



**SOCIEDADE
CRISE E RECONFIGURAÇÕES**

VII CONGRESSO PORTUGUÊS DE SOCIOLOGIA

19 a 22 Junho 2012

Universidade do Porto - Faculdade de Letras - Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação

ÁREA TEMÁTICA: Pobreza, Exclusão Social e Políticas Sociais

CONSTRUÇÃO DE UM PAINEL DE INDICADORES PARA A MONITORIZAÇÃO SOCIAL DA CIDADE DO PORTO

ROCHA, Eugénia

Licenciatura em Sociologia

Câmara Municipal do Porto/Gabinete de Estudos e Planeamento

eugeniarocha@cm-porto.pt

FERREIRA, Célia

Licenciatura em Geografia

Câmara Municipal do Porto/Gabinete de Estudos e Planeamento

celiaferreira@cm-porto.pt

Resumo

A monitorização da realidade social constitui um importante contributo para a caracterização e acompanhamento das dinâmicas urbanas, permitindo aferir situações de maior fragilidade, potencialidades e recursos e apoiar o estabelecimento de objetivos estratégicos relacionados com o desenvolvimento social do território. O trabalho de monitorização em curso no Gabinete de Estudos e Planeamento do município do Porto – decorrente da elaboração do Pré-diagnóstico ao abrigo do Programa Rede Social da cidade –, constituindo um input para a definição de um quadro de referência capaz de informar as políticas e agentes intervenientes na ação social local, afigurou-se uma oportunidade para a construção de um Sistema de Indicadores Sociais, através de uma metodologia de trabalho alicerçada numa sequência de etapas que se pretende apresentar.

Definiu-se, à partida, como objetivo principal a necessidade de obter um quadro de análise tão completo quanto possível sobre a realidade social do Porto que permitisse dispor, a todo o tempo, de conhecimento atualizado sobre a cidade. A proposta de base contendo a estrutura lógica de domínios e temas de análise, a identificação de critérios que sustentam a escolha dos indicadores e a sua posterior discussão e validação interna tornaram possível a constituição de um Painel de Indicadores Sociais, traduzindo um exercício que é sempre de seleção no conjunto imenso dos indicadores passíveis de monitorização social.

No processo alargado de construção de um Sistema de Indicadores Sociais emergem vicissitudes/desafios de natureza diversa - desde os que se relacionam com procedimentos técnicos de trabalho propriamente ditos a condicionalismos de outra ordem, nomeadamente de natureza institucional - que acabam por moldar as práticas profissionais, fazendo da monitorização um processo dinâmico e sujeito a avaliação permanente.

Abstract

The monitoring of social reality provides an important contribution to the characterization of urban dynamics, as it allows measuring resources along with a better evaluation of social situations of a greater deprivation; it also support the establishment of strategic objectives related to social development planning. The monitoring in course in the Office of Research and Planning of the municipality of Porto - due to the preparation of Pre-diagnosis under the Social Network of the city - is an input for the definition of a framework to inform policy and actors involved in local social action. It is also an opportunity to build a System of Social Indicators, using a methodology of work embedded in the sequence of steps as it presented in the article.

The project main objective it is to provide a framework of analysis as complete as possible, about the social reality of Porto, allowing knowledge and available information updated at any time. The proposed basis containing the logical structure of domains and themes of analysis, identification of criteria that underpin the choice of indicators and their further discussion and internal validation made possible the establishment of a Panel of Social Indicators, reflecting the selection of the set of social indicators capable of being monitored.

In the broader process of building a System of Social Indicators emerge vicissitudes/challenges of diverse nature, including those related to the technical work and constraints related with the institutional environment, which often shape the professional practices. Also for this reason, monitoring is a dynamic process and subject to systematic evaluation.

Palavras-chave: monitorização social; sistema de indicadores; território urbano; apoio à decisão

Keywords: social monitoring; indicators system; urban territory; decision support

[PAP0064]

Introdução

O desafio para a elaboração do presente artigo tem os seus antecedentes em artigo apresentado anteriormente, no VI Congresso de Sociologia. A reflexão então apresentada suportou-se na experiência de implementação da Rede Social na cidade do Porto e, mais especificamente, na elaboração do seu Pré-diagnóstico Social, com a preocupação de explicitar o modelo de abordagem construído para o efeito e que seria a base para as etapas subsequentes de produção de importantes instrumentos do planeamento social à escala local - o Diagnóstico Social, o Plano de Desenvolvimento Social e o Plano de Ação (concebidos por entidades externas e participadas do município).

Partindo do Pré-diagnóstico da Rede Social do Porto, o Gabinete de Estudos e Planeamento deu continuidade a um projeto autónomo, atualmente em fase de desenvolvimento, que se inscreve na preocupação do município em dispor de sistemas de informação atualizados que suportem o conhecimento e o acompanhamento das dinâmicas sociais e urbanas, respondendo à necessidade de informar e suportar o nível de decisão política. O objetivo principal do projeto consiste em produzir uma leitura global da realidade social da cidade, acompanhando a sua evolução nos últimos anos para um conjunto alargado de temas.

Este artigo propõe, por um lado, retomar um dos pontos desenvolvidos no artigo anterior relativamente à construção de sistemas de indicadores e à pertinência da monitorização social. Partiremos de uma visão mais global sobre o uso de indicadores, integrados em sistemas mais complexos, dotados de uma lógica própria e de objetivos delimitados, em que as instituições europeias e internacionais constituem uma referência, para uma análise mais focada na componente monitorização, entendida como um momento, uma etapa integrada num processo mais vasto de suporte ao planeamento. Neste sentido, pretende-se explicitar e aprofundar alguns conceitos que orientam o trabalho de natureza metodológica e, de algum modo, mais operacional do processo de monitorização social.

Por outro lado, focando a reflexão sobre a metodologia aplicada no município do Porto, propõe-se, através da recapitulação das etapas desenvolvidas, enquadradas no quadro mais abrangente da utilidade da monitorização social, sintetizar tópicos essenciais, desde a definição das questões de partida (o que queremos saber), passando pela identificação dos critérios de escolha, pela seleção de indicadores, pelo acesso a fontes e fornecedores de informação, até à produção de conhecimento e ao exercício de *benchmarking* territorial que permitirá posicionar a cidade face a outros contextos de referência.

1. Os Sistemas de indicadores sociais

Para aferir a diversidade e complexidade da realidade social e o conjunto de fenómenos a diferentes escalas do território (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, integrados em sistemas mais ou menos complexos, generalizou-se sobremaneira nas últimas décadas, convertendo-se num importante instrumento a nível científico, técnico e também político, como suporte à formulação e implementação de políticas públicas. Por princípio, a correta utilização dos sistemas de informação, se apoiada em métodos sérios e rigorosos, pode constituir um importante contributo para a componente da avaliação de estratégias, programas, projetos.

De uma forma geral, a constituição de diferentes sistemas de indicadores (de sustentabilidade, sociais, de qualidade de vida) e a utilização de ferramentas de monitorização e avaliação são

reveladoras do tipo de preocupações que atualmente enfrentam os poderes públicos, nomeadamente motivados pela necessidade de:

- conhecer com maior rigor, dispondo de mais informação e em tempo útil;
- dispor de conhecimento em áreas específicas;
- suportar uma visão/estratégia orientada para resultados;
- ajustar medidas, gerindo mais eficazmente os recursos disponíveis.

Relativamente ao tipo de indicadores que aqui importa, e situando no tempo a evolução dos indicadores sociais, é de referir que o seu desenvolvimento e consolidação ocorreram principalmente a partir dos anos 60, no apoio às atividades de planeamento do setor público, face à 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, os sistemas nacionais de produção e disseminação das estatísticas oficiais passaram a integrar novas dimensões de avaliação, capazes de orientarem as políticas sociais e contribuirem para as políticas de redistribuição social. Organizações internacionais, como a OCDE, UNICEF, NAÇÕES UNIDAS, UNESCO, entre outras, constituíram 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.

A generalização no uso de indicadores sociais é indicativa do reconhecimento da sua utilidade, na exata medida em que os indicadores ajudam a ler e a interpretar a realidade social. O uso de indicadores sociais permite também análises longitudinais facilitadoras do processo de monitorização. Nos anos recentes, têm surgido um grande número de indicadores, inclusivamente para avaliar áreas específicas. De entre o tipo de indicadores que têm emergido, os mais frequentemente utilizados são os indicativos de política/resultados, os indicadores compósitos e também, mais recentemente, os indicadores de perceção.

O modelo conceptual subjacente à estruturação dos sistemas de indicadores é variável. A OCDE, por exemplo, utiliza como referência o modelo Pressure-State-Response (PSR), originalmente utilizado no âmbito dos indicadores de sustentabilidade ambiental, procurando abranger medidas estatísticas de fatores (Pressure), positivos ou negativos, que influenciam a situação social (State), levando à delineação de políticas e concretização de ações (Response) que afetam essa mesma situação. A classificação dos indicadores segundo, nomeadamente, este modelo conceptual, pode ser todavia ambígua, suscitando interpretações diferentes consoante os próprios contextos territoriais de análise (OCDE, 2011).

As organizações internacionais constituem uma referência quanto ao uso deste tipo de indicadores e a forma como disseminam e partilham conhecimento relativamente à construção de metodologias de trabalho facilita a apreensão do que podem ser boas práticas na operacionalização de certos princípios e conceitos.

De uma forma breve serão aqui salientados dois exemplos de sistemas de indicadores oficiais (internacional e europeu) que, pelas suas características e pela experiência dos resultados que têm produzido fornecem orientações úteis para o processo de monitorização social, tendo sido, por isso, considerados pertinentes no decurso do trabalho que adiante se apresenta.

- Indicadores Sociais da OCDE - A OCDE tem produzido, nos últimos anos, um conjunto de informação que visa fornecer um quadro global sobre os resultados e respostas sociais nos países membros. Os indicadores utilizados são selecionados com base em critérios relevantes, entre os quais a comparabilidade e a disponibilidade de informação

para um número mínimo de países estipulado. A avaliação do progresso social dos países, espelhada nos relatórios “*Society at a Glance*”, é feita através de indicadores que cobrem uma variedade de resultados em domínios como o bem-estar material, educação e saúde ou interação/participação social. A promoção da coesão social é um objetivo de política social em muitos países da OCDE. No entanto, não existe uma definição de coesão social comumente aceite. Através do “*Society at a Glance*” (OCDE, 2011) a OCDE tem desenvolvido o esforço de encontrar os melhores indicadores de coesão social. Para além de indicadores como a desigualdade de rendimento e a pobreza utilizados para avaliar resultados em termos de coesão social, constam também da lista indicadores que permitem caracterizar a situação social dos países como a “confiança nas instituições”, o “voto e tolerância”, entre outros.

- Indicadores de Coesão Social do Conselho da Europa - A Coesão Social entendida como objetivo de política inscreve-se na atual estratégia da União Europeia, dando consistência aos designados Indicadores de Coesão Social. No que respeita à avaliação e performance de resultados em matéria de coesão política foi determinado que, para construir um sistema robusto, suportado em métodos de avaliação rigorosos, os indicadores a utilizar deveriam ser claramente interpretados, estatisticamente validados, diretamente ligados à intervenção política, de recolha imediata e tornados públicos¹. Através desta orientação técnico-política, são definidos com clareza os princípios que deverão nortear todo o processo que vai desde a monitorização, do acompanhamento na implementação até à avaliação de resultados. É precisamente neste sentido que o Guia metodológico (Conselho da Europa, 2005) se afirma. Sendo amplo na sua dimensão, contém um conjunto de pressupostos orientadores que servem como referencial de enquadramento (político e conceptual) aos diferentes *players*, públicos e privados, cuja atuação se situa nos vários níveis territoriais e em contextos diversos. Com este objetivo o Conselho da Europa pretendeu produzir e acumular conhecimento que possa vir a facilitar a monitorização e implementação de planos de ação nos países. Dos diferentes níveis de análise da coesão social, propostos no Guia metodológico, salientam-se:

- a) a avaliação das tendências gerais da coesão social;
- b) a avaliação da coesão social como um todo (que abrange as dimensões chave que envolvem o bem-estar);
- c) a avaliação da coesão social pelas áreas/medidas de política necessárias.

De uma forma sucinta pode depreender-se do trabalho de construção deste tipo de sistemas, que é sobretudo importante estabelecer a “*qualidade dos critérios*” a adotar e as “*necessidades de conhecimento*” para as dimensões da coesão que importa considerar. A partir deste ponto, são fundamentais as “*questões de partida/portfolio de questões*” para a construção de indicadores sociais, ou seja, aquilo que se pretende verdadeiramente conhecer. Daqui decorrerá a escolha dos indicadores adequados e todo o processo subsequente de recolha de dados e pesquisa de informação até à aquisição de conhecimento.

Importa ainda referir que a leitura das componentes da coesão social se direciona para as diferentes áreas que importa analisar e para os diferentes grupos vulneráveis sobre os quais é pertinente trabalhar (migrantes, minorias, crianças, pessoas idosas, pessoas com incapacidade, mulheres) com vista a uma orientação/condução da ação, de medidas e de políticas.

Os Indicadores de Qualidade de Vida e Bem-Estar

A análise dos indicadores sociais está focalizada, genericamente falando, em indicadores de natureza quantitativa, suportados na recolha de dados estatísticos que permitem descrever a situação social e fornecer indicações quanto ao sentido da mudança, frequentemente medida em curtos períodos de tempo. Não obstante fornecerem uma boa aproximação às condições de bem-estar dos indivíduos e/ou comunidades, os indicadores desta natureza podem, quando complementados com indicadores de natureza qualitativa, por via da avaliação subjetiva dos indivíduos, contribuir para obter um quadro mais abrangente sobre as referidas condições de bem-estar social.

Algumas das análises mais recentes (STIGLITZ et al., 2008: pp. 42-59) sublinham a importância do contributo de algumas correntes para medir a performance económica e o progresso social, referindo a *qualidade de vida* como uma importante perspetiva, na medida em que aqui se recupera a dimensão subjetiva do bem-estar, oriunda de diferentes correntes académicas. Sem o intuito de aprofundar esta questão, é de referir que as recentes análises da qualidade de vida são influenciadas pela importância de relacionar as condições objetivas de vida dos sujeitos com as condições subjetivas, valorizando a avaliação e a perceção que estes fazem sobre um conjunto de dimensões (família, trabalho, condições financeiras, entre outras). A perspetiva desenvolvida pelas correntes da qualidade de vida transportam um potencial para a análise social que decorre desta possibilidade de uso combinado da análise quantitativa e qualitativa, suportada em diferentes e complementares métodos e técnicas de recolha de dados. Por conseguinte, e pelo tipo de abordagem que propõe, a qualidade de vida constitui, do ponto de vista conceptual e metodológico, um campo de interesse quando se aborda a construção de sistemas de indicadores sociais.

2. A Monitorização social

A análise anterior permitiu salientar a importância dos indicadores enquanto instrumento de medida que, na sua capacidade de objetivar e sintetizar, se revelam úteis na leitura que fornecem de determinado tema/fenómeno, facilitando o processo de monitorização e de acompanhamento da realidade numa perspetiva evolutiva. A eficácia na utilização de indicadores está em boa medida dependente da base conceptual de referência que orienta e dá sentido à sua seleção. Este processo - de escolha de indicadores - deverá ser enquadrado no âmbito de determinado projeto e nos objetivos/finalidades associados à sua implementação. É frequente verificar-se a sua utilização em sistemas coerentes, dotados de uma lógica própria e orientados para objetivos específicos, enquadrados habitualmente dentro de um grande tema (sustentabilidade, coesão social ou qualidade de vida e bem-estar). Quando utilizados de forma solta e isolada, os indicadores possuem uma função limitada e os dados estatísticos a que se reportam, só por si, não permitem retirar leituras com grande significado.

Independentemente do âmbito subjacente a um dado processo de monitorização, há todo um conjunto de etapas sequenciais que são comuns. Analisando o caso concreto da monitorização social, na Figura 1, encontram-se sintetizadas as ideias-chave de um processo que, na sua operacionalização, se inicia com as questões de partida até à produção de conhecimento. Decorrentes deste tipo de trabalho, há todo um conjunto de resultados colocados à disposição dos agentes de intervenção, cujo fim último é apoiar a tomada de decisão, suportando a definição de políticas e estratégias de desenvolvimento social.

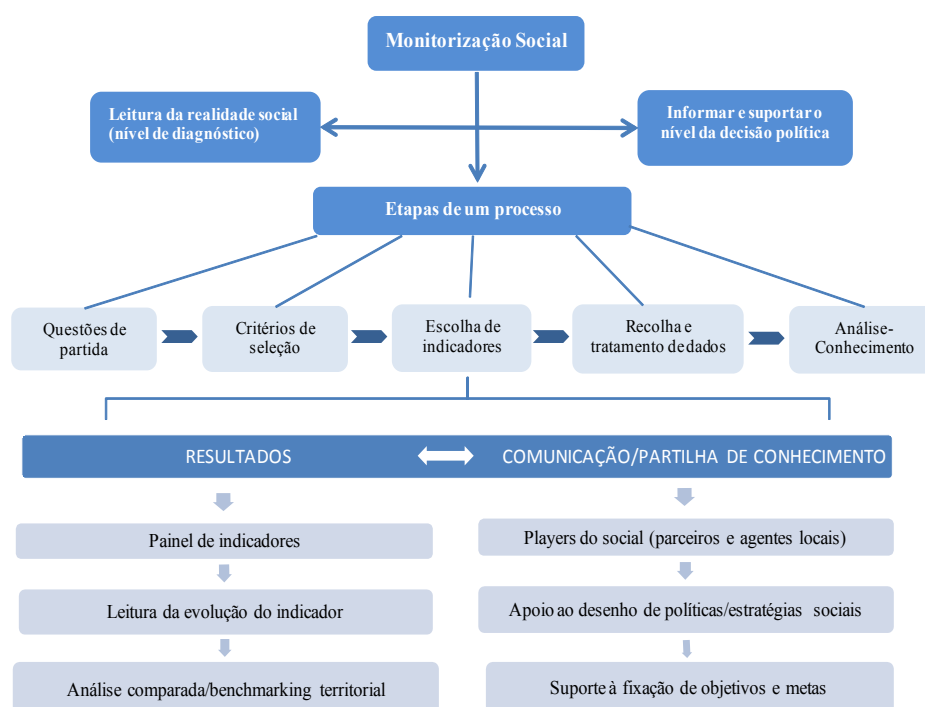


Figura 1 – Etapas da monitorização

Reportando, por exemplo, à experiência que decorre dos programas das Nações Unidas, dir-se-á que “*A monitorização pode ser definida como uma função contínua que serve primeiramente para fornecer aos gestores e principais stakeholders, no decurso de uma intervenção continuada, indicações de progresso ou da falta deste na concretização de resultados. Uma intervenção continuada pode ser um projeto, programa ou outra forma de suportar um resultado*” (UNDP, 2002: p. 6).

As vantagens da monitorização e avaliação são reconhecidas pelas organizações internacionais, mas também pelas instituições nacionais, que vão incorporando esta ferramentas nas suas práticas de trabalho, tornando-as importantes metodologias ao serviço dos planos e programas implementados. A monitorização pode, deste modo, facilitar a avaliação de resultados ao nível da performance das políticas, com reflexos na melhoria das estratégias delineadas.

Podem ser referidas algumas desvantagens que decorrem, nomeadamente, da ausência de atualização da informação dos indicadores ou do facto destes correrem o risco de se tornar “obsoletos” no sistema em que estão integrados, deixando de fora outros de maior interesse e atualidade. De facto, a monitorização implica um trabalho exaustivo de identificação dos indicadores (segundo os parâmetros adotados), para os quais se processa a recolha de informação. Suportada em procedimentos que incluem a seleção, recolha, registo, tratamento e análise da informação, a monitorização pressupõe a atualização regular e contínua, capaz de garantir o funcionamento de um sistema que sirva de suporte à avaliação de resultados e à tomada de decisão.

Nesta medida, a monitorização consiste num processo dinâmico, assente na consulta e discussão técnica quanto aos critérios mais coerentes a utilizar. Consoante o enquadramento do processo de monitorização, essa discussão pode colocar-se a um nível mais restrito (nomeadamente, entre membros de uma mesma instituição/projeto) ou mais alargado e transversal, onde são envolvidos agentes diversos (políticos, institucionais, especialistas), mas sempre no sentido de

efetuar as escolhas mais apropriadas e de obter a seleção dos indicadores que melhor retratam a realidade que se pretende avaliar.

Os critérios que orientam a seleção de indicadores podem ser variáveis, consoante os objetivos em causa, no entanto, há critérios relativamente consensuais quando se fala da utilização de indicadores:

- **Relevância:** traduzirem o que importa conhecer;
- **Fiabilidade/Consistência:** estarem sustentados em dados robustos e creíveis;
- **Transparência:** serem claros na leitura;
- **Comparabilidade:** permitirem o posicionamento face a outras realidades/contextos territoriais;
- **Capacidade de comunicação:** serem de fácil compreensão e interpretação;
- **Periodicidade:** estarem associados a informação de base recolhida de forma regular, num intervalo temporal desejavelmente não superior a um ano.

3. Iniciativas de referência para a monitorização social do município do Porto

Existem diversas entidades, a nível nacional e internacional, que desenvolveram sistemas de indicadores sociais. Serão aqui apresentadas as iniciativas que constituíram as principais referências no processo de construção do Painel de Indicadores Sociais do município do Porto, a saber: os indicadores de referência no âmbito do Programa Rede Social do Instituto da Segurança Social (ISS), o Guia metodológico de indicadores de coesão social do Conselho da Europa e os indicadores sociais utilizados pela OCDE.

Estes sistemas de indicadores surgem no âmbito das preocupações com o desenvolvimento social e, mais concretamente, com a coesão social. Resultam da constatação por parte das respetivas entidades quanto à necessidade de ter um conjunto sistematizado de indicadores que constitua um instrumento de suporte à prevenção, deteção e combate das situações de pobreza e exclusão.

Em Portugal, o Instituto da Segurança Social divulgou, em 2008, a *Lista de Indicadores de Referência para a elaboração/atualização de Diagnósticos Locais*, no decurso do processo de operacionalização do Programa Rede Social. A nível europeu, o Conselho da Europa entendeu criar um instrumento de operacionalização da revisão da Estratégia para a Coesão Socialⁱⁱⁱ, o Guia Metodológico, acima referido. A nível internacional, a OCDE tem uma vasta experiência na utilização de indicadores para aferir a situação em diversas áreas de análise. Através da publicação *Society at a Glance – OCDE Social Indicators* pretende-se retratar o progresso social dos países membros, comparando tendências de evolução e avaliando políticas sociais (Figura 2).

A construção destes sistemas envolve, regra geral, a auscultação de variadas instituições e peritos, numa reflexão e debate multidisciplinar que reúne pessoas com perspetivas diversas mas complementares, decorrentes das diferentes funções que ocupam (peritos, técnicos, com cargos públicos, entre outros). Os objetivos concretos para o desenvolvimento dos diferentes sistemas são distintos, de acordo com os próprios propósitos da entidade por trás da iniciativa, no entanto, têm subjacente o princípio comum de medir os níveis de bem-estar social e acompanhar a sua evolução.

Estes sistemas são variáveis no que diz respeito ao número de indicadores considerados. O Guia Metodológico desenvolvido pelo Conselho da Europa, criado para ser exaustivo na

caracterização e análise da realidade social, envolve grandes volumes de informação quando comparado com o sistema de indicadores da OCDE, destinado a fornecer visões generalistas e de síntese, sendo, por isso, composto por um conjunto mais restrito de indicadores, considerados chave em termos de avaliação dos níveis de bem-estar social.

Os quadros de análise dos sistemas de referência estruturam-se segundo uma lógica de dimensões da vida individual e comunitária (nomeadamente, saúde, educação, habitação ou ação social), de áreas temáticas e/ou de grupos sociais particularmente vulneráveis (crianças e jovens, idosos, mulheres, pessoas com incapacidades, entre outros).

Quanto ao tipo de indicadores adotados, as iniciativas da OCDE e do Conselho da Europa privilegiam a articulação entre a abordagem objetiva – pautada por indicadores estatísticos de índole quantitativa – e a abordagem subjetiva – informação de natureza qualitativa, recolhida através de inquéritos, entrevistas, sondagens.

Todos os sistemas de indicadores revistos foram desenvolvidos para se adaptarem a diversas escalas de análise (nacional, regional, local) e aos diferentes contextos territoriais e sociais de países e/ou locais.

Sistema de Indicadores // Entidade dinamizadora	Contexto em que surgem	Estrutura de análise	Crítérios de seleção dos indicadores
Lista de Indicadores de Referência para a elaboração/atualização de Diagnósticos Locais // Instituto da Segurança Social	Processo de consolidação do Programa Rede Social	Domínios de análise: » Rendimentos e Desigualdade » Emprego e Desemprego » Atividade económica » Educação e Formação » Proteção social/ Ação social » Habitação » Demografia » Saúde » Ambiente » Cultura	» Adaptação à realidade social nacional » Disponibilidade de dados nas fontes nacionais » Comparabilidade com indicadores estruturais da União Europeia
"Concerted development of social cohesion indicators - Methodological guide" // Conselho da Europa	Operacionalização da Estratégia para a Coesão Social	4 níveis de análise: » Indicadores globais: indicam se, em termos gerais, a situação social é positiva ou negativa » Indicadores relativos à ação das autoridades públicas e da sociedade civil na esfera social » Indicadores estruturados por Domínios: Emprego, Rendimento, Habitação, Nutrição e Consumo, Saúde, Educação, Informação e Cultura » Indicadores estruturados por Grupos vulneráveis: Minorias, Imigrantes, Crianças, Idosos, Pessoas com deficiência e Mulheres	» Adaptação às diferentes áreas da Europa » Adaptação a diferentes escalas de análise: nacional, regional e local
"Society at a Glance - OECD Social Indicators" // OCDE	Utilização de indicadores para comparar tendências de evolução e avaliar políticas sociais	5 áreas temáticas: » Contexto global » Autosuficiência (capacidade financeira dos indivíduos e das famílias) » Igualdade » Saúde » Coesão social	» Garantir a comparabilidade entre os diferentes países que compõem a OCDE » Assegurar a disponibilidade de dados para a maioria dos países

Figura 2 – Sistemas de Indicadores de referência

De referir que existem outras iniciativas no âmbito de sistemas de indicadores focalizados para as questões sociais que, apesar de não serem apresentadas enquanto referência para a construção do Painel de Indicadores Sociais do município do Porto, não deixaram de ser tidas em conta. Entre elas mencionamos, a título de exemplo, a publicação *Indicadores Sociais* do Instituto Nacional de Estatística (INE), *The Social Situation in the European Union* ou *Report on Economic, Social and Territorial Cohesion* da Comissão Europeia.

4. A monitorização local: o Painel de Indicadores Sociais do município do Porto

O processo de implementação da Rede Social do concelho do Porto iniciou-se com a elaboração do Relatório do Pré-diagnóstico Social, com o qual se pretendia obter um retrato claro e atual (à data) da situação da cidade, analisando, com recurso a informação proveniente de entidades oficiais, os aspetos mais pertinentes num conjunto de domínios da vida individual e coletiva. Pretendia-se que este documento apoiasse o subsequente exercício, mais participativo e de reflexão, que deu origem ao Diagnóstico Social (desenvolvido pela Universidade Católica do Porto) e, mais recentemente, ao Plano de Desenvolvimento Social 2011 – 2013 (elaborado pela Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade do Porto).

A elaboração do Pré-diagnóstico constituiu o ponto de partida para a reflexão – no Gabinete de Estudos e Planeamento – em torno da monitorização social, pretendendo-se, já então, dar continuidade ao trabalho de acompanhamento da realidade concelhia. Dando seguimento a essa pretensão, e após a divulgação do Pré-diagnóstico em 2008, iniciou-se um projeto tendo em vista a construção de um **Painel de Indicadores Sociais** concelhio.

O objetivo principal do Painel é construir um quadro de referência para a monitorização sistemática da realidade social do Porto, que integre num mesmo corpo de conhecimento informação diversificada sobre a cidade. Pretende-se que a informação disponível e a sua atualização permanente possam apoiar os decisores e demais agentes de intervenção, constituindo um suporte à tomada de decisão política e às escolhas das entidades públicas, privadas ou da sociedade civil.

Os números evidenciam situações. Permitem detetar potencialidades e recursos mas também fragilidades e carências; à escala intraurbana, mostram disparidades no espaço, identificando as áreas com maior incidência de fenómenos. A leitura rigorosa e contextualizada dos indicadores permite retratar, acompanhar, comparar e posicionar a cidade em termos de um conjunto de problemáticas que espelham o desenvolvimento social.

A Metodologia utilizada

A construção de um painel de indicadores, passível de monitorizar de forma sistemática variados aspetos considerados fundamentais para o bem-estar social da cidade e dos cidadãos, foi possível através da concretização de um conjunto de etapas que aqui se apresentam (Figura 3).

A primeira etapa consistiu no estabelecimento dos objetivos específicos, isto é, as linhas mestras que orientariam todo o processo de construção do painel de indicadores. A etapa que se seguiu consistiu na reflexão sobre a atualidade da estrutura de domínios e temas da bateria de indicadores do Pré-diagnóstico social, tendo sido efetuada uma nova revisão de documentos de referência e, sobretudo, de sistemas de indicadores propostos por entidades nacionais e internacionais (acima apresentados), a fim de obter um painel ajustado à realidade local da cidade do Porto. A revisão destes sistemas de indicadores permitiu, por outro lado, identificar os fenómenos/problemáticas que suscitam maiores preocupações na atualidade, bem como os indicadores mais utilizados para as retratar. Com este exercício foi possível também diluir a subjetividade inerente ao processo de seleção dos indicadores, que de resto está presente em qualquer processo de escolha, por mais rigoroso que seja o cumprimento dos critérios estabelecidos.

A escolha dos indicadores propriamente ditos foi suportada ainda pela definição dos critérios de seleção, dos quais se destacam principalmente a associação com questões estratégicas ou fenómenos pertinentes no contexto social da cidade e a disponibilidade de dados à escala do concelho. Optou-se pela abordagem objetiva, considerando apenas indicadores de natureza quantitativa, com dados disponíveis através de acesso direto ou mediante solicitação às entidades oficiais.

Todos os indicadores foram analisados à luz de parâmetros relacionados com a informação estatística de base, designadamente, a sua periodicidade (regularidade que lhe está associada) e o acesso a fornecedores e fontes de informação. A disponibilidade dos dados restringe, desde logo, os indicadores a integrar num painel, sendo um requisito importante no propósito de acompanhamento de algumas dinâmicas urbanas. A existência de lacunas nos dados pode condicionar a leitura de fenómenos cuja pertinência para a análise da situação social é indiscutível.

Toda a etapa de avaliação e seleção dos indicadores pautou-se pelo exercício constante de efetuar escolhas num equilíbrio entre os critérios definidos e as condições de acesso aos dados, levando à preocupação constante de encontrar indicadores *proxy* para colmatar lacunas de informação. Suportado pela revisão dos documentos e sistemas de indicadores tomados como referência, o processo de seleção foi sempre norteado pela escolha dos indicadores que melhor serviam o objetivo do painel e, especificamente, os critérios definidos.

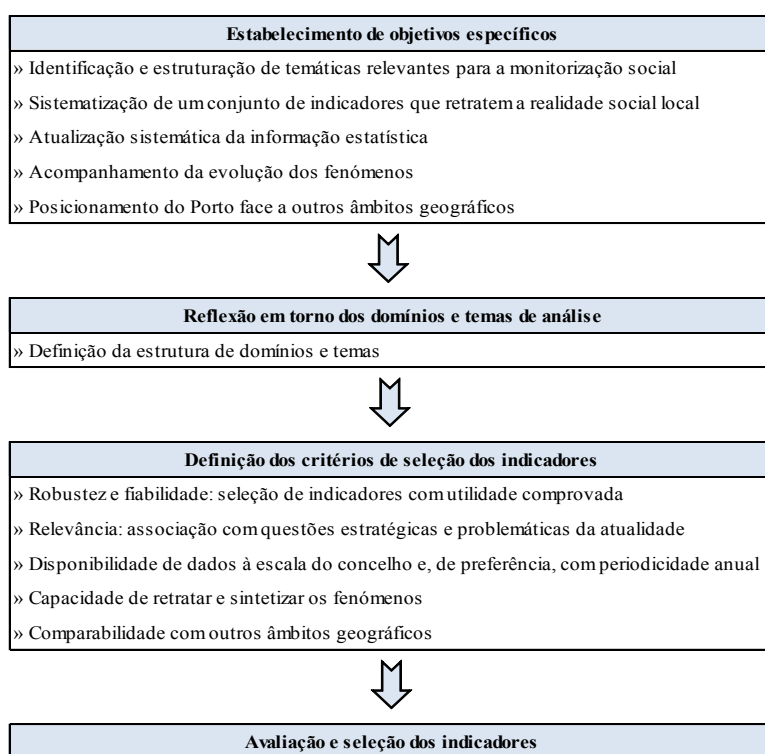


Figura 3 - As etapas do processo de construção do Painel

O Painel de Indicadores Sociais

Seguindo o princípio da abordagem multidimensional, no qual se baseou também a análise elaborada no âmbito do Pré-diagnóstico da Rede Social, o painel de indicadores de

monitorização social encontra-se estruturado segundo uma lógica de domínios com implicações diretas ao nível do bem-estar social, individual e coletivo (Figura 4).

A desagregação dos domínios em temas permite uma identificação mais fina dos fenómenos cuja abordagem se afigura pertinente. Os indicadores foram integrados no domínio e tema de análise a que estão diretamente associados, apesar de conscientes de que a sua leitura pode fazer sentido noutro(s) domínio(s) de análise. Sendo a realidade uma e complexa, a leitura da mesma deve ser sempre feita à luz da interligação dos fenómenos entre si, para uma melhor e mais completa compreensão da situação social.

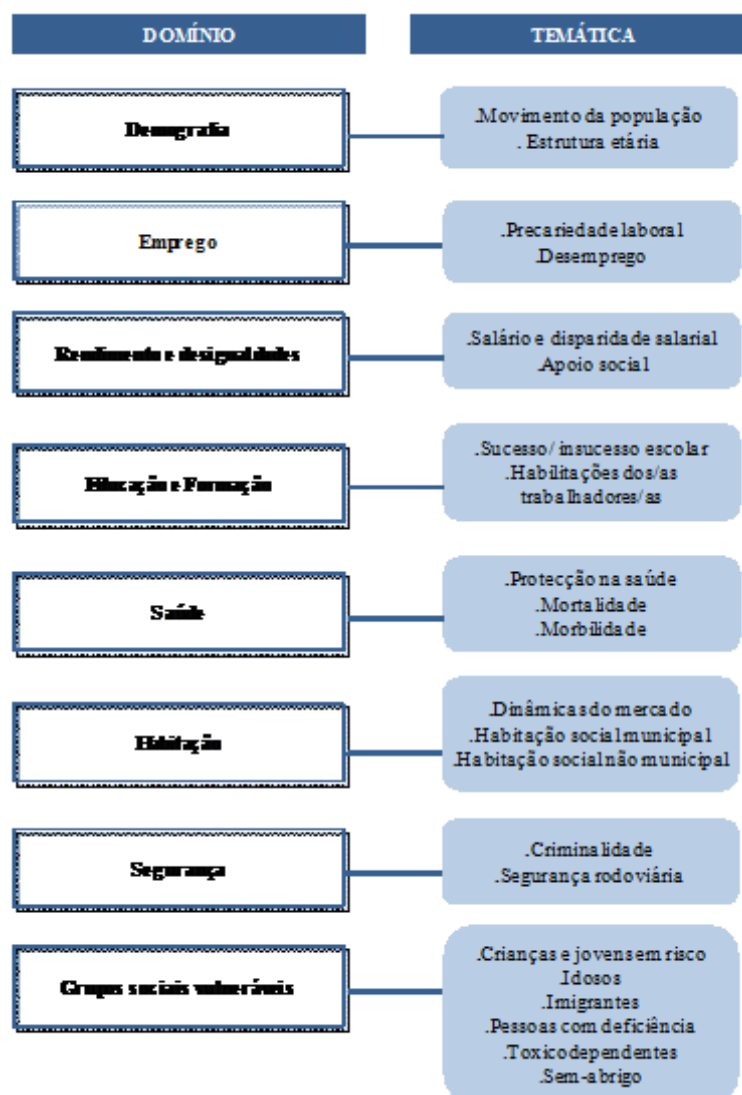


Figura 4 – Estrutura analítica do Painel de Indicadores Sociais

O Painel encontra-se operacionalizado numa matriz onde os indicadores são caracterizados segundo diversos parâmetros. Esta ferramenta permite sistematizar um conjunto de informação pertinente para a concretização de procedimentos de trabalho que estão subjacentes à gestão e atualização dos próprios indicadores.

Desde logo, os indicadores são classificados de acordo com a sua relevância: se são principais o seu acompanhamento é prioritário, se são complementares o objetivo da sua existência é tornar mais completa a leitura dos indicadores principais ou então colmatar lacunas de informação –

como é o caso de indicadores censitários, que não tendo a periodicidade desejável para a monitorização sistemática, são a única alternativa para retratar determinados aspetos.

Nessa matriz, a indicação dos fornecedores e fontes de informação, bem como a forma de acesso à mesma - por recolha direta (publicações e portais eletrónicos) ou por solicitação a entidades - serve de suporte à recolha dos dados de base, tornando claro a qualquer pessoa que a consulte quem disponibiliza a informação estatística, onde e como se pode aceder à mesma.

É também registada toda a meta informação considerada relevante para a leitura correta de cada indicador, e que se prende com o conceito, com a forma de cálculo, com a metodologia utilizada na recolha dos dados de base ou outras informações específicas que surjam no decurso da recolha, tratamento e análise dos dados.

De referir que num processo de monitorização, neste caso da realidade social, a existência de ferramentas e de procedimentos de trabalho devidamente organizados são fundamentais para garantir a qualidade da informação acumulada, de modo a que a análise dos indicadores seja rigorosa e que o acompanhamento da sua evolução seja efetuado de forma consistente. Sistemas de informação sólidos e atualizados são cruciais para a prossecução do objetivo de informar e apoiar os decisores e demais agentes da ação social nos processos de tomada de decisão.

A fase seguinte deste trabalho, mais centrada na análise e divulgação de resultados, com base na leitura dos indicadores, irá permitir conhecer a situação social da cidade nos anos recentes, posicioná-la face a outros âmbitos de referência, constituindo-se a partir daqui uma plataforma de informação que pode servir o diálogo com os *stakeholders* locais.

Conclusões

O artigo pretendeu salientar a importância dos indicadores sociais, integrados em sistemas mais ou menos complexos, enquanto forma de avaliar e acompanhar a evolução das situações/fenómenos num vasto campo de áreas temáticas. Pela capacidade de síntese que os caracteriza na leitura da realidade, pela capacidade de captar o sentido da mudança, a utilização de indicadores é útil na análise das dinâmicas sociais e urbanas. Ao nível das políticas públicas, o recurso a indicadores constitui um instrumento de suporte ao acompanhamento e monitorização da realidade, podendo facilitar a delineação de estratégias e implementação de medidas que visam o desenvolvimento social. Se utilizados de forma enquadrada (no tema, nos objetivos, na estratégia) os indicadores podem também ser importantes para a avaliação de resultados.

Várias organizações (internacionais e nacionais) procuraram desenvolver sistemas de indicadores com o intuito de servirem como quadros de referência, adaptáveis a diferentes escalas de análise (nacional, regional, local) e a diversos contextos territoriais, orientadores dos processos de monitorização social. Sendo predominantemente constituídos por indicadores de natureza quantitativa, estes sistemas vão crescentemente privilegiando uma abordagem combinada, que contempla outro tipo de indicadores, de natureza qualitativa, relacionados com a perceção dos indivíduos quanto a condições de vida e bem-estar. A utilidade destes sistemas para a monitorização social é tanto maior quanto maior for a adequação e atualidade do seu quadro de análise aos propósitos a que se destina e quanto mais atualizada estiver a informação referente aos indicadores que os constituem.

A partir de uma experiência concreta na cidade do Porto, foi possível analisar um conjunto de etapas de trabalho centradas na monitorização social, desde a formulação dos objetivos específicos a atingir até à produção de conhecimento. No seu objetivo principal de retratar e acompanhar as tendências de evolução da realidade social, através da construção do Painel de

Indicadores Sociais, o município do Porto – a partir do seu Gabinete de Estudos e Planeamento - poderá dispor de uma base alargada de informação para analisar de forma sistemática os variados aspetos/fenómenos com incidência no território local. O acompanhamento evolutivo dos indicadores sociais e as implicações diretas para o bem-estar da cidade e dos seus cidadãos, possibilitará elencar as dimensões com maiores ou menores fragilidades sobre as quais importa intervir prioritariamente.

Uma última nota para referir alguns dos desafios do processo de monitorização. Sendo dinâmico e participado, essencialmente pelas equipas técnicas que o conduzem, ele é também um processo condicionado pelo conjunto dos seus intervenientes (desde os fundamentais fornecedores de dados, técnicos de outros setores, especialistas para certas áreas temáticas, agentes institucionais locais, decisores políticos) podendo, por vezes, ocorrer constrangimentos de vária ordem. Nesta medida, quanto mais sólido for um sistema de indicadores (nos seus princípios, orientação estratégica, objetivos, condições de funcionamento) melhores condições existem para se gerir eventuais dificuldades que surjam.

De salientar o facto de a arquitetura institucional existente, obedecendo a uma lógica vertical de funcionamento, pouco propícia a lógicas transversais de trabalho - menos burocratizadas -, ser ainda pouco aberta a uma maior coordenação entre setores internos (com maior partilha de objetivos comuns) e, até, a colaborações mais frequentes com entidades externas (como, por exemplo, a universidade). Neste sentido, vem a propósito referir que a utilidade destes sistemas de indicadores é tanto maior quanto mais partilhado for o conhecimento que a partir daqui se disponibiliza.

Referências bibliográficas

Chan Chan, U. (2005-2ª). A Qualidade de Vida e os indicadores sociais. *Administração*, volume XVIII, número 68, pp. 607-629.

CMP/GEP/DME (2008). *Rede Social do Porto – Relatório de Pré-diagnóstico*. Porto: Departamento Municipal de Estudos, Gabinete de Estudos e Planeamento, Câmara Municipal do Porto. Recuperado em 18 maio, 2012, de http://www.cm-porto.pt/users/0/56/PdRSP_Relatorio_09c0809544420e609217983c1262080f.pdf.

Council of Europe (2005). *Concerted development of social cohesion indicators: Methodological guide*. Strasbourg: Council of Europe Publishing. Retrieved May 18, 2002, from http://www.coe.int/t/dg3/socialpolicies/socialcohesiondev/source/GUIDE_en.pdf.

Decreto-Lei nº 115/2006, de 14 de junho de 2006. Regulamenta a rede social, definindo o funcionamento e as competências dos seus órgãos, bem como os princípios e regras subjacentes aos instrumentos de planeamento que lhe estão associados, em desenvolvimento do regime jurídico de transferência de competências para as autarquias locais. Recuperado em 22 maio, 2012, de <http://dre.pt/pdf1sdip/2006/06/114A00/42764282.pdf>.

European Commission (2010). *Investing in Europe's Future: Fifth report on economic, social and territorial cohesion*. Luxembourg: Publications Office of the European Union. Retrieved May 18, 2012, from http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion5/pdf/5cr_en.pdf.

European Commission (2010). *The Social Situation in the European Union 2009*. Luxembourg: Publications Office of the European Union. Retrieved May 22, 2012, from

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KE-AG-10-001/EN/KE-AG-10-001-EN.PDF.

Furceri, D., & Mourougane, A. (2010). Structural Indicators: A Critical Review. *OECD Journal: Economic Studies*. Retrieved May 22, 2012, from <http://www.oecd.org/dataoecd/4/42/49850103.pdf>.

INE (2011). *Indicadores Sociais 2010*. Recuperado em 22 maio, 2012, de http://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_publicacoes&PUBLICACOESpub_bou i=132425996&PUBLICACOESmodo=2.

OECD (2011). *Society at a Glance 2011: OECD Social Indicators*. OECD Publishing. Retrieved May 22, 2012, from http://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/society-at-a-glance-2011_soc_glance-2011-en.

OECD (2011). *Society at a Glance Asia/Pacific 2011* (Chap.2, pp. 25-31). OECD Publishing. Retrieved May 22, 2012, from <http://www.oecdilibrary.org/docserver/download/fulltext/8111081e.pdf?expires=1337696381&i d=id&accname=guest&checksum=AEA6353B1DD84109CA130FE38EB411BD>.

Stiglitz, J., Sen, A., & Fitoussi, J. P. (2009). *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress* (Chap. 2, pp. 41-59). Retrieved May 22, 2012, from http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/documents/rapport_anglais.pdf.

UCP. *Porto Solidário – Diagnóstico Social do Porto (versão provisória)*. Porto: Faculdade de Educação e Psicologia, Universidade Católica Portuguesa/Centro Regional do Porto. Recuperado em 22 maio, 2012, de <https://cmpexternos.cm-porto.pt/rsocial/>.

UNDP (2002). *Handbook on Monitoring and Evaluating for Results*. New York: Evaluation Office, United Nations Development Programme. Retrieved May 22, 2012, from <http://web.undp.org/evaluation/documents/HandBook/ME-HandBook.pdf>.

UP/FPCE. *Plano de Desenvolvimento Social – Porto 2011-2013*. Porto: Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação, Universidade do Porto. Recuperado em 22 maio, 2012, de <https://cmpexternos.cm-porto.pt/rsocial/>.

Notas

ⁱ Ideias estas que vêm claramente expressas no sumário executivo do 5º Relatório sobre a Coesão económica, social e territorial da União Europeia, publicado em 2010.

ⁱⁱ A revisão da Estratégia para a Coesão Social foi aprovada pelo Comité de Ministros do Conselho da Europa a 31 de Março de 2004.