

## 1. CONTEXTO

## 2. NÍVEIS DE MONITORAMENTO

- 2.1 Monitoramento dos macrorresultados
- 2.2 Monitoramento das ações que compõem o Plano
  - a) Salas de situação
  - b) Identificação orçamentária das ações
  - c) Cruzamentos de bases de dados
- 2.3 Monitoramento da trajetória das famílias

## 3. FERRAMENTAS DE MONITORAMENTO

Quadro: Principais ferramentas de monitoramento do Brasil sem Miséria

- 3.1 Portal Brasil sem Miséria no seu Município  
Aspectos operacionais da construção do portal
- 3.2 Portal Brasil sem Miséria no seu Estado  
Painel de monitoramento

## CONTEXTO

O Plano Brasil sem Miséria entende a pobreza como um fenômeno de natureza multidimensional. Além de insuficiência de renda, ela se manifesta também na forma de insegurança alimentar e nutricional, baixa escolaridade, pouca qualificação profissional, fragilidade de inserção no mundo do trabalho, acesso precário a água, energia elétrica, serviços de saúde e moradia, entre outras privações.

A superação da pobreza requer, portanto, a ação intersetorial do Estado. Para isso é necessária a atuação concertada de uma grande quantidade de parceiros, de vários setores. Ao todo são 15 ministérios<sup>1</sup> envolvidos no Brasil sem Miséria, além de muitos outros órgãos e entidades da administração direta e indireta, do setor privado e do terceiro setor — todos sob a coordenação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Esses parceiros desenvolvem as cerca de 100 ações que compõem o Plano, distribuídas em três grandes eixos de atuação:

<sup>1</sup> Além do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (coordenador), fazem parte do Plano as pastas de: Agricultura, Cidades, Desenvolvimento Agrário, Indústria e Comércio Exterior, Educação, Fazenda, Integração Nacional, Meio Ambiente, Minas e Energia, Pesca, Planejamento, Previdência Social, Saúde, Trabalho, Direitos Humanos, Igualdade Racial, Políticas para Mulheres, Relações Institucionais, Assuntos Estratégicos, Secretaria-Geral e Casa Civil da Presidência.

- » **Garantia de renda**, com programas relativos às transferências monetárias para alívio imediato da situação de extrema pobreza, complementando a renda das famílias;
- » **Inclusão produtiva**, com oferta de oportunidades de qualificação profissional, ocupação e renda, por meio de estratégias específicas para o campo e para a cidade;
- » **Acesso a serviços**, para provimento, ampliação e aprimoramento de serviços públicos, de modo a melhorar as condições de vida, promovendo a cidadania e rompendo o ciclo intergeracional de reprodução da pobreza.

O Plano Brasil sem Miséria não se limita a colocar todos os programas desses três eixos e os parceiros envolvidos sob um mesmo guarda-chuva. Há um trabalho verdadeiramente intersectorial, que aproveita sinergias entre os programas, de modo a poupar recursos do governo e a facilitar o acesso da população atendida a várias ações simultaneamente.

Ressalte-se que, dadas a dimensão territorial do país, as grandes diferenças entre as regiões e a diversidade da população, um esforço da magnitude do Brasil sem Miséria jamais se sustentaria sem contar com uma grande pactuação federativa, que tem o engajamento dos 26 estados, do Distrito Federal e dos municípios brasileiros.

Tudo isso torna o Plano uma iniciativa abrangente, como convém a uma estratégia nacional de superação da pobreza, mas coloca desafios enormes do ponto de vista da coordenação intersectorial e federativa das ações (temas tratados em textos anteriores desta série) e do monitoramento das ações em todo o território. Este texto trata especificamente do monitoramento, atividade nada trivial numa iniciativa da magnitude do Brasil sem Miséria, e que requereu o desenvolvimento de arranjos institucionais e ferramentas adequados à natureza intersectorial e federativa do Plano.

Em primeiro lugar, o texto aborda os três níveis de monitoramento do Brasil sem Miséria — monitoramento dos macrorresultados, dos resultados das ações e das trajetórias das famílias. No caso do monitoramento das ações, há informações sobre três formas de monitoramento que se complementam: salas de situação, marcação orçamentária e cruzamentos de bases de dados.

## 2. NÍVEIS DE MONITORAMENTO

Há três grandes níveis de monitoramento no Plano Brasil sem Miséria. O primeiro deles diz respeito aos macrorresultados em termos de redução da pobreza e da extrema pobreza. O segundo é relativo aos resultados de cada uma das ações que fazem parte do Plano. E o terceiro é o monitoramento da trajetória individualizada das famílias que compõem o público do Brasil sem Miséria.

### 2.1 Monitoramento dos macrorresultados

O monitoramento dos macrorresultados em termos de redução da pobreza e da extrema pobreza se dá, principalmente, por meio da análise de informações provenientes da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). A Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) e o Censo Demográfico também são fontes importantes, mas não permitem o acompanhamento ano a ano como a PNAD.

Por se tratar de uma estratégia multidimensional, o Brasil sem Miséria, além de acompanhar a macrotrajetória da pobreza do ponto de vista da renda (unidimensional), utiliza também medidas multidimensionais, de modo a observar o efeito combinado das políticas de várias áreas.

Uma das medidas multidimensionais acompanhadas é referenciada em metodologia do Banco Mundial, que envolve renda e dimensões não-monetárias da pobreza — incluindo educação, serviços básicos, moradia, condições de vida e acesso a bens. Outra metodologia observada é a do Índice Multidimensional de Pobreza (IMP), usado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) em seu Relatório de Desenvolvimento Humano. O IMP leva em conta múltiplas privações em três dimensões — educação, saúde e padrão de vida (sem incluir renda).

Outra fonte relevante para o monitoramento “macro” são os dados administrativos proporcionados pelo Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, tanto do ponto de vista da renda quanto de outras dimensões da pobreza (mais informações sobre o Cadastro Único em textos sobre o assunto publicados em <https://wwp.org.br/pt-br/cadastro-unico-0>).

## 2.2 Monitoramento das ações que compõem o Plano

A gestão do dia-a-dia do Plano Brasil sem Miséria é feita pela Secretaria Extraordinária para Superação da Extrema Pobreza (Sesep), estrutura criada no MDS para tal finalidade. Existem instâncias decisórias acima do MDS, incluindo um Comitê Gestor e um Grupo Executivo compostos pelos titulares dos ministérios envolvidos no Plano. Já o Grupo Interministerial de Acompanhamento é composto por outros representantes dos ministérios parceiros, que não são os titulares das pastas, e seu objetivo é a consolidação das ações, a definição das metas e o acompanhamento dos resultados de implementação e execução. A Sesep faz prestações de contas consolidadas a todas essas instâncias semestralmente.

Quando entraram no Brasil sem Miséria, as instituições parceiras já contavam com mecanismos próprios de monitoramento de suas ações. Não interessava ao Plano duplicar arranjos de monitoramento, mas acompanhar de perto a evolução das ações a partir de 2011, sob a ótica da pobreza, cotejando os resultados com metas de implementação, expansão, qualificação e articulação de iniciativas participantes do Brasil sem Miséria.

Esse acompanhamento rotineiro é feito pela Sesep de maneira intensiva nas salas de situação e também com base no acompanhamento da evolução das ações do Brasil sem Miséria no âmbito do orçamento federal e nos cruzamentos do Cadastro Único com outros registros administrativos.

### a) Salas de situação

Para monitorar as ações do Plano Brasil sem Miséria em articulação com as demais áreas de atividade do governo federal, a Sesep estabeleceu salas de situação temáticas, com reuniões periódicas das quais participam representantes dos diversos parceiros envolvidos.

---

## Inspiração do PAC

O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) é um plano do governo federal que visa estimular o crescimento da economia brasileira, através do investimento em obras de infraestrutura como portos, rodovias, aeroportos, redes de esgoto, geração de energia, hidrovias e ferrovias. Por também se tratar de uma grande estratégia intersetorial, o Plano Brasil sem Miséria se inspirou na experiência do PAC, que utiliza como um de seus mecanismos de monitoramento as salas de situação, constituídas por grupos de servidores designados para acompanhar as ações de um determinado setor. Cada sala faz o monitoramento de cronogramas físico e financeiro das ações, para assegurar prazos e resultados e para gerenciar restrições que possam afetar o desempenho. No PAC, as salas de situação fazem o acompanhamento dos diversos estágios de uma obra, até a sua conclusão. O monitoramento constante revela eventuais problemas que devem ser resolvidos para manter o ritmo da execução. Assim, a sala de situação funciona como um centro de gestão de situações críticas e subsidia a tomada de decisões.

---

As salas de situação — cada uma relativa a uma área, e composta por uma equipe intersetorial diferente — permitem o acompanhamento detalhado das ações, com levantamento de restrições, atrasos, possíveis riscos e resultados alcançados. As reuniões podem ser mensais ou bimestrais, dependendo da ação, e as informações coletadas subsidiam decisões tomadas no Plano.

O monitoramento gerencial das ações do Brasil sem Miséria obedece ao seguinte fluxo de informações: os ministérios setoriais recebem as informações acerca das ações, enviadas pelos executores; avaliam sua consistência e consolidam-nas; e, enfim, transmitem essas informações ao MDS e aos demais ministérios nas salas de situação.

Inicialmente o Brasil sem Miséria trabalhou com 13 salas de situação<sup>2</sup>. Alguns programas, contudo, prescindiram da constituição dessas salas, ou por já estarem totalmente voltados ao público em situação de pobreza, como no caso do Bolsa Família, ou porque foi possível organizar o monitoramento em contatos bilaterais, sem a necessidade de reunir diversos parceiros para viabilizar as ações, como ocorreu com o Luz para Todos.

Com o passar do tempo e a maturação do Plano foi possível estabelecer algumas rotinas automatizadas de monitoramento. Esse avanço, aliado a bons resultados obtidos em reuniões bilaterais, fez com que algumas salas de situação deixassem de ser necessárias, como ocorreu com as de educação, saúde e assistência social.

2 Alfabetização e educação em tempo integral, assistência social, Ação Brasil Carinhoso, economia solidária, empreendedorismo, qualificação profissional, saúde, Programa Água para Todos, apoio a produção e comercialização (agricultura familiar), assentados e acampados, povos indígenas e Programa Bolsa Verde.

## b) Identificação orçamentária das ações

O Plano Orçamentário (PO) é uma identificação orçamentária de caráter gerencial que permite agregar diferentes ações sob um mesmo marcador no orçamento federal. Isso facilita a consolidação das informações financeiras de planejamento e execução de iniciativas cuja execução se dá por diversos órgãos, mas que requerem monitoramento centralizado, como é o caso do Brasil sem Miséria.

Para aumentar a eficiência no monitoramento das ações do ponto de vista orçamentário, foi criado um Plano Orçamentário específico intitulado “Brasil sem Miséria”, que envolve ações de vários órgãos. O uso do indicador orçamentário possibilita o acompanhamento das ações do PO desde a proposta encaminhada pelos órgãos responsáveis até a execução das despesas.

Além de padronizar a marcação, evitando que diferentes órgãos recorressem a formas distintas de destacar suas ações como integrantes do Brasil sem Miséria, a identificação por Plano Orçamentário permite reconhecer automaticamente pedidos de inclusão, exclusão ou alteração no valor orçamentário de ações identificadas com o marcador “Brasil sem Miséria”.

Note-se que nem todas as ações que fazem parte do Brasil sem Miséria estão assim identificadas no orçamento. Isso porque, dado o caráter universal de algumas delas, devem cobrir toda a população que busca pelos serviços, o que já inclui o público em extrema pobreza (haja ou não um componente desenhado especificamente para esse público na ação). É o caso das ações de saúde e educação. Por outro lado, há programas que constam do orçamento como parte do Brasil sem Miséria ainda que nem todo o seu público seja o de extrema pobreza. É o caso do Bolsa Família, que atende famílias pobres e extremamente pobres (porque o Brasil sem Miséria não se limita à população em extrema pobreza).

O orçamento aqui mencionado refere-se ao governo federal, portanto não inclui valores empregados por estados, municípios e outros parceiros do Brasil sem Miséria.

## c) Cruzamentos de bases de dados

Uma outra forma de monitorar as ações do Brasil sem Miséria, neste caso no que diz respeito a sua focalização no público mais pobre, é o cruzamento da base de dados do Cadastro Único com as bases de outros registros administrativos. Um exemplo são as ligações de energia elétrica para famílias no campo feitas no âmbito do Programa Luz para Todos, do Ministério de Minas e Energia. O cruzamento entre as bases de dados das concessionárias de energia elétrica (responsáveis pela execução do programa) e a base do Cadastro Único vem permitindo verificar que o programa está realmente chegando às famílias mais pobres do país. Procedimento semelhante ocorre entre o Cadastro Único e outros programas, como o Minha Casa Minha Vida (habitação popular) e programas de microcrédito produtivo orientado.

---

### Divulgação de resultados

O monitoramento das ações que compõem o Brasil sem Miséria permite que o MDS divulgue semestralmente resultados nacionais consolidados, em publicações chamadas *Cadernos de Resultados*. Isso facilita o monitoramento do Plano pelos parceiros e pelo público em geral. Há também boletins eletrônicos de notícias enviados mensalmente aos parceiros do Plano e aos interessados no assunto.

---

### 2.3 Monitoramento da trajetória das famílias

Além de proporcionar informações sobre macrorresultados em termos de diminuição da pobreza e de permitir avaliações sobre a focalização das ações do Brasil sem Miséria, o Cadastro Único também possibilita o monitoramento da trajetória de cada família registrada em seu sistema.

O Cadastro Único provê dados completos sobre cada uma das famílias registradas, atualizados no máximo a cada dois anos, permitindo saber quem são, onde moram, o perfil educacional de cada um dos membros das famílias, seu trabalho e renda, as características dos seus domicílios e muitas outras informações. A partir desses dados, vários programas voltados ao público mais pobre fazem a identificação de público-alvo e a seleção de seus participantes.

A ampla gama de informações sobre as famílias no Cadastro Único permite monitorar, por um lado, a quais programas elas têm ou tiveram acesso, e por outro, como isso repercutiu em suas condições de vida, como as de moradia e educação. É possível observar se houve acesso simultâneo a vários programas e o efeito que isso teve na trajetória da família.

## 3. FERRAMENTAS DE MONITORAMENTO

A estratégia de monitoramento do Plano Brasil Sem Miséria foi concebida para atender diferentes públicos. Por isso, foi identificada a necessidade de diferentes aplicações para a sistematização dos indicadores. Gestores dos três níveis do governo, academia, imprensa, sociedade civil organizada e o cidadão comum são contemplados enquanto público usuário dos indicadores de monitoramento constantes das ferramentas informatizadas de monitoramento do Plano.

O quadro abaixo apresenta de forma breve as principais ferramentas informatizadas de monitoramento utilizadas no Plano Brasil sem Miséria, suas funções e os públicos a que se destinam.

**Principais ferramentas de monitoramento do Brasil sem Miséria**

FERRAMENTA	FUNÇÃO	PRINCIPAIS USUÁRIOS	DETALHAMENTO
Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal	Monitoramento de macrorresultados		Ver materiais sobre o Cadastro Único disponíveis no sítio do WWP
	Monitoramento da focalização de ações específicas	gestores federais, estaduais e municipais	
MONIB - Painel de Monitoramento do Brasil sem Miséria	Monitoramento da trajetória das famílias		
	Monitoramento de macrorresultados	coordenação nacional do Plano	Painéis de indicadores-chave atualizados periodicamente
Portais Brasil sem Miséria no seu Estado e no seu Município	Monitoramento de ações específicas em nível nacional, regional e estadual	academia, imprensa, sociedade civil organizada e cidadãos	
	Monitoramento de ações específicas em nível estadual e municipal	gestores municipais e estaduais	Ver detalhamento abaixo, neste mesmo documento
		coordenação nacional do Plano	
		academia, imprensa, sociedade civil organizada e cidadãos	

Dada a importância do engajamento dos estados e municípios para o sucesso do Brasil sem Miséria, o destaque neste texto é para as ferramentas desenvolvidas especialmente para eles.

### 3.1 Portal Brasil sem Miséria no seu Município

[www.brasilemmiseria.gov.br/municipios](http://www.brasilemmiseria.gov.br/municipios)

O sucesso do Plano Brasil Sem Miséria depende em larga medida do alinhamento de políticas entre os governos federal, estaduais e municipais. Juntos, os esforços dos três entes federativos têm impacto muito maior do que fragmentados. Ganha-se em escala, em custos e em coerência. Além disso, é “na ponta” que os gestores podem lidar melhor com as diversas formas em que a pobreza se manifesta nas diferentes partes do país.

Para que as prefeituras pudessem acompanhar a evolução do Brasil sem Miséria em seus territórios, o MDS desenvolveu uma ferramenta com as principais informações sobre o andamento das ações do Plano em cada um dos 5.570 municípios do país, organizando dados de diversas fontes em um mesmo ambiente virtual.

Atualizados bimestralmente, os Relatórios Brasil sem Miséria no seu Município, boletins individualizados para cada cidade, dispõem de conteúdos analíticos textuais e gráficos, proporcionando um poderoso instrumento para retratar a realidade municipal. A consolidação de informações de diversas fontes num único relatório — simples, amigável, completo e acessível — facilita à gestão local o monitoramento e o direcionamento de investimentos para áreas com mais carências. E, por ser de acesso livre, a ferramenta também contribuiu para a transparência das ações governamentais, permitindo ao cidadão conferir e fiscalizar o andamento das políticas.

Inicialmente pensou-se em organizar o relatório no formato de tabelas. Mas muitos usuários nos municípios poderiam não entender o que estava por trás dos números. Por isso, optou-se por organizar um relatório com textos curtos, que deixam claros quais são os programas abordados e seus principais indicadores. Em muitos casos, o relatório permite cotejar os resultados da cidade com médias nacionais, com dicas sobre quais medidas tomar quando os resultados estão aquém das expectativas.

Caso o gestor municipal não saiba como funcionam as iniciativas do Brasil sem Miséria mencionadas no relatório pode acessar, no mesmo portal, fichas informativas sobre o Plano e sobre cada um de seus principais programas. As fichas incluem explicações sobre os objetivos e o funcionamento dos programas, seu público-alvo e critérios de participação, as formas de adesão do município ao programa e modos de proporcionar ou melhorar a oferta no município.

---

### Aspectos operacionais da construção do portal

Os dados e indicadores que compõem o Relatório Brasil sem Miséria no seu Município e o painel de monitoramento do portal ficam armazenados em um amplo banco de dados do MDS. Ele conta com informações de nível nacional, regional e municipal, e utiliza uma metodologia de extração, geração e carga de indicadores que permite interação acessível e amigável, facilitando as rotinas de alimentação do banco e tornando mais eficiente a análise de conteúdo.

O banco de dados conta com mais de 70 indicadores e variáveis provenientes de pelo menos 20 fontes oficiais diferentes, que coletam os dados e repassam-nos ao MDS para sistematização e divulgação com atualizações bimestrais.

Para juntar informações atualizadas periodicamente em documentos customizados para cada um dos municípios brasileiros, a Sesep contou com a experiência da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (Sagi), também do MDS. A capacidade da Sagi de operar enormes bancos de dados, agregando e desagregando informações de acordo com as necessidades da gestão do MDS, foi fundamental para viabilizar o portal.

Para que a ferramenta seja atualizada a contento foram estabelecidos fluxos de dados e indicadores a serem carregados. Alguns fluxos, que envolvem secretarias finalísticas do MDS, já ocorriam. Outros, referentes a programas executados por outros ministérios, são coordenados pela Sesep, que os envia mensalmente à Sagi para serem tratados de maneira a gerar indicadores que alimentarão o banco de dados.

---

### 3.2 Portal Brasil sem Miséria no seu Estado

[www.brasilsemmiseria.gov.br/estados](http://www.brasilsemmiseria.gov.br/estados)

Após o lançamento do Portal Brasil sem Miséria no seu Município, secretários e outros gestores estaduais relataram a importância do instrumento para seu trabalho. Mas, principalmente nos casos de estados com um grande número de cidades, reclamavam da dificuldade de ter que consultar centenas de relatórios municipais, um a um, para montarem um panorama estadual.

A decisão de montar um portal para os estados, também desenvolvido em parceria pela Sesep e a Sagi, foi resultado dessas demandas de interlocutores do Brasil sem Miséria. No novo portal, como no dos municípios, há informações customizadas consolidadas para cada estado, atualizadas bimestralmente. Mas, para que seja possível avaliar com mais agilidade a situação município a município, há planilhas com os dados dos principais programas, desagregados por cidade. Isso permite cotejar resultados entre as cidades, elaborar diagnósticos regionalizados e planejar a gestão das ações no território estadual.

Ambos os portais (estados e municípios) mostraram-se relevantes como instrumentos de apoio à tomada de decisão. Ampliaram o potencial e a capacidade da gestão pública para transformar a situação social no território, municiando os gestores de informações funda-



mentais para o cumprimento dos compromissos de superação da pobreza. Ao gerente de processos operacionais básicos está disponível a informação essencial para o bom desempenho das atividades. Ao gestor mais estratégico estão disponíveis indicadores que permitem acompanhar os macroprocessos.

---

### **Painel de Monitoramento**

Posteriormente, foi desenvolvido e incluído nos portais o Painel de Monitoramento, uma evolução em relação aos relatórios porque permite não só observar os resultados atuais dos programas, mas também sua evolução ao longo do tempo. A visualização de séries históricas de indicadores do Plano abre espaço para diagnósticos mais precisos, permitindo inclusive detectar eventuais empecilhos à evolução das ações, possibilitando o aprimoramento das iniciativas em nível local, o acompanhamento e o planejamento de melhor qualidade. Alimentado pelo mesmo banco de dados usado nos relatórios dos portais, o *Painel Monitoramento* permite também comparações dos dados do município com os do seu estado, da região e do país.

---