



NAÇÕES UNIDAS  
GUINÉ - BISSAU



# MANUAL DE INTRODUÇÃO À CONSTRUÇÃO DE INDICADORES DE MONITORIZAÇÃO

CARLOS SANGREMAN, CEsa, ULISBOA



# MANUAL DE INTRODUÇÃO À CONSTRUÇÃO DE INDICADORES DE MONITORIZAÇÃO

CARLOS SANGREMAN  
CEsA, ULISBOA

## **FICHA TÉCNICA**

**Título:** Manual de introdução à construção de indicadores de monitorização

**Pesquisadora:**

Carlos Sangreman, professor sénior da Universidade de Aveiro e investigador no CEsA - Centro de Estudos sobre África e Desenvolvimento da Universidade de Lisboa

**Edição:**

Rede de organizações da sociedade civil para monitorização das reformas promotoras de estabilidade, sob a responsabilidade da Liga Guineense dos Direitos Humanos (LGDH) e Tinguena - Esta terra é nossa

**Paginação:**

Ana Filipa Oliveira

**Impressão:**

GUIDE, artes gráficas

**Imagem da capa:**

Eliseu da Silva

**Apoio:**

Gabinete Integrado das Nações Unidas para a Consolidação da Paz na Guiné-Bissau (UNIOGBIS) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)

**Disclaimer:** *Esta publicação foi editada pela Liga Guineense dos Direitos Humanos e pela Tinguena-esta terra é nossa, com apoio do PNUD/UNIOGBIS. O seu conteúdo é da responsabilidade exclusiva do autor, e em nenhum caso pode considerar-se como refletindo o ponto de vista dos editores e dos financiadores.*

## **ÍNDICE**

<b>Acrónimos</b>	<b>5</b>
<b>Resumo e palavras chave</b>	<b>7</b>
<b>Introdução: objetivos desta publicação</b>	<b>9</b>
<b>Tema 1: Indicadores, conceitos, introdução à prática de amostragem</b>	<b>13</b>
<b>Tema 2: Os instrumentos, estatística descritiva</b>	<b>25</b>
<b>Tema 3: Indicadores simples</b>	<b>39</b>
<b>Tema 4: Indicadores compostos</b>	<b>47</b>
<b>Tema 5: Indicadores qualitativos e quantitativos</b>	<b>59</b>
<b>Tema 6: Exemplos práticos: os indicadores do Pacto de estabilidade</b>	<b>67</b>
<b>Considerações Finais</b>	<b>84</b>
<b>Bibliografia</b>	<b>86</b>
<b>Anexo - Pacto de Estabilidade Política e Social</b>	<b>88</b>



## **ACRÓNIMOS**

<b>ANP</b>	Assembleia Nacional Popular
<b>CAJ</b>	Centros de Apoio à Justiça
<b>CEDEAO</b>	Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental
<b>CPLP</b>	Comunidades dos Países da Língua Portuguesa
<b>CRGB</b>	Constituição da República da Guiné-Bissau
<b>DH</b>	Direitos Humanos
<b>IDH</b>	Índice de Desenvolvimento Humano
<b>INEP</b>	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa
<b>LGDH</b>	Liga Guineense dos Direitos Humanos
<b>MICIM</b>	Manual de introdução à construção de indicadores de monitorização
<b>ONU</b>	Organizações das Nações Unidas
<b>OSC</b>	Organizações da Sociedade Civil
<b>ONG</b>	Organizações Não-Governamentais
<b>PIBpc</b>	Produto Interno Bruto por cabeça (ou per capita)
<b>REDE</b>	Rede de organizações da sociedade civil para monitorização das reformas promotoras de estabilidade
<b>Pacto</b>	Pacto de Estabilidade Política e Social
<b>PNUD</b>	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
<b>RSS</b>	Reforma do Sector e Segurança
<b>Tiniguena</b>	Tiniguena – Esta terra é nossa
<b>UE</b>	União Europeia
<b>UNIOGBIS</b>	United Nations Integrated Peacebuilding Office in Guinea-Bissau



## **RESUMO**

Este Manual é um instrumento de trabalho e de formação para os técnicos de instituições públicas e privadas, nacionais ou internacionais que trabalhem na área do desenvolvimento e das políticas públicas. O seu objetivo é permitir que os técnicos desenvolvam capacidades de pensar em indicadores adequados aos projetos e políticas da sua área de intervenção. O nível técnico é de introdução ao tema, não se aprofundando por exemplo indicadores sobre gestão de empresas, finanças ou macroeconomia, não sendo necessário nenhuns conhecimentos de matemática ou estatística prévios além do básico e do bom senso. Contém capítulos com parte teórica e parte prática, através de exemplos aplicáveis na Guiné-Bissau, sobre indicadores simples e compostos, quantitativos e qualitativos, de curto e de longo prazo, amostragem e estatística descritiva. Uma vez que esta versão é elaborada para a Guiné-Bissau, no último capítulo procurou-se refletir a partir dos ensinamentos do Manual sobre a construção de indicadores que estão incluídos no Pacto de Estabilidade Política e Social (Pacto), assinado em 2018, como exemplo de uma área multidisciplinar com interesse fundamental para o país.

Como todos os manuais de qualidade, esta é uma obra em evolução permanente, que deve ser usada em ensino e formação profissional e deve acolher as alterações que decorram dessas provas práticas sem qualquer complexo e atualizar-se todos os anos.

**Palavras Chaves:** Indicadores, Desenvolvimento, Organização da Sociedade Civil, Guiné-Bissau.



## **INTRODUÇÃO: OBJETIVOS DESTA PUBLICAÇÃO**

Esta publicação teve origem na formação feita num dos workshops para a monitorização da estabilidade pela sociedade civil promovidos pela REDE Projeto Diálogo Político, através do qual o Gabinete Integrado das Nações Unidas para a Consolidação da Paz na Guiné-Bissau (UNIOGBIS) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) patrocinam o consórcio constituído pela Tiniguena, pela Liga Guineense dos Direitos Humanos e pela Faculdade de Direito de Bissau na qualidade de executores do referido Projeto, e num pequeno curso lecionado sobre indicadores para técnicos dos ministérios guineenses a convite da Embaixada de Portugal em Bissau.

Tem como objetivo apresentar, debater e monitorizar as questões que se levantam quando queremos medir o Desenvolvimento em geral e o desempenho de organizações da sociedade civil, ministérios, ou áreas específicas da vida da sociedade. Ou seja, quando tentamos passar das perceções positivas ou negativas decorrentes da nossa experiência, leituras, conversas ou práticas pessoais ou em grupo, para uma visão apoiada em números que traduzam mais objetivamente a realidade.

A estatística é sempre uma simplificação da realidade. Ou seja, a realidade tem uma complexidade que os nossos sentidos não conseguem compreender em todas as suas dimensões. Por isso escolhemos algumas dessas dimensões e usamo-las para perceber alguma coisa dessa realidade complexa sabendo que é só uma parte, mas também sabendo que é o melhor que conseguimos fazer.

Os números em geral deixam sempre de fora aqueles aspetos que dificilmente se exprimem por escalas numéricas (gosto muito, pouco ou nada; a cidadania exerce-se de forma clara, difícil, escondida; a instabilidade é baixa, média ou alta, ...).

Os indicadores são a forma de transmitir informação e podem e devem ser adequados àquilo que se quer transmitir e ao público a que se destinam.

Podem não ser só números: fenómenos como a cobertura de áreas do mundo por telemóveis podem expressar-se em percentagens numéricas (nº de telemóveis por habitante) mas transmitem melhor a informação se essas mesmas percentagens forem mostradas em mapas geográficos.

Já sabemos que o termo desenvolvimento não tem uma definição consensual mas tal não significa que não seja indispensável medir o

seu nível, efeitos e impactos para sabermos se estamos ou não a ir na boa direção de modelos e políticas públicas e mesmo da nossa ação em organizações privadas lucrativas ou não. Até mesmo a nossa ação pessoal no trabalho quotidiano tem os seus riscos que podemos minimizar se compreendermos melhor o que estamos a fazer e se estamos a fazer algo útil e duradouro ou não.

Note-se que ao procurar medir este conceito estamos a privilegiar conscientemente as suas componentes mais objectivas em detrimento das mais subjectivas. Ao pensarmos que podemos ter indicadores calculados do mesmo modo para países e regiões diferentes estamos também a considerar que o desenvolvimento se pode comparar em sociedades, culturas e níveis de riqueza muito diferentes entre si. Pertencer à classe pobre, média ou rica no sub continente indiano tem um significado muito diferente do que na europa. O bem-estar dum família pobre com acesso aos sistemas de proteção social na europa (saúde, educação, tarifas mais baixas na água e electricidade, segurança social, etc.) não tem nada a ver com o bem estar dum pobre num Estado em situação de fragilidade como a Guiné-Bissau.

A história das estatísticas de indicadores de desenvolvimento é longa e tem tendencia para se cristalizar em torno do debate sobre que indicador de sintese se deve utilizar para comparar níveis de desenvolvimento em países diferentes.

O mais conhecido e utilizado – o PIB per capita, PIBpc – mede aquilo que em cada ano cada pessoa acrescenta em média em valor monetário ao seu país; co,o veremos mais adiante, é uma média e portanto insensível às desigualdades e pouco aos valores extremos: o PIBpc está longe de transmitir as diferenças de nível de vida entre grupos da população. Mas é muito simples de entender e ainda hoje o mais utilizado.

Outros foram nascendo da investigação ao longo de quase meia centena de anos mas apenas um deles – o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) – se tornou um indicador de desenvolvimento capaz de ter uma utilização ampla como o PIBpc. E com a vantagem em relação ao PIBper capita de poder ser decomposto em IDH por género, por classe social, por região, etc, com menor margem de erro que o anterior.

Refira-se que outros indicadores passaram a ser calculados e divulgados a partir da existência de bases de dados alargadas a um grande número de países como a do Banco Mundial ou da OCDE. Apoiadas nos dados fornecidos pelos sistemas estatísticos nacionais essas bases permitem cálculos e extrapolações ou estimativas para países

onde os dados não existem, a partir dos restantes. São por exemplo os índices de democracia, de felicidade, de terrorismo, de corrupção, etc.. Mas até hoje só os dois referidos – o PIBpc e o IDH – têm uma utilização universal.

As metas dos ODM/ODS-Agenda 2030 e os correspondentes indicadores são o maior esforço feito até hoje, num processo de iniciativa da ONU, para conseguirmos ter um conjunto de indicadores numéricos detalhado por diferentes áreas do desenvolvimento, de forma a podermos medir a sua evolução positiva ou negativa.

Todo o desenvolvimento de metodologias para avaliação de projectos de cooperação para o desenvolvimento levou à definição de cinco critérios (relevância, eficácia, eficiência, sustentabilidade e impacto) para os quais os avaliadores procuram indicadores e que são mais adequados conforme se aproximam mais dos objetivos e da realidade do contexto social em que o projeto se desenvolve. No entanto, a avaliação de projectos da iniciativa de ONG tem sido abordada por vezes tendo em conta a sua missão específica.

Por exemplo o ODI, o CAD, a DANIDA ou a NORAD já formularam critérios específicos, considerando que os cinco tradicionais se revelavam insuficientes. Acrescentaram por exemplo critérios como:<sup>1</sup>

- Alívio da pobreza
- Democratização e reforço da sociedade civil
- Qualidades das parcerias
- Inovação
- Flexibilidade
- Género
- Ambiente.

Temos a consciência plena de que esses indicadores retratam sempre apenas uma parte das ações que são executadas. E, como podemos verificar através da análise dos indicadores propostos no Pacto de Estabilidade Política e Social, muitas vezes o que gostaríamos de saber para conhecer bem uma situação estática ou um processo evolutivo, tem grandes limitações para se recolherem dados e construir indicadores.

Mas a missão central deste Manual é que os leitores fiquem com a consciência clara que os indicadores devem ser concebidos para podermos conhecer melhor uma situação ou um processo evolutivo específico. Logo têm de ser pensados para cada situação por si. Se

---

1 Fátima Proença, Curso online de Introdução à Cooperação, Módulo Avaliação, Instituto Camões e Universidade de Aveiro

poderem ser usados em várias realidades melhor, mas a sua função é perceber melhor aquela para que foram pensados. E num processo evolutivo os indicadores têm de ser adaptados à evolução da situação, por muito perfeito que tenha sido a sua construção no início da evolução.

É absolutamente indispensável que se tenham instrumentos do tipo que permite medir a situação num momento, a sua evolução e se possível prever os cenários futuros a partir de opções que se estejam a considerar para tomar decisões.

# TEMA 1: INDICADORES, CONCEITOS, INTRODUÇÃO À PRÁTICA DE AMOSTRAGEM

## O que é um indicador?

Um indicador é um instrumento para a análise de uma situação social, política ou econômica que seja mensurável e observável.

Podem ser qualitativos (Bom Mau) ou quantitativos (3% ao ano) e são uma construção de dados (algoritmo<sup>2</sup>) estatísticos para ajudar a ler/analisar uma situação ou evolução de qualquer fenómeno.

**Respondem à pergunta:**

**Para perceber a situação X o que preciso e consigo saber com exatidão?**

## Características gerais:

1. Terem uma **definição clara e significativa** o mais possível única, estabelecida depois de consideradas as várias possibilidades de leitura de um fenómeno (robustos e pertinentes).

2. **Validado empiricamente** (ou seja a sua aplicação foi testada e o resultado são lógicos), e **possível calcular** de forma independente de outras variáveis para além das que compõem o seu algoritmo.

3. **Metodologia de cálculo constante** a partir de dados estatísticos também obtidos sempre com a mesma forma (fiáveis).

4. Quanto mais **simples for a sua fórmula de cálculo (ou algoritmo)**, melhor.

5. Terem a **mesma leitura** por diferentes observadores.

6. **Respeitarem a moral e a ética** que regem a atividade a que estão a ser aplicados.

---

2 Um algoritmo é um conjunto de passos ou procedimentos precisos, não ambíguos, para obter um resultado. Aplicado á estatística significa uma fórmula de cálculo para se obter um resultado: uma média, uma potência, uma soma, todas essas formas de calcular são algoritmos. O conceito de algoritmo existe há séculos e o seu uso pode ser atribuído a matemáticos gregos como Euclides.

### Outra forma de definir as características gerais dos indicadores

Robustos	Relacionados com a temática
Independentes	Transparentes
Globais e Locais	Simples, específicos e datados

- **Robustos, pertinentes e fiáveis:** Ou seja, os indicadores escolhidos têm de ser recolhidos e calculados de forma segura, que não varie com o tempo e se possível testada internacionalmente; têm de ser significativos para aquilo que queremos analisar com esses indicadores e têm de ser recolhidos por processos que mereçam confiança e não casuais.
- **Independentes:** Os indicadores têm de ser independentes de outras estatísticas para além das incluídas no seu cálculo e independentes de quem faz as perguntas de recolha de informação.
- **Globais/locais:** Os indicadores devem poder ser calculados para o total do país, mas também se deve procurar que sejam calculados ou ventilados por regiões, grupos sociais, género ou outro tipo de divisão analítica social;
- **Transparentes:** Os indicadores têm de ser claramente relacionados com a temática que querem analisar e serem de fácil leitura e interpretação.
- **Simples e específicos:** Um indicador, quanto mais simples for, melhor. Se juntar muitas variáveis torna-se inútil de interpretar. Exemplo: face à complexidade do conceito de desenvolvimento é inútil querer ter um único indicador que considere todas as variáveis que qualquer definição desse conceito considera.

## A prática e a ousadia de inovar na construção de indicadores

Muitas vezes os indicadores que definimos como ideais não são possíveis de calcular pelo simples facto de não existirem dados que tenham sido recolhidos a tempo.

Ou que não existam de todo. Exemplo: há ou não mais população em

Bissau todos os anos? Vale a pena fazer um projeto de integração de migrantes rurais para a cidade? A resposta é “**não sei**” porque não existem dados sobre quem vem de novo para a cidade do campo ou sobre quem decide sair de Bissau e ir viver para outras localidades fora da capital.

Noutras situações não se conseguem dados facilmente ou só se conseguem muito indiretamente ou com pouco significado. Por exemplo, ouve-se frequentemente dizer “Há muita droga a circular pelo país.” Isto é Verdade ou Mentira? Que indicadores posso ter para perceber qual é a resposta? Só consigo ter dados das apreensões de droga feitas pelas autoridades guineenses, pelos países vizinhos quando capturam carregamentos em barcos ou carros/camiões idos da Guiné-Bissau e pelos países que recebem voos com origem em Bissau e prendem pessoas que transportam drogas. Para além desses dados para construir um indicador, tudo o que se diga é especulação ou estimativa com base noutros países.

Assim para cada projeto temos de ter a ousadia de pensar quais os indicadores que sejam ao mesmo tempo significativos e possíveis de calcular. Por exemplo: considerar como indicador de estabilidade o número de mulheres eleitas para a ANP. Muito fácil de calcular, mas não serve para nada em relação à estabilidade. Não é significativo para aquele objetivo. Pode ser significativo para a promoção da igualdade de género, mas não é para a estabilidade no curto prazo, uma vez que não existe nenhum estudo prático ou teórico que defenda que a presença de mais mulheres nos parlamentos nacionais tem como efeito uma maior estabilidade no funcionamento desse órgão político.

E com os temas que têm impacto social positivo ou negativo é mais difícil ter dados para construir indicadores. Por exemplo se quisermos analisar a violência doméstica. Nem vale a pena tentar um indicador que satisfaça as características gerais enunciadas, pois não se conseguem obter dados pelo ambiente social que envolve esses casos. Só existem dados das queixas na polícia, em OSC especializadas ou nos Centros de Apoio à Justiça (CAJ). Mas os estudos existentes noutros países têm considerado que as queixas são uma parte muito pequena dos casos que se verificam tendo como vítimas sobretudo mulheres e crianças. Portanto temos de nos contentar com os dados que existem, mas sabendo que muito possivelmente representam uma pequena parte da realidade.

Outros exemplos dizem respeito a dificuldades em obter dados de instituições, empresas ou outras organizações religiosas ou laicas. Se quisermos ter indicadores de estabilidade das forças de defesa e segurança temos de pedir informações às chefias que não têm nem obrigação nem vontade/motivação para as fornecer. Isto porque não

podemos fazer inquéritos junto de militares sem aval da hierarquia. O mesmo se passa para empresas ou igrejas. Com a atual cultura de exposição pública praticada por jornais, rádios e televisões as instituições têm receio de ser prejudicadas e fogem de fornecer informações.

## Devemos ter muitos ou poucos indicadores num projeto?

Não existe nenhuma regra fixa pois depende dos objetivos e da complexidade do projeto. Mesmo para o desempenho de empresas<sup>3</sup> as decisões dependem sempre da situação em concreto.

Se o projeto for abrir poços na zona de Biombo é fácil imaginar indicadores. Se o projeto for promover o apoio as ONG nacionais a complicação é muito maior para se imaginar indicadores que permitam uma avaliação séria.

Podemos ter uma regra em que cada Objetivo ou cada Resultado tenha pelo menos 1 ou 2 indicadores (se existirem fontes diferentes). Mas é uma regra mais de quantidade que de qualidade.

Há autores que defendem que se deve considerar um indicador por atividade de um projeto.

Mas se planearmos indicadores em demasia temos de ter fundos e recursos humanos para recolher os dados para a sua construção.

A nosso ver vale mais ter menos indicadores significativos do que ter muitos que são de difícil interpretação conjunta ou que utilizam como fontes os relatórios de execução dos projetos, sem uma definição mais precisa de indicadores. Ou seja, atiramos para os executantes uma exigência pouco definida e com poucos recursos atribuídos. Assim desvalorizamos a obtenção de indicadores e o resultado é em geral pouco útil para uma avaliação séria.

## Sistemas conhecidos

- SMART: Específicos/ Medíveis / Acessíveis / Realistas / Temporais
- SPICED: Subjetivos/ Participativos/ Compreensíveis e transmissíveis/ Comparáveis/ Empowering / Desagregáveis

<sup>3</sup> Para as empresas a escolha de indicadores reveste uma importância muito grande e existem estudos, textos e cursos online sobre indicadores apropriados para a atividade empresarial.

- KPI: Título / Definição / Objeto da Medição / Alvos / Metas para o desempenho de empresas
- Balance Scorecard – em geral para empresas que querem ter uma metodologia de análise da sua atividade e desempenho – o cluster de Timor procurou utilizar indicadores diretamente inspirados neste método (quando foi dinamizado por um técnico vindo de empresas)
- Indicadores de Direitos Humanos (ONU 2012)
- Indicadores de violência contra as mulheres (ONU Mulheres)
- Indicadores de tráfico humanos (OIM 2009)
- Etc.

## Instrumentos para a construção de indicadores

Respeitando as características antes referidas e não esquecendo que a existência de muitos indicadores sobre um projeto ou uma situação qualquer deve implicar que se possam utilizar em conjunto para análise da mesma,

Os instrumentos disponíveis que permitem uma interpretação fácil das informações/dados são as técnicas de amostragem e a estatística descritiva.

## Amostragem

A amostragem serve para recolher informação de forma mais rápida e com custos mais baixos.

Consideram como premissa base que podemos ter um número de inquiridos pequeno (amostra) que nos dá a mesma informação que um número maior (universo).

Tornou-se um método universal quando uma empresa (Gallup) foi capaz de prever o resultado das eleições presidenciais dos EUA em 1936 em concorrência com outra empresa que tentou a mesma previsão com milhares de recolhas e não conseguiu acertar. Note-se que a amostragem está longe de ser um método infalível: a mesma Gallup em 2012 previu a derrota de Barack Obama que afinal ganhou.

Temos é que construir a amostra de forma a ser representativa do universo. A técnica base é a seguinte: escolhe-se um critério de análise e determina-se a estrutura percentual do universo por esse critério.

É essa mesma estrutura que a amostra deve ter para ser representativa. Exemplo, num universo de 180.000 famílias<sup>4</sup>, para o critério de “composição por sexo dos chefes de família”, temos 70% de famílias (126.000) com homens como chefes e 30% (54.000) com mulheres. Se quiser fazer um inquérito às famílias para perceber quem consome a maior parte do seu rendimento em alimentação, e só tiver verba para fazer uma amostra de 1 por 1000, devo procurar inquirir 126 famílias (70%) de um tipo e 54 (30%) doutro num total de 180. Partimos do princípio que as respostas destas famílias são idênticas às das 180.000 do universo.

Como veremos adiante neste ponto, é fundamental que as famílias a inquirir sejam escolhidas ao acaso se queremos considerar que representam o universo.

A fiabilidade da informação é função direta da qualidade da construção da amostra onde se obteve os dados. Podem estimar-se<sup>5</sup> probabilidades de erro na amostragem que ajudam a avaliar como se podem usar os resultados.

Na esmagadora maioria de situações/projetos não vale a pena construir indicadores a partir de todo o universo abrangido, mas sim a partir de amostras desse universo construídas de acordo com a teoria já testada em diversas situações.

Note-se que se vê e ouve na TV, rádio e jornais, para várias situações, desde as sondagens para eleições até a venda de refrigerantes, frases que dão a ideia que foi feita uma recolha de dados séria, mas que não cumprem os princípios teóricos da amostragem.

Além de seguir a teoria qualquer construção de indicadores tem de ter bom senso e prudência na sua conceção. Por exemplo, o índice geral de cálculo por regiões de indicadores de direitos humanos que a Casa dos Diretos calcula num projeto de Observatório dos Direitos tem uma construção lógica, inspirada na metodologia do IDH do PNUD, mas os resultados não são satisfatórios. Ou seja, não correspondem aquilo que outros dados sobre DH recolhidos de outras fontes sugerem. Dita o bom senso que não se deve insistir nesse método e se deve procurar outro, por muito lógico que o algoritmo nos pareça.<sup>6</sup>

4 Segundo o inquérito ILAP-2, a população da Guiné-Bissau era composta em 2009 por 176.246 Agregados Familiares. Estes números do exemplo são inventados.

5 Quando se usa o termo “estimar” ou “estimativa” significa que só podemos calcular de forma aproximada aquilo que queremos saber. Ou seja, temos um modo de calcular (algoritmo) que sabemos que não dá o resultado certo, mas não conseguimos construir um melhor.

6 Ver Carlos Sangreman, “Observando Direitos na Guiné-Bissau”, pág. 109, 2015.

## Vantagens da amostragem

- O seu custo, pois quanto menos inquiridos se fazem menos se despende numa operação de recolha de dados.
- O apuramento da informação rapidamente.
- Com custos baixos temos a possibilidade de fazer recolha de dados de forma mais aprofundada nos inquiridos qualitativos e colocar mais questões nos quantitativos<sup>7</sup>.
- Como o número de inquiridos é mais pequeno, os erros de recolha são mais facilmente controlados e corrigidos.
- A sua aproximação à realidade, se for bem construída.

## A construção da amostra passo a passo - primeira fase

*Definição de objetivos do projeto, do indicador e da unidade de amostragem.*

Num projeto de formação profissional posso ter como unidade de amostragem e universo - o conjunto de pessoas em formação - ou para outros objetivos o conjunto dos centros de formação existentes.

Note-se que nem sempre se consegue contar o universo. Por exemplo para o indicador de “ausência escolar das raparigas entre os 7 e 10 anos” tenho de saber quantas raparigas existem nessas idades quer estejam ou não nas escolas. Em muitos países só no recenseamento (de dez em dez anos) se consegue saber.

Nestes casos usa-se o conceito de universo inquirido (embora à letra deveria ser “inquirível”). Ou seja, aquelas unidades que se podem inquirir se assim se quiser. Nas sondagens eleitorais posso considerar que podia perguntar a todos os habitantes do país com capacidade eleitoral em quem pensam votar. Mas não conseguia fazer o mesmo com aqueles eleitores espalhados em diferentes países africanos, europeus e americanos.

O meu universo é composto por todos os eleitores vivam onde viverem, mas o universo inquirido ou inquirível, são aqueles que residem na Guiné-Bissau.

---

<sup>7</sup> Os técnicos do INE quando preparam o Recenseamento Geral da População, cuja resposta é obrigatória, escolhem sempre muito bem as questões que colocam para não cair em custos enormes, uma vez que o universo são todos os habitantes residentes, não havendo escolhas de amostragem, nem possibilidade de voltar aos inquiridos para correções. E quanto maior o número de questões, maiores os custos de recolha e de apuramento.

## Segunda fase: escolha dos métodos de amostragem

Amostra aleatória (ou ao acaso) que permite atribuir o valor encontrado na amostra à totalidade do universo.

Amostra dirigida que só permite considerar válidos os resultados para os inquiridos.

Na amostra aleatória os inquiridos são tirados à sorte (podem por exemplo ser 1 em cada cinco utentes de um centro de saúde nos dias de recolha de dados ou uma habitação em cada dez numa localidade ou as famílias de Bissau sorteadas a partir dos boletins de recenseamento). A escolha ao acaso permite dizer que qualquer elemento do universo tem a mesma probabilidade de ser escolhido.

Na amostra dirigida escolhem-se antes os elementos do universo a inquirir considerando que são representativos do total. Se eu achar que as pessoas que moram no bairro de Missira em Bissau, têm resultados iguais aos de toda a população de Bissau nas eleições, posso inquirir só pessoas desse bairro como previsão de resultados.

### *Amostras estratificadas*

Se quero construir um indicador, mas acho que homens e mulheres tem comportamento diferentes em relação ao objetivo que quero medir, tenho de construir a amostra separando os cálculos por H e por M.

Por exemplo: existem homens e mulheres na Polícia. Quero fazer um projeto de sensibilização junto da Polícia de Bissau, aos aspetos de direitos humanos das crianças que estão todo o dia na rua. Para ter um indicador de qual o impacto desse projeto no comportamento da Polícia, devo escolher uma amostra separada de H e M pois acredito que o comportamento de uns e de umas não é em geral igual em relação às crianças. O mesmo raciocínio se pode aplicar a outros projetos para a divisão por escalões de idade, Urbanos/Rurais; Agricultores/Empregados/ Militares/etc.; Pobres/ Menos Pobres/ Não Pobres

### *Dimensão da amostra*

Na prática a dimensão da amostra depende do orçamento e dos objetivos. Se queremos ter uma amostra para refletir com confiança o universo, tem de se determinar o grau de confiança e o erro da amostra (95% e 3-5% respetivamente, em geral) e usar técnicas de cálculo que são complicadas e precisam muitas vezes de elementos que não se conseguem determinar sobre o universo.

Existe uma regra baseada na experiência para a dimensão da

amostra que se designa por “regra do polegar” que se pode resumir nos seguintes valores se queremos uma amostra considerada representativa do universo, com alguma confiança:

Número total de casos da unidade estatística, mínimo 100;  
 Número de casos para cada característica que queremos apurar: mínimo 30 (há autores que referem 50).

Dimensão da população ou universo	Margem de erro desejada					
	1%	2%	3%	4%	5%	10%
<1.000					222	83
1.000				385	286	91
1.500			638	441	316	94
2.000			714	476	333	95
2.500		1.250	769	500	345	96
3.000		1.364	811	517	353	97
3.500		1.458	843	530	359	97
4.000		1.538	870	541	364	98
4.500		1.607	891	549	367	98
5.000		1.667	909	566	370	98
6.000		1.765	938	574	375	98
7.000		1.842	949	579	378	99
8.000		1.905	976	584	381	99
9.000		1.957	989	592	383	99
10.000	5.000	2.000	1.000	600	383	99
15.000	6.000	2.143	1.034	606	390	99
20.000	6.667	2.222	1.053	606	392	100
25.000	7.143	2.273	1.064	610	394	100
50.000	8.333	2.381	1.087	617	397	100
100.000	9.091	2.439	1.099	621	398	100
>100.000	10.000	2.500	1.111	625	400	100

Fonte: Arkin e R.Colton, Tables for Statisticians (Editora Barnes and Robles)

Utilize-se a “regra do polegar” ou a tabela anexa e assegure-se que a metodologia de recolha de dados é feita de forma aleatória (ao acaso) como foi referido.

Ou seja, tenho de ter uma recolha “à sorte” de entre os elementos da população a inquirir. Por exemplo quero inquirir duas famílias numa tabanca. Não devo seguir as sugestões do chefe de tabanca nem

de nenhuma outra pessoa, mas sim andar na tabanca e contar, olhando para a direita, cinco casas e escolher a sexta. Continuo a andar e olho para a esquerda e conto seis casas e escolho a sétima.

Se assim não for tenho um estudo de caso, mas não uma amostra representativa de todo o universo ou população.

Para construirmos indicadores com amostras podemos cair em universos pequenos. No caso em que o universo/população é inferior a 500 mais vale usar a “regra do polegar” e não a tabela a 95% de nível de confiança.

*Exemplos para um projeto de fortalecimento dos direitos humanos em Quinara.*

Objetivo construir um ou mais indicadores que me digam se os DH melhoraram na educação, saúde e justiça.

Uma vez que os beneficiários podem ser toda a população, para termos indicadores escolhemos uma amostra de instituições que fornecem bens e serviços que definem DH.

Note-se que a escolha de instituições tem um carácter instrumental. Ou seja, escolhemos as instituições como prestadoras de serviços que são vistos como DH. Podíamos ter escolhido dirigir-nos diretamente a pessoas.

Porque vou inquirir escolas? Porque defini como área para recolher indicadores de DH na educação as condições de aprendizagem no básico. Como há X escolas defini 5% das escolas existentes arbitrariamente pelo orçamento de que disponho. Tirei á sorte as localidades onde vamos inquirir a partir da lista do recenseamento 2009.

Porque vou inquirir centros de saúde? Para ter DH nessa área. Os centros de saúde têm um baixo número e não justifica haver amostragem mas sim recolher informação em todos.

Porque vou inquirir Esquadras onde haja centros de detenção e prisões? As condições de detenção são fundamentais para a reabilitação dos presos. Os centros de detenção são 39 em todo o país e assim devo inquirir todos e não por amostragem.

Bases de indicadores

Note-se que fundações como a Mo Ibrahim ou em Portugal a Fundação Manuel dos Santos, produzem dados e tratam-nos para obterem os indicadores, mas as bases de dados e de indicadores aqui apresentadas são submetidas a um escrutínio mais serrado e portanto de maior confiança.

### *Gerais*

- <http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>
- <http://data.worldbank.org/indicator>
- <http://www.un.org/esa/sustdev/publications/indisd-mg2001.pdf>

### *Desenvolvimento humano*

- <http://hdr.undp.org/en/statistics/>
- <http://hdrstats.undp.org/en/indicators/default.html>

### *Educação*

- <http://www.unesco.org/new/en/education/themes/leading-the-internationalagenda/>
- <http://data.worldbank.org/topic/education>

### *Saúde*

- <http://www.who.int/wssd/resources/indicators/en/>

### *Governança*

- [http://info.worldbank.org/governance/wgi/sc\\_country.asp](http://info.worldbank.org/governance/wgi/sc_country.asp)
- <https://datacatalog.worldbank.org/dataset/worldwide-governance-indicators>

### *Justiça*

- [http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/tools/statistics-indicators/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/tools/statistics-indicators/index_en.htm)

### *Género*

- [http://www.acdi-cida.gc.ca/inet/images.nsf/vLUIImages/Policy/\\$-file/WID-GUID-E.pdf](http://www.acdi-cida.gc.ca/inet/images.nsf/vLUIImages/Policy/$-file/WID-GUID-E.pdf)
- <http://www.bridge.ids.ac.uk/reports/IndicatorsORfinal.pdf>

### *Indicadores SMART*

- <http://www.oecd.org/social/genderequalityanddevelopment/43041409.pdf>

### *Ambiente*

- <http://www.oecd.org/environment/environmentalindicatorsmodelingandoutlooks/31558547.pdf>
- <http://www.eea.europa.eu/publications/environmental-indicator-report-2012>

### *Agricultura*

- [http://pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/PNADS626.pdf](http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNADS626.pdf)

### *Ajuda – resultados*

- <http://www.dfid.gov.uk/Documents/ind-meth-note-table.pdf>

## Conclusões deste tema

Os indicadores têm de ser informativos daquilo que queremos saber. Têm de se conseguir calcular com os meios disponíveis (sobretudo humanos e financeiros) usando a amostragem. Temos é que construir a amostra de forma a ser representativa do universo.

Se não souber a estrutura do universo aplico a “regra do polegar”.

Temos de saber ousar inovar com critério e justificação.

Tal como veremos noutros pontos a construção de indicadores implica sempre uma análise da situação para a qual vamos construir esses indicadores.

## **TEMA 2: OS INSTRUMENTOS, ESTATÍSTICA DESCRITIVA**

O objetivo deste tema é de proporcionar conhecimento e chamar a atenção para um instrumento – a estatística descritiva – que permite a organização da informação recolhida diretamente junto das pessoas ou instituições beneficiárias de projetos (informação primária) para construir indicadores (informação secundária).

A ideia base subjacente é que temos de pensar quais as fórmulas (ou métodos ou algoritmos) de cálculo que melhor permitem analisar a situação que queremos. Não é indiferente somar, multiplicar ou elevar a uma potência. A média aritmética simples dá-nos uma informação diferente da média ponderada, uma tabela de números expressa num gráfico torna-se mais fácil de ler, etc.

E tudo sem esquecer a regra de que um bom indicador deve ser o mais simples possível, pois quanto mais complexo mais difícil se torna de interpretar.

Vamos utilizar a metodologia de exemplificar com projetos todos os cálculos e algoritmos.

### **As estatísticas**

O objetivo das estatísticas é proporcionar informação mais completa do que aquela que conseguimos obter pela nossa vivência diária.

Ou seja, se tivermos de emitir opinião ou tomar decisões que tenham a ver com um determinado assunto, temos de ter informação o mais completa possível sobre o mesmo. A conversa familiar descontraída (ou a maioria das afirmações dos comentadores de TV) é diferente pela sua ausência de fundamentação, duma intervenção sustentada em fontes na qual se procura confirmar ou reforçar os argumentos apresentados com elementos numéricos ou não, que foram obtidos de forma sistematizada e científica.

É essa a função histórica da estatística.

Na realidade a estatística começou a ser desenvolvida para fins militares (recrutamento de soldados) e para fins fiscais (pagamento de impostos) no Império Romano e no antigo Egipto (ignoro se também no Império Chinês ou Persa), centrada na operação que hoje se designa por Recenseamento Geral da População (que se designava

por outros títulos como Arrolamento), e que se executa em todos os países mais ou menos de dez em dez anos (na Roma antiga começou a ser sistemático de cinco em cinco anos).<sup>8</sup>

Hoje um censo é a operação estatística mais complexa e cara que um país pode executar. Não se trata de contar simplesmente a população, mas sim ter informações que permitam medir a fertilidade, a mortalidade, a mobilidade e as condições de habitação de toda a população.

Fornecer ainda informações únicas para análise da desigualdade a partir de vários critérios, do emprego/atividades geradoras de rendimento, educação e saúde.

Com a habitação incluída temos informações para o conhecimento e planeamento do parque habitacional dum país em grande detalhe.

Dada a sua importância os censos são financiados e assistidos tecnicamente (quando os países necessitam) por uma agência especializada da ONU (<http://www.unfpa.org>)

Esta é a única operação estatística que inquirir todos os habitantes de um país e permite uma análise fundamentada do bem-estar de toda a sua população. Todas as restantes operações estatísticas são executadas com amostras construídas a partir dos resultados dos censos.< que se consideram como sendo o universo.

### NOTA DE CHAMADA DE ATENÇÃO

Os números dos exemplos são, total ou parcialmente, inventados.

No primeiro exemplo a população de Cacheu está correta (recenseamento de 2009), mas o número de crianças a viver na rua foi inventado.

No exemplo a seguir os números dos militantes dos partidos foram obtidos a partir da 1/10 dos resultados da última votação nas legislativas (1ª coluna). Para as restantes colunas fez-se um cálculo de percentagens obtidas por uma função que dá números ao acaso (=ALEATÓRIO\*100) no Excel.

<sup>8</sup> Em Portugal ver [https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=censos\\_historia\\_portugal](https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=censos_historia_portugal). Na Guiné-Bissau os censos anteriores à independência são indicativos, com interesse histórico, e apenas os de 1979, 1991 e 2009 se devem usar para análise da atualidade: [http://www.stat-guinebissau.com/publicacao/GB\\_Numerofinal\\_Publicao.pdf](http://www.stat-guinebissau.com/publicacao/GB_Numerofinal_Publicao.pdf)

Ou seja, nenhum dos números de todos os exemplos é totalmente verdadeiro, a não ser que seja explicitamente referido e não devem ser tomados como fontes de análise.

A matemática utilizada em todos os indicadores é em geral simples: Soma, subtração, multiplicação, divisão, conceito de função.

Com menos frequência raízes quadradas, logaritmos naturais, correlação linear.

Os algoritmos mais frequentes são:

- Média aritmética simples = a soma de todos os dados divididos pelo seu número; exemplo:

valores da temperatura de 3 meses em Bissau: 30, 33, 25

$$\text{Média aritmética simples} = (30+33+25) / 3 = 25,6 \approx 26$$

- Média aritmética ponderada é uma média que toma em conta os pesos diferentes de cada valor; exemplo com os valores do quadro 1:

valores de número de crianças a viver na rua em cidades na região de Cacheu:

$$\text{Média ponderada: } (18563 \times 562) + (43709 \times 302) + (29557 \times 256) / (18563 + 43709 + 29557) = 340$$

Se fosse a média aritmética simples teríamos:

$$\text{Média simples} = (562 + 302 + 256) / 3 = 374$$

**Quadro 1**

Localidade	População	Crianças na rua
Cacheu	18563	562
Canchungo	43709	302
Bula	29557	256

As funções são um instrumento genérico e servem para pensarmos e testarmos hipóteses. (ou seja, partes da realidade que julgamos existir e queremos verificar se estamos ou não certos):

Na sua forma mais simples:  $f=f(x,z,y)$  Ou seja, o fenómeno  $f$  depende daquilo que forem as variáveis  $x$ ,  $z$  e  $y$ .

A evolução dos direitos humanos na Guiné-Bissau depende de quê?

Podemos pensar que é função de  $DH = f$  (estabilidade institucional, recursos externos, justiça)

Ou de  $DH1 = f1$  (educação, saúde, habitação, energia, justiça)

Ou de  $DH2 = f2$  (militares, boa governação, atividade da sociedade civil)

É um instrumento para pensarmos a realidade, Ou seja, para respondermos à pergunta “que preciso e consigo saber para conhecer esta ou aquela situação”

É um instrumento aplicável também a nível pessoal. E que, tal como outros, se o complicarmos deixamos de conseguir interpretá-lo. Se juntarmos todas as variáveis do exemplo teremos uma função  $F(DH) = F$  (estabilidade institucional, recursos externos, justiça, educação, saúde, habitação, energia, militares, boa governação, atividade da sociedade civil). Quando quisermos ver a evolução desta função em conjunto iremos verificar que só conseguimos uma análise superficial. É preferível ter funções separadas com menos variáveis que informam de parte da realidade, mas que no seu conjunto fornecem uma boa informação para análise.

## **Causalidade $\neq$ Correlação**

Um indicador tem de ter uma explicação que seja lógica e compreensível

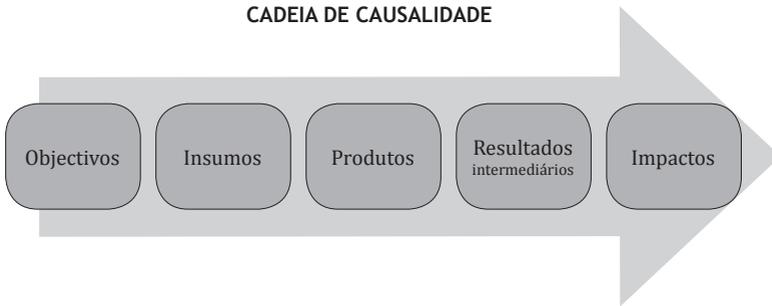
Não basta haver uma coincidência ou correlação

Por exemplo: as crianças com pés grandes dão menos erros a escrever. Verdade ou mentira?

Numa sala de ensino básico onde estejam crianças dos 7 aos 15 anos é muito possível que haja relação entre as crianças com pés maiores e os erros de escrita. As crianças mais novas dão mais erros pois estão mais atrasadas na aprendizagem e também são mais pequenas e têm os pés mais pequenos. Mas coincidência não tem nada a ver com a causa-efeito. Ou seja, os dois fenómenos verificam-se mas um não é a causa do outro pois isso não tem lógica nenhuma.

É por isso que a taxa de execução financeira de um projeto, só por si, diz muito pouco sobre o seu sucesso ou insucesso. Não é ter despendido todo o dinheiro disponível que assegura que foi gasto segundo os objetivos. Apenas nos diz que foi efetivamente gasto.

CADEIA DE CAUSALIDADE



O quadro lógico, o método des effects ou a teoria da mudança são instrumentos que procuram dar-nos uma perceção conjunta do processo de intervenção ou ação sobre uma situação existente.

A teoria da mudança procura colocar num único quadro (ou esquema ou imagem) todas as relações entre objetivos, instrumentos e efeitos. Pode ser útil ou tornar-se um instrumento tão complicado que só o seu autor consegue interpretar. Veja-se o exemplo seguinte ou o similar do projeto de cluster de Timor-Leste<sup>9</sup>.



Theoria da Mudança é uma metodologia que torna visível o caminho necessário, desde o curto e médio prazo, para se alcançar uma mudança real no longo prazo (imagem: reprodução Emily Shepard para Idex).

O quadro lógico não é mais do que uma matriz de dupla entrada, sendo que numa das entradas estão os elementos que constituem a lógica de desenvolvimento do projeto (objetivos, resultados, ativi-

9 O cluster da cooperação portuguesa em Maubara Timor-Leste, edição CESA/ISEG e CEI/ISCTE, págs.221-253, Carlos Sangreman, João Carvalho e Daniela Subtil.

dades e meios para os atingir) e na outra entrada estão os indicadores, as fontes de verificação dos mesmos e os elementos relativos a fatores externos (não controláveis) e pressupostos internos. O seu desenho não é uniforme, mas tem poucas variações. Por exemplo pode incluir uma coluna com os valores de partida do indicador no ano de início do projeto, outra com as metas a alcançar e outra com o seu valor no ano intermédio ou final.

Essa matriz deve permitir analisar o grau de realização (ou execução) dos resultados e atividades pretendidas num projeto ou na atividade de um organismo publico ou privado através dos indicadores incluídos. Essa matriz tem de evoluir ao longo do tempo de vida de um projeto se queremos que sirva os objetivos. Ou seja, é normal que as condições de execução vão mudando ao longo do período do projeto, pela ação das atividades desenvolvidas ou por circunstâncias externas. O quadro lógico deve refletir essas mudanças de forma a continuar a cumprir a sua função de instrumento de síntese das ações que desenvolvemos.

Matriz do Quadro Lógico			
Objetivos / Resultados	Indicadores fiáveis e significativos	Fontes ou meios de verificação	Pressupostos ou Suposições
<p><u>Objetivo global (impacto).</u> É a definição de como o projeto ou programa pretende contribuir para a solução de problemas do setor, da região, do grupo social, do país ou da temática definida para intervenção. Ou seja, qual o impacto esperado a nível mais geral.</p>	<p>Os indicadores de objetivo global devem respeitar as características que vimos neste manual e serem significativos para os impactos diretos e indiretos do projeto. De preferência os diretos devem ser indicadores simples e os indiretos podem ser compostos se já existirem ou se for possível calcular.</p>	<p>Neste espaço da matriz deve detalhar-se o modo ou a metodologia para obter os dados para construir os indicadores. Por inquéritos com amostragem, por fontes estatísticas que já existem e serão atualizados no decorrer do projeto, por documentação a produzir pelo projeto ou por outras entidades.</p>	<p>São os fatores, decisões e acontecimentos independentes da gestão do projeto ou programa que, se acontecerem, podem determinar a sustentabilidade do impacto do mesmo.</p>
<p><u>Objetivos específicos.</u> Constituem a decomposição e pormenorização do anterior.</p>	<p>O mesmo que o anterior, mas só para impactos diretos. Ter pelo menos um indicador para cada objetivo específico. Podem ser quantitativos ou qualitativos.</p>	<p>O mesmo que o anterior para cada objetivo específico. Pode incluir a observação direta para obter indicadores de percepção.</p>	<p>O mesmo que o anterior para cada objetivo se for possível, mas para determinarem o sucesso de cada um. Note-se que se houver interferência num objetivo específico, toda a cadeia dos restantes pode ser afetada.</p>
<p><u>Produtos ou Resultados</u> Respondem à questão: o que preciso de fazer para obter os objetivos específicos e o global. Devem-se identificar com detalhe suficiente para se poderem planejar as atividades necessárias em cada um deles. Devem ser elaborados em função da duração do projeto.</p>	<p>O mesmo que os anteriores. Um indicador pelo menos para cada resultado ou produto. Devem ser construídos atendendo ao tempo durante o qual o projeto vai decorrer.</p>	<p>O mesmo que o anterior detalhado por resultado. Por vezes os resultados estão de tal forma ligados que só se conseguem meios de verificação conjunta para mais de um resultado ou produto.</p>	<p>O mesmo que o anterior para cada resultado. Por vezes não tem lógica detalhar para todos os resultados.</p>
Matriz das atividades			
Atividades por resultados	Indicadores fiáveis e significativos	Meios financeiros e humanos	Pressupostos ou Suposições
<p>Para cada resultado identificado na matriz anterior detalha as atividades e tarefas necessárias para o obter.</p>	<p>O mesmo que na matriz anterior aplicada a cada atividade. Não complicar a este nível e procurar indicadores simples e fáceis de calcular. Indicar a metodologia.</p>	<p>Identificar as verbas necessárias para cada atividade e onde se podem consultar. Atenção que deve ser feito em articulação com a estrutura do orçamento do projeto ou programa. O mesmo para os recursos humanos, organizacionais e simbólicos necessários. Se não há verbas associadas assinalar à mesma.</p>	<p>O mesmo que os anteriores para as atividades se for justificado e possível para cada uma.</p>

## Indicadores por fases

Podemos tentar ter indicadores por fases de um processo causal ou por resultados intermédios como num quadro lógico.

Podemos também desejavelmente medir o impacto imediato ou de mais longo prazo de um projeto.

Em geral esta medição de impacto quer responder a pergunta: Se não tivesse havido projeto como estaria a situação sobre a qual se interveio?

Mas para responder a esta questão é necessário ter uma evolução da mesma situação sem intervenção do projeto. O que se torna fácil em laboratório para as ciências físicas, mas difícil para as ciências sociais. Não posso socialmente ter duas tabancas onde tenho o projeto a funcionar numa e noutra não, para ver a evolução.

Quanto muito posso ter um projeto numa região e noutras não. Por exemplo, as ilhas Bijagós e Bolama têm uma crónica falta de projetos de desenvolvimento. Comparada com outras regiões onde desde a independência existem projetos como por exemplo Cacheu, que resultados tiveram?

## Indicadores para a área de género

### *A ideia base:*

Parte-se no princípio que as diferenças sociais entre homens e mulheres se traduzem numa desigualdade em várias áreas, que tal situação é prejudicial ao desenvolvimento e por isso deve ser combatida igualando as condições de vida de homens e mulheres. Assim quanto mais iguais são os direitos e deveres sociais de homens e mulheres maior é o desenvolvimento de uma região, localidade ou país.

Uma das áreas chave para esse combate é a participação igualitária na vida política. Para conhecer a realidade, num projeto de promoção da participação de mulheres na vida política, precisamos de indicadores. Esses indicadores têm de poder ser calculados pelo menos no início e no final de uma legislatura. E, se possível, também pelo meio desse período de tempo.

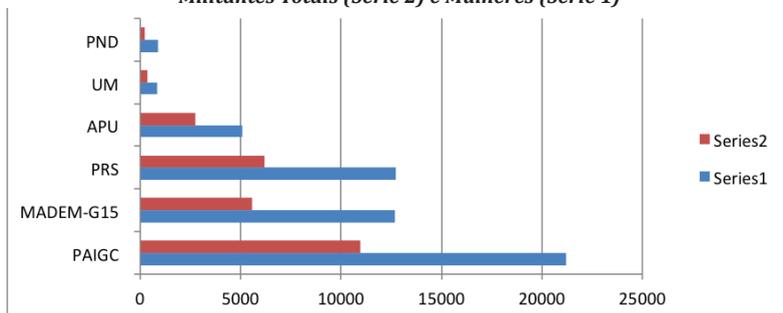
*Indicador: Número de mulheres nos congressos dos partidos políticos em relação ao total de membros desse órgão.*

- Forma de cálculo (ou algoritmo):  $(N^{\circ}\text{Mulheres}/N^{\circ}\text{Membros}) \times 100$ .

- Leitura: Quanto mais perto de 50% mais igualdade entre H e M e mais impacto tiveram as atividades.
- Fontes: Documentos sob qualquer formato dos partidos políticos.

**Quadro 2<sup>10</sup>**

Partidos	Número de militantes H e M no partido	Mulheres militantes no partido	Número de delegados no congresso	Número de mulheres delegadas no congresso
PAIGC	21214	10952	500	250
MADDEM-G15	12693	5557	200	20
PRS	12710	6175	250	56
APU	5104	2725	150	40
UM	853	375	100	60
PND	901	224	100	35

**Gráfico 1****Militantes Totais (Série 2) e Mulheres (Série 1)**

## Indicador

- PAIGC =  $(250/500) \times 100 = 50\%$  Desvio:  $50 - 50 = 0$
- Madem-G15 =  $(20/200) \times 100 = 10\%$  Desvio:  $50 - 10 = 40$
- PRS =  $(56/250) \times 100 = 22.4\%$  Desvio:  $50 - 22.4 = 27.6$
- APU =  $(40/150) \times 100 = 26.7\%$  Desvio:  $50 - 26.7 = 23.3$
- UM =  $(60/100) \times 100 = 60\%$  Desvio:  $50 - 60 = -10$
- PND =  $(35/100) \times 100 = 35\%$  Desvio:  $50 - 35 = 15$

10 Recorde-se que estes números são inventados.

De acordo com o que dissemos antes consideramos 50% o ponto ideal da grandeza que queremos observar. Logo podemos calcular o desvio dos valores que encontramos em relação a esse ponto e teremos o PAIGC no ponto ideal, o PRS o partido mais longe desse ponto, e o Madem-G15 e a UM a distâncias iguais embora um por defeito e outro por excesso. O gráfico dá-nos uma imagem da presença de mulheres nos partidos, mas torna difícil a comparação por serem valores absolutos e não relativos, como as percentagens.

## **A fotografia e o filme**

Os indicadores podem dar-nos informações sobre um momento fixo ou sobre a evolução num período. Diz – se que o primeiro corresponde a tirar fotografias e o segundo a fazer um filme.

Num projeto ter um conjunto de “fotografias” no início sobre a situação existente e outro conjunto no final sobre o efeito que o projeto teve nessa situação, é o mínimo que se pode exigir de indicadores.

O ideal é ter também “filmes”. Para tal o instrumento de cálculo melhor e mais simples de obter são os índices ou números índices.

## **Índices ou números índices**

Um índice é um quociente ou divisão entre dois valores referentes a períodos diferentes de tempo, mas respeitantes à mesma variável.

Podem também referir-se a regiões diferentes do país.

Procuram medir as modificações que uma variável tem no tempo e no espaço.

Por exemplo: Indicador de um projeto de apoio a presença de meninas na escola:

Este índice mede o abandono das meninas do ensino básico num ano letivo. Pode obter-se todos os anos por amostragem de escolas a partir dos registos de alunos e alunas que as escolas têm de enviar para o Ministério. Por exemplo, no Quadro 3.

**Quadro 3**

Escola	EB 23	EB 6	EB 10	EB 9
Nº de meninas no início do ano	120	35	40	130
Nº de meninas no fim do ano	90	35	50	75
Índice	133,3	100	80	173,3

(Número de meninas no ensino básico no início do ano letivo) / (Número de meninas no ensino básico no final do ano letivo) x 100)

Se for igual a 100 (EB 6) não há abandono. Se for superior a 100 mede o abandono, pois quanto maior for o abandono maior é o índice. Na escola EB 9 o abandono é maior que na EB23.

Se for inferior a 100 significa que houve entradas pelo meio do ano letivo (em geral crianças de outras escolas que ficaram sem professores) e perde-se a utilidade deste indicador como na escola EB 10.

Outro exemplo: Um partido tinha 15 deputados em 2015. Em novas eleições em 2019 ficou com 18. Que índice de subida e que percentagem subiu?

$$A = 15 \text{ e } B = 18 \quad A \Rightarrow 100 \quad B \Rightarrow (18 \times 100) / 15 = 120$$

$\Rightarrow 120$  teve um índice de subida de 120,0

$\Rightarrow$  teve uma percentagem de subida de  $120 - 100 \Rightarrow 20\%$

Ainda outro exemplo:

Projeto de intervenção do custo de medicamentos em Tombali

Recolha de dados para medir a evolução de preços de medicamentos contra a diarreia infantil nas farmácias e postos de venda de remédios em 10 % das farmácias e postos nos mercados

Se os dados recolhidos forem os do Quadro 4, temos que o ano de início do projeto é 2016 logo o valor do índice nesse ano é 100,0 e pode – se ler estes numeros dizendo que nestes três anos o preço deste medicamento aumentou 25 % tendo aumentado mais no ultimo ano do que no anterior.

**Quadro 4**

Anos	Média simples de preços	Números índices
2016	600	100,0
2017	650	$650/600 = 108,3$
2018	750	$750/600 = 125,0$

## Vantagens dos índices

Os números índices permitem realizar cálculos sendo aplicados para evoluções simples ou compostas como veremos adiante, ao contrário das percentagens.

Posso também usar estes instrumentos que são os números índices para calcular variações de quantidades, preços e valores.

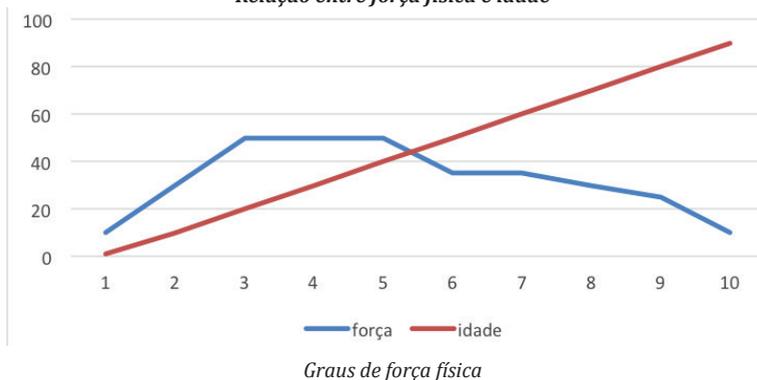
Essas propriedades permitem articular índices entre si e ter indicadores como o Índice de Preços no Consumidor que se utiliza em todo o mundo como a medida da inflação que serve para regular salários, aumentos de preços de bens e serviços de consumo (transportes, educação, saúde, ...).

## Relação entre duas variáveis

A correlação entre variáveis é um algoritmo que me diz se uma variável muda ou não quando a outra muda. Pode ser direta ou inversa. Se uma cresce quando a outra cresce é direta. Se uma diminui quando a outra aumenta diz – se uma correlação inversa.

A relação entre a nossa força física individual e a nossa idade começa por ser direta – quando somos crianças e jovens temos cada vez mais força à medida que vamos sendo mais velhos- e depois passa a inversa – quanto mais velhos somos menos força temos.Com a idade no eixo vertical e a força no eixo horizontal podemos representar essa correlação (ou essa relação) no seguinte gráfico:

**Gráfico 2**  
**Relação entre força física e idade**



Tem de ter lógica, ou seja, tem de fazer sentido.

O exemplo que foi dado atrás dos erros e dos pés grandes dos alunos mostra que posso ter relação entre duas variáveis sem qualquer sentido. Mas continua a ser um instrumento útil se tiver sentido.

A melhor forma prática é traçar um gráfico com os valores das variáveis num eixo e os de outra noutra eixo e ver se faz algum sentido a linha que se pode traçar.

Por exemplo:

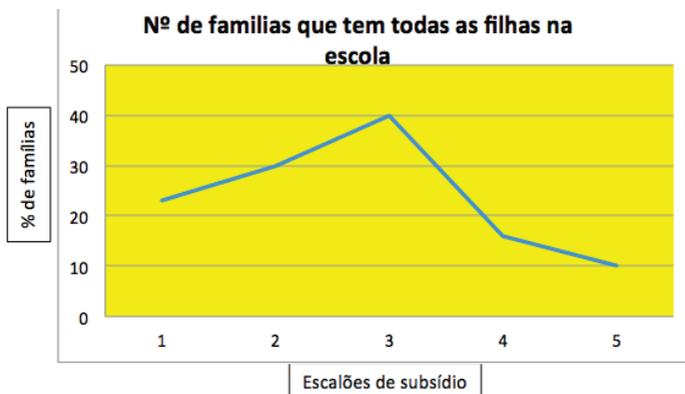
Projeto de subsídio a famílias para terem filhas na escola na região de Cacheu.

Devo ter vários escalões de subsídio ou não? Podemos fazer uma primeira distribuição de subsídios com escalões diferentes em tabancas diferentes. Passados um ou dois meses vamos perguntar a essas famílias se enviaram ou não todas as meninas à escola.

Indicador: Relação entre as famílias que recebem subsídios e o número de filhas na escola se todas ou se só parte.

A variável independente são os valores de subsídio e a dependente é o número de famílias em percentagem que mandam todas as filhas à escola:

$N^{\circ}$  de famílias em % =  $f(\text{subsídios})$  com subsídios = 1,2,3,4,5 escalões



A leitura deste gráfico diz-nos que existe uma relação entre subsídios e famílias que enviam as crianças todas à escola, mas só até ao nível 3 de 5. Nos níveis 4 e 5 essa correlação torna-se inversa. Ou seja, os subsídios crescem, mas o número de famílias em percentagem que envia as todas as filhas à escola diminui.

Questões que podemos considerar a partir da leitura deste gráfico:

Vale a pena ter 3 níveis de valores de subsídio e não 5?

Ou vale a pena ter subsídios só de valor até ao nível 3 pois a partir daí as famílias tendem a considerar outras variáveis e já não cumprem?

Ou vale a pena manter os cinco níveis, mas reduzir os valores?

Que precisava de ter mais como informação e como indicadores para responder?

Precisava de ter informação qualitativa que me dissesse porque é que isto acontece, ou seja, tenho de fazer um inquérito às mesmas famílias com frases simples de razões possíveis explicativas deste fenómeno.

Só com mais informação consigo decidir o que devo fazer neste tipo de políticas públicas.

## **TEMA 3: INDICADORES SIMPLES**

Este tema tem como objetivo aproximar este curso da realidade que os técnicos enfrentam na análise e nas escolhas sobre as situações em que se perspetiva uma ação concreta;

Como já se disse, a realidade é profundamente complexa e nem sempre se consegue perceber a razão de ser de acontecimentos mesmo simples. Mas isso não impede que saibamos que se não medirmos essa realidade saberemos sempre muito menos do que se procurarmos criar indicadores sobre a mesma.

Um sociólogo francês, Pierre Bourdieu, tem um livrinho delicioso que se pode resumir na frase “o que cada um de nós quer dizer, aquilo que realmente diz, e aquilo que o ouvinte ouve são em geral conjuntos não coincidentes”. Ou seja, têm elementos comuns, mas também têm elementos diferentes (*Pierre Bourdieu, “O que falar quer dizer”, DIFEL, 1998, Lisboa*).

A construção de indicadores simples destina-se a tentar que falemos de um assunto com o mesmo nível de informação. Ou seja, sabemos que temos de simplificar e escolher elementos da realidade para compreender alguma coisa do que se passa seja na economia, na sociedade, na política ou no mundo físico da natureza. E os indicadores destinam-se a uniformizar a informação que escolhemos para tentar essa compreensão.

Teremos um módulo sobre indicadores compostos ou complexos que procuram retratar a realidade na sua diversidade, mas que, como veremos, se tornam de difícil interpretação.

### **O que é um indicador simples**

Um indicador simples é um indicador focado numa área específica da realidade e que utiliza em geral não mais de dois conjuntos de dados.

Note-se que indicadores simples são na realidade eles próprios uma simplificação de um conjunto de informações. O melhor exemplo é o PIB per capita. Só utiliza duas variáveis (o PIB e a população) mas na realidade o cálculo do PIB é um indicador complexo pelos cálculos parciais setoriais que implica (todas as indústrias, todos os serviços, a agricultura, setor informal, o comércio, ...).

Mas tornou-se com o tempo o indicador mais utilizado para informar do desenvolvimento de um país (veremos adiante que só desde

1990 o IDH foi assumindo um papel semelhante) dada a sua aparente simplicidade e logo fácil compreensão.

## Indicadores e temas

Os indicadores devem ser construídos de forma explícita e de acordo com a informação que se deseja obter. Tanto pode ser necessário um único indicador como vários. Temos de pensar de que modo conseguimos dar uma informação mais completa aos interessados e à população em geral.

Por exemplo, indicadores na área do Emprego:

Taxa de desemprego em %

Número de empregos criados por um país num ano (número absoluto) ou saldo entre empregos criados e desaparecidos.

Nesta área justifica-se a apresentação de vários indicadores com metodologias diferentes pois a informação surge como significativa e não existe nenhum de síntese que seja consensual. Como é uma área onde é difícil recolher informação devido aos empregos informais ou com contratos feitos apenas verbalmente, os países têm de procurar construir indicadores de acordo com a sua realidade com os dados que conseguem recolher utilizando por exemplo amostras de empresas por sector de atividade.

Há indicadores que se recolhem apenas nas alturas em que o acontecimento a que se refere acontece: sobre eleições, sobre aprovação do orçamento geral pela Assembleia Nacional Popular, sobre a apresentação e discussão do programa do governo, etc.

Nesses casos ou se compara com outros países ou com o mesmo acontecimento em anos anteriores no mesmo país.

Para se poder construir um indicador nestas áreas é necessário que existam prazos para esses atos. Ou pelo menos que haja um consenso sobre o prazo útil em que esses atos se devem passar. Por exemplo, a não aprovação de orçamentos em plenário da ANP durante vários anos antes das últimas eleições em 2019, levou a uma situação de instabilidade das finanças públicas, pois era suposto que tivesse havido uma aprovação até ao terceiro mês de cada ano como data limite. Podíamos ter assim um indicador tomando o mês de março como data útil e calculando o atraso que houve.

Alguns exemplos:

*Indicador de estabilidade no cumprimento da lei eleitoral:*

Número de dias e anos de realização de eleições (presidenciais ou legislativas) em relação aos prazos constitucionais. Quanto mais afastada do prazo legislado for a data marcada maior é a instabilidade. Se quisermos podemos ter um indicador construído a partir de expectativas de datas da população, mas para tal é necessário inquirir essas expectativas.

Indicador de funcionamento do regime democrático nas eleições:

Número de partidos (candidatos) que contestaram os resultados em relação aos partidos (candidatos) que concorreram. Pode-se comparar com outras eleições no mesmo país ou mesmo noutros países.

Número de incidentes reportados à polícia ou à CNE por região.

Quanto maior o número, menor a estabilidade. Aqui só se pode ter uma comparação com outras eleições no mesmo país. E mesmo assim é um indicador fraco (não robusto). Porquê?

*Indicadores para a área transversal de Biodiversidade*

O Programa de políticas económicas e sociais de desenvolvimento Terra Ranka tem um eixo de preservação da biodiversidade do país que é uma das suas inovações.

Tal eixo não será fácil de implementar se as resistências das empresas (madeira, bauxite, fosfatos) forem do mesmo tipo que são noutros países.

Os indicadores devem procurar mostrar como vai o governo lidando com a biodiversidade e as áreas protegidas, em especial no que respeita a contratos de corte de madeira, de exploração mineira, de areia pesada, etc. Assim estes indicadores articulam-se com os da transparência do funcionamento da Administração Pública.

Exemplos na área da Saúde:

Número de médicos e enfermeiros existentes, que foram contratados e que saíram num ano (nº absoluto)

Nesta área apresentar este inquiridor em % da população abrangi-

da leva a variações muito pequenas sem impacto junto de quem analisa. Assim é melhor apresentar os nº absolutos para se poder verificar o esforço do governo para aumentar a cobertura médica e enfermagem da população. O erro num indicador deste tipo é a falta de informação da colocação desse pessoal. Num país onde os serviços estão muito concentrados na capital Bissau e em Bafatá, tem de se saber como esses profissionais estão distribuídos para se poder fazer uma avaliação mais completa.

*Indicadores para um projeto de sensibilização para uma maior igualdade de género masculino e feminino por um período de quatro anos*

Parte-se no princípio que as diferenças sociais entre homens e mulheres se traduzem numa desigualdade em várias áreas e que tal situação é prejudicial ao desenvolvimento e deve ser eliminada. Assim quanto mais iguais são os direitos e deveres sociais de homens e mulheres maior é o desenvolvimento de uma região, localidade ou país.

Um projeto deste tipo tem de ser abrangente nas atividades que quer desenvolver pois estas desigualdades verificam-se em muitos aspetos da vida social de todos os países: educação, política, vida familiar, legislativa, etc...

Assim os indicadores devem procurar ser fotografias da situação em momentos definidos e também outros que traduzam a evolução verificada.

*Área política*

*Indicador: Número de mulheres eleitas para a ANP em relação ao total de deputados eleitos (que já vimos do tema anterior).*

Forma de cálculo:

$(\text{N}^\circ \text{ Mulheres deputadas} / \text{N}^\circ \text{ Deputados}) \times 100$ . Quanto mais perto de 50% (ou outro valor da lei) mais igualdade entre géneros.

É uma fotografia tirada de 4 em 4 anos ou cada vez que há eleições. Pode – se comparar com outros países.

Universo: deputados eleitos

Fontes: CNE resultados eleitorais ou jornais ou documentos dos partidos

#### *Área da Educação:*

*Indicador: Abandono escolar feminino no ensino básico em relação ao total do abandono nesse nível de ensino.*

Forma de cálculo: Meninas no\_inicio\_do\_ano nas escolas públicas de ensino básico / Meninas no final desse ano nas mesmas escolas.

Apurar por região. Note-se que o abandono é diferente da frequência. As meninas que nem chegam a ir à escola não são incluídas neste indicador.

Fontes: Inquérito aos direitos humanos económicos e sociais, Projeto Observatório dos Direitos, que recolhe dados diretamente junto das escolas pelos mapas que são enviados ao Ministério da Educação.

Realce-se aqui a sinergia entre projetos na recolha de dados. Algo que só uma entidade externa (Estado ou um financiador comum) aos executantes pode promover pois não existe essa cultura de partilhar o conhecimento que os projetos vão criando.

Porquê só inquirimos escolas públicas?

Dados: Ver quadro pág.13 do livro “Observando direitos humanos na Guiné-Bissau”, de 2017, Liga, ACEP e CESA com financiamento UE e da Cooperação portuguesa.

#### *Área da vida familiar:*

*Indicador: Decisão sobre ganhos da mulher.*

Nesta área é difícil ter dados pela resistência social a responder. As perguntas têm de colocar possibilidades muito claras de resposta e têm de ser feitas em ambiente onde as respondentes se sintam livres para dizerem o que quiserem.

Um projeto que queira intervir neste assunto tem de centrar as ações de sensibilização ou junto das famílias em geral ou diretamente junto das mulheres quer tenham ou não rendimentos próprios e em

locais onde tenham liberdade de expressão por não haver homens (mercados, cabeleireiros, lojas de roupa feminina, atividades como educadoras de infância, parteiras, etc..)

Metodologia: pergunta-se a uma amostra de mulheres qual o destino do dinheiro que ela ganha em pergunta fechada de resposta múltipla:

1. despesas com crianças,
2. dá ao marido/pai/tio/irmão,
3. despesas da casa,
4. despesas com ela própria.

É óbvio que deve ser de respostas múltiplas. Ou seja, as respondentes podem indicar várias respostas pois podem ter destinos variados para os seus ganhos. Mas como isso pode originar uma confusão nos resultados o melhor é perguntar a partir de uma quantia fixa (10.000 XOF por exemplo) e pedir para a respondente, se indicar várias respostas, dar uma ideia que partes atribui a cada uma: metade, um terço, um quarto.

Quanto menor a percentagem que “dá ao marido/pai/tio/irmão” maior a emancipação da mulher.

Fontes: Inquéritos por amostragem, feitos em locais onde as mulheres vão sozinhas como os mercados, sem a presença de homens, por região.

### *Área da justiça:*

#### *Indicador tratamento de mulheres detidas nos centros de detenção*

Um projeto que pretenda melhorar a discriminação por género na área da Justiça tem de ter informação sobre o tratamento das mulheres que são detidas pela Polícia nas esquadras. Noutros países é um dos focos de maior discriminação.

Primeiro temos de ter uma fotografia das detenções de mulheres.

Para tal vamos construir um indicador partindo de dados de mulheres detidas.

Fonte: Observatório dos Direitos, Casa dos Direitos.

Dados: Existiam em 2016, 38 centros de detenção. Com um número tão baixo de universo temos de recolher em todos eles a informação

de Homens e mulheres detidos.

Esses dados existem já recolhidos para 2014, 205 e 2016. (Obra já indicada págs. 93 e 95)

Mas deparamos com a situação de não haver mulheres detidas em nenhum centro fora de Bissau e mesmo no SAB o número de detidas é insignificante.

Ou seja, o indicador não pode ser construído devido a uma prática prudente das Polícia sem condições físicas nas instalações para separar homens e mulheres detidos.

### *Área da Justiça:*

#### *Indicador: violência sobre mulheres*

A construção de um indicador nesta área acaba por ser centrado nas queixas ou na existência ou não de legislação sobre o tema.

Isto porque considerar que a maioria de situações de violência sobre mulheres se passa dentro de casa e no seio de relações familiares.

Tal facto cria uma dificuldade enorme de recolha de dados e os projetos acabam por funcionar com base em campanhas genéricas via televisão, cartazes ou reuniões de sensibilização e com dados muito limitados para avaliar os efeitos das atividades que se propõem.

Para funcionarem de modo mais fiável teriam de ter informação recolhida de forma inteligente.

A ONU criou mesmo uma estrutura especial para este tema que produziu em 2011 um relatório onde se pode ver como as tentativas de recolha de informação direta junto das famílias em geral fracassaram.

Essa comissão acabou por apresentar um conjunto de indicadores que nunca conseguiram taxas de resposta satisfatórias pois as inquiridas só aceitavam responder a uma percentagem pequena de questões necessárias para obter indicadores como se exemplifica:

- Taxa (total e por idade) de mulheres submetidas a violência física nos últimos 12 meses, segundo a gravidade, a relação com o agressor e a frequência;
- Taxa (total e por idade) de mulheres submetidas a violência física sexual durante a sua vida segundo a gravidade, a relação com o agressor e a frequência;
- Taxa (total e por idade) de mulheres submetidas a mutilação genital feminina.

Então como construir indicadores simples numa área destas?

Antes de mais organizando a obtenção de dados em separado da atividade de sensibilização.

1º Não fazer perguntas sobre a própria inquirida ou inquirido, mas sim sobre o que ela pensa de outras pessoas.

2ª Inquirir mulheres ou homens sós e nunca em presença de elementos do outro sexo.

3º Usar amostras pequenas estratificando por zonas geográficas (região, bairro, tabanca) de forma a que as inquiridas possam guardar segredo que responderam.

Nº de mulheres e homens que pensam que alguma violência entre casais não tem problema.

Nº de mulheres que acha que o vizinho bate na mulher.

Nº de mulheres que conhece pelo menos 3-5 mulheres que passaram pela mutilação genital feminina.

Sobre violência económica utilizar o indicador sobre o destino dos ganhos da mulher pois este deve ser um dos indicadores desta área que pode ser questionado diretamente a interessada.

Sobre violência sexual construir uma pergunta sobre frases tipo “acha que a mulher nunca se deve recusar ao marido” sempre em abstrato e nunca referindo a própria inquirida ou inquirido.

## **TEMA 4: INDICADORES COMPOSTOS DE DESENVOLVIMENTO**

Este tema pretende focar a construção de indicadores compostos ou compósitos que procuram dar indicações tomando em conta a complexidade da realidade.

Para ter indicadores mais complexos é necessário também algoritmos mais complicados e ter uma capacidade de interpretação maior das situações em que se quer intervir

Vamos utilizar exemplos e procurar perceber como se pode construir este tipo de indicadores.

Quanto mais variáveis um indicador inclui nos cálculos mais difícil se torna utilizar um indicador.

### **O que é um indicador composto**

Um indicador composto é um indicador que procura transmitir informação sobre várias variáveis articuladas entre si para informar sobre um tema complexo.

Parte da ideia que é possível explicar a complexidade, pelo menos em parte.

O melhor exemplo da dificuldade em cumprir esse objetivo é a investigação que se faz desde há dezenas de anos para ter um indicador de síntese que possa medir o desenvolvimento.

### **Características gerais:**

1. Terem uma definição clara e significativa o mais possível única, estabelecida depois de consideradas as várias possibilidades de leitura de um fenómeno (robustos e pertinentes).
2. Validado empiricamente, e possível calcular de forma independente de outras variáveis. As variáveis usadas têm muitas vezes influencias de outras que não estão nos algoritmos; temos funções com variáveis que por sua vez dependem de outras.
3. Metodologia de cálculo constante a partir de dados estatísticos também obtidos sempre com a mesma forma (fiáveis).

4. Quanto mais simples for a sua fórmula de cálculo melhor.
5. Terem a mesma leitura por diferentes observadores.
6. Respeitarem a moral e a ética do seu tempo e da sua área de trabalho.<sup>11</sup>

É fácil perceber que as características da simplicidade e da clareza de algoritmo e de interpretação se complicam muito nos indicadores compostos.

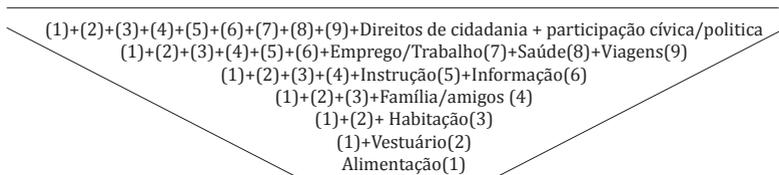
O cálculo final de um indicador composto mistura as influências de todas as variáveis de forma que é difícil perceber e incluir nos cálculos.

A consequência quando se imagina uma fórmula de cálculo (algoritmo) que nos parece correta em teoria, tem de se experimentar com dados reais para ver se a fotografia ou a evolução que apresenta é lógica à luz do que sabemos mesmo sem indicadores.

## O indicador composto de desenvolvimento

O desenvolvimento como já vimos noutras temas é um conceito complexo com múltiplas variáveis.

Na procura de indicadores de desenvolvimento imaginemos que consideramos o bem-estar como sinónimo de desenvolvimento e definimos o nosso bem estar a partir do esquema seguinte (pirâmide de Baulch invertida) ou do círculo do Relatório do IDH de 2015 (apresentado na página 44).



Note-se que estamos a considerar opções médias e não situações extremas como a “lenda” da resposta de Diógenes a Alexandre o

<sup>11</sup> Moral é o conjunto de princípios que uma sociedade considera seus num determinado tempo. Em geral, a parte pública destes princípios, expressa-se na Constituição. Ética são os padrões de comportamento sociais e individuais decorrentes e coerentes com esses princípios morais.

Grande quando este conquistador lhe perguntou o que queria que lhe desse dada a admiração que tinha por ele e o filósofo (que vivia numa barrica numa praça da cidade grega de Sinope) respondeu que queria que ele se desviasse pois estava a tapar o Sol com que se aquecia e era um elemento essencial do seu bem-estar. Tal como o filósofo cada um tem o seu próprio padrão de bem-estar a que aspira e pelo qual luta na vida. Este gráfico expressa um processo médio de aspiração no acesso aos componentes de bem-estar de uma sociedade nos tempos atuais. É evidente que a ordenação desses componentes é discutível; dois exemplos:

1. A Saúde está na sexta linha; isso é correto? Não devia estar logo na segunda?
2. A Segurança/paz/estabilidade na governação, não constam dos componentes; isso é correto? Esse tipo de componente adquire hoje uma importância maior do que em 1996 quando este gráfico foi imaginado. Em que linha devíamos introduzi-lo?

Pode dizer-se que uma população em que qualquer individuo pode escolher entre todos os elementos que compõem esta pirâmide de Baulch, é mais desenvolvida que outra população que só pode escolher entre metade desses elementos ?

Sim, podemos dizer isso, se considerarmos que as opções são sempre tomadas com base no mesmo número dos mesmos elementos. Mas se considerarmos que o padrão de bem-estar das duas populações não é o mesmo, já não podemos compará-las usando esse indicador.

Como escreve o Relatório IDH 2016 *“development is about enlarging freedoms so that all human beings can pursue choices that they value. Such freedoms have two fundamental aspects— freedom of well-being, represented by functionings and capabilities, and freedom of agency, represented by voice and autonomy”* (over view HDR2016)

Por exemplo a China, Síria ou a Venezuela definem a liberdade de expressão de uma forma mais restritiva que a Guiné-Bissau, Portugal ou a Tunísia. Se internacionalmente<sup>12</sup> for considerado que a definição que dá mais bem-estar a uma população é aquela que o seu governo considera, não podemos arranjar indicadores para comparar. Mas se considerarmos que uma das formas é a correta, então podemos arranjar indicadores que nos digam até que ponto é que a outra forma expressa um nível mais baixo ou mais alto de desenvolvimento.

12 Ou seja, pelos organismos internacionais da ONU.

## O indicador composto mais utilizado é o Produto Interno Bruto Per Capita ou Rendimento Nacional Bruto Per Capita

É a soma do valor de toda a produção num ano dividida pela população que a originou.

Tem uma aparência simples e uma interpretação também compreensível, mas o seu cálculo é dos mais complicados que existem.

Tem de se conseguir calcular em todos os sectores de atividade do país qual a produção acrescentada nesse ano.

Tem de se tomar em conta que existem atividades que não tem um custo em dinheiro (domésticas, estudantes, lazer), outras que são produzidas e consumidas sem nunca irem a um mercado (auto - consumo de horta própria), as atividades ilegais, clandestinas, criminosas, (que não se conseguem avaliar), etc.

### Críticas

Sempre houve críticas ao PIBpc que originaram muitas tentativas de criação de novos indicadores de síntese.

Essas críticas em resumo são:

Desigualdades - O PIBpc não leva em consideração diferenças na distribuição de rendimentos nada dizendo sobre pobres e ricos. Uma economia que tenha uma grande produção de petróleo como a Guiné Equatorial ou a Arábia Saudita podem ter um PIBpc alto ou muito alto, mas em simultâneo podem existir níveis altos de pobreza se essa riqueza for distribuída apenas por um grupo restrito da população.

Qualidade de bens e serviços - Caso dois bens tenham qualidades diferentes, mas sejam vendidos a um mesmo preço, o valor registado pelo PIB será o mesmo. E bens com preços diferentes aparecem como bens diferentes mesmo que sejam iguais e a diferença tenha outras razões.

Transações não comerciais - O PIB exclui atividades como serviços voluntários não pagos, produção para consumo próprio (como os serviços domésticos em casa própria ou os bens que uma família produz na sua horta e consome), ou produtos e serviços de livre acesso trocados pela net.

Mercado Informal - Pequenos negócios e serviços, “biscates” vulgares em várias profissões, trocas e vendas tipo “custo justo” e “OLX” sem faturas não são registados.

Efeitos sobre o ambiente ou o património - O PIB ignora a presença

de danos ao meio ambiente. Assim, se um país cortar e vender todas suas árvores terá um aumento no PIB, mesmo que os efeitos sociais sejam negativos devido à poluição, perda de biodiversidade, desertificação, fome, área de lazer, etc. Se destruir um edifício histórico para construir um hotel, o PIB sobe, ignorando a perda cultural. Se um país tiver recursos naturais por explorar essa riqueza não conta. Só contará quando começar a ser aproveitada. É uma das razões para a Guiné Bissau ter um PIB tão baixo: não conta nem o valor económico da biodiversidade, nem o valor das minas de bauxite e fosfatos existentes, mas não exploradas.

Crescimento de longo prazo - O PIB anual não é um indicador de longo prazo, mas de curto prazo e é muitas vezes tomado como se o seu crescimento fosse uma garantia de sucesso duradouro de desenvolvimento.

Como não é um indicador de longo prazo, não toma em conta efeitos para além do tempo definido em geral um ano. Ou seja, se o petróleo for explorado na região dos Bijagós, o PIB sobe e não toma em conta a destruição ambiental.

## Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)<sup>13</sup>

A investigação sobre um indicador que substituísse o PIBpc existe há décadas, mas nunca obteve um resultado fiável até 1990.

O indicador com mais sucesso (no sentido em que é considerado e usado por organizações nacionais e internacionais) como alternativo ao PIBpc, é o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH).

O índice foi desenvolvido em 1990 pelos economistas Amartya Sen e Mahbub ul Haq, e vem sendo usado desde 1993 pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento;

É uma medida comparativa usada para classificar os países pelo seu grau de desenvolvimento humano e para ajudar a classificar os países como desenvolvidos (desenvolvimento humano muito alto), em desenvolvimento (desenvolvimento humano médio e alto) e sub-desenvolvidos (desenvolvimento humano baixo).

O IDH também é usado por organizações locais ou empresas para medir o desenvolvimento de entidades subnacionais como regiões, Estados dentro de federações, cidades, aldeias, etc., se os dados es-

13 Ver para os países africanos <https://pt.actualitix.com/pais/afri/africa-indice-de-desenvolvimento-humano.php>

tatísticos existentes permitirem essa regionalização.

Em 1990 a ONU publicou um indicador, o Índice de Desenvolvimento Humano que procurou ir além do PIB na consideração de dimensões do desenvolvimento.

O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é um índice composto que incide sobre três dimensões básicas do desenvolvimento humano:

- uma vida longa e saudável medida pela esperança de vida à nascença;
- a capacidade de adquirir conhecimento medida pela média de anos de escolaridade e anos de escolaridade esperados;
- a capacidade de atingir um nível de vida digno medido pelo rendimento nacional bruto per capita. O IDH tem um limite superior de 1,0.

Para medir o desenvolvimento humano de forma mais abrangente, o Relatório de Desenvolvimento Humano também apresenta outros quatro índices compostos a partir deste.

O IDH Ajustado à Desigualdade (IDHAD) ajusta o IDH de acordo com o grau de desigualdade de cada país. O Índice de desenvolvimento humano por género (IDHG) compara valores de IDH femininos e masculinos.

O Índice de Desigualdade de Género (IDG) assinala a capacitação das mulheres e o Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) mede dimensões de pobreza não relacionada com o rendimento.

Para cálculo do IDH ou de outro índice é necessário fazer escolhas do que consideramos importante tomar em conta:

Consideramos a duração da vida saudável, a instrução, e o nível económico de vida digno como os principais componentes do bem-estar

Para estas componentes escolheram-se como indicadores: a esperança média de vida à nascença; a taxa de escolaridade do básico, secundário e superior; a taxa de alfabetização de adultos e o PIB pc.

E para cada indicador teve de se decidir se todos tinham o mesmo peso nos cálculos ou não. Assim uns têm uma ponderação superior a outros.

O índice final é uma média ponderada e para cálculo da posição relativa de uns países em relação aos outros consideram-se “balizas” ou valores máximos e mínimos. Por exemplo a taxa de alfabetização tem um valor máximo de 100% a esperança média de vida à nascença tem como máximo 85 anos e mínimo 25 anos (quando iniciou considerou 83,5 anos e 20 respetivamente).

## O cálculo

O IDH calcula para cada dimensão índices com algoritmos que possam ser incluídos numa função conjunta.

1. Índice da educação
2. Índice de saúde
3. Índice de produção

Para serem comparáveis consideram-se valores mínimos e calcula-se a diferença dos valores observados para esses mínimos.

Transformam-se esses cálculos numa escala de 0-100 (0 = mínimo e 100 = máximo) e assim pode-se comparar entre países e entre anos (no caso do IDH usou-se a média aritmética e depois de 2010 a média geométrica para o cálculo conjunto).

## A substância deste cálculo

Primeiro escolheram-se variáveis com significado para o tema, Segundo escolheram-se indicadores simples de cada variável.

Terceiro juntaram-se esses indicadores tendo o cuidado de que variassem no mesmo sentido (Ou seja, quando sobem a situação melhora e quando descem a situação piora).

Quarto escolheu-se com bom senso os valores máximos e mínimos para comparar com os observados: quantos anos mínimo hoje vivemos? E o máximo?



Como se vê o cálculo não é tão simples como o PIBpc, mas é suficientemente claro para ser aceite como uma medida mais completa que aquela.

E estamos convencidos que a chave do sucesso deste índice está na sua adequação aos tempos. Ou seja, considerar a educação, a saúde e o rendimento económico como os três principais componentes para um nível de bem-estar individual ou um desenvolvimento coletivo digno corresponde ao que é hoje a convicção da maioria das pessoas. Noutros tempos históricos seriam outros componentes como, por exemplo, ter ou não posse de terra.

Mais uma vez queremos notar que não entram nestes cálculos variáveis que não são quantificáveis de forma aceite generalizada como a liberdade de expressão, o respeito pelos direitos humanos, etc.

## **Observatório de Direitos humanos na Guiné-Bissau**

Este projeto calcula indicadores para a área da educação, saúde, justiça, habitação, água, energia, saneamento e meios de subsistência.

Os indicadores simples são calculados por região e pensou-se em construir um índice global composto que permitisse comparar as regiões tendo em conta todas estas dimensões em conjunto e não em separado. (Veja-se a página 21 e 172 – 174)

Os resultados nunca foram bem recebidos porque as pessoas desconfiaram deles embora não tivessem dados para contrapor.

Considerar que as regiões com melhores direitos humanos são Oio e Tombali parece pouco credível para quem conhece o país; considerar as variações que a metodologia usada dá de um ano para o outro neste índice global, significa que devia ser revista e pensar noutra a ser testada.

## **ODM/ODS Agenda 2030**

Os Objetivos do Milénio que iniciaram em 2000 escolheram ter indicadores simples e não compostos.

Ou seja, a ONU não tentou até agora elaborar um único indicador que juntasse todas as dimensões em que existem Objetivos e Metas.

Referem nos Relatórios que o esforço ainda está centrado na

certeza de ter dados compatíveis de todos os países para ser possível comparar.

Os balanços feitos referem apenas as % de objetivos cumpridos ou os desvios entre o conseguido e o objetivo para cada tema ou dimensão.

Parece-me uma opção sensata pois tentativa de incluir tantos temas num só número faria perder a riqueza da análise de cada um.

Como se verá no módulo seguinte as organizações tendem a construir indicadores compósitos ou compostos mais a partir de dados qualitativos do que de dados quantitativos.

O exemplo mais usado nos últimos anos talvez seja o Indicador Compósito Avançado da OCDE que tem sido usado para alertar os países para desequilíbrios económicos e financeiros.<sup>14</sup>

## **Projeto com o objetivo de aumentar a utilização da língua portuguesa nos média e no ensino.**

Descrição Formação de média duração (três meses) a jornalistas, pessoal de rádio e professores do secundário, em língua portuguesa, orientada para as respetivas profissões.

Construção de indicadores simples e um composto para avaliação do impacto do projeto

Indicadores simples:

Professores: número de aulas em crioulo e português no início e no fim do projeto. (o projeto de 3 meses é curto para ter um impacto de passar a ter aulas só em português)

Jornais: Erros por 100 palavras no início e no fim do projeto

Rádio: nº de programas com maioria da locução em português no início e no fim do projeto.

## **Metodologia**

**Professores:** inquérito por amostragem aos alunos das disciplinas nas escolas com classes 7<sup>a</sup>-9<sup>a</sup> onde os professores lecionam.

**Jornais:** contagem de erros em artigos escritos pelos jornalistas

---

14 <https://www.gee.gov.pt/pt/indicadores-diarios/ultimos-indicadores/29500-oc-de-indicador-composito-avancado-64>

em formação publicados em jornais. Sabe-se que os corretores de texto permitem hoje diminuir os erros. Por exemplo se compararmos os textos escritos no jornal online O Democrata é fácil de ver os que foram verificados pelos corretores e os que não foram.

Assim em vez deste indicador podemos construir um com pequenos textos escritos nas aulas de dez linhas sobre um tema inventado já que o problema não são só erros de gramática mas também forma de construção das frases, pedindo para os formandos não corrigirem via corretor ou dando pouco tempo para escreverem.

Temas para notícias falsas de dez linhas

1º Trump morre de ataque cardíaco fulminante

2º As três deputadas à Assembleia portuguesa que são de origem guineense anunciam uma visita conjunta a Bissau.

3º Jomav /Nabiam/DSP/USE perde as eleições e anuncia que vai residir para França.

**Rádios:** audição de X horas de programas no sábado e domingo das rádios onde os radialistas trabalham anotando os programas e a língua em que são emitidos.

Como existem muitas rádios locais devem escolher-se aquelas que servem de referencia às mais pequenas: Bombolon, Capital, outras?

## Indicador composto

Objetivo: Construir um indicador composto com estes indicadores simples que informe sobre o impacto do projeto.

### Professores

Número máximo de aulas =  $V_{max} = 20$

Nº aulas em português/crioulo Professor A no início = 5

Nº aulas em português/crioulo Professor B no início = 10

Nº aulas em português/crioulo Professor C no início = 5

Nº aulas em português/crioulo Professor D no início = 10

Nº aulas em português/crioulo Professor A no final = 15

Nº aulas em português/crioulo Professor B no final = 17

Nº aulas em português/crioulo Professor C no final = 10

Nº aulas em português/crioulo Professor A no final = 20

Cálculo:  $(5 / 20) \times (15/20) = 0.1875$

$(10 / 20) \times (17/20) = 0.425$

**Índice Média aritmética dos resultados dos quatro professores = 0,309**

Índice professores (Ip)	Nº de aulas no início do ano em português / crioulo	Nº de aulas no final do ano em português / crioulo
0.1875	5	15
0.425	10	17
0.125	5	10
0.5	10	20

**Jornalistas**

Número de erros por linha em dez linhas escritas:

Jornalista A: Erros início= 25 Erros final = 15

Jornalista B: Erros início= 15 Erros final = 5

Índice média aritmética = 2.25

**Índice composto:**  $(Ij + Ip)/2 = (2.25+0,309) / 2 = 1.2795$

Críticas ou erros de conceção.

1. A variação no mesmo sentido tem significados diferentes. Um quando sobe significa que melhorou outro quando sobe significa que piorou.
2. Os dois valores são muito diferentes o que faz com que a média aritmética varie muito se um se altera e pouco se o outro se altera.

Pode resolver-se com uma transformação no algoritmo:  $1/Ij \Leftrightarrow Iji$

Este algoritmo o índice já varia para maior quando o resultado é melhor e para menor quando é pior.

Também permite uma aproximação dos valores dos dois Índices pelo que o segundo problema fica atenuado.

Note-se que os indicadores simples mesmo nestes casos são mais claros de interpretar que o composto.

Se houver um grupo profissional que melhora muito mais que o outro o índice melhora, mas fica sem se saber a quem foi devido.

Serve para avaliar globalmente o projeto, mas não em detalhe.

**Outros índices compostos**

A partir da aceitação da metodologia de cálculo do\_IDH\_surgiram outros indicadores baseados em dados quantitativos (sobretudo so-

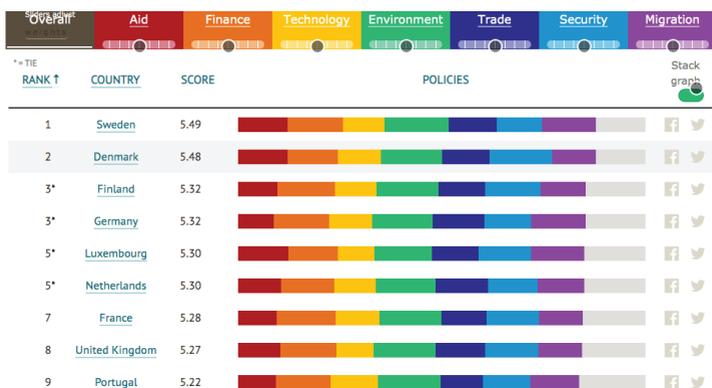
bre a pobreza) e em dados qualitativos

Índice de felicidade: <http://www.bhutanstudies.org.bt/>

Índice de Boa Governação em África: <http://mo.ibrahim.foundation/iia>

Índice Global da Paz: <https://pt.countryeconomy.com/demografia/indice-global-paz>

## O compromisso global com o desenvolvimento



Um dos mais interessantes indicadores que tem surgido desta procura é o índice de compromisso com o desenvolvimento ([www.cgdev.org/cdi](http://www.cgdev.org/cdi)) do *Center for Global Development*, “englobando a quantidade e a qualidade da Ajuda; a abertura ao comércio; as políticas de incentivo ao investimento; as políticas de migração, de ambiente e de segurança e o apoio à criação e disseminação tecnológica.

## Conclusões deste tema

Se possível evitem os indicadores compostos. Para um projeto ou para a atividade de uma organização internacional, Ministério ou ONG ou outra, construam indicadores simples e não compostos.

Os indicadores compostos são demasiado instáveis nas suas variações para terem uma utilidade real. Com muita frequência a sua construção parece muito coerente em teoria, mas revelam – se muito ilógicos na prática. É por isso que são usados com muita prudência pelas universidades e sistematicamente desvalorizados pelos analistas.

E sobretudo transmitem com frequência mensagens erradas.

## **TEMA 5: INDICADORES QUALITATIVOS E QUANTITATIVOS**

Este tema pretende focar a construção de indicadores qualitativos ou quantitativos.

O debate parte de seguintes pressupostos:

1. Dada a complexidade da realidade é indispensável simplificar para melhorar a nossa compreensão;
2. Muitas vezes as variáveis que nos interessam não são quantificáveis por natureza, por falta de dados ou por os dados serem inacessíveis.
3. Se não consigo o Ótimo é melhor ter o Muito Bom do que nada. (second best)

### **O que é um indicador qualitativo**

Um indicador qualitativo é um indicador que procura transmitir informação recorrendo a dados não quantificáveis.

Em geral usam-se escalas consideradas adequadas:

- Mau-Medíocre-Suficiente-Bom-Muito Bom
- Pobre – Menos Pobre – Remediado – Não Pobre
- Gosto muito – Gosto pouco – Não gosto

### **As diferenças Qual - Quant**

Indicadores Qualitativos ('qual') ajudam a perceber a realidade a partir de dados pouco transformáveis em números (ou escalas numéricas) e utilizando vários métodos como "grupos focais ou focados", entrevistas individuais, observação direta.

Usam em geral amostras pequenas e a escolha dos entrevistados é dirigida ao preenchimento de quotas (sendo pouco aleatória ou ao acaso) como X homens e Y mulheres, os alunos de uma turma, etc...

Indicadores Quantitativos ('quant') ajudam a perceber a realidade com variáveis que se exprimem em números, intervalos ou escalas numéricas ordenáveis e métodos estatísticos.

Esses métodos são mais estruturados e testados que os anteriores e são em geral baseados em inquéritos ou entrevistas estruturadas (só

questões fechadas) ou semi estruturadas (mistura de questões fechadas e abertas).

Os indicadores Qualitativos dão a informação menos precisa, mas mais rica ou abrangente, pois como não necessitam ser tão precisos podem simplificar menos.

Pensamentos, sentimentos, emoções, opiniões, escolhas eleitorais são informação qualitativa.

Por exemplo a Linha de bem-estar:

1—2—3—4—5—6—7—8—9—10

Onde está cada pessoa, se 1 for “estar mal na vida” e 10 for “estar muito bem na vida” ?

É um indicador qualitativo ou quantitativo?

## O quê” o “O porquê”

Há autores que defendem a ideia que os indicadores quantitativos dizem-nos o que fazem as pessoas e os qualitativos porque o fazem.

Os resultados eleitorais dizem-nos em quem as pessoas votaram mas estão longe de dizer porque é que votaram neste e não naquele candidato.

Teríamos de procurar dados qualitativos para obter alguma compreensão.

O que será que as pessoas pensam quando escolhem votar num candidato e não noutro?

O que será que impressiona os eleitores num candidato?

Na prática o ideal em geral é conseguir ter dados quantitativos logo indicadores quantitativos tratáveis com instrumentos estatísticos, e outros sobre a mesma realidade qualitativos para se saber interpretar os anteriores.

Por exemplo: Um indicador quantitativo de “quantas raparigas abandonam o ensino depois de terem iniciado o ano letivo ao nível básico”, para ser melhor compreendido precisa de ter informação qualitativa obtida junto da família para perceber as razões do abandono.

Notem que posso chegar a informação também organizada em tabelas estatísticas tipo:

- 20% das raparigas abandonam porque as mães precisam delas em casa.

- 60% porque as famílias não têm dinheiro para pagar os estudos a mais do que um filho e preferem manter o filho rapaz.
- 10% porque as famílias acham que as mulheres não precisam de estudar
- 10% porque as raparigas chumbaram nos exames.

Relembrando as características gerais:

1. Terem uma definição clara e significativa o mais possível única, estabelecida depois de consideradas as várias possibilidades de leitura de um fenómeno (robustos e pertinentes).
2. Validado empiricamente, Ou seja, tem de ser possível calcular de forma independente de outras variáveis.
3. Metodologia de cálculo constante a partir de dados estatísticos também obtidos sempre com a mesma forma (fiáveis).
4. Quanto mais simples for a sua fórmula de cálculo melhor.
5. Terem a mesma leitura por diferentes observadores.

## Indicadores de curto prazo ou de conjuntura

Este tipo de indicadores tem por função alertar e influenciar “em cima” temporalmente dos acontecimentos. Ou seja, informar as pessoas sobre uma situação que decorreu à poucos dias.

São mais qualitativos que quantitativos.

Imaginou-se um projeto para responder à questão: O que faz as pessoas sentirem que existe menos ou mais estabilidade no país?

Estando o projeto pensado para ser um projeto direcionado para os grupos sociais urbanos com um nível de informação mais alto que a maioria.

O objetivo é fornecer ao governo e às instituições internacionais e parceiros doutros países interessados, dados que em permanência forneçam indicações sobre as perceções e sentimentos das Organizações da Sociedade Civil em relação á estabilidade política e social.

O indicador a construir, exemplificado aqui, é um barómetro bimensal de perceção de estabilidade ou **Barómetro da Estabilidade Política**.

### *Metodologia*

1) Todos os meses uma equipa de projeto (ou um conjunto informal de pessoas) seleciona acontecimentos que se verificaram nesse mês a partir dos jornais;

2) Define a amostra das OSC (opinião individual de diretores, coordenadores ou presidentes dessas organizações) para esse mês. Deve variar-se as

OSC escolhidas de forma a não enviesar os resultados e serem um número igual ou maior que 30 todos os meses.

Sabemos que as OSC estão concentradas em Bissau e por isso a amostra terá de ser construída com atenção às regiões (Ou seja, tem de ser enviesada de propósito para incluir sempre OSC das regiões).

3) Entrega essa lista de escolhas aos inquiridores que fazem a recolha diretamente ou por telefone.

4) Recebe os resultados e divulga.

Os acontecimentos variam conforme os meses e permitem acompanhar a perceção que as pessoas em todas as regiões têm da vida política.

Para este indicador ser eficiente as questões têm de ser objetivas, referir factos e não opiniões.

A amostra é definida pela equipa de projeto a partir da base de dados de 2017 de cerca de 450 OSC que deverá ir sendo atualizada sempre que surgir uma nova organização ou se verificar que alguma já não é contactável.

Uma das respostas possíveis será: Nem sei o que isso é/ não me lembro/ nunca ouvi falar, que significará que a pessoa não ligou aquilo que leu nos jornais ou ouviu na rádio.

Por exemplo para o período de 18 a 30 de abril de 2019.

Questão: Considera estas notícias com importância para a estabilidade do país?

Acontecimentos:

1. Tomada de posse dos deputados da ANP
2. Ministério Público decreta prisão preventiva de acusados de tráfico de drogas
3. Dificuldades na formação da Mesa da ANP
4. Campanha de caju em curso
5. Visita da CDEAO a Bissau para mediar a formação do Governo

Classificação para cada acontecimento:

- Não sei o que é / não me lembro disso
- Pouco importante
- Importante
- Muito importante
- Alarmante

Fontes: jornais Donos da Bola; No Pintcha; O Democrata; Última Hora; Diário de Bissau

É um indicador qualitativo que é divulgado com as respostas dadas eventualmente acompanhado de um quadro de caracterização H/M, idade, região de respondentes.

No final de um ano temos um quadro informativo sobre as notícias com mais impacto na população informada.

Note-se que não é necessário que os respondentes tenham lido os jornais pois os acontecimentos escolhidos também podem ser ouvidos nas rádios ou lidos nas redes sociais e em grupos de conversa.

A utilização dos jornais como fonte de notícias é um modo de obter mais fácil para um projeto deste tipo.

### **Indicador: Perceção da população do nível de estabilidade política, social e económica**

Outro exemplo mais simples (e também mais subjetivo nas respostas): Numa linha de 1—2—3—4—5—6—7—8—9--10, onde 1 é nenhuma estabilidade e 10 muita estabilidade em que nível acha que o país está este mês de novembro?

Fontes: Inquérito realizado nas capitais de região para a população mais urbanizada.

### **Reforma da Constituição**

Os processos de reforma constitucionais podem ser executados de diferentes modos.

Vamos tomar aquele que existe da Comissão ad-hoc da ANP para revisão da constituição:

- 1º Manutenção da atual Comissão de deputados, juristas, e OSC com consultores guineenses e consultores internacionais, para elaborarem uma proposta. (2 meses)
- 2º Elaboração de uma proposta de texto constitucional (12 meses)
- 3º Auscultação à população (6 meses)
- 4º Reação de texto final a apresentar a ANP (4 meses)
- 5º Debate sobre essa proposta na generalidade no plenário da ANP (2 meses).
- 6º Debate na especialidade na ANP (2 meses)
- 7º Votação, impressão e divulgação (2 meses)

- TOTAL 2 anos e meio.

O indicador a construir considera simplesmente o atraso na execução destes passos do processo.

## **Defesa e Segurança-interna e externa;**

O sector da Defesa e Segurança interna e externa é uma área fundamental para a estabilidade, mas de difícil acesso para recolha de dados. Seja pela sua natureza militar, seja pela cultura de fechamento corporativo, as forças de segurança mantêm em todos os países uma grande reserva em fornecer dados sobre as suas atividades fora dos seus próprios canais oficiais, não sendo possível realizar inquéritos ou entrevistas com uma amostra aleatória de membros dessas forças.

A história das forças armadas guineenses, do seu papel na luta de libertação e na vida política e social pós-independência, as tentativas sempre fracassadas de reformas, tem tendência para reforçar essas limitações. (veja -se o artigo de Pedro Rosa Mendes referido na bibliografia)

As atividades desenvolvidas sob a designação de “Voz di Paz” em 2010, tendo à frente Fafali Koudawo, propunham entre outras medidas para fazer avançar uma reforma das FDS, a “Criação de um Observatório da reestruturação e modernização do sector da defesa e segurança” ou “Criação de um Observatório da Reforma e da condição militar”.

Ou seja, os autores tinham consciência que a observação, a medição por indicadores, a sistematização do conhecimento já adquirido e do novo, eram um elemento central no processo propriamente dito e na perceção que os outros atores sociais e a população em geral têm dos militares.

Os indicadores que aqui se exemplificam refletem esta visão da situação.

### **Indicador da qualidade de vida dos militares no ativo**

Forma de cálculo: Dados sobre as condições de alojamento e alimentação dos quartéis, do funcionamento do hospital militar e do edifício que funciona como prisão militar. Como é óbvio a degradação destes indicadores indica uma maior instabilidade.

Fontes: inquérito proposto às chefias militares.

### **Indicador da qualidade de vida dos militares na reforma**

Forma de cálculo: Pensão média. Dados sobre as condições de habitação (cobertura, chão, cozinha, iluminação, casa de banho), alimentação, posse de bens duráveis (frigorífico, fogão, meio de transporte, rádio, televisão) concebidos a partir do Boletim do Recenseamento Geral de forma a ser comparável à restante população. Como é óbvio a degradação destes indicadores indica uma maior instabilidade.

Fontes: inquérito proposto às chefias militares utilizando como base o último Recenseamento militar (2006).

## **Indicadores sobre a Justiça-investigação, tribunais; prisões; reinserção social**

### **Indicador quantitativo: Evolução do Orçamento para o Ministério da Justiça.**

Forma de cálculo: Este indicador calcula-se comparando o Orçamento de cada ano com o de anos anteriores aprovados na ANP em percentagem de variação com índices de base móvel em que a base de cálculo é sempre o ano anterior.

Exemplo: Orçamento do Ministério da Justiça ano 450 (2013), 550 (2014), 600 (2019).

Cálculo: 2013 = 100; 2014= 122,2; 2019=120,0

Fonte: o Orçamento aprovado anualmente pela ANP.

### **Indicador qualitativo sobre condições de detenção**

Cálculo: condições de detenção nos Centros de Detenção das regiões e nas prisões por ventilação e cobertura das celas, área por detido, acesso a água e a alimentação.

Fontes: Veja-se um dos livros do projeto Observatório dos Direitos.

### **Indicador qualitativo de confiança nas autoridades Judiciais e tribunais**

Cálculo: pergunta a uma amostra da população em todo o país sobre a quem recorreriam se lhes roubassem gado ou outro bem valioso. Pergunta fechada com hipóteses: Tribunais, Polícia, Autoridades Tradicionais.

Fonte: Veja-se um dos livros do projeto Observatório dos Direitos.

## Conclusões deste tema

Os indicadores de qualidade ou qualitativos permitem a abordagem a temas que doutro modo nunca teríamos dados.

Devem ser interpretados com cuidado pois a sua definição presta-se a muitos enganos sobretudo pela subjetividade das informações. As mesmas condições de acesso à justiça podem ser más ou razoáveis para pessoas diferentes.

O ideal é sempre termos indicadores de quantidade e outros de qualidade para os mesmos temas, procurando respostas para a questão “o que se faz?” mas também para “porque se faz?”.

A estabilidade político institucional é uma área típica para indicadores de qualidade, seja através de inquéritos de opinião sobre o passado ou sobre o futuro, feitos a grupos restritos de pessoas (por exemplo o que pensam os comerciantes com banca nos mercados sobre a presidência da república no ano passado e de como será este ano?) ou a amostras da população em regiões diferentes (por exemplo quais as principais aspirações da população de Tombali em obras públicas?).

## **TEMA 6: EXEMPLOS PRÁTICOS: OS INDICADORES DO PACTO DE ESTABILIDADE**

O objetivo deste Tema é constituir uma base de debate e exercícios práticos da matéria lecionada. Os utilizadores do Manual poderão organizar debates sobre a aplicação a estas propostas de indicadores daquilo que aprenderam. Vamos indicar algumas notas para contribuir para esse debate sobre os indicadores que constam do Pacto de Estabilidade Política e Social, à luz da matéria dada nos capítulos anteriores, procurando dar opinião sobre a possibilidade de execução de cada um e a sua utilidade específica, uma vez que genericamente todos os indicados são úteis para perceber melhor a situação política no que respeita a estabilidade.

Parte-se do princípio que todos são indicadores interessam para monitorizar a estabilidade.

Note-se que monitorizar a atividade governamental seja em que área for, não significa fazer oposição ao governo. Essa é função dos partidos políticos. A sociedade civil ao monitorizar pretende mostrar o que se faz e o que não se faz, de acordo com o objetivo de melhorar a estabilidade social, política e económica, e não substituir-se aos partidos políticos no sistema democrático da Guiné-Bissau.

### **Compromisso nacional para a criação de estabilidade político-governativa (artigo 1)**

#### **1) Relatórios periódicos apresentados na ANP;**

Este é um indicador simples de obter se os serviços da ANP derem entrada e arquivarem este tipo de documentos. Para ser um indicador temos de considerar um número de referência; ou existe previsto na Lei ou então consideramos o que foi feito noutras legislaturas ou simplesmente aquilo que achamos que deve ser o número. Se for 1 relatório por semestre na legislatura como ideal teremos um indicador que compara esse número com o número verificado e que pode variar entre 100% e 0%. Ou seja, se tiverem sido entregues 3 relatórios na legislatura quando deviam ter sido 6 teremos um cumprimento de 50%.

#### **2) Número de anos de governação estável;**

Na realidade este indicador é um indicador composto. Isto porque

implica a definição de “governança estável” que é um conceito multifacetado e necessita de vários indicadores simples para ser considerado. A partir dessa definição temos de definir o peso de cada componente dos indicadores simples e calcular o que é “governança estável”. Não me parece que o resultado seja fiável dada a complexidade do conceito. Imaginemos que consideramos que não deve haver manifestações com confrontos entre manifestantes e Polícia numa governança estável. Um país como a França teria a pior classificação mundial, pois teve semanas seguidas de manifestações de “coletes amarelos” que acabavam a maior parte das vezes com violência de rua. Como a existência de governo é uma variável incontornável na “governança estável” que peso teria uma componente desse tipo (violência nas manifestações) quando comparada com os impasses de formar governo da classe política espanhola?

### **3) Realização das eleições legislativas; 4) Realização das eleições presidenciais;**

Veja – se a página 34 e 54 deste Manual. Estes são indicadores fáceis de construir a partir dos prazos em geral definidos na Constituição e sobretudo na Lei Eleitoral. A sua interpretação é fácil: quanto mais afastadas as datas de eleições estão daquilo que a Lei diz, mais instável o país está.

## **Compromissos Eleitorais (Artigo 4.º)**

### **4) Código de conduta assinado e respeitado.**

Supõe-se que este indicador se dirige aos partidos políticos. Tem dois componentes completamente diferentes em termos de dados a recolher. O “código de conduta assinado” é um dado fácil de obter e de escala binária (isto é, ou foi ou não foi assinado por um determinado partido). E a interpretação também é simples: quem assina está mais a promover a estabilidade do que quem não assina.

Mas para o segundo componente - “e respeitado” - a dificuldade é outra muito maior. Como se define que um partido respeita o código? Pelas queixas de outros partidos? Por tomadas de posição da Comissão Nacional de Eleições? E mesmo que se chegue a uma metodologia de definição qual a escala a empregar? Muito/Pouco/Nada? E qual a definição destes níveis face à enorme possibilidade de atos que violam um código desse tipo?

### **5) Número de incidentes durante a campanha;**

### **6) Número de violações da lei eleitoral;**

### **7) Número de incidentes resolvidos de forma não violenta**

Estes indicadores só precisam de uma definição da fonte legítima para serem calculáveis. Ou seja, nas eleições existem sempre boatos, falsas notícias, anúncio de acontecimentos e de resultados, que ou são falsos ou são sujeitos a interpretações diferentes. Uma luta entre duas pessoas num comício de um partido pode ser ou não um incidente de campanha conforme a causa da discussão que levou ao confronto. Se definirmos que apenas são considerados incidentes ou violações da lei eleitoral aqueles casos que forem reportados e aceites como tal pela CNE teremos um indicador. Se não fizermos essa definição teremos múltiplas fontes (Polícia, testemunhas, blogs, rádios, comunicados de partidos) pouco concordantes entre si sobre o mesmo incidente e não conseguiremos ter indicadores fiáveis nem independentes.

### **8) Respeito pela ética e deontologia pelos media**

Este é um indicador qualitativo que é objeto de estudo por entidades de todo o mundo. Em geral resolvem-se as indefinições (tal como no anterior) recorrendo a um indicador de opinião. Ou seja, pede-se a uma amostra de pessoas que dê a sua opinião sobre cada órgão dos média, com uma escala qualitativa. A dificuldade é a compreensão dos inquiridos do tema da ética e deontologia e, portanto, a formulação de perguntas compreensíveis do mesmo modo para todos os inquiridos. Pode construir-se para a Guiné-Bissau tendo presente que o acesso a jornais é baixo, à televisão é médio e à rádio é grande. O acesso a notícias via telemóveis é uma incógnita. É evidente que se supõe a existência de um código de ética e deontológico na prática dos média com carácter formal. E que essas entidades conhecem e declaram praticar essas normas.

### **9) Resultados eleitorais aceites**

Este indicador é fácil e objetivo. Após eleições os vencidos em geral fazem declarações sobre os resultados e afirmam se aceitam ou não. Na Guiné-Bissau, nas últimas eleições legislativas não houve nenhuma declaração de não aceitação pelo que o indicador para esse ato foi de 100%. Se houvesse alguns partidos que declaravam aceitar e outros não, a proporção dos dois grupos em relação ao total de partidos concorrentes seria o indicador. A sua leitura também é imediata: quanto

maior a percentagem de aceitações mais estável é a situação.

## **Compromissos gerais pós-eleitorais (artigo 3.º e 5.º) a) Respeitar e aplicar a constituição e as demais leis da República**

### **10) Nomeação dos Membros do Governo pelo Presidente da República**

Supõe-se que o indicador pretendido é “O tempo de nomeação...”. Se existir uma legislação que defina um período depois de eleições em que o Presidente da República tem de indicar o Primeiro Ministro e que este tem de apresentar o elenco governamental, o indicador deve incidir sobre atrasos que ultrapassem esse tempo legal. Se não existir esse calendário podemos pensar que esse processo não deve demorar mais de um mês e calcular atrasos a partir desses 30 dias (embora este prazo de 30 dias seja ao acaso).

### **11) Aprovação do programa do governo/orçamento pela Assembleia Nacional Popular**

O mesmo que o anterior.

### **12) Outras nomeações que envolvem vários órgãos de soberania, Tribunais, PGR, Embaixadores, Chefias militares, etc.**

Em todos os países estas nomeações levam tempo e não é expectável que haja um único calendário para todas, pois várias obedecem a regras próprias da entidade respetiva.

O que se pode construir dentro deste raciocínio é um indicador sobre substituição de titulares de cargos de confiança política ou confiança pessoal durante uma legislatura sem que tivessem chegado ao termo legal dos respetivos mandatos.

### **13) Relação interinstitucional estável**

Este indicador espelha a estabilidade/instabilidade institucional e corresponde a estudar a partir de vários indicadores simples as relações entre instituições, sobretudo entre órgãos de exercício de poder soberano. Pode-se simplificar num indicador de “cumprimento de prazos” ou de “número de nomeações de Primeiros Ministros”, ou mesmo “tempo de exercício de uma determinada equipa governamental”. Mas a leitura em termos de estabilidade terá de ser sempre a

partir de vários indicadores pois a realidade das relações entre instituições é complexa e é um erro querer simplificar.

#### **14) Cumprimento dos deveres de informação ao Presidente da República sobre a condução da política interna e externa**

Se existe um calendário legal e uma definição de metodologia para a execução (Ou seja, quando, a quem e como o Presidente tem de prestar essas informações) pode-se construir um indicador. Se não existir pode-se ter um indicador a partir das ações do Presidente e dos seus discursos sobre as mesmas. Se em todas as vezes que o Presidente teve uma ação concreta de política interna e externa veio a público de alguma forma explicar e informar das suas razões, cumpriu a 100%; se nunca veio cumpriu a 0%. Mas é claramente um tema pouco definido.

### **Promover a igualdade do género**

**15) Entrada em vigor e disseminação da Lei da paridade;**

**16) Implementação da política nacional da igualdade e equidade de género**

**17) Mecanismos e/ou medidas criados e implementados para apoiar a participação das mulheres dos partidos políticos**

**18) Número de mulheres nos órgãos diretivos dos partidos políticos;**

**19) Número de mulheres nas listas eleitorais;**

**20) Número de mulheres eleitas para a ANP;**

**21) Número de mulheres no governo central, regional e na administração pública:**

**22) Número de ações de formação com os partidos políticos;**

**23) Número de mulheres nos conselhos de administração das empresas públicas e privadas;**

Neste ponto estão indicadores quantitativos que são objetivos e

imediatos de calcular e outros que são difíceis de definir e de obter dados. Todos os que fazem alguma contagem de mulheres em cargos de qualquer tipo são imediatos de calcular. A sua interpretação tem de ser objeto de definição prévia de qual é o número ideal ou legal: 33% de mulheres na ANP é o mesmo que nas direções de empresas? E porque são 33% e não 50%?

Outros são difíceis de calcular e obter dados. São os indicadores qualitativos expressos em palavras como “disseminação”, “implementação”. Em geral utiliza-se as verbas gastas numa atividade para demonstrar a sua evolução: se cresce é porque se faz, se não cresce é porque não se fez. Mas é pouco como indicador e não resolve o problema da complexidade de muitas ações. Tem de se pensar caso a caso como se pode demonstrar que se tem executado essas ações. Por exemplo se tenho o número de ações de formação/ sensibilização por partido tenho um indicador. Mas diz-me pouco pois continuo sem saber quantas pessoas participaram, se foram só mulheres ou só homens ou os dois, de houve avaliação, materiais que ficaram na posse dos formandos, etc.

## **Assegurar o exercício dos direitos, liberdades e garantias**

### **24) Número de manifestações e reuniões permitidas e não permitidas**

Este indicador pode calcular-se se houver um órgão público com a responsabilidade de autorizar ou não manifestações e se esse órgão fornecer a informação. Se não houver acesso a informação a fonte podem ser os jornais pois as pessoas que se querem manifestar em geral se não forem autorizadas informam os jornais.

### **25) Número de incidentes de uso excessivo de força**

### **26) Número de denúncias de violação de direitos humanos, incluindo restrição da liberdade de imprensa, manifestação, opinião e reunião**

### **27) Número de ameaças, intimidações, agressões, sequestros, perseguição a jornalistas e ativistas.**

Este tipo de indicadores tem de conseguir ser construído a partir das denúncias a entidades diferentes de violações ocorridas. No caso

da Guiné-Bissau a Liga do Direitos Humanos, a Polícia e os próprios Centros de Apoio à Justiça (CAJ) pelo menos. A metodologia é basicamente a mesma: contam-se os casos de acordo com uma tipologia estabelecida. Não há lugar a algoritmos de % ou médias num único ano. Para vários anos podem-se comparar, com índices, os acontecimentos em cada ano no sentido de verificar a evolução. Note-se que o ideal é que haja zero incidentes, mas não é correto tratar indicadores com duas dezenas de ocorrências da mesma forma que outro com 3-4 ocorrências na interpretação da sua relação com a estabilidade social.

### **28) Número de relatórios publicados sobre a situação de direitos humanos no país, bem como a implementação das respetivas recomendações**

Este indicador deve construir-se com os relatórios que a LGDH publica e os livros da Casa dos Direitos do projeto Observando Direitos, mas também com pesquisa em sites internacionais de outras organizações. Pode e deve ser analisado a partir da ideia da Guiné-Bissau querer recuperar a imagem que teve depois da independência e que se perdeu com a evolução tumultuosa do país.

## **Criar e reforçar os mecanismos de coesão social e fortalecer o diálogo entre atores políticos e sociais**

### **29) Participação das OSC e organizações religiosas nos processos de decisão sobre as reformas**

Para construir um indicador com esta informação pode-se recolher informação junto das comissões responsáveis por cada reforma e utilizar os dados de folhas de presença. Note-se que no workshop da reforma da Defesa e Segurança o responsável por essa comissão se queixou que embora houvesse lugar para a OSC na mesma, havia uma ausência constante de representante.

## **Reforço e fortalecimento dos mecanismos de diálogo e concertação**

### **30) Número de reuniões do Conselho de Concertação Social**

Este indicador é simples se houver a informação do secretariado do Conselho. Pode é servir de pouco se não existirem outros dados

sobre a atividade do mesmo, já que haver reuniões (com senhas de presença pagas) pode não significar uma atividade constante.

### **31) Número de cadernos reivindicativos entregue ao governo e número de pré-aviso de greves**

Este indicador tem de ser recolhido junto das centrais sindicais ou dos sindicatos diretamente, pois apesar de não haver relatórios de atividade existem muito provavelmente registos administrativos.

### **32) Número de acordos celebrados e respetivo cumprimento**

O mesmo que o anterior para a primeira parte deste indicador. Para a segunda parte – o respetivo cumprimento – seria preciso definir o conceito e a escala de apreciação. As reivindicações sindicais são em geral conseguidas parcialmente junto de governo ou empresas. É por isso que temos de ter uma escala adaptada à realidade de cada sindicato para se definir o que significa cumprir a 100%, a 50%, etc.

### **33) Número de Greves e outras formas de contestação e reivindicações convocadas e realizadas**

Mais uma vez a fonte tem de ser os sindicatos. Como os números de grevistas variam muito conforme a fonte, a solução é construir o indicador com base na entrega de pré-aviso e declaração de dia de greve sem incluir números de grevistas ou não-grevistas.

Pode-se construir um indicador com os números de entidades patronais ou da Administração Pública e um índice de relação entre os dois indicadores: aqueles de origem sindical e os de origem patronal/AP.

## **Organizar a Conferencia Nacional e criar condições para a implementação das suas recomendações**

### **34) Reuniões da comissão de honra**

### **35) Implementação das recomendações do relatório da COCN**

### **36) Realização da conferência nacional e Implementação das recomendações da conferência nacional**

Estes três indicadores ou são muito factuais (34 – contar as reuniões; 36-ou se realizou ou não) ou são muito complicados por necessitarem de definir “implementação” das recomendações de forma

a poder-se ter informação para construir indicadores mesmo qualitativos. Sem uma análise mais completa do que se entende por esse termo neste caso específico não se consegue ter indicadores exceto os que se podem construir com base em inquéritos de percepção indefinida de pessoas que acompanham este assunto.

### **Compromissos sectoriais (artigo 6.º) I. Na área da responsabilidade e transparência a) Adotar os princípios da transparência, racionalização, otimização dos recursos e prestação de contas**

#### **37) Entrega da declaração de bens dos titulares de cargos públicos, nos termos da lei;**

Este deve ser um indicador fácil de construir se os serviços que recebem essas declarações forem centralizados e poderem prestar essa informação. Tem de se determinar quantos são os titulares que deviam entregar tal declaração e quantos o fizeram. A relação entre ambos é o indicador.

#### **38) Nomear os titulares dos cargos públicos tendo em conta a idoneidade moral e pública**

Este é um indicador que só se consegue construir se os despachos de nomeação passarem a referir explicitamente a idoneidade em relação a cada nomeado. Senão os dados recolhidos serão em geral apenas vagas percepções ou opiniões. Tome-se uma pessoa com cadastro que já cumpriu pena. Pode ou não ser contratada para um cargo público? Se cumpriu pena a sociedade considera que já não tem nada contra essa pessoa. Então porque não pode ocupar um lugar público? É o que acontece na grande maioria dos países embora haja muitas variações (Lula da Silva esteve preso, mas pode candidatar – se a presidente em próximas eleições brasileiras. Um banqueiro que é condenado por fraude pode ser impedido de ocupar cargos públicos durante uns anos, mas não para sempre em Portugal, etc.).

#### **39) Número de concursos públicos publicados, realizados e monitorizados**

Este é um indicador que pode ser construído a partir da publicação de editais em Boletim Oficial. É um número absoluto que tem de ser avaliado em confronto com o preenchimento de concursos atribuídos

por ajuste direto. Mesmo assim podemos estar a comparar duas realidades que são legais, embora tenha interesse para a estabilidade essa comparação, pois parte-se do princípio que o método mais adequado do Estado realizar contratos é o concurso público.

#### **40) Criação do Portal da transparência e, entre outros, publicação (trimestral) dos dados da execução orçamental e andamento dos concursos públicos e contractos públicos;**

Este é um indicador composto que necessita de ser concebido de forma mais completa pois abarca realidades muito variadas. A existência do Portal é de escala binária (ou existe ou não existe) mas a publicação de conteúdos é mais complexa e pode ser avaliado na edição dos editais de concurso comparando aqueles que foram realizados com aqueles que foram anunciados no Portal e não apenas nos meios que a legislação obriga. Pode também construir-se um indicador de atualização por ministério do Portal. Ou seja, considera-se que todos os três meses todos os ministérios devem fornecer conteúdos para o Portal, e calcular a percentagem dos que fornecem e dos que não o fazem.

#### **41) Implementação do projeto de informatização da função pública**

Esta é uma área que deve ser aprofundada pois as medidas a tomar são muitas estão ligadas à produtividade dos funcionários públicos e não vale a pena tentar construir um indicador composto. Um indicador simples pode ser uma taxa de execução se houver uma verba para esta área no Orçamento de Estado aprovado na ANP. Pode – se utilizar como exemplo de indicadores da informatização da Administração Pública o processo SIMPLEX em Portugal que tem uma experiência de vários anos e modificou completamente o funcionamento dos serviços públicos. Note-se que contar o número de computadores por ministério ou outros serviços como os tribunais, não serve para nada. O que interessa são atos públicos que podem ser feitos em menos tempo. Por exemplo: obter uma certidão de nascimento: é possível online? E se não for, quantos dias leva hoje e quantos leva daqui a um ano? Uma pessoa que só trabalhou no Estado quanto tempo leva até lhe ser atribuída a pensão de reforma e dispensado do serviço?

É evidente que, no processo de implementação, devem – se construir indicadores sobre a informatização de arquivos e registos administrativos (justiça, saúde, educação, por exemplo) que aumentam a produtividade dos serviços mesmo que seja indiretamente.

**42) Funcionamento do comité de tesouraria e uniformização dos mecanismos de controlo das contas públicas independentemente da sua origem e natureza da instituição;**

Supondo que o Comité funciona e publica relatórios podem construir-se indicadores. Se não publicar só estudando a área e percebendo como esses processos são feitos atualmente e como poderão ser melhorados, é que se consegue planejar os indicadores a construir.

**43) Implementação das regras da UEMOA sobre transparência da gestão das contas públicas;**

**44) Publicação do relatório financeiro do tribunal de contas e seguimento das recomendações**

Mais uma vez só se existem critérios de apreciação da implementação transparente da gestão ou das recomendações se podem construir indicadores. Numa primeira fase é preferível centrar a monitorização na edição digital de informação acessível ao público por parte de todas as entidades públicas. Quando se conseguir essa disponibilização será possível passar a outras fases mais exigentes.

**Assegurar os princípios da transparência e imparcialidade nos processos de concurso, nomeação e admissão de pessoal na administração pública**

**45) Número de concursos, nomeações e admissões de acordo com a lei e/ou em violação da lei;**

Neste indicador temos de ter uma definição mais precisa dos objetivos e das fontes possíveis. É necessária uma interpretação jurídica da “violação da lei” pois os concursos e nomeações são em geral feitas de acordo com os diplomas legais; as nomeações para cargos de confiança política têm uma moldura legal diferente dos restantes e as “admissões” designam-se desse modo precisamente porque abarcam atos mais discricionários, mas que são permitidos pela lei.

**46) Número de postos de cargos técnicos politizados;**

Desde a aprovação do multipartidarismo que não existem na Guiné-Bissau normas de preenchimento de lugares na Administração que tivessem incluídos nos critérios de admissão a pertença a algum partido político. O que significa que esses atos se fazem disfarçados de

outros motivos. Mesmo o exemplo que temos visto mais referido da substituição de diretores de escolas por membros do PRS na presidência de Kumba Yalá, foi justificado com razões variadas. Logo a dificuldade de construir indicadores é muito grande. É uma variável a que se deve estar atento na monitorização, mas não deve ser possível ter um indicador fiável e robusto.

#### **47) Implementação dos projetos de apoio à função pública**

Podemos tomar o conceito de “implementação de projetos” como o período a partir do momento em que as primeiras verbas são postas à disposição do organismo executor. Se tivermos acesso a relatórios anuais podemos complementar com inquéritos junto dos organismos beneficiários bem como, se for o caso, do público relacionado e ter vários indicadores. Se não existirem relatórios, mas o apoio se dirigir à melhoria de serviços ou a formação de funcionários, podemos também conseguir dados por amostragem, sem esquecer que a formação só por si tem um impacto baixo se não for direcionada para a prática do funcionalismo.

### **Implementar medidas que contemplem a justiça social e a conseqüente estabilidade no funcionamento sustentável das instituições públicas**

#### **48) Tabela salarial única e salário mínimo aprovados e número de postos técnicos com a tabela salarial atualizada;**

Este indicador tem como fontes documentos legislativos do Governo. A existência de carreiras especiais na função pública implica um desdobramento de indicadores nesta área, mas a fonte é a mesma. Note-se que o “número de postos técnicos” não é o mesmo que “postos técnicos preenchidos”. No primeiro a fonte são os quadros de pessoal no segundo tem de se ver as folhas de salários.

#### **49) Funcionamento da inspeção da função pública e do trabalho e relatórios produzidos;**

Só se podem ter indicadores de funcionamento através de relatórios. Se não existirem ou se for pretendida uma análise mais aprofundada terá de se planear e executar entrevistas aos inspetores (chefias e técnicos) para uma avaliação qualitativa.

### **50) Melhoria das condições laborais;**

As condições laborais têm muitas facetas. Pode-se escolher algumas e ir recolher dados junto das instituições abrangidas por legislação sobre esta matéria sejam públicas ou privadas. Como também é difícil definir as situações ideais (por exemplo a intensidade da luz de iluminação num hospital e os horários de trabalho são condições laborais, mas de natureza muito diferente) o melhor é construir indicadores simples qualitativos com base em inquéritos por amostragem. Por exemplo inquirir os enfermeiros dos hospitais de Bissau, Bafatá e Canchungo sobre as condições laborais. Se os sindicatos tiverem análises dessa área pode-se verificar se recolhem dados fiáveis.

### **51) Funcionamento do sistema de segurança social, incluindo assistência médica e pensões**

#### **52) Implementação da lei-quadro de proteção social**

Estes temas são mais objetivos sobre os quais é possível ter estudos do que indicadores. Podem-se calcular indicadores com os dados administrativos que o sistema recolhe, mas o contexto e a história da área têm de ser explicitados para a sua interpretação ser útil.

### **Garantir a transparência na exploração dos recursos e aderir à iniciativa das indústrias extrativas (ITIE);**

#### **53) Número de contractos e licenças para exploração de recursos naturais haliêuticos, petrolíferos e mineiros celebrados e cumpridos nos termos da lei;**

Ver indicador 44). As empresas podem com facilidade extrair quantidades de minérios superiores ao contratado, pescar mais toneladas de peixe e mariscos superiores ao acordado, etc. Se é fácil saber o número de contratos se o ministério de tutela disponibilizar os números, já é difícil saber se são cumpridos ou não. Só se consegue se houver fiscalização e processos por incumprimento. Note-se que os madeireiros afirmam cumprir a lei ao pagarem taxas para reflorestação apesar de tal não ser feito pelas autoridades respetivas. Ou seja, eles cumprem os contratos, quem não cumpre é o Ministério de tutela não replanta.

#### **54) Respeito dos termos do ITIE (Iniciativa para a Transpar-**

### **ência das Industrias Extrativas)**

O que me parece é que as OSC devem estudar bem esta organização (<https://eiti.org/>) e verificar como podem fornecer dados sobre a Guiné-Bissau para a construção dos índices específicos.

#### **55) Número de acordos revistos, tendo em consideração o impacto da exploração de recursos nas comunidades e os estudos de impacto ambiental realizados;**

Este indicador implica inquéritos e estudos sobre o impacto nas populações da exploração de recursos naturais. Se os estudos existirem pode-se ter o indicador, se não existirem não se pode.

#### **56) Número de auditorias regulares da implementação dos contractos de exploração de recursos;**

Este indicador é simples de conseguir se existir um organismo nacional ou internacional vocacionado para estas auditorias. Se não existir um organismo nacional as OSC podem sugerir e propor-se a organizar essas auditorias com técnicos (possivelmente internacionais) que sejam competentes nesse trabalho.

#### **57) Parecer do Conselho Consultivo do Ministério Público;**

Como indicador ou existe ou não existe. Ou seja, é uma escala binária simples. Se existir então deve integrar uma análise mais completa juntamente com outros indicadores.

### **Combater os crimes cometidos no exercício das funções públicas e por titulares de cargos políticos e públicos**

#### **58) Reforço dos mecanismos de combate à corrupção (Ministério Público, promotoria de Justiça Militar, órgãos de Polícia Criminal, Polícia Judiciária Militar, Inspector Superior Contra a Corrupção, CENTIF) incluindo a disponibilização de condições materiais e humanas;**

Esta área pede um trabalho prévio junto das entidades que se nomeiam, de definição daquilo que existe e do que as chefias consideram o ótimo que deveria existir. A partir dessa definição podem construir-se indicadores que mostrem a evolução que será, muito possivelmente desigual por áreas.

**59) Número de relatórios produzidos e publicados pelos serviços de auditoria e gabinetes de inspeção dos ministérios, seguimento das recomendações das auditorias e inspeções realizadas; e número de processos disciplinares levantados**

Este enunciado enumera os indicadores que se podem calcular. Tem de se ver se os serviços produzem os relatórios, se os disponibilizam e se o seu conteúdo contém dados suficientes e metodologicamente robustos e fiáveis para servirem de base ao cálculo. Note-se que o “seguimento das recomendações” origina indicadores qualitativos se for viável definir medidas concretas a executar para as recomendações.

**60) Número de denúncias recebidas e investigadas pela PJ; número de casos investigados e acusados no gabinete de luta contra a corrupção e delitos económico do MP; número de casos julgados pelos tribunais e condenações efetivas dos responsáveis;**

Todos estes indicadores podem ser obtidos e fazer parte de uma análise se as entidades implicadas estiverem disponíveis para ceder essa informação. Note-se que aqui o mínimo ideal é zero. Ou seja, a situação que menos penaliza a estabilidade corresponde a que não se verifique nenhum destes tipos de casos. A partir desta definição temos indicadores de evolução positiva ou negativa obtidos com os números fornecidos pelas entidades envolvidas.

**61) Número de casos seguidos pela Inspeção superior contra a corrupção.**

Julgo que este indicador não deve ser apurado pois enquanto os processos estão em investigação toda a publicidade à volta dos mesmos é prejudicial ao decorrer dos processos. E a simples indicação de que há um número alto ou baixo de casos a serem seguidos é uma forma de publicidade evitável.

**No domínio político-constitucional: proceder à reforma da Constituição, da Lei Eleitoral e da Lei-Quadro dos partidos políticos e realizar as eleições autárquicas**

**62) Decisão e comunicado do Governo e/ou ANP sobre a criação do Tribunal Constitucional, reforço da independência do tribunal de contas e da autonomia da PGR;**

Indicador de um momento e que se esgota nesse ato. É útil numa análise.

### **63) Criação de um grupo de trabalho e preparação dos documentos de bases para a criação do Tribunal Constitucional, reforço da independência do tribunal de contas e da autonomia da PGR**

O que tem interesse neste processo é ter indicadores sobre o trabalho desse Grupo ou Comissão de trabalho. Veja-se na página 54 deste Manual o exemplo sobre o calendário de reforma da Constituição. Mistura-se neste indicador o tribunal de contas e a PGR. Devem-se separar e criar indicadores de cada uma dessas entidades.

### **64) Início e andamento do processo de revisão da Constituição, Lei Eleitoral e da Lei Quadro dos partidos políticos**

#### **65) Início e andamento da preparação das eleições autárquicas**

Para ambos os indicadores o mesmo que se disse anteriormente para indicadores construídos a partir de um calendário de funcionamento.

## **No domínio do sector da Defesa, Segurança e Justiça**

Veja-se também os exemplos de indicadores nesta área das páginas 12 e 54 deste Manual.

### **66) Número de políticas, programas e medidas implementadas nos sectores da Defesa, Segurança e Justiça**

Não me parece que este indicador seja realmente útil pois mistura componentes pouco definidas e desajustadas da realidade quando existe um processo de reforma da Defesa e Segurança em curso e as questões colocam se em pô-lo a funcionar. A Justiça deve ser tratada autonomamente e tem também uma conceção de reforma bem definida. Nos dois casos os fatores de bloqueio são diferentes e não tem vantagem em haver indicadores conjuntos.

### **67) Meios disponibilizados para a melhoria das infraestruturas (quartéis, tribunais, postos de polícia, cadeias) e meios operacionais (comunicação, transporte...)**

Este indicador pode resumir-se ao OE e aos projetos internacionais de melhoria das condições de funcionamento das duas áreas. Mais uma vez julgo que só há vantagens em separar a Defesa (todos

os ramos das Forças Armadas) a Segurança (Polícias, centros de detenção, prisões exceto o que respeita aos militares) e a Justiça, mesmo havendo processos que implicam a Justiça e a Segurança.

### **68) Gestão transparente dos recursos humanos (concursos, promoções...)**

A lei permite várias exceções ou procedimentos especiais no corpo militar e de segurança. Enquanto for essa a cultura na Guiné-Bissau (tal como noutros países) é difícil introduzir transparência sobretudo em promoções e nomeações. Pode-se entender este indicador como uma procura de informação e deteção de discordâncias internas e mal-estar consequente atendendo à história do PAIGC e das FARP. Note-se que as FARP têm um site (<https://www.farp.gw/>) e um jornal online (O Defensor) de onde se podem extrair indicadores.

### **69) Regularização dos auxiliares ingressos não respeitando as regras em vigor, tendo em vista a dimensão das forças e novos ingressos**

Este não é um indicador no sentido que temos vindo a aplicar. É um dos aspetos da reforma das forças armadas e deve ser visto como tal a par doutros constantes do documento de reforma aprovado e em parte já implementado.

## **Conclusões sobre este tema**

O Pacto inclui em anexo um conjunto de indicadores de estabilidade cuja grande maioria é possível de calcular e útil para o tema.

Sendo um número alto (69) esses indicadores necessitam de pessoal com formação estatística (de base ou aprendida em ações específicas) que recolha os dados, defina os algoritmos de cálculo, obtenha os resultados e faça testes.

A sua divulgação alargada será importante, mas irá expor publicamente os responsáveis ao escrutínio dos meios de comunicação social e doutros técnicos das várias áreas abrangidas.

Como a vida política e institucional da Guiné-Bissau está cheia de situações imprevistas deve encarar-se estes indicadores de forma dinâmica, com capacidade de se transformarem e adaptarem para continuarem a cumprir a sua função.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

1. A principal consideração final deste Manual é que os indicadores são indispensáveis para compreendermos a realidade. Se não perguntarmos às pessoas a sua opinião e o que é a sua vida, não seremos capazes de responder às suas aspirações ou expectativas.
2. Mas não podemos perder de vista que os indicadores são informação parcial e não completa de uma realidade que é sempre complexa. A parte que ignoramos tem de ser respeitada e tomada em conta de alguma maneira nas análises que fazemos com o apoio dos indicadores.
3. Os indicadores simples são melhores que os compostos pela compreensão que nos dão da realidade. O nosso cérebro é treinado/educado para decompor o que vemos, ouvimos, saboreamos, cheiramos e sentimos, em partes para melhor compreendermos o mundo. Se tentamos perceber o todo sem o decompor estamos no campo da fé religiosa ou da crença no místico e sobrenatural que são forças que devemos respeitar e tomar em conta porque influenciam o comportamento das pessoas, mas são diferentes da realidade que podemos medir e sobre a qual podemos construir indicadores.
4. O modo como calculamos os indicadores não é neutro. Ou seja, os algoritmos escolhidos para um determinado indicador têm uma lógica de construção que obedece a escolhas de valores e a uma ética de comportamento que muitas vezes não é clara para quem vê só o indicador. O site <https://algorithmwatch.org/> procura esclarecer e alertar para essas escolhas. A mais evidente é a escolha entre o PIBpc e o IDH como indicador principal de desenvolvimento dum país.
5. Sem indicadores de monitorização é difícil que o sistema social seja estável. Sem os vários atores sociais terem capacidade de prever, analisar e influenciar as decisões, para além do momento das eleições, é fácil surgirem movimentos sociais descontrolados e com grande poder de criar instabilidade e ruturas na sociedade. E se há momentos desses

com desfecho positivo, a tendência mais geral é para terem impacto negativo.

6. As Organizações da Sociedade Civil podem ter um papel importante no desenvolvimento da cultura de utilização permanente de dados estatísticos e de indicadores nas suas atividades por sua própria iniciativa e não para responder a pedidos de financiadores. O mesmo para os técnicos de organismos públicos que independentemente dos dirigentes podem adquirir a preocupação de apoiar sempre as suas opiniões profissionais em informação recolhida e tratada para terem indicadores. Para uns e para outros tal caminho reforça a sua credibilidade e fiabilidade junto de outras organizações e da população em geral.
7. É muito difícil recolher informações, analisar e divulgar sem trabalho permanente e dedicado. O organismo público vocacionado para essa atividade é o Instituto Nacional de Estatística. Se as OSC não conseguirem apoios internacionais para terem pessoal que faça essa recolha e análise, de forma independente, não é sustentável recolher, calcular e analisar nem sequer os 69 indicadores constantes do Pacto de Estabilidade.

## **BIBLIOGRAFIA**

Existe alguma bibliografia sobre este tema, mas muito centrada nas empresas porque são estas que sempre tiveram necessidade de perceber e prever como ia evoluir o seu negócio.

Para além dos sites referidos em diferentes páginas deste Manual, apontam-se neste ponto algumas obras e endereços digitais:

Base de dados do Banco Mundial, Guiné-Bissau: <https://data.worldbank.org/?locations=ZG-GW>

Carlos Sangreman, *Observando Direitos na Guiné-Bissau*, Casa dos Direitos, livros em papel e online <http://observatoriodireitos-guinebissau.blogspot.com/p/documentacao.html>

Elisabeth Reis, *Estatística Descritiva*, Edições Sílabo, Lisboa. Resumo em [http://www.silabo.pt/Conteudos/8193\\_PDF.pdf](http://www.silabo.pt/Conteudos/8193_PDF.pdf)

INE Bissau, para dados do Recenseamento, de inquéritos realizados na Guiné, como os Inquéritos aos indicadores múltiplos (MICS) sobre a situação de mulheres e crianças, o DENARP sobre a pobreza ou o cálculo do Índice de Preços no Consumidor <http://www.stat-guinebissau.com/>

Listagem dos indicadores dos ODS Anexo a relatório das N.U. (texto de relatório online) <https://popdesenvolvimento.org/publicacoes/temas/descarregar.html?path=3%2529%2BDesenvolvimento%252Fk%2529%2BObjectivos%2Bde%2BDesenvolvimento%2BSustent%25C3%25A1vel%252F2016-2-IAEG-SDGs-E-Revised.pdf>

Manuela e Andrew Hill, *Investigação por questionário*, Edições Sílabo, Lisboa.

Nações Unidas – Guia de indicadores de direitos humanos, [https://www.ohchr.org/\\_layouts/15/WopiFrame.aspx?sourcedoc=/Documents/Publications/Human\\_rights\\_indicators\\_sp.pdf&action=default&DefaultItemOpen=1](https://www.ohchr.org/_layouts/15/WopiFrame.aspx?sourcedoc=/Documents/Publications/Human_rights_indicators_sp.pdf&action=default&DefaultItemOpen=1)

OCDE (2017), *Coopération pour le développement 2017: Données et développement*, Éditions OCDE, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/dcr-2017-fr>

OECD.STAT portal : <http://stats.oecd.org/>

Pacto de estabilidade Política e Social, 2019, Guiné-Bissau.

Pedro Rosa Mendes, *Os militares e a impunidade legítima*, 2019, CESA/Universidade de Lisboa on line em <https://www.researchgate.net/publication/338111111>

[net/publication/337448432](http://www.pnud.org/net/publication/337448432)

PNUD, Relatório do Desenvolvimento Humano (online vários anos). Para quem se interesse por saber mais detalhadamente como é feito o cálculo do IDH pode consultar a nota técnica nº 1 do Relatório de 2007/2008 online no site do PNUD, já que apesar de saírem Relatórios todos os anos nem sempre tem notas técnicas desenvolvidas. <https://www.dw.com/pt-002/programa-das-nações-unidas-para-o-desenvolvimento-pnud/t-38527217>

Ravi Kanbur, Qual-Quant, (coordenador) Textos de um seminário com muitos autores. [http://publications.dyson.cornell.edu/research/researchpdf/wp/2001/Cornell\\_Dyson\\_wp0105.pdf](http://publications.dyson.cornell.edu/research/researchpdf/wp/2001/Cornell_Dyson_wp0105.pdf)

# **ANEXO I**

## **Pacto de Estabilidade Política e Social**

### ***Preâmbulo***

As recorrentes instabilidades na Guiné-Bissau têm dificultado o seu processo de desenvolvimento socioeconómico em benefício do bem-estar da população.

A busca de soluções para este complexo problema que o país enfrenta passa por um compromisso nacional duradouro entre os diferentes atores políticos, militares e sociedade civil numa perspetiva de construção e modernização do Estado na Guiné-Bissau e a criação de condições para uma estabilidade, que permita uma Boa Governação com vista à consecução desse desiderato.

A estabilidade é uma exigência moral perante a herança do sacrifício de todos os que serviram a Pátria, nomeadamente para que a Guiné-Bissau fosse um estado independente e digno, mas é sobretudo responsabilidade dos atuais e futuros decisores políticos que podem ser os principais promotores da estabilidade e da paz.

Neste contexto, pretende-se que o conjunto de compromissos assumidos pelos atores políticos, sociais crie um ambiente favorável ao entendimento entre os guineenses, com vista ao fortalecimento das instituições do Estado, para a criação de riqueza nacional, e sua justa e equitativa redistribuição.

A este propósito, é central a reforma do Estado na sua globalidade, em particular dos sectores da defesa, segurança e justiça, que constituem um dos pilares essenciais para a estabilidade, o desenvolvimento sustentável e a consolidação da boa governação.

O presente Pacto de Estabilidade assume como premissas fundamentais, o resultado dos Acordos de Bissau e Conacri e as orientações da Cimeira dos chefes de Estado da CEDEAO que permitiu a nomeação de um Primeiro-Ministro de consenso e a constituição de um governo Inclusivo com a principal tarefa de realizar as eleições legislativas, marcadas para novembro de 2018.

Assim, as forças vivas da sociedade, representadas neste pacto pelo Presidente da República, Assembleia Nacional Popular, Governo, Partidos Políticos, as Organizações da Sociedade Civil, a Comunidade Religiosa, as Associações Patronais e as Centrais Sindicais, imbuídos de boa-fé e de respeito pelos superiores interesses do Povo da Guiné-Bis-

sau, decidem assumir solenemente e sem reservas, o presente Pacto de Estabilidade, comprometendo-se a cumpri-lo escrupulosamente.

## ***Capítulo I*** **Disposições Gerais**

### *Artigo 1º* *Denominação e Objeto*

O presente Pacto de Estabilidade é um compromisso nacional dos atores políticos e sociais e tem por objeto a criação de condições de estabilidade político-governativa do país, visando a promoção do desenvolvimento socioeconómico e cultural da consolidação do Estado de Direito Democrático, da reconciliação, da paz no interesse geral do povo da Guiné-Bissau.

### *Artigo 2º* *Princípios gerais*

A estabilidade, na sua dimensão político-institucional, é condição necessária para o desenvolvimento humano, social e económico na Guiné Bissau. Para a efetividade do compromisso nacional entre os diferentes atores políticos e sociais que garanta a estabilidade é fundamental à adoção dos seguintes princípios: 1. Princípio da estabilidade das instituições: a estabilidade nasce do respeito pela constituição, leis e regulamentos em vigor, bem como o cumprimento dos mandatos legalmente previstos, nomeadamente os resultantes dos diferentes processos eleitorais. 2. Princípio de ampla participação das cidadãs e cidadãos na construção da estabilidade e do Estado de Direito Democrático: a estabilidade impõe a inclusão de todos os que queiram servir a Guiné-Bissau no diálogo político para a construção de consensos e de responsabilidades partilhadas na edificação de um futuro comum. 3. Princípio da confiança: a estabilidade depende do capital de confiança gerado por todos os protagonistas políticos e sociais; 4. Princípio da boa-fé: a estabilidade é um processo dinâmico que pressupõe a procura permanente de equilíbrios, num exercício de permanente negociação com cedências mútuas; 5. Princípio da Justiça: A estabilidade é reforçada pelo exercício efetivo da justiça, nomeadamente no combate à corrupção, ao crime organizado e aos abusos de poder. 6. Princípio do controlo da gestão da coisa pública: A estabilidade é reforçada pelo con-

trola, auditoria e prestação de contas públicas dos gestores e servidores das instituições públicas e privadas. 7. Princípio de integridade moral e ética dos servidores do Estado

## ***Capítulo II*** **Dos compromissos**

### *Artigo 3.º*

#### *Compromissos gerais*

As partes signatárias comprometem-se, uma vez no exercício das suas funções, a:

a) Respeitar e aplicar a Constituição e as demais leis da República, de forma a garantir a estabilidade político-governativa e o funcionamento estável das instituições do Estado;

b) Garantir a nomeação do Primeiro-Ministro tendo em conta os resultados eleitorais;

c) Promover e respeitar a igualdade e equidade do género, incluindo a implementação da lei da paridade em todas as instituições do Estado, no sector privado e nas organizações da sociedade civil;

d) Assegurar o exercício dos direitos, liberdades e garantias, incluindo a liberdade de expressão e de manifestação;

e) Criar e reforçar os mecanismos de coesão social e fortalecer o diálogo entre atores políticos e sociais em torno de grandes assuntos nacionais, como sejam a implementação das reformas estruturais e a conclusão de acordos de estabilidade laboral;

f) Criar as condições para a realização da conferência nacional sobre a reconciliação conforme as recomendações do relatório final da COCN – “Em Nome da Paz”.

## **Secção I Compromissos específicos**

### *Artigo 4.º*

#### *Compromissos Eleitorais*

As partes signatárias comprometem-se a:

a) Adoptar e respeitar o Código de Conduta e Ética Eleitoral proposto pelas organizações da sociedade civil;

b) Realizar as eleições na data prevista;

c) Respeitar os resultados eleitorais desde que os mesmos sejam considerados justos, livres e transparentes pelas entidades compe-

tentes, reservando-se porém o direito de cada partido político à luz da lei de apresentar formalmente reclamações caso se sentir lesado.

*Artigo 5.º*

*(Compromissos pós-eleitorais)*

As partes comprometem-se a concretizar os compromissos sectoriais constantes do artigo 6.º tendo em consideração os princípios enunciados no artigo 2.º.

*Artigo 6.º*

*Compromissos sectoriais*

As partes signatárias comprometem-se a:

I. No domínio da responsabilidade e transparência na tomada de decisões institucionais:

a) Adotar os princípios da transparência, racionalização, otimização dos recursos e prestação de contas, em todos os sectores da Administração Pública;

b) Assegurar os princípios da transparência e imparcialidade nos processos de concurso, nomeação, carreiras e admissão de pessoal na administração pública, previstos na lei e despartidarizar os cargos técnicos da administração pública;

c) Implementar medidas que contemplem a justiça social e a consequente estabilidade no funcionamento sustentável das instituições públicas, em todos os sectores, tais como tabela salarial e o salário mínimo;

d) Garantir a boa governação na exploração dos recursos naturais, haliêuticos, petrolíferos e mineiros e aderir à Iniciativa da Transparência nas Indústrias Extrativas (ITIE);

e) Reforçar o combate aos crimes cometidos no exercício de funções públicas por titulares de cargos políticos e públicos, incluindo o uso indevido e ilegal dos bens e/ou património, do erário público e implementação da convenção contra a corrupção.

II. No domínio político-constitucional:

a) Proceder à reforma da Constituição, da Lei Eleitoral e da Lei-Quadro dos partidos políticos, em particular o reforço da independência e o papel do sistema judiciário, dotando-lhe de autonomia administrativa e financeira e criar o tribunal constitucional;

b) Realizar as eleições autárquicas no biénio subsequente às

eleições legislativas;

- c) Regularizar o instituto do «Referendo» previsto na CRGB;
- d) Criar leis orgânicas para os diferentes ministérios e institutos do Estado.

III. No domínio do sector da Defesa, Segurança e Justiça:

a) Respeitar o princípio da submissão das forças de defesa e segurança ao poder político constitucionalmente estabelecido e assumir a reestruturação dos Sectores da Defesa, Segurança e Justiça, em curso, como prioridade nacional;

b) Criar condições materiais e financeiras para a implementação de políticas e estratégias para edificação de forças de defesa e segurança republicanas;

c) Criar condições materiais e financeiras para a promoção da administração transparente da justiça, da luta contra a corrupção e a impunidade;

d) Criar condições para a implementação do Plano Nacional de combate ao tráfico de droga e ao crime organizado transnacional;

e) Implementar a Iniciativa da Costa Ocidental Africana em conjugação com o Plano de Ação Sub-regional da CEDEAO para a Luta contra o Tráfico de Drogas.

### **Capítulo III**

#### **Dos Mecanismos de Seguimento e Avaliação**

##### *Artigo 7º*

##### *(Definição e criação)*

1. Para o seguimento e avaliação do estado de implementação do presente Pacto é instituído até 30 dias após a sua assinatura, o Comité de Seguimento e Avaliação integrado por elementos a indicar pelas seguintes instituições:

- a) Presidência da República (1);
- b) ANP, nomeado pela Mesa da ANP (1);
- c) Governo (1);
- d) Partidos Políticos com representação parlamentar (1 por cada partido);
- e) Partidos Políticos sem representação parlamentar (1);
- f) Representantes das forças de Defesa e Segurança (2);
- g) Sociedade Civil, incluindo jovens, organizações religiosas e tradicionais, patronais e sindicatos (3);

- h) Organizações representativas das mulheres (2);
- i) COCN (1);
- j) Parceiros de desenvolvimento (1).

2. Os membros do comité são nomeados para um mandato de 5 anos e serão empossados perante a ANP e devem ser pessoas de reconhecido mérito, idoneidade pessoal e profissional.

3. Na composição do Comité deve-se ter em conta a paridade de género.

### *Artigo 8º*

#### *(Estrutura, atribuições e funcionamento do Comité de Seguimento e Avaliação)*

1. O Comité de Seguimento e Avaliação integrará duas Comissões, a de Seguimento e a de Avaliação.

2. A componente de avaliação do Comité de Seguimento e Avaliação deverá ser formada apenas por elementos da sociedade civil cuja idoneidade e probidade moral sejam inquestionáveis.

3. São atribuições, nomeadamente, do Comité de Seguimento e Avaliação:

a) Definir e propor, em consulta com as partes, critérios e indicadores para o cumprimento e monitorização do Pacto;

b) Avaliar, através de emissão de opiniões e/ou pareceres, quando necessário, sobre a o grau de implementação das medidas resultantes do presente Pacto;

c) Aconselhar as partes signatárias, enquanto facilitadores do processo, visando a implementação e o cumprimento dos compromissos assumidos e facilitar o diálogo permanente entre as partes signatárias;

d) Receber reclamações dos signatários e cidadãos sobre o não cumprimento do Pacto, tratá-las de acordo com as suas competências e encaminhá-las para o foro competente, quando pertinente.

4. O Comité reúne-se trimestralmente, por iniciativa própria ou por convocação dos signatários, para se pronunciar sobre as questões que lhe forem dirigidas sobre quaisquer matérias constantes do compromisso e extraordinariamente sempre que convocado por subscrição de um terço dos seus membros.

5. O Comité é presidido, anualmente e de forma rotativa, pelas instituições que o compõe conforme a ordem alfabética, sem prejuízo do disposto no n.º 3 do artigo 9º do presente Pacto.

6. O Comité funciona na sede de uma das organizações da sociedade civil cuja escolha será feita pelo próprio Comité na sua primeira reunião.

7. O funcionamento do Comité será garantido pelo Orçamento Geral do Estado.

8. O Comité elabora o seu regulamento interno que deve incluir a composição do secretariado.

### *Artigo 9º*

#### *(Disposições finais e transitórias)*

1. Os órgãos constitucionais e as partes assumem os compromissos constantes do presente Pacto de Estabilidade, bem como a responsabilidade de mobilizar recursos necessários para a sua implementação.

2. O Supremo Tribunal de Justiça é o depositário do presente Pacto de Estabilidade, sendo os seus garantes, o Presidente da República, a Assembleia Nacional Popular e o Governo.

3. Para o efeito do Artigo 3º, as partes acordam que o primeiro mandato do Comité de Seguimento e Avaliação será exercido pelas organizações da sociedade civil.

4. A assinatura do presente Pacto de Estabilidade é testemunhada por representantes da Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO), do Gabinete integrado das Nações Unidas para a Guiné-Bissau (UNIOGBIS), da União Africana (UA), da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) e da União Europeia (UE).

### *Artigo 10º*

#### *(Entrada em vigor)*

O presente Pacto de Estabilidade produz os seus efeitos imediatamente após a sua assinatura e deve vigorar até à realização de duas eleições legislativas e presidenciais subsequentes para permitir a construção de uma estabilidade duradoura com vista à promoção do desenvolvimento da Guiné-Bissau.

*Bissau, aos 14 dias do mês de Fevereiro de 2019*

## OS SIGNATÁRIOS

O Presidente da República da Guiné-Bissau  
A Assembleia Nacional Popular (ANP)  
O Governo da República da Guiné-Bissau  
Partidos Políticos legalmente constituídos  
As Organizações da Sociedade Civil  
Líderes Religiosos

CERIMÓNIA TESTUMUNHADA POR  
Presidente do Supremo Tribunal de Justiça  
Forças de Defesa e Segurança  
Comissão Organizadora da Conferência Nacional (COCN)  
Parceiros Internacionais

