



---

ÁREA TEMÁTICA: Classes, Desigualdades e Políticas Públicas

---

A construção de indicadores e a monitorização social: uma análise a partir do Pré-Diagnóstico da Rede Social do Porto

---

ROCHA, Maria Eugénia

Licenciatura em Sociologia,

Câmara Municipal do Porto, Gabinete de Estudos e Planeamento

eugeniarocha@cm-porto.pt

---

### Resumo

Os processos de decisão à escala local, são suportados de forma crescente, em diagnósticos, sistemas de monitorização e avaliações de projectos, programas ou políticas em áreas diversas (social, ambiental, etc.) que permitem a quem decide, fazê-lo com conhecimento fundamentado da realidade em que se intervém e com capacidade para conceber as orientações estratégicas no sentido do planeamento e desenvolvimento do território.

No plano da intervenção social local, estão cada vez mais generalizados os diagnósticos e as metodologias de participação que, beneficiando do envolvimento dos parceiros e agentes urbanos, têm constituído uma oportunidade para implementar processos de planeamento na área social, contribuindo a médio e longo prazo para a melhoria da qualidade das respostas sociais e qualidade de vida dos habitantes.

Tendo como referência a experiência de implementação da Rede Social na cidade do Porto e o contributo produzido (no âmbito do Gabinete de Estudos e Planeamento do município) através da elaboração do seu Pré-Diagnóstico Social, pretende abordar-se a importância da construção de sistemas de indicadores e da sua monitorização social, particularmente orientados para a identificação das situações de pobreza e exclusão.

Palavras-chave: indicadores sociais; monitorização; apoio à decisão; pobreza e exclusão;





## Introdução

A Rede Social constitui um processo de planeamento integrado na área social a partir do qual se pretende a identificação dos problemas existentes e suas causalidades, a identificação de necessidades, recursos e potencialidades locais, tal como é descrito na legislação vigente. Suportada num conceito de dinâmica entre parceiros (públicos e privados) à escala local, pretende potenciar “sinergias, competências e recursos” orientadas para uma intervenção capaz de assegurar uma melhor cobertura de serviços e equipamentos sociais à escala local. Este processo de planeamento tem por base quatro instrumentos fundamentais:

- Diagnóstico Social
- Plano de Desenvolvimento Social
- Plano de Acção
- Sistema de Informação (SI)

Ao Gabinete de Estudos e Planeamento da Câmara Municipal do Porto coube, como resposta ao desafio lançado pela Fundação Porto Social, participar neste processo através da elaboração do Pré-Diagnóstico Social, etapa prévia à elaboração do Diagnóstico social, contribuindo a este nível para a sistematização dos principais traços e dinâmicas evolutivas que marcam a realidade social concelhia, com particular enfoque para a caracterização das situações de pobreza e exclusão social existentes na cidade, nomeadamente através da identificação de grupos sociais vulneráveis.

Este processo teve como um dos seus resultados principais, a construção de um painel de indicadores estatísticos que permitiu caracterizar de forma abrangente a situação da cidade ao nível social e, nesta medida, afigurou-se como uma oportunidade para reflectir sobre a relevância da construção de indicadores sociais, em termos dos seus objectivos, das suas características e do seu alcance, na perspectiva da futura monitorização social deste sistema.

Pretende-se a partir da experiência de elaboração deste relatório tecer algumas considerações de carácter conceptual e metodológico a propósito da aplicabilidade de indicadores em sistemas destinados a diagnosticar e monitorizar as condições de bem estar social da cidade em áreas diversas (educação e formação, emprego, rendimento e desigualdades, habitação, saúde, segurança, igualdade de oportunidades para o género) bem como as situações marcantes em termos de pobreza e exclusão na cidade.

### **1. Considerações sobre o conceito e uso de indicadores**

Para aferir a diversidade e complexidade da realidade social e o conjunto de fenómenos de determinado território (à escala local, regional, nacional ou global) o recurso a indicadores como forma de medir e avaliar determinados contextos, realidades e tendências, revela-se de extrema utilidade. A utilização de



indicadores nomeadamente integrados em sistemas de indicadores mais ou menos complexos, generalizou-se sobremaneira nas últimas décadas, convertendo-se num instrumento importante ao nível científico, técnico e também político, como suporte à formulação e implementação de políticas públicas.

O desenvolvimento dos indicadores sociais conheceu um maior uso e consolidação principalmente a partir dos anos 60, no apoio às actividades de planeamento do sector público, em virtude da necessidade em avaliar as desigualdades sociais e os níveis de pobreza de muitos países, num contexto em que os indicadores de natureza económica ( como o indicador PIB per capita) se revelavam incapazes de medir as condições de bem estar social. Nesta década, que foi um marco na evolução e utilização dos indicadores sociais, os sistemas nacionais de produção e disseminação das estatísticas oficiais passaram a integrar novas dimensões de avaliação das condições de bem estar social, capazes de orientarem as políticas sociais e contribuírem para as políticas de redistribuição social. Principalmente a partir de organizações internacionais, como a OCDE, UNICEF, Nações Unidas, Unesco, entre outras, constituíram-se de forma mais consistente “sistemas abrangentes de indicadores sociais” , que representaram um importante contributo na formulação e implementação de políticas públicas orientadas para o desenvolvimento social dos países.

Há, por conseguinte, uma generalização no uso de indicadores sociais, que é indicativa do reconhecimento da sua utilidade, na forma como ajudam a ler e interpretar a realidade social. Como instrumento de suporte à tomada de decisão política, a utilização de indicadores merece significado crescente. A necessidade de monitorizar determinada realidade e/ou fenómeno, de definir objectivos e metas a alcançar, de acompanhar os resultados atingidos ou a atingir, tem criado a oportunidade e necessidade de, ao nível de projectos e programas, por exemplo, se equacionar a concepção de sistemas de indicadores específicos adaptados às respectivas realidades que se pretende conhecer e acompanhar.

Quando utilizados para monitorizar a realidade social, os indicadores são úteis na forma como permitem identificar e fornecer orientações no sentido da mudança social, podendo por isso constituir um importante **instrumento de planeamento** com capacidade para apoiar a implementação de medidas de forma mais eficaz. “Alguns autores referem que os indicadores expressam por si mesmos os objectivos a alcançar tomando uma posição estratégica no processo. Esta posição é assim considerada porque os indicadores contribuem para o desenvolvimento de proposta e estratégias. No entanto, outros autores referem que os indicadores devem, dentro de um determinado projecto, estar agregados aos objectivos. Desta forma, não são um fim em si mesmos, mas uma parte da performance de avaliação de um ciclo e devem portanto ser colocados num contexto de objectivos (Bioassess, 2000)” .<sup>ii</sup>

Uma sucinta revisão da literatura sobre o conceito e evolução do uso de indicadores, demonstra a consensualidade quanto ao facto de os indicadores constituírem instrumentos de medição da realidade, através da sua quantificação , na medida em que simplificam e sintetizam fenómenos complexos. Não obstante, a eficácia na utilização dos indicadores está em boa medida dependente da base conceptual de referência que orienta e dá sentido à selecção dos indicadores a utilizar. Este processo deverá ser enquadrado no âmbito conceptual de referência de determinado projecto e/ou programa e respectivos objectivos/finalidades associados à sua implementação.



### 1.1. Características dos indicadores

Os critérios que orientam a selecção de indicadores podem ser variáveis, no entanto há critérios relativamente consensuais quando se fala de indicadores. A este propósito, veja-se por exemplo, o quadro seguinte <sup>iii</sup> que sintetiza alguns desses critérios relevantes:

<b>Critério</b>	<b>Definição</b>
Validade	A extensão do conceito que o indicador pretende reflectir
Relevância	Um exposto relacionamento lógico entre o indicador e a avaliação . Consistência. A capacidade descritiva do que está a ser avaliado.
Prioridade	Reflecte as prioridades do Governo e a distribuição dos recursos. A capacidade de reflectir as construções lançadas pelos estudos e a suposição dos relacionamentos , antes das análises.
Robustez	A fiabilidade, a disponibilidade e a estabilidade dos dados cronologicamente ordenados. A possibilidade de comparação dentro e fora do país.
Maneabilidade	Os dados estão disponíveis e a equipa de pesquisa tem a capacidade de analisar e relatar os dados. Os departamentos, em conformidade de critérios e o regime dos indicadores, podem a todo o momento proceder a uma avaliação correcta e relato das suas performances. A capacidade de executar os resultados das pesquisas.

Refira-se porém que, em função de determinados objectivos e finalidades subjacentes aos indicadores a utilizar, também outros critérios são frequentemente considerados. Por exemplo, a abrangência do indicador, em termos da cobertura territorial que permite, a historicidade, ou seja a possibilidade de aceder a séries cronológicas, a leitura do indicador, isto é, a sua simplicidade e a capacidade de o comunicar a outros, a adaptação do indicador à realidade que se pretende monitorizar e avaliar também estes constituem um conjunto relevante de características no processo de selecção de indicadores.

Neste sentido é frequente a questão de saber “o que é um bom indicador” , à qual se poderá responder da seguinte forma : “Deve ter valor próprio, deve demonstrar resultados, deve medir o que é importante no objectivo e ser estatisticamente significativo. Poderá estar ou não directamente relacionado com o objecto em causa. Poderá ainda ser mais simples ou complexo em termos estruturais, não esquecendo que, numa perspectiva de gestão e monitorização(...), a facilidade de utilização e de aplicação de um indicador é certamente determinante da sua utilidade” (Partidário, p. 49)

Importa mencionar a dificuldade em reunir num indicador todas as propriedades avaliadas como relevantes para a sua selecção. A tarefa de selecção de indicadores é delicada e implica sempre a necessidade de fazer opções, tão objectivas e fundamentadas quanto possível, no que respeita aos seus limites e ao seu alcance dentro dos objectivos pretendidos.



## 1.2. A monitorização de Indicadores

A capacidade de objectivar, sintetizar, avaliar que os indicadores permitem, está bem patente quando os mesmos são utilizados em sistemas mais ou menos complexos, muitas vezes agregados ao conjunto das dimensões/temas que de forma abrangente se pretende retratar. Utilizados em sistemas coerentes, com uma lógica própria e delimitados os objectivos específicos, frequentemente enquadrados dentro de um grande tema ( indicadores do ambiente, indicadores de sustentabilidade, indicadores de coesão social, entre outros), os indicadores constituem um importante instrumento que permite a monitorização regular, ao nível do acompanhamento e avaliação de desempenho e/ou resultados ou simplesmente na caracterização de tendências evolutivas.

As vantagens da monitorização e avaliação são reconhecidas nomeadamente em organizações internacionais que têm feito destas metodologias importantes ferramentas ao serviço dos programas que desenvolvem e da avaliação de resultados, com reflexos na melhoria das estratégias implementadas. “ A monitorização pode ser definida como uma função contínua que serve primeiramente para fornecer aos gestores e principais stakeholders ao longo de uma intervenção continuada, indicações de progresso ou da falta deste, na concretização de resultados. Uma intervenção continuada pode ser um projecto, programa ou outra forma de suportar um resultado” (UNDP, 2002: p. 6).<sup>iv</sup>

Quando, por exemplo, nos reportamos à monitorização de resultados, significa que se trata de um processo contínuo e sistemático de colecta e análise de dados para medir a performance das intervenções, em termos da concretização de resultados, a nível nacional ou a outras escalas territoriais. Neste caso é de relevar a periodicidade como critério importante, até para que as mudanças possam ser percebidas ao longo do tempo. A recolha e acumulação de informação e a sua monitorização regular numa base temporal suportada na fixação de prazos, desejavelmente não superiores a um ano, permite comparar a “situação actual” com a “situação de partida” e periodicamente assegurar a avaliação de resultados. O procedimento e acompanhamento associado à monitorização, tem a vantagem de permitir, por um lado, a detecção de desvios ou oscilações relativamente a situações anteriores e, por outro, identificar a evolução já alcançada face aos resultados finais pretendidos ou expectáveis.

Quando falamos de indicadores sociais estamos focalizados em indicadores de natureza quantitativa, suportados na recolha de dados estatísticos, que permitem descrever a situação social e monitorizar a mudança social. No entanto, indicadores desta natureza podem ser complementados pela utilização de indicadores de natureza qualitativa, mais orientados para a compreensão dos fenómenos e para uma abordagem da realidade que valoriza a percepção das condições de bem-estar social dos habitantes. Constituem exemplo desta combinação no uso de indicadores sociais, os diversos estudos dedicados à avaliação da Qualidade de Vida, muito frequentes em cidades ( como Bristol, Toronto, Nova Zelândia) que tanto valorizam a análise das condições materiais de vida quanto a percepção do bem-estar e satisfação pessoal dos indivíduos no contexto em que vivem. Este constitui um domínio interessante (que daria lugar a uma outra comunicação centrada nos indicadores sociais e na Qualidade de Vida), do ponto de vista conceptual e metodológico sobretudo quando se aborda a construção de sistemas de indicadores sociais.



## 2. A Rede Social do Porto: o Pré-Diagnóstico Social

### 2.1. Etapas metodológicas. A construção de um painel de indicadores

O pré-diagnóstico social do concelho do Porto constitui, como já referido, a etapa prévia do Diagnóstico Social, que pressupõe uma metodologia activa e participada entre os parceiros locais representados nesta rede, com vista à elaboração do futuro Plano de Desenvolvimento Social. Com o objectivo de apreender a multidimensionalidade do conceito de pobreza e exclusão social e garantindo a proximidade ao Plano Nacional de Acção para a Inclusão 2006-2008, pretendeu-se com este exercício, colocar em evidência as principais dinâmicas concelhias com a preocupação de identificar os fenómenos que configuram situações de pobreza e exclusão social.

A necessidade de objectivar o quadro conceptual de referência e delimitar a operacionalidade do objecto de análise, conduziu num primeiro momento a uma aproximação às questões da pobreza e exclusão social. Este exercício de revisão da literatura teórica, foi alicerçado no debate multidisciplinar em equipa, que facilitou as opções técnicas em torno das áreas temáticas relevantes para a caracterização social da cidade. A análise desenvolvida foi complementada pela leitura de um conjunto de documentos diversos, aqui se incluindo documentação da União Europeia, planos sectoriais nacionais, documentos de organismos internacionais, estudos estratégicos e outros diagnósticos sociais concelhios já concluídos. Esta revisão revelou-se de grande utilidade na forma como permitiu elencar as questões-chave a abordar e os aspectos a privilegiar em termos da pesquisa de dados e da sua leitura.

Como resultado desta etapa, foi construída uma matriz, constituída por um conjunto de 8 domínios temáticos considerados de interesse para análise descritiva das implicações e riscos que a esses níveis seria possível identificar em matéria de caracterização da pobreza e exclusão para o caso concreto da cidade do Porto.

Complementarmente a esta lógica temática de abordagem, considerou-se que seria oportuno, identificar os grupos sociais particularmente vulneráveis à pobreza e exclusão, privilegiando-se o enfoque nos seguintes grupos: crianças e jovens em risco, idosos, pessoas com deficiência, imigrantes e minorias étnicas, outros grupos sociais vulneráveis (tendo sido referenciada a situação dos sem abrigo e toxicodependentes).

A figura seguinte ilustra o Modelo de abordagem construído que serviu como base de referência para as etapas subsequentes de elaboração do Pré-Diagnóstico Social.

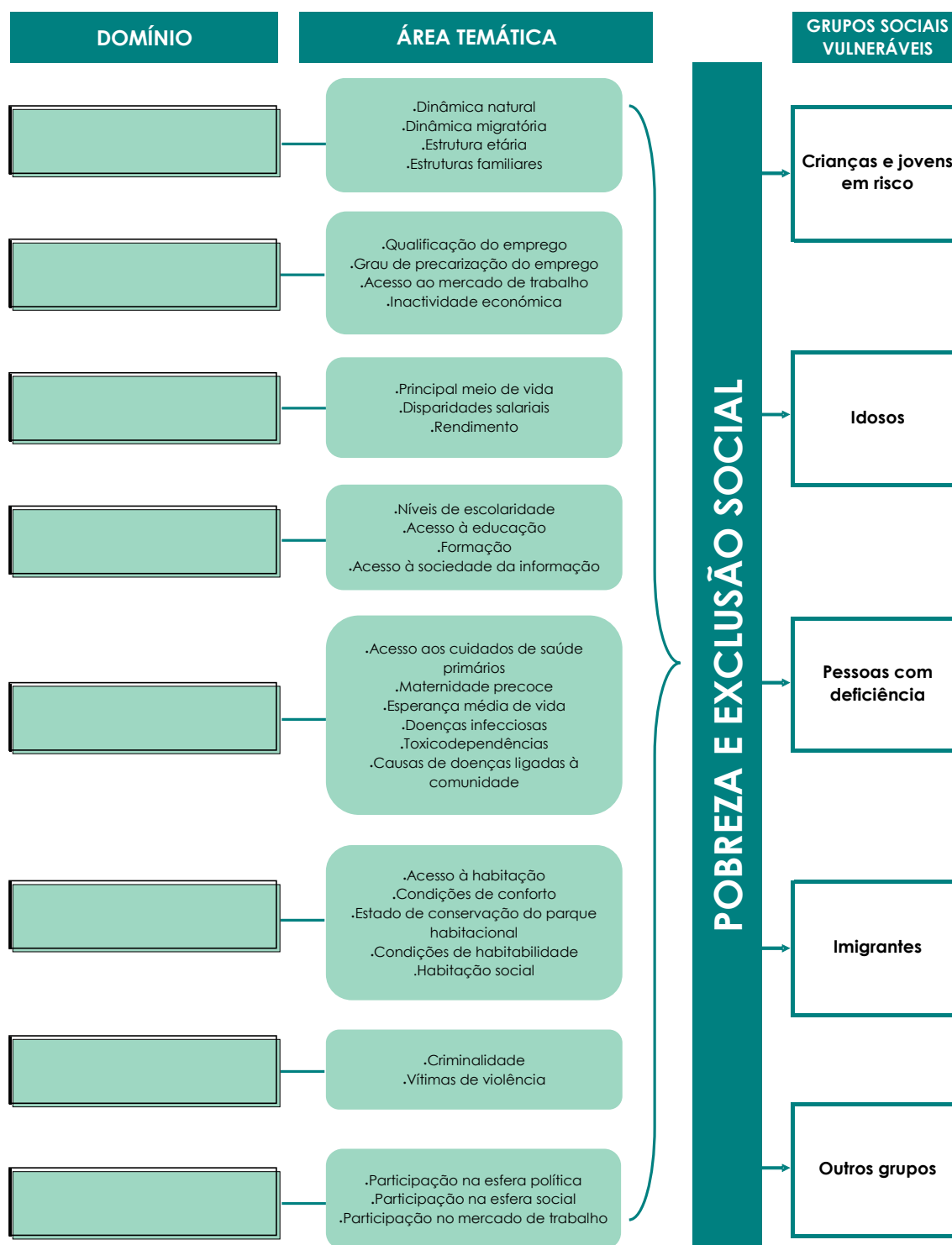


Figura 1- Modelo de Abordagem do Pré-Diagnóstico

Fonte: CMP, Gep, Relatório de Pré-Diagnóstico da Rede Social (2008)

A partir da elaboração deste modelo, deu-se início a um processo de constituição do painel de indicadores, agregados às diferentes áreas temáticas, para os quais se efectuou a recolha directa de informação estatística disponível, sem recurso a levantamentos primários de dados. Houve a preocupação neste





processo de seleccionar indicadores estatísticos já testados e de utilidade comprovada com capacidade para descreverem a situação social da cidade. No processo de selecção dos indicadores foram tidos em consideração alguns critérios de base como a periodicidade anual da informação, a disponibilidade de dados para o concelho e a comparabilidade da informação com outros âmbitos territoriais, de forma a permitir o confronto com outras realidades do País ou Continente, da Região Norte e Grande Porto. Sempre que possível, dependendo da disponibilidade de dados à escala intra-urbana, procurou-se caracterizar a diferenciação espacial das situações sociais, com especial atenção na identificação dos territórios em que incidem as situações de maior fragilidade social.

A recolha de informação iniciou-se a partir de um vasto conjunto de fontes, principalmente dos organismos públicos que forneceram informação de base e das bases de dados de diferentes sectores do município. Rentabilizou-se toda a informação disponível existente, resultante de estudos anteriores produzidos tanto pelo município como por entidades externas, que foi sendo estruturada e armazenada num banco de dados que permitirá a futura monitorização social a implementar localmente.

No que diz respeito à caracterização dos grupos sociais vulneráveis, importa assinalar que, em muitos casos, dada a indisponibilidade de dados estatísticos para a cidade, nem sempre foi possível avançar com uma caracterização aprofundada, procurando-se neste caso recorrer a trabalhos anteriores onde alguns traços e tendências que marcam a situação actual concelhia se encontram identificados.

Numa perspectiva operacional, diríamos que o modelo de abordagem construído e a matriz que serviu de suporte ao processo de recolha da informação, constituíram os procedimentos de base que orientaram o trabalho desenvolvido. Neste momento, podem elencar-se alguns dos resultados que a metodologia de trabalho adoptada permitiu alcançar:

- . disponibilidade de informação estatística para uma bateria de indicadores sociais, a partir dos quais será possível seleccionar, futuramente, aqueles que serão objecto de monitorização sistemática.
- . análise da situação actual da cidade nos diferentes domínios/áreas temáticas considerados
- . análise de tendências para cada domínio e área (permitindo avaliar, no horizonte temporal considerado, o comportamento dos indicadores)
- . leitura cruzada de indicadores para diferentes áreas temáticas permitindo o estabelecimento de inter-relações causa-efeito na abordagem das situações sociais.

## **2.2. Sistema de Indicadores Sociais**

A monitorização traduz-se num processo de registo de informação a partir da recolha de dados e pressupõe um trabalho exaustivo de identificação dos indicadores que compõem o respectivo sistema para os quais se processa a recolha de informação. Nesta medida, a constituição de um sistema de indicadores é um processo dinâmico, assente na discussão técnica quanto aos critérios mais coerentes, justificando por isso ajustamentos e opções quanto aos indicadores a incluir ou não no sistema. A título de exemplo refira-se, na selecção de indicadores sociais orientados para a identificação de grupos sociais vulneráveis, o indicador “número de sem abrigo” na cidade. Reconhecida a pertinência social do indicador “número de sem abrigo”, identificam-se dificuldades ao nível da recolha deste tipo de informação, seja pela irregularidade na



sua actualização seja pela diversidade das fontes produtoras deste tipo de levantamentos de informação. No entanto, é unânime a ideia de que este é um fenómeno emergente e que objectivamente deverá ser monitorizado. Tratando-se de um indicador prioritário e relevante para a identificação da problemática, deverá ser mantido num sistema de indicadores sociais e deverão ser colocados esforços no processo de recolha da informação.

Suportada em procedimentos que incluem a selecção, recolha, armazenamento, tratamento e análise da informação, a monitorização pressupõe a actualização regular e contínua, capaz de garantir o funcionamento de um sistema que sirva de suporte à avaliação de resultados e apoio ao nível da decisão.

Mais concretamente, a implementação de um sistema de monitorização social de base concelhia tem vantagens reconhecidas de que podem destacar-se :

- . O diagnóstico actualizado e adequado à realidade social local e suas áreas-chave;
- . Acompanhamento das dinâmicas locais na evolução de determinados fenómenos;
- . Comparação da realidade local com outros âmbitos territoriais;
- . Suporte a um planeamento mais realista e eficaz, que permita a definição do conjunto das acções e medidas a desenvolver para uma melhoria das condições de bem estar social
- . Apoio à decisão política, possibilitando a fixação de objectivos e de resultados a atingir e o acompanhamento da sua implementação
- . Suporte a um debate amplo entre actores locais e agentes urbanos envolvidos na mobilização de recursos e criação de respostas sociais locais

Algumas dificuldades surgem também associadas à implementação destes sistemas, quando, por exemplo, se verifica incapacidade em assegurar a regular actualização da informação e a sua divulgação periódica; quando o excesso de tecnicidade na utilização de indicadores dificulta a sua leitura e/ou a capacidade de comunicar a informação a outros.

Em larga medida o trabalho até ao momento desenvolvido criou as condições que permitirão assegurar a futura monitorização social. Refira-se a este propósito que a revisão feita de vários sistemas de indicadores sociais, desenvolvidos por entidades nacionais (Instituto da Segurança Social) e internacionais (OCDE e Conselho da Europa) permitirá lançar um conjunto de sugestões quanto ao modelo de monitorização pretendido.

Como foi referido no início deste texto, a elaboração do pré-diagnóstico constitui o ponto de partida de um processo de planeamento integrado que se pretende forneça as orientações práticas nas fases seguintes, aos diversos agentes que actuam no domínio social. A estruturação do relatório desenvolvido teve como preocupação permanente a apresentação de conteúdos de uma forma clara de modo a facilitar a etapa seguinte de diagnóstico, que deverá permitir passar de uma visão menos segmentada da realidade, para uma visão sistémica da realidade e mais focalizada nos problemas principais que se colocam à cidade.

É convicção da equipa que realizou este pré-diagnóstico, procurando sustentá-lo numa análise de informação actualizada e capaz de dar conta da complexidade e diversidade dos fenómenos sociais em presença, que este exercício só será útil se a partir daqui se conseguir criar um debate alargado capaz de mobilizar o interesse dos diversos agentes representados nesta rede. Composta por mais de cem parceiros aderentes, cujo conhecimento da realidade da cidade é fundamental que seja valorizado neste processo, é



nossa expectativa que este contributo permita lançar as bases para uma metodologia de participação alargada, capaz de criar envolvimento entre os parceiros e de mobilizar para uma definição das problemáticas-chave, de estabelecer as necessidades prioritárias e recursos a afectar, no sentido de um desenvolvimento inclusivo da cidade.

## BIBLIOGRAFIA

CHAN CHAN, U\* (2005), "A Qualidade de Vida e os indicadores sociais", *Revista Administração* nº 68, vol. XVIII, 2º, pp. 607-629 .

CMP, GEP, Departamento Municipal de Estudos (2008), *Rede Social, Relatório de Pré-Diagnóstico*, Porto (aguarda aprovação formal em sessão do CLASP – Conselho Local de Acção Social do Porto)

JANNUZZI, Paulo de Martino (2004), *Indicadores Sociais na formulação e avaliação de políticas públicas*, Rio de Janeiro, Texto disponível em [http://www.virtual.pucminas.br/comunicacao/bibl\\_virtual/bdm\\_30112004.htm](http://www.virtual.pucminas.br/comunicacao/bibl_virtual/bdm_30112004.htm). (Data de acesso: 5 de Maio de 2008)

PARTIDÁRIO, Maria do Rosário, *Estado da Arte sobre os indicadores*, Texto disponível em [panda.igeo.pt/beot/html/indicadores/estado\\_arte\\_ot.pdf](http://panda.igeo.pt/beot/html/indicadores/estado_arte_ot.pdf)

UNDP (2002), *Handbook on Monitoring and Evaluating for Results. The monitoring and evaluation framework*, Evaluation Office, New York, USA, pp. 5-10.

<sup>i</sup> O documento de Pré-Diagnóstico – Rede Social do Porto, será disponibilizado, após aprovação formal, no endereço da Câmara Municipal do Porto – [www.cm-porto.pt](http://www.cm-porto.pt)

<sup>ii</sup> PARTIDÁRIO, Maria do Rosário, **Estado da Arte sobre os indicadores**. Texto disponível em [panda.igeo.pt/beot/html/indicadores/estado\\_arte\\_ot.pdf](http://panda.igeo.pt/beot/html/indicadores/estado_arte_ot.pdf)

<sup>iii</sup> Retirado de Chan Chan U\* (2005), “**A qualidade de vida e os indicadores sociais**”, Revista Administração nº 68, vol. XVIII, pp. 607-62, com base no autor citado : Armstrong A, et al, Difficulties of Developing and using social Indicators to Evaluate Government Programs – A critical Review (2002), Comunicação apresentada à Australian Evaluation Society International Conference.

<sup>iv</sup> Para um aprofundamento destas metodologias recomenda-se a seguinte consulta: UNDP (2002), Evaluation Office, **Handbook on Monitoring and Evaluating for Results**, New York, USA, (p.5-10).