

ESTUDO TÉCNICO

N.º 06/2014

Construindo Mapas de Pobreza,  
Serviços Públicos e de Oportunidades  
para o Plano Brasil Sem Miséria.

MDS

SAGI

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME

SECRETARIA DE AVALIAÇÃO E GESTÃO DA INFORMAÇÃO

## **Estudo Técnico**

No. 06/2014

Construindo Mapas de Pobreza, Serviços Públicos e de Oportunidades para o Plano Brasil Sem Miséria.

## **Equipe responsável**

Paulo de Martino Jannuzzi

Caio Nakashima

Carlos Eduardo Brasileiro

Carlos Araújo Santana

Estudos Técnicos SAGI é uma publicação da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) criada para sistematizar notas técnicas, estudos exploratórios, produtos e manuais técnicos, relatórios de consultoria e reflexões analíticas produzidas na secretaria, que tratam de temas de interesse específico do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) para subsidiar, direta ou indiretamente, o ciclo de diagnóstico, formulação, monitoramento e avaliação das suas políticas, programas e ações.

O principal público a que se destinam os Estudos são os técnicos e gestores das políticas e programas do MDS na esfera federal, estadual e municipal. Nesta perspectiva, são textos técnico-científicos aplicados com escopo e dimensão adequados à sua apropriação ao Ciclo de Políticas, caracterizando-se pela objetividade, foco específico e tempestividade de sua produção.

Futuramente, podem vir a se transformar em artigos para publicação: Cadernos de Estudos, Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação (RBMA) ou outra revista técnica-científica, para alcançar públicos mais abrangentes.

**Palavras-chave:** *Mapas de pobreza, oportunidades, serviços*

## **Unidade Responsável**

### **Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação**

Esplanada dos Ministérios | Bloco A | Sala 307

CEP: 70.054-906 Brasília | DF

Fone: 61 2030-1501 | Fax: 2030-1529

[www.mds.gov.br/sagi](http://www.mds.gov.br/sagi)

### **Secretário de Avaliação e Gestão da Informação**

Paulo de Martino Jannuzzi

### **Secretária Adjunta**

Paula Montagner

## Apresentação

Este estudo técnico apresenta as aplicações desenvolvidas pela SAGI para construção dos mapas de pobreza (IDV) e de oportunidades e serviços públicos (MOPS), suas principais características e potencial de utilização para atividades no MDS e outros Ministérios.

### 1. Introdução

O Plano Brasil Sem Miséria constitui um grande esforço das três esferas de governo - federal, estados e municípios- para superar a pobreza no Brasil. Foi instituído em junho de 2011 e envolve um conjunto de mais de uma centena de ações e programas no território brasileiro, estruturadas em três eixos de atuação: Transferência de Renda, Acesso a Serviços Públicos e Inclusão. Trata-se, pois, de um Plano para proporcionar acesso a direitos sociais básicos para população mais pobre do país, residente em localidades de mais difícil acesso nas periferias das cidades e a extensa zona rural do país. Não se trata de apenas garantir níveis básicos de recursos e renda para sobrevivência, mas viabilizar acesso a creche e escola para crianças, acesso a serviços de saúde e a serviços socioassistenciais e a oportunidades de inclusão produtiva, pela oferta de emprego, qualificação profissional, acesso a crédito e assistência técnica (no meio rural) (BRASIL 2011).

Um dos grandes desafios do Plano no seu início era a identificação dos bolsões de pobreza para ações específicas de identificação de possíveis beneficiários de programas de transferência de renda ou de acesso a serviços. Além disso, outro problema era dispor de informações para onde encaminhar um beneficiário atendido em um CRAS (Centro de Referência de Assistência Social) ou CREAS (Centro de Referência Especializado de Assistência Social), quando este necessita de um atendimento específico. Era necessário que o agente público nos CRAS ou CREAS dispusesse de uma lista atualizada da localização e serviços disponíveis das instituições de ensino, de qualificação profissional, postos de saúde, clínicas, hospitais, centros de tratamento de dependentes químicos, centros de população de rua, restaurantes comunitários, entre outros equipamentos para atendimentos da população alvo da Assistência Social. Também era necessário disponibilizar informações sobre as

oportunidades de capacitação e empregos existentes nos municípios brasileiros, seja para consulta direta do cidadão, seja pelos técnicos da Assistência Social nos CRAS e outros postos de serviços.

Muitos dos sistemas de informações existentes na Web apresentam informações agregadas por município, mas a demanda dos gestores é por informações de onde estão os equipamentos de serviços públicos dentro do município, ou onde estão localizados os pontos mais vulneráveis ou pobreza em nível submunicipal, como setores censitários usados pelo IBGE nas operações de Censo Demográfico.

Era necessário dispor de uma ferramenta informacional que viabilizasse a construção, para cada município, do Mapa da Pobreza e do Mapa das Oportunidades e Serviços Públicos. Desta forma o gestor e técnico municipal da Assistência Social poderiam dirigir melhor as ações de sua equipe na identificação das áreas de intervenção social e ajudá-los na orientação da população de baixa renda no atendimento de suas demandas por serviços públicos, acesso a direitos e na busca de oportunidades de inclusão produtiva. Tal ferramenta teria, pois, um papel instrumental importante nas estratégias de médio e longo prazo para efetiva superação da pobreza.

## 2. A busca de uma solução para Construção dos Mapas

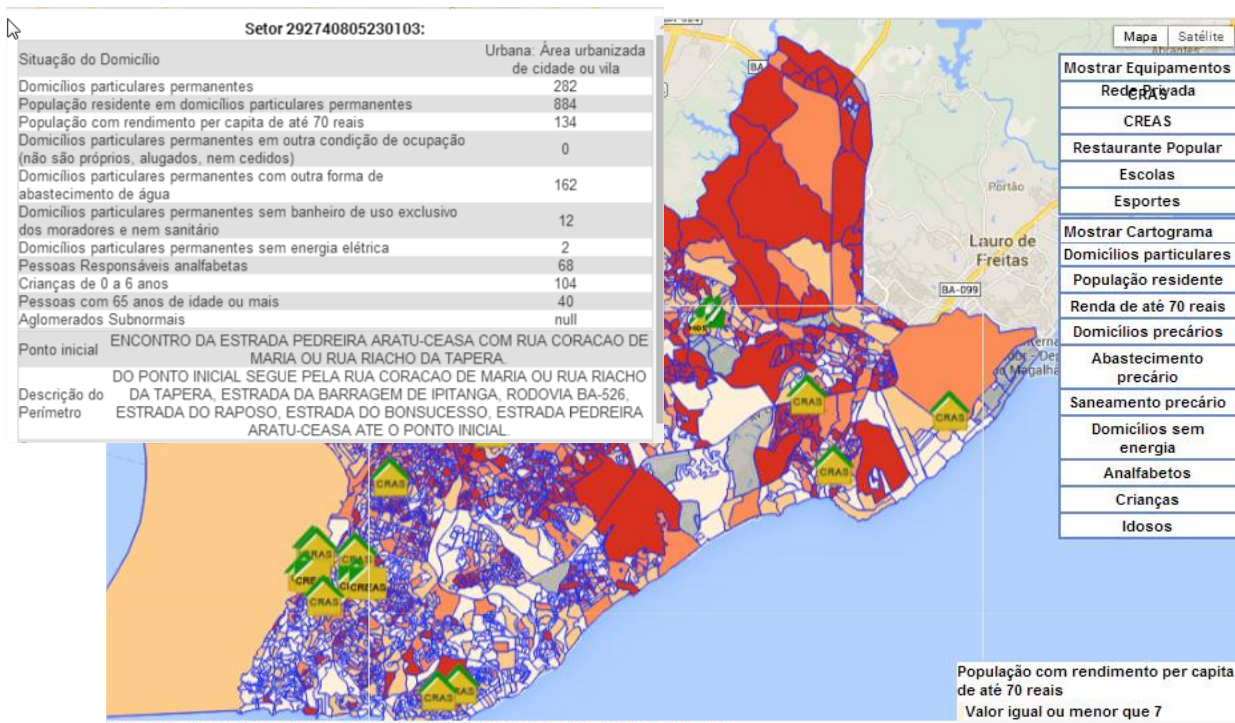
Como atender tal demanda? Qual é o cerne da questão? Ter um sistema para apresentar os dados ou uma solução para buscar e manter sempre atualizado os dados para os usuários? Conforme o caminho adotado, talvez três anos depois de implantado o Plano ainda se estaria especificando uma ferramenta informacional para essas demandas.

A partir de experiências anteriores, registradas em Brasileiro et al (2011), decidiu-se atender a demanda colocada pelo MDS com duas aplicações modulares e integradas IDV – Identificação de Domicílios Vulneráveis – e o MOPS – Mapa de Oportunidades e Serviços Públicos, desenvolvidas por meio de software público, com funcionalidades e características que possibilitassem seu uso de forma simples, em

equipamentos de informática padrão, encontrados nos municípios mais pobres do país. As duas aplicações foram desenvolvidas e lançadas em 2011, com aprimoramentos nos anos seguintes, sobretudo com nova carga de informações e funcionalidades. Estão disponibilizadas no Portal da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação do MDS: [www.mds.gov.br/sagi](http://www.mds.gov.br/sagi)

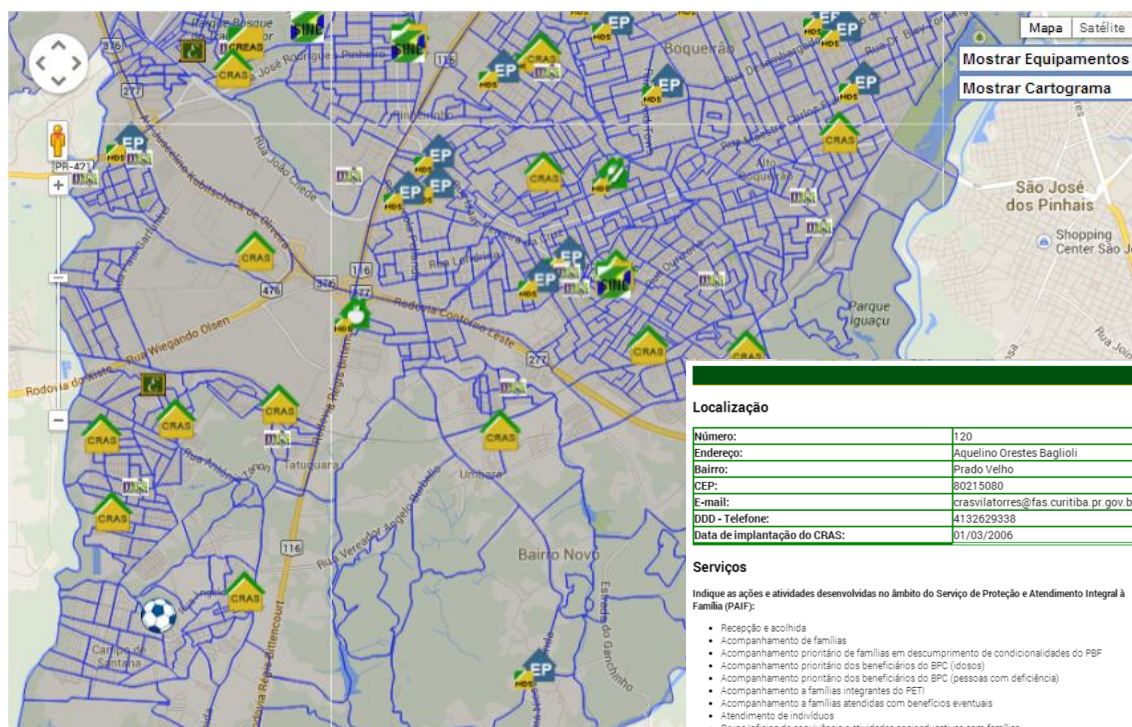
O IDV foi criado para construção de mapas municipais de pobreza com dados do Censo Demográfico do IBGE, permitindo localizar, dimensionar e caracterizar em diferentes escalas – estados, municípios, setores censitários – a população em extrema pobreza e em outras situações de vulnerabilidade. Existem várias camadas de indicadores sociais disponíveis, de acordo com a necessidade programática de interesse (Ações de Busca Ativa para o Plano Brasil Sem Miséria, para orientar serviços da Assistência Social, ações voltadas à juventude, etc.). Pode-se obter informações específicas por setor censitário ou área de ponderação do censo e também produzir cartogramas – nesse caso, com ferramenta derivada mais simples, o MAVS, Mapas Temáticos de Vulnerabilidade Social. Tal aplicação permite construir, rapidamente, para todos os municípios brasileiros, uma Cartografia de Vulnerabilidade Social.

**Figura 1: Exemplo de cartograma e de consulta às informações de setor censitário**



São muitas as informações carregadas, inclusive ao nível de setores censitários dos Censos Demográficos 2000 e 2010 como a quantidade de domicílio, população residente, população com rendimento per capita de até R\$ 70,00, domicílios em outra condição de ocupação, domicílios com outra forma de abastecimento, domicílios sem banheiro exclusivo dos moradores, domicílios sem energia elétrica, quantidade de responsáveis analfabetos, crianças com idade de 0 a 6 anos, pessoas com 65 anos. Taxa de desemprego, percentual de domicílios com Bolsa Família, mortalidade de jovens, idosos com baixa renda são outros indicadores disponíveis, nesse caso, ao nível de área de ponderação. Informações do Cadastro Único também poderão ser migradas para a aplicação, tão logo se resolva a correspondência de endereços registrados e a identificação dos mesmos no Cadastro Nacional de Endereços para Fins Estatísticos (da ordem de 60% em 2012).

**Figura 2: Equipamentos e serviços públicos disponíveis em um município pelo MOPS**



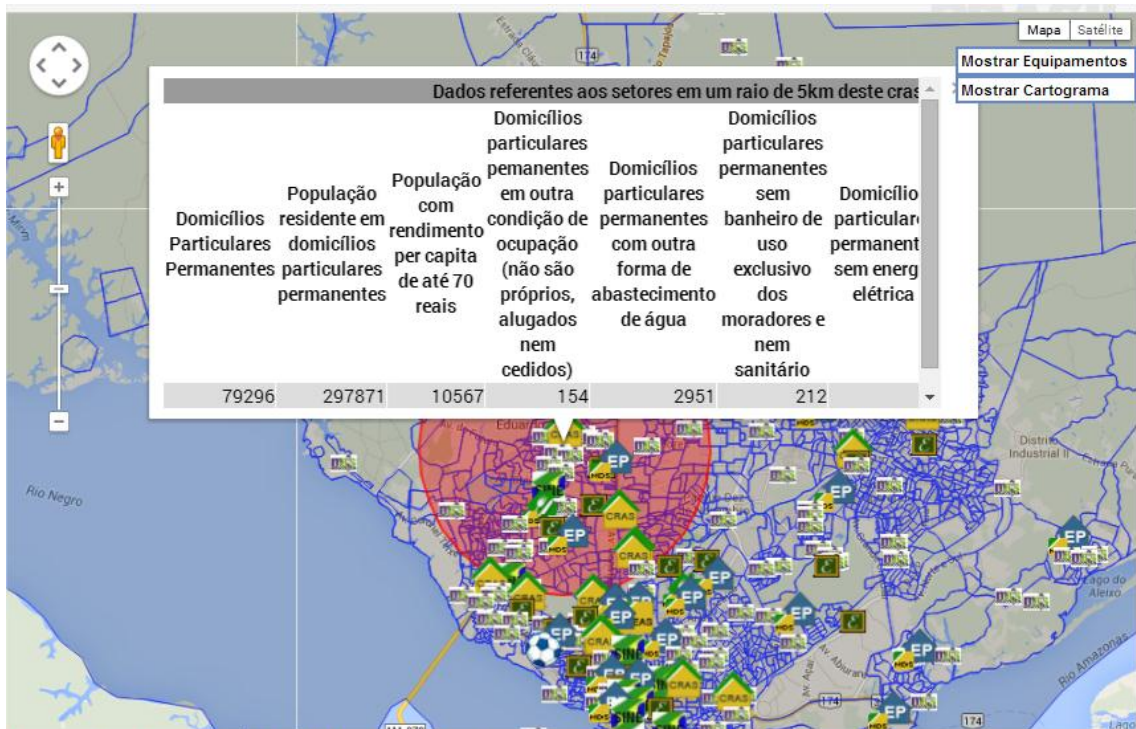
Associado a essa ferramenta há o MOPS, que tem o objetivo de integrar as informações acerca dos equipamentos e serviços públicos disponíveis nos municípios brasileiros na área da Assistência Social, Educação, Saúde e Trabalho. Também disponibiliza informações sobre vagas de emprego, oferta dos cursos do Pronatec e



oportunidades de inclusão produtiva nos municípios. Para essa aplicação foi adotada a política de carregar dados dos equipamentos a partir dos registros administrativos e cadastros disponíveis pelos Ministérios ou ainda, de “robôs” que buscam os dados nos seus respectivos sítios eletrônicos, garantindo assim que as informações estejam sempre atualizadas conforme as fontes dos dados.

A integração do IDV com o MOPS permite cruzar informações da geolocalização dos equipamentos do MDS como os CRAS, CREAS, Restaurantes Populares, Unidades Privadas de Assistência Social com informações censitárias e, futuramente, do Cadastro Único de Programas Sociais. Assim é possível analisar se determinado equipamento esta localizado em área com muita concentração de crianças, idosos, analfabetos, etc. Para cada equipamento georeferenciado pode-se criar diagnósticos sócio territoriais de 1, 2 e 5 quilômetros com os indicadores computados na área de abrangência definidos.

**Figura 3: Exemplo de indicadores computados para áreas de abrangência de um CRAS**



Outra estratégia adotada para agregar usuários entre os municípios e estados, foi criar uma área de divulgação de oportunidades locais, onde gestores cadastrados pelo sistema de autenticação e autorização do MDS podem registrar notícias,

oportunidades de trabalho, cursos, entre outros eventos que sejam de interesse os usuários da região.

Acessível por essas ferramentas e pelo Portal Brasil Sem Miséria no seu Município, estão disponíveis 18 Boletins e Relatórios de Informações Municipais abordando diferentes aspectos acerca das ações do MDS e do Plano Brasil Sem Miséria, com sínteses de dados e indicadores na forma de texto, tabelas e gráficos. Cinco desses boletins tratam de aspectos relacionados diretamente a ações do Plano, trazendo subsídios aos técnicos e gestores municipais para aprimoramento de suas ações de acesso a serviços e inclusão produtiva: o Boletim Brasil Sem Miséria no seu Município, Diagnóstico sócio-territorial para ações do SUAS, Mercado de Trabalho segundo Censo Demográfico 2010, Dinâmica das Ocupações Formais segundo RAIS, Dinâmica das admissões segundo CAGED. Certamente será possível, nos próximos anos, um relatório municipal de Oportunidades, com informações de investimentos anunciados (captados por “robôs” em jornais e portais) e com dados periodicamente atualizados das vagas disponíveis no Sistema Mais Emprego do Ministério do Trabalho e de outros sistemas governamentais.

**Figura 4: Portal Brasil Sem Miséria no seu Município e Boletins de Informações**





## Conclusão - uma avaliação da utilidade das ferramentas, três anos depois

A estratégia de visualização centralizada de informações de fontes diversas, descentralizadas, de unidades administrativas diversas como o MDS, Ministério da Saúde, Ministério da Justiça, Ministério da Educação, IBGE entre outros é uma iniciativa inédita. Todos os componentes da solução existem e estão disponíveis na internet, mas a sua visualização integrada em um mesmo ambiente é o que faz a diferença na solução.

Beneficiários e população em geral, além dos gestores e técnicos envolvidos nas políticas e programas do MDS tem efetivamente usado as duas aplicações para as atividades previstas, de identificação dos bolsões de pobreza e de referenciamento acerca de locais para acesso a serviços públicos e oportunidades. De fato, as atividades de identificação de população em extrema pobreza contribuiu para os gestores e técnicos registrar 2,5 milhões de famílias com renda muito baixa nos municípios brasileiros e assegurar para vasta maioria delas o acesso ao programa Bolsa Família e ao outros programas e serviços da Assistência Social, Saúde e Educação. Da mesma forma, a oferta de cursos do Programa Nacional de Acesso a Educação Profissional e Técnica e Emprego tem sido preenchida com o público do Plano Brasil Sem Miséria. Em 2014, o Programa está presente em mais de 3 mil municípios do país, ofertando um leque de dezenas de cursos de Educação profissional de 200 horas ou mais, tendo alcançado mais de um milhão de alunos matriculados, com perfil de população pobre.

Ademais, essas ferramentas tem tido papel auxiliar no processo de decisão sobre localização de construção de equipamentos públicos e alocação de equipes. As soluções implementadas permitiram que o Ministério dos Esportes pudesse utilizar a solução para classificar por ordem de prioridade equipamentos públicos para práticas de esportes pelo Brasil. O problema era selecionar as propostas enviadas pelos municípios para construção de unidades esportivas, usando como critério de priorização a proximidade com os bolsões de pobreza e a demanda demográfica dos serviços (presença de crianças e jovens). Eram mais de 500 unidades a selecionar, inclusive dentro de um mesmo município. Como comparar a relevância da implantação em um bairro de um município do Nordeste com de outro bairro de outro município

da Região Sul? Com a possibilidade de geolocalização de cada unidade a ser implantada pelo Ministério dos Esportes e com os diagnósticos sócio-territoriais de 1, 2 e 5 quilômetros sobre cada unidade que o IDV/MOPS permitem foi possível comparar propostas de implantação de unidades de esportes em bairros de cada município. Como desenvolvimento de uma funcionalidade adicional - método multicritério de classificação por preferência ponderado (Promethee)- foi possível apresentar as prioridades de implantação dos centros esportivos ao Ministério.

A ferramenta despertou também o interesse do Ministério da Saúde e da Secretaria Nacional de Habitação para uso na alocação de equipes do Programa Mais Médicos e no registro dos empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida, pela facilidade de uso e clareza na disponibilidade das informações e análise do perfil da população no entorno dos equipamentos

A ferramenta desenvolvida tem permitido orientar decisões críticas na operação de ações do Plano Brasil Sem Miséria. Com alguma sofisticação tecnológica, mas sobretudo agilidade na sua implementação, os técnicos e gestores municipais tem feito um uso bastante interessante e efetivo das duas aplicações – IDV e MOPS- permitindo, de um lado, identificar os bolsões de concentração da população mais pobre nos municípios e, de outro, prestar informações aos mesmos de como acessar seus direitos a programas sociais e oportunidades de inserção e mobilidade no mercado de trabalho.

Enfim, trata-se as aplicações IDV e MOPS são dois bons exemplos de como a gestão pública tem requerido instrumentos de gestão, monitoramento e avaliação para suas Políticas e programas, no sentido preconizado em Jannuzzi (2013) , e também de como a Gestão da Informação no Setor Público pode impactar positivamente nas ações finalísticas nos municípios brasileiros, desde que adequados aos recursos computacionais e pessoal disponíveis pelo país.

## Referências bibliográficas

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Plano Brasil Sem Miséria**. Brasília, 2011.

BRASILEIRO, C.E. et al. Ferramentas de georreferenciamento contribuindo para a avaliação de ações do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Boletim de Estatísticas Públicas**, São Paulo, n.7, p.117-127, 2011.

JANNUZZI,P.M. Sistema de Monitoramento e Avaliação de Programas Sociais: revisitando mitos e recolocando premissas para sua maior efetividade na gestão. **Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação**, v. 1, p. 4-27, 2013.