esse processo é marcado por aspectos contraditórios próprios à gênese do capitalismo, que influem na configuração de diversos conflitos entre segmentos sociais, destacando-se implicações na produção do espaço pelos interesses capitalistas, emergência de demandas urbanas coletivas e ações mediadoras do Estado, principalmente em relação aos bens de consumo coletivo (“bens de cidadania”), essenciais à melhoria da qualidade de vida.

A compreensão do espaço urbano como efeito da articulação de múltiplas relações e práticas que movimentam a sociedade gera conflitos que se evidenciam, principalmente, na desigual ocupação e uso do solo urbano; na contradição entre a produção socializada do espaço e sua apropriação privada ou entre seu valor de uso e seu valor de troca, reflexo da regulação das trocas de mercadorias do capitalismo na dimensão territorial.

Nessa lógica, tem-se como consequência a supervalorização da rentabilidade econômica na reprodução do capital, com ausências e ineficiências no campo dos meios de consumo coletivo, o que compromete a promoção de melhores condições de vida no âmbito urbano, especialmente dos mais pobres. Para buscar modificar esse quadro, é importante considerar a análise do espaço urbano como palco privilegiado para transformação dessas crescentes contradições, vinculando-o essencialmente a uma posição política, em que os papéis do Estado (Poder Público) e das reivindicações sociais no urbano assumem centralidade no debate necessário para promover mudanças.

Os reflexos da produção capitalista do espaço urbano conduziram o desenvolvimento urbano brasileiro por um caminho centrado na dimensão econômica que, se por um lado foi

importante para o crescimento industrial e expansão do consumo individual de bens e serviços no país, por outro, contribuiu para o aumento dos problemas ambientais, da exclusão social, da carência de serviços públicos urbanos de qualidade, aumento da violência, entre outros. Essas situações coexistem em muitas cidades brasileiras com grande intensidade, agravadas pelo fato de se concentrarem espacial e socialmente em sua dimensão intraurbana, reproduzindo desigualdades e ampliando contradições.

Diante desse quadro, uma compreensão de cidade vinculada à dimensão social e política das contradições que moldam o cotidiano urbano torna-se fundamental para pensar e implementar formas de melhoria da qualidade de vida de seus habitantes e ampliar a cidadania no planejamento urbano. A referência à cidadania na configuração das cidades aproxima a leitura do espaço urbano à dimensão política de sua produção, que envolve o Estado (Poder Público), novos instrumentos, planos, projetos urbanísticos, novas pressões dos movimentos sociais, aumento da participação social na arena do planejamento urbano, visibilidade às diferentes necessidades e demandas da população no espaço intraurbano, entre outros, o que promove uma maior articulação entre a cidade, o Poder Público e seus próprios habitantes na busca por uma vida com mais qualidade.

Mesmo permeado por limites neoliberais e centralizando as contradições capitalistas no processo de urbanização, o papel do Estado na organização política do espaço não pode ter sua função restrita aos interesses de setores privados hegemônicos. A dimensão política do espaço urbano também pode ser lugar da luta por demandas que atendam a necessidades básicas da população, numa perspectiva contra-hegemônica, a partir de múltiplas determinações sociais na configuração do urbano no cotidiano, que o transforma em espaço de resistência e socialização, de residência e convivência, de mobilidade e liberdade, de oportunidades e acesso a equipamentos urbanos, de realização dos direitos sociais; enfim, da esfera do consumo coletivo dos bens e meios que são essenciais à melhoria da qualidade de vida de qualquer *cidadão* urbano.

Para Lefèbvre (2008), a impossibilidade do urbano para todos só pode ser superada através da prática social e de uma “urbanização crítica”¹, fazendo retornar o valor do uso para além do valor da troca e, assim, promover a realização da vida urbana, que não elimina o confronto e a luta, mas, pelo contrário, enseja uma nova produção social do espaço em busca do *direito à cidade*.

A contra-hegemonia da dimensão política no urbano, amparada pelas crescentes reivindicações coletivas, tem ensejado processos de reformas e mudanças, mesmo que

lentas, na direção de novos modelos de desenvolvimento urbano que priorizam o *espaço do viver* e, conseqüentemente, resultam em novas configurações sociais do quadro urbano. Tal processo perpassa a produção do espaço aliada à prática social, preocupada com o atendimento das especificidades e necessidades da população através de um planejamento urbano participativo, em detrimento de uma produção material do espaço apoiada no planejamento urbano tecnicista.

Com reflexos no contexto urbano brasileiro, principalmente a partir das diretrizes e instrumentos promulgados pelo Estatuto da Cidade (2001), essas influências têm proporcionado novos debates acerca da questão urbana no país e de alternativas para solucionar suas contradições, problemas e impasses no campo da política urbana, no acesso a bens de consumo coletivo e na busca por uma melhor qualidade de vida.

É justamente com referência à busca de uma melhor qualidade de vida para as cidades brasileiras que se aprofunda a discussão aqui proposta. O tema da qualidade de vida tem sido uma problemática emergente que interfere no presente e futuro das cidades e, como um campo recente de estudos, tem contribuído para o fortalecimento do debate acerca de um maior desenvolvimento social nas cidades.

A noção substantiva de desenvolvimento social no quadro urbano formaliza a incorporação permanente de valores construídos para proporcionar uma vida mais digna e cidadã, com ampliação das liberdades, possibilidades e oportunidades dos indivíduos na garantia de seus direitos, em contraposição aos “direitos” do mercado e da valorização dos meios técnicos voltados à difusão da racionalidade material. Essencialmente, busca promover uma maior emancipação e autonomia de seus cidadãos.

Nesse sentido, a partir de uma revisão bibliográfica e documental, o presente trabalho propõe algumas reflexões sobre o tema da qualidade de vida em interface com o desenvolvimento urbano e os novos direcionamentos da política urbana no país, bem como busca apontar caminhos na direção de uma construção teórico-conceitual para a qualidade de vida urbana, que a legitime como um novo paradigma no direcionamento do planejamento urbano e evidencie suas potencialidades para promover uma mudança *social* e *positiva* na forma como o desenvolvimento urbano tem se configurado nas cidades brasileiras.

Novos direcionamentos para a política urbana no país: dimensão social e inserção da perspectiva da qualidade de vida

O rearranjo institucional e político decorrente da redemocratização do país, associado às pressões dos movimentos sociais, possibilitaram um ambiente favorável para mudanças significativas no trato das principais questões da política urbana, e, com a Constituição de 1988, criaram-se as bases para o desenvolvimento de uma reforma urbana através dos artigos 182 e 183. A política urbana começava a ganhar contornos mais consistentes com o objetivo de solucionar uma série de desequilíbrios no quadro urbano brasileiro, apontando a busca pela reestruturação das cidades a partir da perspectiva democrática e de um novo modelo de planejamento.

O Estatuto da Cidade foi aprovado pelo Congresso Nacional em 2001, através da Lei n. 10.257/01, para regulamentar os referidos artigos 182 e 183 do capítulo da política urbana inserido na Constituição Federal desde 1988. Tal estatuto tem como função básica garantir o pleno desenvolvimento da cidade, baseando-se nas funções sociais da cidade e da propriedade, através do estabelecimento de “normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental” (BRASIL, 2001). Além disso, busca estabelecer as diretrizes para que um modelo de gestão democrático e participativo seja incorporado às cidades.

Dessa forma, o Estatuto da Cidade (2001) pretende ser um novo padrão para a política urbana, principalmente com relação à formulação de instrumentos jurídicos e urbanísticos que garantam uma nova lógica de universalização do acesso aos serviços e equipamentos urbanos; uma gestão para as cidades que priorize a dimensão política de participação de seus habitantes nos processos de planejamento; além da prevalência do interesse social sobre os interesses particulares que resulte na construção de um espaço urbano mais justo e equilibrado.

A superação da centralização da dimensão técnica no planejamento, através das novas possibilidades de intervenção do Estatuto da Cidade, desenvolve-se com a ampliação da gestão democrática, na qual a população se envolve diretamente na organização da cidade, aproximando-se da esfera política através da participação em conselhos de política urbana, na proposição de projetos, nas decisões relativas aos Planos Diretores e leis orçamentárias, entre outras.

Nesse processo de regulamentação, o *direito à cidade* é visto a partir de uma dimensão ampla, legitimado pelo direito de uso e ocupação do solo urbano, ao saneamento básico, à infraestrutura urbana, aos serviços públicos, ao acesso ao mercado de trabalho, ao lazer, entre outros, integrado a mecanismos sociais de incremento da qualidade de vida, passando a exigir a redefinição de espaços urbanos, novas práticas de cidadania e reformulações de políticas públicas específicas no direcionamento das ações de planejamento urbano.

Embora o Estatuto da Cidade seja estruturado através de instrumentos urbanísticos, econômicos e jurídicos para promover “a garantia de direitos, a gestão democrática das cidades e a equidade social com a justa distribuição de benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização” (CARVALHO, 2009, p.52), sua execução na atual conformação socioespacial, tanto das grandes cidades brasileiras como, recentemente, nas cidades médias, tem sido um intenso desafio.

O alcance social das políticas urbanas ainda se encontra distante da garantia de bem-estar dos cidadãos e acesso à cidade, em que se reconhece o peso da exclusão e segregação socioespacial, bem como de disputas entre os segmentos sociais acerca de suas necessidades e interesses. Para Ribeiro e Cardoso² (1989 *apud* CARVALHO, 2009, p. 62):

De forma simplificada, esses interesses reúnem, de um lado, os cidadãos ou grupos que, por deterem parcelas da riqueza social, têm algo a ser preservado ou acrescentado. De outro lado, estão os setores sociais que desde sua origem são desiguais, dada a forma como estão inseridos nos processos de produção e apropriação da riqueza social. Esses últimos se identificam às camadas populares da sociedade, cujas estratégias de sobrevivência constituem-se nas evidências urbanas das situações de conflito. Trata-se de parcelas da população que, uma vez expulsas ou segregadas, habitam favelas ou cortiços, em periferias urbanas com limitações de acesso a serviços e equipamentos coletivos e, muitas vezes, em situações de irregularidade em relação à posse e propriedade da terra.

Apesar do Estatuto da Cidade representar uma possibilidade de contestação e inovação, em direção a um outro modelo de planejamento urbano, é uma lei que ainda carece de força e implementação prática. Segundo Maricato (2003), uma das principais dificuldades é a aplicação, de fato, dos novos instrumentos urbanísticos, sobretudo quando se deseja reestruturar o quadro de produção espacial fazendo cumprir a função social da propriedade, o que diminuiria o lucro especulativo.

Nesse ponto, evidenciam-se impasses no que se refere ao papel do Estado e suas ações para prover acesso aos “bens de cidadania”, e às lutas urbanas cotidianas dos estratos sociais mais pobres. Notadamente, na dificuldade do Estado em dar materialidade às intervenções públicas para reduzir os efeitos dessas contradições no espaço urbano.

Para Lefèbvre (2008), os custos sociais da negação do *direito à cidade* são muito mais elevados que os de sua realização, embora esse não seja o discurso predominante. Para o autor, a superação desses impasses dependeria de uma mudança profunda das relações sociais a partir de um modo de produção transformado, no qual a gestão e produção coletiva do espaço fossem orientadas para o desenvolvimento social como seu fim último.

O direito à cidade, tomado em toda a sua amplitude, aparece hoje como utópico [...] Os custos podem parecer exorbitantes, sobretudo se contabilizados nos marcos administrativos e burocráticos atuais.[...] É óbvio que só um grande crescimento da riqueza social, ao mesmo tempo que profundas modificações nas próprias relações sociais (no modo de produção), pode permitir a entrada, na prática, do direito à cidade e de alguns outros direitos do cidadão e do homem. Um tal desenvolvimento supõe uma orientação do crescimento econômico, que não mais conteria em si sua “finalidade”, nem visaria mais a acumulação (exponencial) por si mesma, mas serviria a “fins” superiores (LEFÈBVRE, 2008, p.34).

Aplicada à realidade cotidiana das cidades brasileiras, a implantação de normas urbanísticas que servem a “fins” superiores se encontra defasada em relação aos usos urbanos e necessidades da população. Embora possam estar sinalizadas nessa nova modalidade de planejamento, as necessidades de parcela da população não são efetivadas na prática, ficando restritas às normas jurídicas de concepção do planejamento público, distantes da sua gestão por meio de instrumentos urbanísticos e formas de apropriação social do espaço.

Invariavelmente, prevalecem impasses entre um modelo de gestão participativo, visando o bem-estar coletivo, e o tecnicismo – ainda predominante na execução do planejamento brasileiro – principalmente quando orientado para a satisfação de demandas corporativas, especialmente as imobiliárias, em detrimento da qualidade de vida da maioria da população no espaço urbano do país.

Frente às dificuldades, o debate acerca da implementação, de fato, desse novo modelo de planejamento urbano tem se ampliado e fortalecido, principalmente quando associado à perspectiva da qualidade de vida, temática tão presente hoje em dia nos mais variados

campos. Nos dizeres de Lefèbvre (2008, p.150), diante da constatação de um crescente mal-estar que desperta a consciência de que “em meio à prosperidade capitalista relativa e ao crescimento da produção, há muita insatisfação”, muitas pessoas passaram a referir-se à *qualidade de vida, qualidade do espaço* ou com o querer *mudar a vida*.

A preocupação com a qualidade de vida tem relação direta com a qualidade do espaço, esta última entendida a partir da idéia de um “um espaço social elaborado, complexo e exitoso, numa palavra, apropriado, e não somente dominado pela técnica e pelo poder político; o que estaria associado com o *mudar a vida*”(LEFÈBVRE, 2008, p. 150).

Para proporcionar essa mudança, Lefèbvre (2008) destaca que o crescimento econômico e o desenvolvimento social não podem mais se confundir e, apesar de durante muito tempo ter-se acreditado que o crescimento indefinido da produção e da produtividade levaria ao desenvolvimento qualitativo, é preciso reconhecer que o crescimento quantitativo não levou a satisfação das principais necessidades.

Quando associada à busca de soluções para os problemas urbanos, a preocupação com a qualidade de vida passa a envolver uma mudança de valores acerca da forma como as cidades têm se estruturado e relaciona-se diretamente a um modelo de desenvolvimento urbano que prioriza a justiça social, a ampliação de oportunidades e a melhoria das condições de vida da população, aproximando a cidadania do cotidiano urbano.

Como um novo paradigma aliado à busca de um maior desenvolvimento social nas cidades, a temática da qualidade de vida urbana em interface com o planejamento urbano constitui-se em um campo recente de estudos, que pode contribuir para o direcionamento de ações integradas da política urbana com outras políticas públicas, perfazendo uma nova forma de pensar e viver nas cidades.

Qualidade de vida urbana: construção teórico-conceitual e potencialidades para um outro desenvolvimento urbano

Em função de sua complexidade, definir o tema da qualidade de vida coloca-se como um desafio particular, pois abrange diferentes abordagens e problemáticas. A expressão *qualidade de vida* não é nova, mas a sistematização da área enquanto campo de pesquisa em sua totalidade pode ser considerada um fenômeno recente.

Nos últimos anos, essa expressão ganhou cada vez mais espaço em outros campos de pesquisa e, particularmente, no campo do desenvolvimento, envolvendo a dimensão econômica, ambiental, social e urbana, e contemplando aspectos individuais, coletivos, materiais, imateriais, objetivos e subjetivos.

Embora a preocupação com a qualidade de vida tenha se incorporado em alguns discursos políticos e sociais a partir da década de 1960, no bojo do modelo economicista predominante, foi a busca pela elevação do Produto Interno Bruto (PIB) *per capita* que se impôs como referência nas décadas seguintes e superou a discussão da necessidade de mudanças quantitativas e qualitativas na forma como as questões relativas às condições de vida vinham sendo tratadas, principalmente das populações pobres.

Recentemente, com o agravamento dos problemas propiciados por esse modelo, a temática da qualidade de vida voltou a ganhar destaque, vinculada, principalmente, à dimensão ambiental e social no contexto urbano. Muitos estudos e pesquisas passaram a problematizar seu conceito e sua repercussão em relação a essas áreas, sendo consenso entre os pesquisadores notar a complexidade envolvida na delimitação de seus principais aspectos.

De fato, definir qualidade de vida não é uma tarefa simples, sobretudo se levarmos em consideração sua dimensão individual, pessoal e subjetiva – vinculada às diferentes percepções, valores, necessidades e desejos relacionados em uma mesma situação – que variam segundo condições culturais, temporais e espaciais diferenciadas. Só por essa constatação, discutir qualidade de vida, para se chegar a um denominador único, seria uma tarefa praticamente impossível.

Por expressar uma área multidisciplinar do conhecimento, a qualidade de vida irá constituir-se em uma temática complexa, que envolve elementos do cotidiano do ser humano, sendo tomada como expressão de dimensões ligadas à construção de um *estilo de vida*, *modo de vida* ou *condições de vida* das pessoas que, no senso comum, tem incorporado uma visão positiva em relação a esses termos, mesmo sendo difícil estabelecer definições claras acerca de seus aspectos.

Um primeiro passo, para maior delimitação, é compreender que a qualidade de vida está diretamente associada a uma melhoria no bem-estar das pessoas, tanto no plano individual quanto coletivo e, nesse sentido, segundo Marques (2007), não pode ser analisada como algo a ser alcançado que depende exclusivamente da atitude individual do sujeito em mudar

seus hábitos, mas deve centrar-se na busca por alternativas para a melhoria do nível de vida do maior número de pessoas possível, e isso não depende só do sujeito, embora os meios de comunicação e o mercado se apropriem cada vez mais desse discurso para promover produtos e convencer a população que, ao adquiri-los, também estão “adquirindo” uma maior “qualidade de vida”³.

Como forma de buscar sistematizar esse universo, a construção da compreensão da qualidade de vida tem se desenvolvido com referências, concepções, construção de indicadores e procedimentos metodológicos vinculados a dois campos principais: o que envolve aspectos objetivos e o dos aspectos subjetivos. Para Marques (2007, p.23):

Pontos de vista objetivos buscam uma análise ou compreensão da realidade pautada em elementos quantificáveis e concretos, que podem ser transformados pela ação humana. A análise desses elementos considera fatores como alimentação, moradia, acesso à saúde, emprego, saneamento básico, educação, transporte, ou seja, necessidades de garantia de sobrevivência próprias da sociedade contemporânea. Essa perspectiva se caracteriza como uma busca por dados quantitativos e qualitativos que permitem traçar um perfil de um indivíduo ou grupo em relação ao seu acesso a bens e serviços [...]. Com esse tipo de tratamento, torna-se possível estabelecer quadros de perfis socioeconômicos para ações voltadas à melhoria da Qualidade de Vida para os sujeitos envolvidos. A análise da Qualidade de Vida sob um aspecto subjetivo também leva em conta questões de ordem concreta, porém, considera variáveis históricas, sociais, culturais e de interpretação individual sobre as condições de bens materiais e serviços do sujeito. Não busca uma caracterização dos níveis de vida apenas sobre dados objetivos, mas relaciona-os com fatores subjetivos como emocionais, expectativas e possibilidades dos indivíduos ou grupos em relação às suas realizações, e a percepção que os atores têm de suas próprias vidas, considerando, inclusive, questões imensuráveis como prazer, felicidade, angústia e tristeza.

A ênfase aqui conferida à esfera objetiva da qualidade de vida, assim como de seus instrumentos e indicadores, não desconsidera a importância da esfera subjetiva nesse processo. Embora essas duas dimensões sejam complementares e difíceis de serem analisadas separadamente, a opção por priorizar a discussão com referência à percepção da qualidade de vida mais próxima de seus aspectos objetivos justifica-se pelas enormes dificuldades que nosso país tem em oferecer acesso integral da população aos bens e serviços que compõem esse campo, principalmente na dimensão dos bens de consumo coletivo. De acordo com Marques (2007, p. 29), a compreensão acerca da esfera objetiva é importante em dois aspectos:

1) Como instrumento de avaliação das condições de vida das populações, indicando carências de serviços ou de assistência; 2) Como base para caracterização dos grupos em relação aos ambientes socioeconômicos em que estão inseridos. Considerando que a percepção de Qualidade de Vida do ser humano é vinculada tanto às suas subjetividades, quanto às possibilidades de realização do mesmo em sua vida, essa esfera de percepção se caracteriza como um primeiro passo para o entendimento desse campo de conhecimento.

A partir desse recorte, a busca por uma sistematização teórica e empírica acerca do conceito de qualidade de vida tem tido desdobramentos significativos no campo do desenvolvimento, principalmente quando vinculada à satisfação de necessidades humanas fundamentais e seus reflexos para expansão de um modelo que priorize as capacidades humanas, que contribua para a conquista de uma maior autonomia dos indivíduos e que amplie a cidadania.

Uma contribuição nesse aspecto foi relacionar o conceito de qualidade de vida com a satisfação das necessidades humanas – amplamente disseminado pelas experiências Social-Democratas Escandinavas na década de 1970 – que influenciou perspectivas e ações no sentido de compreender o bem-estar social e individual a partir de três verbos considerados básicos à existência humana: ter, amar e ser.

Essas três áreas foram definidas como princípios para a formulação de indicadores sociais, em que a esfera do ter (*having*) seria a das necessidades materiais e impessoais fundamentais para a sobrevivência e para evitar a miséria, com indicadores relacionados a recursos econômicos, condições de habitação, emprego, saúde e educação; a esfera do amar (*loving*) seria a das necessidades sociais, centrada nas relações com outras pessoas e formações de identidades sociais; e a esfera do ser (*being*) seria a das necessidades relativas ao crescimento pessoal, retratada por processos de integração com a sociedade e harmonização com a natureza, atividades coletivas, atividades políticas, oportunidades de lazer, entre outras (ALLARDT, 1993, p. 89-91).

Segundo Claudette Vitte (2002), a importância da experiência escandinava nas discussões sobre a qualidade de vida liga-se, fundamentalmente, às questões políticas no debate sobre bem-estar, na qual a dimensão da participação dos indivíduos nas decisões políticas e atividades coletivas influenciam a vida de todo o cidadão, sendo as políticas públicas um importante instrumento para focalizar os graus de desigualdade social existentes entre os diversos grupos sociais e impor patamares mínimos de bem-estar a serem assegurados coletivamente.

Ainda vinculada à discussão das necessidades humanas, outra reflexão foi colocada pelo economista Amartya Sen (1993), que traçou a relação entre desenvolvimento e qualidade de vida a partir de aspectos valorativos, éticos e morais em meio ao processo. Crítico da compreensão do desenvolvimento restrito ao crescimento econômico, Sen destaca que o fim último do desenvolvimento deve ser a própria vida humana, sendo o aumento do PIB e da renda *per capita* importantes apenas como meios para se atingir qualidade de vida.

Na perspectiva de Sen (1993), o desenvolvimento não deve ser vinculado somente à focalização de bens e de utilidade, mas ser definido em relação àquilo que os seres humanos podem fazer ou ser através de um conjunto de efetivações/funcionalidades humanas (*functionings*) e da expansão das capacidades (*capabilities*) em desempenhar essas efetivações, tanto em níveis elementares quanto complexos.

Assim, Herculano (1998) destaca que a qualidade de vida, na perspectiva de Sen, pode ser avaliada em termos de capacitação para alcançar funcionalidades. A capacitação de uma pessoa dependerá de um conjunto de fatores, incluindo-se aí características de personalidade, mas será influenciada, principalmente, pelos arranjos sociais, sendo que a intenção do autor – através do uso do termo capacitação – é a de enfatizar a análise política e social das privações.

A capacitação não se mede pelas realizações efetivas de uma pessoa, mas pelo conjunto de oportunidades reais que ela tem em seu favor. A qualidade de vida não deve, portanto, ser entendida como um mero conjunto de bens, confortos e serviços, mas, através destes, das oportunidades efetivas das quais as pessoas dispõem para ser. Oportunidades dadas pelas realizações coletivas, passadas e presentes (HERCULANO, 1998, p.7).

Apesar da discussão sobre qualidade de vida ser influenciada por diversos aspectos, inclusive subjetivos, a compreensão de sua associação à efetivação de oportunidades e escolhas pelos indivíduos, através de realizações coletivas, a aproxima de uma posição política que, no contexto urbano, reflete-se nos direcionamentos para ações de planejamento urbano e políticas públicas que contribuam para sua melhoria e ampliação, em estreita ligação com seus aspectos objetivos.

Essa perspectiva recente é enfatizada por Herculano (1998) pela sua possibilidade em tornar o conceito de qualidade de vida um instrumental sociológico, um novo campo não só de estudos, mas de intervenção, definido pelo estudo substantivo, descritivo e normativo das

condições de vida social, econômica e ambiental. O conceito de qualidade de vida é então explicitado como:

[...] a soma das condições econômicas, ambientais, científico-culturais e políticas coletivamente construídas e postas à disposição dos indivíduos para que estes possam realizar suas potencialidades: inclui a acessibilidade à produção e ao consumo, aos meios para produzir cultura, ciência e arte, bem como pressupõe a existência de mecanismos de comunicação, de informação, de participação e de influência nos destinos coletivos, através da gestão territorial que assegure água e ar limpo, higiene ambiental, equipamentos coletivos urbanos, alimentos saudáveis e a disponibilidade de espaços naturais amenos urbanos, bem como a preservação de ecossistemas naturais (HERCULANO, 1998, p. 17).

Efetivar essas condições nas cidades para que seus habitantes possam realizar suas potencialidades e atingir uma maior qualidade de vida tem sido cada vez mais difícil. As diferenças marcantes e constitutivas de espaços segregados nas cidades brasileiras distanciam esse conceito de uma dimensão realmente cidadã no urbano.

A cidade deveria ser o lugar de efetivação de direitos e deveres, o lugar do cidadão, onde “os sinais de cidadania, da igualdade de condições, de acessos, de direitos e deveres comuns a todos deveriam estar inscritos por toda a parte e ser reconhecidos em todos os pontos, mas não é necessariamente o que acontece” (SANTANA, 2000 *apud* VITTE, C. 2009, p.99) ⁴. Muitas vezes, o que se vê nas cidades é justamente o contrário: à cidadania contrapõe-se a exclusão com suas múltiplas adjetivações refletida, sobretudo, no acesso ao consumo de bens coletivos. Diante dessa realidade, assegurar o direito a uma vida com mais qualidade restringe-se ao consumo individual de bens e condições materiais de uma minoria da população.

É justamente nesse ponto que Claudete Vitte (2002) retoma a importância da política em ocupar lugar central na discussão sobre o presente e futuro das cidades e da cidadania como ação coletiva, afirmativa e cotidiana na construção e efetivação de direitos, dando centralidade à questão social no debate sobre políticas de intervenção no espaço urbano e práticas de planejamento urbano na atualidade. Para a mesma autora, a discussão sobre qualidade de vida passa a ser uma das premissas norteadoras do desenvolvimento e do bem-estar, devendo ser considerada como um direito de cidadania.

Nessa perspectiva, outra importante contribuição é dada por Souza (2008), para quem uma das tarefas ao se lidar com o planejamento e a gestão urbanos como pesquisa social

aplicada é a de integrar a reflexão sobre aquilo que, sinteticamente, deve ser a finalidade do planejamento e da gestão – o *desenvolvimento urbano*, ou a *mudança social positiva da e na cidade*.

Para Souza (2008), o desenvolvimento urbano é entendido como desenvolvimento socioespacial pensado a partir de dois pilares complementares: um aumento da justiça social e uma maior qualidade de vida, enfatizando a busca por maior autonomia individual e coletiva das pessoas como determinante desse processo, e uma análise que contemple não só as relações sociais, mas, igualmente, a espacialidade na discussão.

Entre justiça social e qualidade de vida deve ser enxergada uma relação de *complementariedade essencial*: qualquer dos dois, se tomando isoladamente e sem o outro, é insuficiente para servir de base para avaliações e estratégias de desenvolvimento sócio-espacial; cada um dos dois calibra e complementa o outro. Sem a consideração da exigência de justiça social, falar em qualidade de vida cada vez melhor para um número cada vez maior de pessoas pode, perfeitamente, mascarar a permanência ou mesmo o aumento de desigualdades gritantes de acesso aos recursos e meios de satisfação de necessidades, ainda que o patamar geral se eleve para a maioria ou mesmo para todos (SOUZA, 2008, p.72).

Embora a discussão da qualidade de vida possa ser influenciada por uma série de definições e aspectos, será com referência à promoção de uma maior justiça social e efetivação da cidadania que se compreende sua interface no âmbito urbano e se busca resgatar a centralidade na dimensão social para um verdadeiro *desenvolvimento urbano*.

A partir dessa visão, no trato de discussões teórico-metodológicas acerca da qualidade de vida e sua relação com o planejamento e gestão urbanos, partilha-se da idéia colocada por Claudete Vitte e Tânia Keinert (2009, p.10) de que, embora a análise da qualidade de vida possa se legitimar no debate por sua dimensão individual e, mais recentemente, subjetiva, opta-se por concentrar esforços no avanço da análise da dimensão política da qualidade de vida, que “envolve aspectos relativos ao planejamento e às práticas de gestão pública, à democracia, ao fortalecimento da cidadania, à luta e garantia dos direitos fundamentais da pessoa, bem como dos direitos sociais” no espaço urbano.

A qualidade de vida urbana, então, passa a ser apreendida não apenas em nível pessoal ou de uma dimensão individual e subjetiva, mas vincula-se diretamente à sua dimensão coletiva. Levando-se em conta o grau de adequação das características espaciais, ambientais e sociais da cidade às metas, planos e aspirações dos indivíduos, o que deverá

ser priorizado é a ligação da qualidade de vida com o desenvolvimento urbano no sentido de aproximá-la ao cotidiano de seus habitantes, com o objetivo de efetivar suas capacidades e ampliar suas possibilidades de escolhas em um ambiente urbano mais justo, humano, cidadão e ambientalmente sustentável.

A qualidade de vida urbana será “uma expressão que abrange o conceito de qualidade de vida e também o de qualidade ambiental, mas, além disto, será o conceito espacialmente localizado, reportando-se ao meio urbano, às cidades” (NAHAS, 2009, p.126).

Dada a ênfase na dimensão política, a qualidade de vida urbana legitima a preocupação com questões que interferem diretamente nas condições de vida e bem-estar da população urbana, abarcando áreas que envolvem não só aspectos econômicos, mas também, sociais, ambientais, de cidadania, de serviços urbanos, de habitação, de mobilidade e transporte, de segurança, de educação, de saúde, de lazer, entre outros.

Assim, a melhoria da qualidade de vida da população tem ligação direta com o atendimento de demandas sociais e várias têm sido as tentativas de construção de instrumentos para sua mensuração no âmbito urbano. Através de sistemas de indicadores de qualidade de vida urbana, muitas cidades, por iniciativa de seus gestores públicos ou organizações da sociedade civil, buscam inserir essa temática no desenvolvimento de ações estratégicas para o direcionamento do planejamento e políticas públicas relacionadas às diversas áreas, principalmente através de diagnósticos de desigualdades intraurbanas.

Esses sistemas, em essência, se desenvolvem com base em metodologias preocupadas em construir diferentes indicadores para comparar regiões de uma mesma cidade, redes de cidades ou países, com o objetivo de aprimorar técnicas de mensuração e compartilhar experiências no âmbito do planejamento urbano e das políticas públicas que dependem do real conhecimento dos problemas a serem enfrentados para sua eficácia⁵.

A contribuição desses indicadores de qualidade de vida urbana para conhecer melhor a realidade social mostra-se como um tema emergente e extremamente relevante, principalmente quando associado ao modelo de planejamento urbano preconizado pelas diretrizes do Estatuto da Cidade, o que legitima, no nível empírico, a discussão da qualidade de vida como um novo paradigma para direcionar e potencializar o debate e as ações do planejamento na direção de um outro desenvolvimento urbano, tão necessário no contexto brasileiro.

Considerações Finais

Para além da aplicabilidade empírica, a construção da qualidade de vida como um novo paradigma no direcionamento das ações de planejamento urbano é essencial para resgatar a dimensão social e a cidadania no contexto urbano, envolvendo o Poder Público, os gestores, as organizações sociais e a própria população na busca por melhores condições de vida no cotidiano urbano.

Pensar os novos direcionamentos da política urbana no país integrados a outras políticas públicas com base nesse paradigma amplia a compreensão do desenvolvimento social no âmbito urbano, o que significa orientar as ações para a promoção de cidades preocupadas com múltiplos aspectos que determinam a vida de seus habitantes.

Nessa perspectiva, a preocupação com a qualidade de vida urbana e suas implicações no resgate do valor de uso do espaço urbano e do sentido social da propriedade e da cidade devem estar presente no direcionamento do planejamento urbano e das políticas públicas de todas as cidades que buscam, mesmo com dificuldades, promover um desenvolvimento urbano verdadeiramente humano, com ações orientadas *para* a população e *a partir* de suas demandas, bases para o processo de participação cidadã e gestão da própria cidade, no qual se possa proceder às mudanças sociais e espaciais tão necessárias para as cidades brasileiras.

Notas

¹ A urbanização crítica, para Damiani (2009), é parte de um processo necessário de desvendamento da produção do espaço, em que se reconhece a influência da acumulação capitalista na totalização do urbano pela economia, base do aprofundamento de crises sociais. Segundo a autora, a urbanização crítica surge para se contrapor à ideologia do planejamento tecnicista, da suposta ordem que fundamenta socialmente a urbanização desordenada, considerando e não, menosprezando o sentido do caos espacial, que prevalece na urbanização contemporânea. Através dela, é possível resgatar formas de subjetividade concreta, individual e social, contrapostas ao processo social abstrato dominante, que leve à percepção da crise social, com projetos sociais e políticos a seu propósito.

² RIBEIRO, Luiz César, CARDOSO, Adauto. *Plano diretor e gestão democrática da cidade*. Seminário sobre Plano Diretor Municipal, 23-25 de agosto de 1989, FAU-USP, São Paulo.

³ Para Marques (2007), esse discurso é muito corrente em ambientes comerciais, propagandas de alimentos e condomínios residenciais. Semelhante a esse uso pode ser, também, a associação da qualidade de vida à construção ideológica presente no *city-marketing* promovido em algumas cidades. Segundo Souza (2008, p. 303), algumas vezes o *city-marketing* pode não se constituir como um instrumento informativo confiável nas cidades por encontrar-se “deformado”, “resultado da tentativa de influenciar não apenas investidores e turistas em potencial, mas toda uma opinião pública, formando uma imagem de cidade conforme aos interesses e à visão de mundo de grupos

dominantes”, que nem sempre corresponde à realidade, pois busca um discurso que, em parte, esconde suas mazelas sociais.

⁴ SANTANA, Marco Aurélio. Memória, cidade e cidadania. In: COSTA, I. T. ; GONDAR, J. (Orgs.). *Memória e Espaço*. Rio de Janeiro: 7Letras, 2000.

⁵ Embora não seja objetivo desse artigo aprofundar a análise na construção metodológica desses sistemas de indicadores, existem muitos exemplos disponíveis no contexto internacional e nacional que evidenciam sua importância para a compreensão das desigualdades socioespaciais e direcionamento de ações de planejamento e políticas públicas. Muitos desses sistemas têm disponibilizado na internet suas metodologias, indicadores propostos, comentários de pesquisas realizadas, entre outros assuntos. Dentre os consultados destacam-se: o *Urban Audit – Measuring Quality of Life in European Cities* – fornece um conjunto de indicadores objetivos desenvolvidos pela União Européia para avaliação da situação demográfica, social, econômica, ambiental, de transporte, de lazer, entre outras, abrangendo 258 cidades através de 27 países europeus. Link: <<http://www.urbanaudit.org>>. A experiência de desdobramento desse programa em Portugal, na cidade do Porto, com a junção de indicadores também subjetivos através do *Sistema de Monitorização de Qualidade de Vida Urbana*. Link: <<http://www.cm-porto.pt/gen.pl?sid=cmp.sections/915>>. Na Nova Zelândia, o *The Quality of Life Project*, aplicado em 12 cidades, combinando indicadores objetivos e subjetivos. Link: <<http://www.bigcities.govt.nz/index.htm>>. O *Global City Indicators (Programa de Indicadores Urbanos Global)*, que busca estimular, através de uma rede de cidades, o desenvolvimento de um conjunto de mais de 90 indicadores urbanos padronizados e distribuídos por 22 temas, que contemplam as áreas de: Serviços Urbanos; Participação Cívica; Cultura; Lazer; Economia; Meio ambiente; Habitação; Equidade Social; Bem-estar Subjetivo; e Tecnologia e Inovação. Atualmente, fazem parte da rede mais de 80 cidades em diferentes partes do mundo, inclusive as cidades de São Paulo, com destaque para o *Movimento Nossa São Paulo* e a construção de indicadores objetivos e subjetivos, e Belo Horizonte, com as experiências da Prefeitura na implantação do Índice de Qualidade de Vida Urbana, IQVU- BH, além de Porto Alegre, Florianópolis, Betim, São Bernardo do Campo. Link: <<http://www.globalcityindicators.org>>. O programa “*Bogotá Cómo Vamos*” da Colômbia, que desde 1997 configura-se como referência na América Latina para investigar, observar e direcionar ações da Administração Pública e do plano de desenvolvimento urbano nas questões relacionadas à qualidade de vida em diversas áreas, levando em consideração tanto indicadores técnicos quanto indicadores que envolvem a percepção dos cidadãos. Link: <<http://www.bogotacomovamos.org>>.

Referências

ALLARDT, Erik. Having, Loving, Being: an alternative to the Swedish Model of Welfare Research. In: NUSSBAUM, Martha; SEN, Amartya (Org.) *The Quality of Life*. Oxford University Press: New York, 1993. p.88-94.

BRASIL, Constituição (1988). In: *Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgada em 5 de outubro de 1988. Obra coletiva de autoria da Editora Saraiva. São Paulo: Saraiva, 2006.

_____, Congresso Nacional. Lei n. 10.257 de 10 de julho de 2001 (*Estatuto da Cidade*). Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/LEIS_2001/L10257.htm> Acesso em: 10 maio 2008.

CARVALHO, S. N. de. Condicionantes e Possibilidades Políticas do Planejamento Urbano. In: VITTE, C. C. S.; KEINERT, T. M. (Orgs.) *Qualidade de Vida, Planejamento e Gestão Urbana: discussões teórico-metodológicas*. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 2009. p.21-67.

DAMIANI, Amélia. *Urbanização Crítica e Produção do Espaço*. In: CIDADES: Revista Científica/ Grupo de Estudos Urbanos. Vol.6, n.10, 2009. p.307-339.

HERCULANO, Selene. A qualidade de vida e seus indicadores. In: Revista Ambiente e Sociedade, Campinas, UNICAMP/NEPAM, Ano I, nº2, 1º semestre de 1998. p.01-24.

LEFÈBVRE, Henri. *O direito à cidade*. São Paulo: Centauro, 2001 (1968). 146 p.

_____, *Espaço e Política*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008 (1972). 192 p.

MARICATO, Ermínia. Metrópole, legislação e desigualdade. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 17, n. 48, Ago. 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br>> Acesso em: 25 nov. 2010.

MARQUES, Renato. *Esporte e Qualidade de Vida: reflexão sociológica*. 2007. 160f. Dissertação (Mestrado em Educação Física) – Faculdade de Educação Física. Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2007.

NAHAS, Maria Inês. Indicadores Intra-Urbanos como instrumentos de gestão da qualidade de vida urbana em grandes cidades: uma discussão teórico-metodológica. In: VITTE, Claudete; KEINERT, Tânia (Orgs.) *Qualidade de Vida, Planejamento e Gestão Urbana: discussões teórico-metodológicas*. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 2009. p.123-153.

SEN, Amartya. Capability and Well-Being. In: NUSSBAUM, Martha; SEN, Amartya (Orgs.) *The Quality of Life*. Oxford University Press: New York, 1993. p.30-53.

SOUZA, M. L. de. *Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos*. 5.ed. Rio de Janeiro: Bertrand, 2008. 560 p.

VITTE, Claudete. Planejamento urbano, sustentabilidade urbana e qualidade de vida: considerações sobre o significado de cidade e de cidadania no início do século XXI. In: KEINERT, Tânia; KARRUZ, Ana Paula (Orgs.) *Qualidade de Vida: observatórios, experiências e metodologias*. São Paulo: Annablume: Fapesp, 2002. p.21- 38.

In: _____; KEINERT, Tânia. Apresentação. In: _____ (Orgs.) *Qualidade de Vida, Planejamento e Gestão Urbana: discussões teórico-metodológicas*. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 2009. p. 09-11.