

EAPN Portugal / Rede Europeia Anti Pobreza
Observatório de Luta Contra a Pobreza na Cidade de Lisboa

Relatório
Sistema de Indicadores de Alerta
Março 2013

Índice

1. Construção do Sistema de Indicadores de Alerta – 1ª fase (Janeiro a Março 2013).....	2
1.1 Indicadores de Alerta – critérios de selecção	2
1.2 Indicadores de Alerta: selecção de fontes de informação e indicadores sinalizados	4
1.3 Indicadores de Alerta: fases de implementação do sistema – ponto de situação ...	6
2. Avaliação do Sistema e sua estabilização	8
3. Operacionalidade do Sistema.....	8
4. Qualidade dos indicadores	9

I. Introdução

O Observatório de Luta contra a Pobreza na Cidade de Lisboa, partilhando uma preocupação há muito manifestada por diversos investigadores e entidades envolvidas no combate à pobreza, assumiu o compromisso de trabalhar na construção de um sistema de indicadores que permitisse complementar as estatísticas oficiais com indicadores dinâmicos, actuais, com acrescida capacidade descritiva e explicativa e reportados ao território de Lisboa e às suas especificidades.

Este Sistema de Indicadores de Alerta deverá permitir, para além de um conhecimento mais profundo da realidade local e das suas dinâmicas próprias, aumentar a capacidade de antever situações de alterações significativas das condições socioeconómicas das famílias, reversões positivas ou negativas nos seus percursos, por forma a alertar precocemente para o aparecimento de novas situações e o impacto das políticas e medidas nas condições de vida das populações.

Para assegurar esta característica, o conjunto dos indicadores a ser utilizado deverá permitir sinalizar alterações na vida quotidiana das famílias e dos indivíduos e das suas estratégias a montante das situações mais graves, de emergência, quando as famílias se encontram já numa situação de ruptura, dependentes de apoios sociais vários. Deverá, portanto, ser sensível a alterações de hábitos de consumo e de estilos de vida, indicadores de alterações de estratégias das famílias face a problemas que se sentem ou se antevêm, bem como às dificuldades em assumir despesas básicas as quais antecedem, muitas das vezes, situações mais graves que acabam por conduzir ao recurso aos apoios sociais.

Este conjunto de indicadores deverá permitir conhecer melhor, e mais rapidamente, alterações significativas da situação socioeconómica dos habitantes de Lisboa, permitindo o lançamento de alertas e a produção de recomendações dirigidas aos principais actores institucionais, nomeadamente a Rede Social, a Câmara Municipal, a Santa Casa da Misericórdia, serviços do Estado e organizações da sociedade civil com intervenção na cidade. Obviamente, que para além de variáveis particulares da cidade de Lisboa, a sinalizar em próximas fases, a maioria dos indicadores que compõem esta bateria é comum a outros territórios, como a Região e o País, tanto pelas características desses mesmos indicadores como pela necessidade de assegurar a comparação entre o Concelho e outras realidades o que, aliás, torna este Sistema potencialmente replicável noutros territórios ou noutra escala.

1. Construção do Sistema de Indicadores de Alerta – 1ª fase (Janeiro a Março 2013)

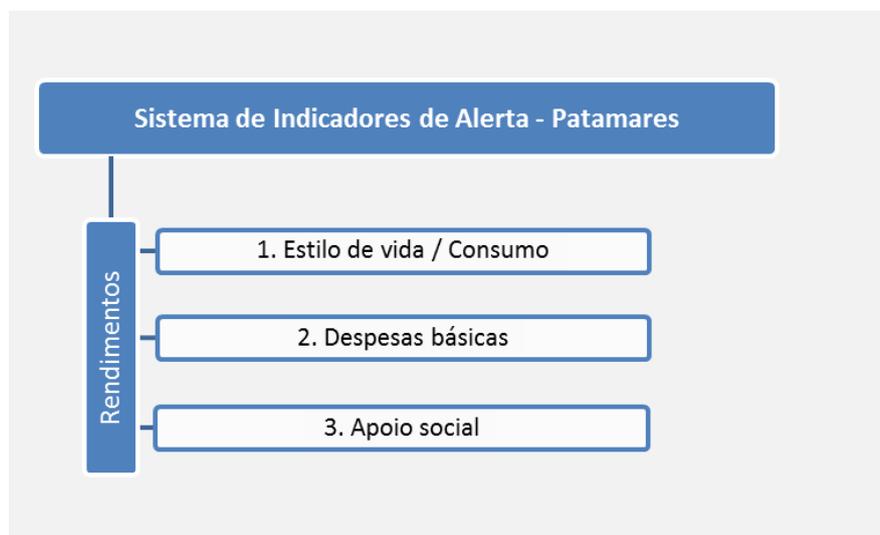
1.1 Indicadores de Alerta – critérios de selecção

Tendo em conta as características atrás referidas definiram-se três patamares de alerta de acordo com diferentes situações ditadas por alterações nos rendimentos das famílias ou indivíduos.

- Um primeiro patamar que incide sobre estilos de vida e consumo que permita detectar alterações na gestão dos orçamentos familiares face a uma efectiva ou receada redução do rendimento em áreas como, por exemplo, educação, saúde, transportes, lazer.
- Um segundo patamar que detecta as dificuldades das famílias em assegurarem as despesas comprometidas, como créditos diversos, bem como despesas básicas que se revelam sobretudo nas despesas com habitação (renda ou crédito, água, electricidade, gás), saúde, educação.
- Por fim, um terceiro patamar, que permita caracterizar o recurso aos apoios sociais tanto no que se refere à quantidade da procura como aos motivos e respostas accionadas.

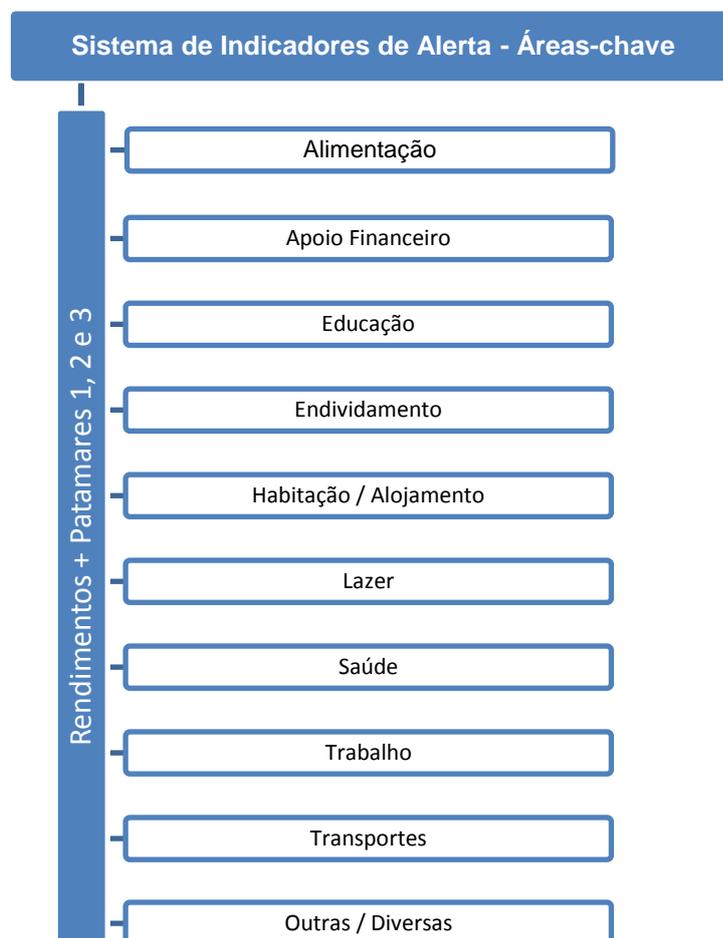
Transversalmente a estes três patamares, outro conjunto de indicadores deverá detectar alteração dos rendimentos das famílias e dos indivíduos, tanto através da capacidade autónoma de gerar receitas como através do recurso a apoios monetários mobilizáveis em situação de carência ou de emergência.

Imagem 1: Sistema de Indicadores de Alerta - Patamares



O conjunto de indicadores a ser recolhido deverá, portanto, permitir obter informação em relação a cada um destes quatro conjuntos de indicadores (rendimento e cada um dos três patamares considerados) de acordo com áreas centrais na vida das famílias e dos indivíduos e que se consideraram ser, nesta fase, as seguintes:

Imagem 2: Sistema de Indicadores de Alerta - Áreas-Chave



1.2 Indicadores de Alerta: selecção de fontes de informação e indicadores sinalizados

Tendo em conta as características do Sistema de Indicadores de Alerta, os patamares sobre os quais deverá incidir a recolha de informação e as áreas a serem abrangidas, procedeu-se à sinalização de um conjunto de fontes de informação tanto do sector público como privado (com e sem fins lucrativos) num **total de 40 entidades**.

Imagem 3: Indicadores de Alerta - Fontes Sinalizadas

Indicadores de Alerta – Fontes sinalizadas
ACSS - Administração Central do Sistema de Saúde
ACT - Autoridade para as Condições do Trabalho
AEEP - Associação dos Estabelecimentos do Ensino Particular e Cooperativo
AIL - Associação dos Inquilinos Lisbonenses
ANECRA - Associação Nacional das Empresas de Comércio e Rep. Automóvel
ANP - Associação Nacional de Proprietários
APED - Associação Portuguesa de Empresas de Distribuição
Autoridade Tributária e Aduaneira
Banco Alimentar contra a Fome
Banco de Portugal
Câmara dos Solicitadores
Caritas Diocesana de Lisboa
Carris - Transportes Públicos de Lisboa
CML - Câmara Municipal de Lisboa – Habitação, Des Social e Educação
DECO - GAS - Gabinete de Apoio ao Sobre-endividado
DGE - Direcção-Geral de Energia
DGERT - Direcção-Geral do Emprego e das Relações de Trabalho
EDP
EPAL
FNESPC - Federação Nacional do Ensino Superior Particular e Cooperativo
GEBALIS
ICA - Instituto do Cinema e do Audiovisual
IEFP - Instituto de Emprego e Formação Profissional
IHRU - Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, IP
II, IP - Instituto de Informática, IP
IIC - Instituto Informador Comercial
INE - Inquérito aos Espectáculos ao Vivo
INFARMED
ISS - Instituto de Segurança Social Centro Distrital
Kantar Worldpanel
Lisboagás - GALP Energia
Metropolitano de Lisboa, E.P.E.
Ministério da Educação
Ministério da Saúde
O Companheiro
SCML - Santa Casa da Misericórdia de Lisboa
Telecom Meo
Universidade Técnica de Lisboa
Zon Multimédia

Com base neste conjunto de fontes de informação, **estão sinalizados 104 indicadores** (em Anexo) que abrangem os diversos patamares e áreas consideradas da forma que o seguinte quadro resume.

Imagem 4: Patamares e áreas

Patamares e áreas	Número de indicadores
0. Rendimentos	12
1. Estilo de vida / Consumo	29
Alimentação	6
Educação	2
Endividamento	4
Habituação / Alojamento	1
Lazer	8
Saúde	1
Trabalho	1
Transportes	6
2. Despesas básicas	28
Contribuições	1
Educação	5
Habituação / Alojamento	19
Saúde	3
3. Apoio Social	35
Alimentação	5
Apoio financeiro	5
Educação	4
Habituação / Alojamento	8
Outras / Diversas	11
Saúde	2
Total Geral	104

Destes 104 indicadores, 71 estão, no momento em que é redigido este relatório assegurados, não tendo sido considerados indicadores que se esperam do Instituto de Informática, IP (num total de 7), e que aguardam autorização.

Imagem 5: Pedido de dados de indicadores

Pedidos de dados	Nº de indicadores
Confirmados	52
II, IP (aguarda autorização)	7
Total	59
De outras fontes contactadas (aguarda resposta)	30
De fontes por contactar	15
Total	104

1.3 Indicadores de Alerta: fases de implementação do sistema – ponto de situação

As fases previstas no Plano de Actividades para 2013 com vista à construção deste Sistema eram as seguintes:

Imagem 6: Sistema de Indicadores de Alerta - Fases de Implementação

1. Sistema de Indicadores de Alerta - Fases de implementação	
1º Trimestre	<ol style="list-style-type: none"> 1. Envolvimento de fontes de informação (parceiros do sistema); 2. Sinalização de indicadores pelas entidades parceiras e selecção dos indicadores mais adequados ao Sistema; 3. Definição de dimensões de análise (emprego, habitação, saúde, etc.) e avaliação da abrangência dos indicadores face às dimensões que se pretende analisar garantindo que todas as dimensões se encontram cobertas; 4. Montagem do sistema de recolha de informação (definição de pessoas de contacto; periodicidade do envio de informação, etc.); 5. Construção da Bateria de Indicadores;
2º, 3º e 4º Trimestres	<ol style="list-style-type: none"> 6. Reconstituição de séries históricas dos indicadores referentes a anos anteriores, em que tal seja possível, de modo a avaliar a sua pertinência face às dimensões de análise e sensibilidade face às mudanças verificadas nesse período; 7. Avaliação do sistema de recolha de informação e dos indicadores e sua análise em articulação com as estatísticas oficiais; selecção dos indicadores a utilizar no futuro 8. Produção com regularidade de relatórios e um relatório anual

Tal como previsto, o primeiro trimestre do ano foi dedicado à implementação das cinco primeiras fases, havendo agora que programar as restantes com os indicadores disponíveis. Atendendo ao número e diversidade de fontes e aos procedimentos formais nalguns casos demorados (mesmo entre entidades que têm já uma colaboração anterior com o Observatório), não foi possível definir a primeira versão da base de dados até ao final de Março, havendo que contar com os meses de Abril e Maio para considerar encerrado este primeiro ciclo.

Recorde-se, a este propósito, que a base de dados que alimenta este Sistema nunca estará definitivamente fechada, sendo permeável à entrada de novos indicadores, bem como à supressão de outros que se revelem menos pertinentes. Aliás, os indicadores que neste momento constam da base de dados não foram todos definidos à partida, tendo vários deles surgido em consequência de acontecimentos entretanto verificados e das diversas reuniões mantidas ao longo deste primeiro trimestre do ano com as fontes parceiras deste projecto. Durante o período de avaliação (fases 6 e

7) dever-se-á procurar estabilizar esta bateria de indicadores, depurando-a de informação pouco relevante ou de difícil actualização e enriquecendo-a com nova informação, assegurando permanente atenção a alterações de conjuntura que possam dar relevo a indicadores diferentes dos agora utilizados.

2 . Avaliação do Sistema e sua estabilização

As próximas fases de implementação do Sistema deverão permitir avaliar a sua operacionalidade e pertinência (adequação e relevância), de acordo com os objectivos definidos. Daqui decorre a necessidade de dar particular atenção à operacionalidade do sistema, à qualidade dos dados recolhidos e da informação deles extraída, bem como identificar as melhores formas de divulgação e uso dos mesmos.

3 . Operacionalidade do Sistema

Haverá que aferir, ao longo do tempo, a operacionalidade do sistema de informação montado, o que implica avaliar a capacidade de resposta das fontes dentro dos tempos definidos e a capacidade própria do Observatório em tratar os dados recolhidos.

Não sendo de excluir dados com regularidade mais alargada¹, será dada prioridade àqueles que sejam actualizados mensalmente ou, no máximo, trimestralmente. Sendo esse um critério de valorização utilizado à partida, há que **verificar se as fontes conseguem de facto proceder a essa actualização e à sua disponibilização** com a regularidade prevista. A pressão exercida por outras tarefas de maior urgência, as dificuldades burocráticas, a falta de procedimentos ou a escassez de recursos humanos poderão, entre outras, constituir dificuldades na alimentação regular da base de dados podendo originar, em último caso, a retirada de determinados indicadores e a sua substituição por outros equivalentes, originários de outras fontes.

Para que esta regularidade seja assegurada será também necessário **que o Observatório construa procedimentos técnicos e rotinas** que permitam o tratamento de dados de forma célere, com análises sucintas e claras, divulgadas com periodicidade de modo a imprimir o dinamismo, actualidade e qualidade que se exigem deste Sistema.

A agilidade que se pretende garantir estará também ligada à capacidade que exista de **seleccionar indicadores com qualidade adequada aos objectivos pretendidos**. De facto, a quantidade dos indicadores utilizados é completamente secundária face à sua qualidade. Um dos principais desafios que se colocam ao Observatório é o de seleccionar indicadores pertinentes, resistindo à tentação de listar inúmeros indicadores que repetem informação, ou nada lhe acrescentam, pondo em causa a agilidade que se pretende em todo o processo.

¹ Existem dados (na área da Educação a “taxa de retenção”, por exemplo) que sem possuírem uma periodicidade trimestral nem serem conhecidos a nível de freguesia, são fundamentais para aferir mudanças no domínio da Educação e que, apesar dessas limitações face ao pretendido pelo Sistema de Indicadores de Alerta, não devem ser desvalorizados ou totalmente descartados.

4. Qualidade dos indicadores

Deste modo há que analisar os indicadores de forma a sinalizar aqueles que melhor preenchem os critérios pretendidos e a sua adequação às necessidades do Sistema.

Neste sentido, a informação recolhida deverá ser, num primeiro momento, classificada quanto a três variáveis a serem cruzadas entre si:

Imagem 7. Variáveis para primeira análise da qualidade dos indicadores

Variáveis	Classificação
a) Periodicidade	Ano Semestre Trimestre Mês
b) Âmbito territorial	País Região Concelho Freguesias
c) Série histórica passível de análise	Anterior a 2008 2008 2009 2010 2011 2012 2013

Serão valorizados indicadores com uma periodicidade, no mínimo, trimestral, que permitam uma análise o mais aproximada possível dos territórios (nível freguesia) e o mais prolongada possível no tempo (desde 2008 ou anteriores).

Estes critérios deverão sustentar a escolha de indicadores a serem alvo de uma análise mais fina nomeadamente no que se refere à reconstituição de séries históricas e seu estudo, permitindo avaliar o seu comportamento ao longo do tempo e a sua adequação aos objectivos pretendidos.

Esta análise diacrónica do comportamento dos indicadores será um dos critérios mais importantes na sua selecção. Alguns estarão já referenciados, como a taxa de desemprego, por exemplo.² Outros, no entanto, deverão ser identificados e testados quanto ao seu dinamismo e sensibilidade a variações de conjuntura, aos impactos de políticas e suas medidas e à situação económica em determinado momento. Neste sentido deverão ser definidos “marcos históricos” (entendidos como acontecimentos marcantes) dos últimos anos de modo a avaliar o comportamento dos indicadores nesses períodos. Mas essa análise deverá necessariamente ser também ponderada com os efeitos de medidas de

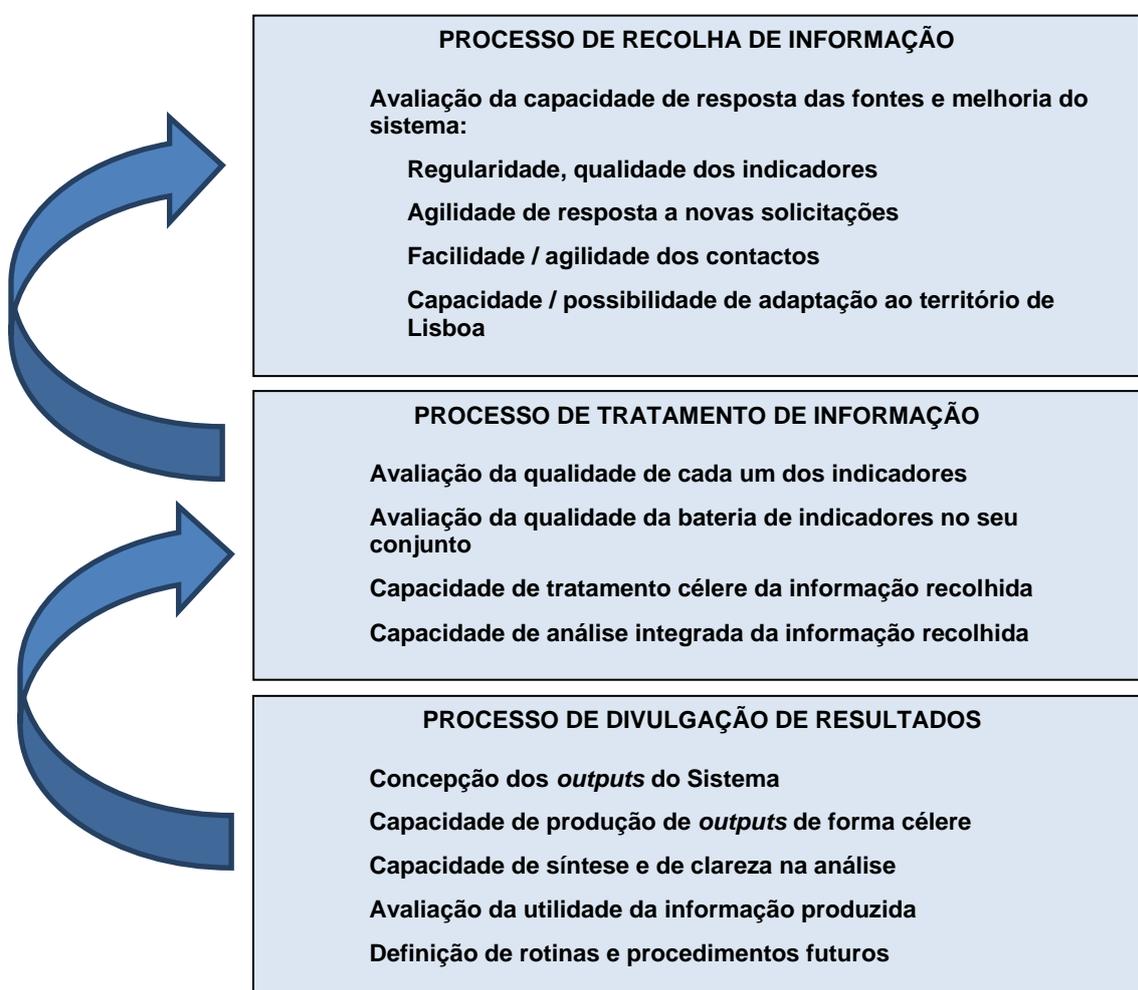
² A título de exemplo, um estudo recente do Observatório das Desigualdades demonstra que “*Uma simples análise da evolução do desemprego registado em Portugal desde Setembro 2008 até ao mês homólogo de 2012 (...), permite verificar que este teve um aumento relevante precisamente a partir do momento em que se dá a queda do banco norte-americano Lehman Brothers, crescendo praticamente 30% até setembro de 2009. Entretanto conhece uma estabilização em 2010, que curiosamente coincide com a implementação de alguns programas públicos de investimento incentivados na altura pelas instituições europeias, e volta a crescer exponencialmente a partir de Setembro de 2011, período que corresponde ao agravamento da crise das dívidas soberanas e às consequentes medidas de austeridade. (...) Numa economia global cada vez interligada e interdependente as várias taxas de medição do desemprego (registado ou por amostragem) tornam-se dos indicadores sociais mais sensíveis para se ter uma noção próxima sobre o impacto das sucessivas crises na economia real.*” Ver Renato Miguel do Carmo, “E se o limite do défice público fosse ajustado à taxa de desemprego?” - <http://observatorio-das-desigualdades.cies.iscte.pt/index.jsp?page=projects&id=130>

conjuntura que possam ser determinantes para a avaliação do comportamento de um determinado indicador³.

A par desta análise aos indicadores individualmente considerados, há que desenvolver a capacidade de interpretar os dados disponíveis de forma integrada, tendo em conta os patamares e áreas definidos (V. Imagem 1 e Imagem 2, págs. 2 e 3), por forma a avaliar se os dados recolhidos, no seu conjunto, fornecem a informação pretendida.

Os próximos dois trimestres serão, portanto, marcados pela experimentação e avaliação (1) do processo de recolha de informação junto das fontes envolvidas e a sua capacidade de resposta e (2) da qualidade dos indicadores utilizados, modificando-os se necessário, e da capacidade do OLCPL gerir de forma célere a informação disponível. Esta fase deverá ainda (3) ser marcada pela concepção, ensaio e pré-teste dos outputs do Sistema.

Imagem 8. Áreas-chave de acção nas próximas fases do estudo



³ Por exemplo, em 2011 assiste-se ao agravamento da crise das dívidas soberanas e conseqüente incremento das medidas de austeridade, mencionadas na nota anterior – o que provoca forte aumento da taxa de desemprego, demonstrando a sensibilidade deste indicador ao acontecimento considerado. Mas, nesse mesmo período assiste-se à redução do número de beneficiários do Rendimento Social de Inserção, redução que se acentua à medida que aquelas medidas se tornam mais severas. A explicação para a variação deste indicador terá de ser necessariamente ponderada com as medidas tomadas (em 2010 – Decreto-Lei N.º70/ 2010 de 16 de Junho e em 2012 – Decreto-Lei N.º 133/2012 de 17 de Junho) no sentido de reduzir a despesa com o RSI através, entre outras medidas, da redução do número de beneficiários.

Anexo. Indicadores de Alerta
Fontes e Indicadores

Fontes e Indicadores	Fontes e Indicadores
ACSS - Administração Central do Sistema de Saúde	CML - Câmara Municipal de Lisboa
Dívidas no pagamento de taxas moderadoras	Idosos referenciados no programa SÓS
Isenção de taxas moderadoras concedidas por motivo	Nº de famílias apoiadas pelo Fundo Outras / Diversas Social - Agregados Familiares
Isenção de taxas moderadoras solicitadas	Pedidos de habitação pública
ACT - Autoridade para as Condições do Trabalho	Refeições servidas a população carenciada - refeitórios
Trabalhadores com salários em atraso	Pessoas sinalizadas vítimas de violência
Empresas com salários em atraso	Pedidos de licença de venda ambulante
ACT - Autoridade Tributária e Aduaneira	Pedidos de acesso ao Fundo de Emergência Social
Certidões de dívidas emitidas por propinas em atraso	Agregados familiares com recurso ao Fundo de Emergência Social
AEEP - Associação dos Estabelecimentos do Ensino Particular e Cooperativo	Motivos dos pedidos de apoio ao Fundo de Emergência Social
Lotação de colégios privados	DECO - GAS - Gabinete de Apoio ao Sobre-endividado
Propinas em atraso no Ensino Superior Privado	Procura de apoio por sobreendividamento - caracterização pessoa/família
Propinas em atraso nos colégios privados	Procura de apoio por sobreendividamento - motivos
AIL - Associação dos Inquilinos Lisbonenses	DGE - Direcção-Geral de Energia
Pedidos de ajuda face a aumento de rendas	Consumo de combustíveis - gasolina, gasóleo, gás
ANECRA - Associação Nacional das Empresas de Comércio e Rep. Automóvel	DGERT - Direcção-Geral do Emprego e das Relações de Trabalho
Automóveis abandonados em oficinas / na rua	Empresas com processos de despedimentos colectivos
ANP - Associação Nacional de Proprietários	Pessoas despedidas em processos de despedimento colectivo
Dívidas de condomínio em contencioso	EDP
APED - Associação Portuguesa de Empresas de Distribuição	Alteração diminuição potência electricidade
Evolução do consumo de produtos "marca própria"	Avisos de corte de electricidade
Evolução do género de produtos consumidos (carne, etc.)	Cortes electricidade
Banco Alimentar contra a Fome	EPAL
Pedidos no Banco Alimentar	Avisos de corte de água
Pessoas apoiadas pelo Banco Alimentar	Cortes água
Famílias apoiadas pelo Banco Alimentar	Rescisão de contratos água em função de não pagamento
Banco de Portugal	Pedidos de pagamentos faseados
Incumprimento crédito habitação	Acordos de pagamento estabelecidos
Incumprimento de crédito ao consumo	Cientes que recorrem a protocolo entre EPAL e JF
Câmara dos Solicitadores	Cientes "sensíveis" notificados para corte de água
Pessoas com salários penhorados	Cientes "muito sensíveis" notificados para corte de água
Caritas Diocesana de Lisboa	FNESPC - Federação Nacional do Ensino Superior Particular e Cooperativo
Recurso ao Fundo de Emergência Social	Procura de horários pós-laborais em cursos superiores privados
Recurso ao Fundo Prioridades às Crianças	ICA - Instituto do Cinema e do Audiovisual
Pessoas que recorrem ao Atendimento social	Bilheteira cinemas - espectadores e receita
Carris - Transportes Públicos de Lisboa	IEFP - Instituto de Emprego e Formação Profissional
Passes sociais concedidos (Passe Social +)	Casais desempregados
Multas por ausência de título de transporte válido	Desempregados

Fontes e Indicadores
Desempregados à procura do 1º emprego
Desempregados de Longa Duração
IHRU - Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, IP
Rendas em atraso
Rendas em atraso habitação social
II, IP - Instituto de Informática, IP
Beneficiários do RSI
Beneficiários do Subsídio Social de Desemprego
Beneficiários do Subsídio de Desemprego
Pessoas abrangidas por medidas de <i>Layoff</i>
Famílias beneficiárias do RSI
Beneficiários com processo cessado RSI
Beneficiários regressados ao RSI
IIC - Instituto Informador Comercial
Despedidos por insolvência de empresas
Empresas em processo de insolvência
INE - Inquérito aos Espectáculos ao Vivo
Bilheteira espectáculos ao vivo - espectadores e receitas
INFARMED
Consumo de ansiolíticos e antidepressivos
ISS - Instituto de Segurança Social
Bolsas de estudo concedidas (Secundário e 12º ano)
Pessoas singulares com Dívidas à Segurança Social
Kantar Worldpanel
Consumo "Canal Horeca" (cafés, restaurantes, hotéis)
Consumo de produtos de grande consumo (FMCG - <i>Fast Moving Consumers Goods</i>) (Alimentação + Frescos + Limpeza/Lar + Higiene/Beleza)
Consumo de Marcas da Distribuição (MDD) - "marca própria"
Consumo de Marcas dos Fabricantes (MDF) - produtos de "marca"
Lisboagás - GALP Energia
Avisos de corte de Gás
Contencioso dívida Gás
Cortes de Gás
Metropolitano de Lisboa, E.P.E.
Passes sociais concedidos (Passe Social +)
Multas por ausência de título de transporte válido
Ministério da Educação
Concessão de apoio Acção Social Escolar - Escalão A

Fontes e Indicadores
Concessão de Apoio Acção Social Escolar - Escalão B
Ministério da Saúde
Recém-nascidos abandonados nas maternidades
SCML
Pessoas sinalizadas vítimas de violência
Nº de processos abertos (Atendimento Social)
Processos reabertos - s/ movimento há + de 3 anos - (Atendimento Social)
Processos encerrados por motivo de (Atendimento Social)
Atendimentos (Atendimento de Emergência)
Processos abertos (Atendimento de Emergência)
Utentes nacionais e estrangeiros (Atendimento de Emergência)
Diárias asseguradas em pensões
Pessoas isoladas alojadas em pensões
Agregados alojados em pensões
Beneficiários do cartão de saúde SCML
Utentes ajuda alimentar
Telecom Meo
Desistência TV Cabo canais pagos (SPORT TV)
Redução do pacote subscrito de TV Cabo
Desistências / adesões de TV Cabo / Internet
Universidade Técnica de Lisboa
Propinas em atraso no Ensino Superior Público
Casos de propinas em atraso em cobrança coerciva
Zon Multimédia
Desistência TV Cabo canais pagos (SPORT TV)
Redução do pacote subscrito de TV Cabo
Desistências / adesões de TV Cabo / Internet