

ESTUDO TÉCNICO

N.º 09/2014

Pobreza multidimensional: subsídios para
discussão à luz do MPI/OPHI

MDS

SAGI

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME

SECRETARIA DE AVALIAÇÃO E GESTÃO DA INFORMAÇÃO

Estudo Técnico

No. 09/2014

Pobreza Multidimensional: subsídios para discussão à luz do MPI/OPHI

Técnico responsável

Alexander Cambraia N. Vaz

Revisão

Paulo de Martino Jannuzzi

Marconi Fernandes de Sousa

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 de 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 no Cadernos de Estudos, Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação (RBMA) ou outra revista técnica-científica, para alcançar públicos mais abrangentes.

Palavras-chave: *índices multidimensionais; avaliação de impacto; políticas públicas*

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

Secretário de Avaliação e Gestão da Informação

Paulo de Martino Jannuzzi

Secretária Adjunta

Paula Montagner

APRESENTAÇÃO

Este texto discorre sobre as dificuldades teórico-analíticas de operacionalização da pobreza e sua construção social no âmbito das políticas públicas, com ênfase nas experiências de abordagens de pobreza multidimensional e os métodos de mensuração apreendidos em diferentes indicadores sintéticos. Traz-se subsídios de natureza conceitual e análises empíricas de indicadores de pobreza multidimensional existentes, exemplificando-os para México e Brasil, e analisando-as na capacidade de captação dos efeitos das políticas sociais, em especial aquelas operadas pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

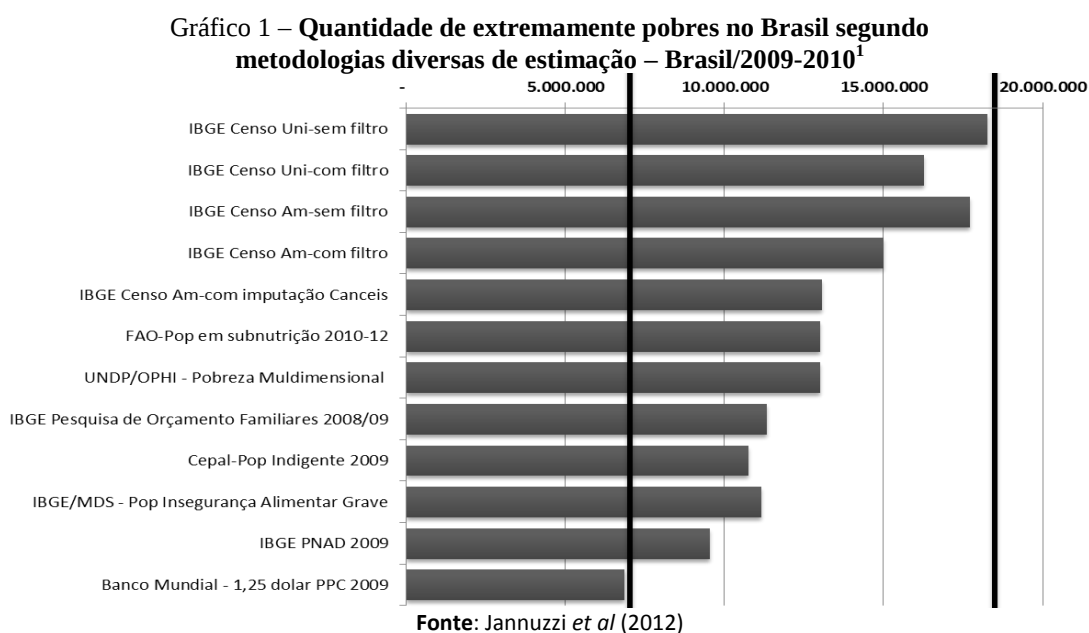
1. Introdução

A compreensão do fenômeno da pobreza vem se complexificando ao longo especialmente das últimas décadas. Para além da situação monetária, a condição de pobre vem se associando às condições que conformam e determinam o caráter e a vida dos indivíduos de uma forma geral. Isto é, a pobreza vem se referindo cada vez mais não apenas ao aproveitamento de capacidades nas sociedades, como no caso das abordagens clássicas (Sen, 1998), mas nas condições sociais e de base que pré-determinam o potencial dos indivíduos de se apropriarem ou não dessas capacidades, ainda que “disponíveis” em boa quantidade e qualidade no tecido social.

O texto está dividido em quatro seções, para além dessa breve introdução. A primeira seção se dedica à análise teórico-analítica das dificuldades de mensuração da pobreza desde uma perspectiva eminentemente absoluta, até a necessidade de adoção de parâmetros multidimensionais para tanto. A segunda seção se ocupa de discutir os principais aspectos ligados a uma concepção multidimensional de pobreza, analisando-se o indicador de pobreza multidimensional, doravante MPI (Multidimensional Poverty Index), atualmente adotado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), desenvolvido em parceria com a Oxford Poverty & Human Development Initiative (OPHI). Na seção seguinte, a terceira, apresenta-se as dificuldades de operacionalização e os resultados de cálculo do indicador para o Brasil, tomando-se por base a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD/IBGE), anos 2004, 2006, 2011 e 2012. Na última seção são delineadas as considerações finais apresentando apontamentos e críticas acerca de questões específicas da pobreza no Brasil que não estão abordadas na proposta adota pela OPHI.

2. A pobreza como fenômeno multidimensional

Analiticamente, a dificuldade em mensurar a pobreza e estabelecer parâmetros de comparação entre diferentes contextos econômicos remete, antes, à necessidade de delinear um indicador de pobreza absoluta. O acesso aos itens fundamentais para a reprodução material (podendo ter pesos diferenciados entre si) pode estabelecer dois limites: o da pobreza extrema e o da pobreza. Pobreza extrema e pobreza podem ser situadas de maneira relativa, expressando assim o percentual de indivíduos ou domicílios abaixo de seus limites, mensurando a incidência da população nesses dois quesitos. A aparente facilidade trazida à baila através da utilização dessa metodologia, deve ser tratada, não obstante, como facilidade aparente. Na realidade, se pegarmos apenas o caso do Brasil, por exemplo, notamos que, mesmo adotando um padrão conceitual de pobreza focado estritamente na renda, existem dificuldades significativas do ponto de vista metodológico. Uma das principais questões se refere, por exemplo, à fonte de dados utilizada (Gráfico 1).



Como discutido em Jannuzzi *et al* (2012), dependendo da fonte de dados utilizada e, em especial, do conceito adotado, obtém-se, inevitavelmente, diferentes quantidades de indivíduos passíveis de classificação como extremamente pobres², em um intervalo de 7

¹ No gráfico, “Censo uni” refere-se aos dados do censo para o universo, enquanto “Censo am” refere-se aos dados do censo para a amostra.

² Se compararmos, por exemplo, apenas as pesquisas elaboradas por um mesmo órgão estatístico, que é o IBGE, sendo o Censo Demográfico 2010 e a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios de 2009, essa lógica fica clara. Ao considerarmos, sem qualquer tipo de filtro, a variável classificadora de renda no Censo 2010, obtemos o total de quase 20 milhões de indivíduos em extrema pobreza. Já no caso da PNAD 2009, considerando a mesma variável, temos o total de pouco mais de 9 milhões de indivíduos nessa situação. Com a diferença, portanto, de apenas 1 ano, temos uma contagem de extremamente pobres significativamente diferente entre ambas as pesquisas.

milhões a quase 20 milhões. Essas diferenças observadas nos dados, através de conceitos e fontes distintas, passam a clara mensagem de que a própria condição de pobreza pode variar em grau, intensidade e tipo, especialmente em função de contextos sócio demográficos e subconjuntos populacionais específicos. Isso implica reconhecer que, por exemplo, determinados contextos podem “conviver” com sobreposições de pobreza. A pobreza, portanto, não depende exclusivamente da renda, o que requer dos agentes interventores a capacidade de desenhar políticas que efetivamente levem em consideração essas diferenciações e o seu caráter multicausal.

Considerar a pobreza em sua forma estritamente monetária pode não contemplar as suas várias dimensões (que não sejam as relacionadas à renda e ao consumo) e outras formas possíveis de mensuração, sendo necessária a construção de outros instrumentos de análise. Afinal, se os critérios para definição da condição de pobre variaram, também devem variar, sugere-se, as ações e políticas destinadas ao seu tratamento. A cada definição específica da categoria, devem corresponder estratégias diferenciadas de intervenção, especialmente porque elementos diversos são tomados como base da condição de pobre.

Porém, perceber a pobreza como um fenômeno multidimensional inevitavelmente leva a uma série de problemas de cunho verdadeiramente filosófico: quais são as capacidades que, quando ausentes, levam a pessoa a uma situação de vulnerabilidade? Como podemos selecioná-las de forma concisa e sistemática? Que capacidades –quando ausentes– afetam mais diretamente a vida e o bem-estar de um indivíduo? A necessidade de uma abordagem mais ampla sobre a medição da pobreza, contemplando enfoques de perspectivas de direitos básicos, de cidadania e do desenvolvimento humano, vem fomentando a proposição de metodologias que expressem as capacidades ou suas privações.

Considerando, por exemplo, as circunstâncias socioeconômicas e infraestruturais dos municípios brasileiros, não é difícil imaginar que diferentes indivíduos podem ser afetados por condições de pobreza diferenciadas, que podem ainda variar em intensidade dentro de um mesmo município. Apenas entre 1991 e 2005, a taxa média de urbanização do país passou de 75,6% em 1991 para 82,8% em 2005 (Tabela 1). Este processo tem se intensificado para todas as regiões. No Norte, por exemplo, vemos que a taxa de urbanização “pulou” de 59,1% em 1991 para 74,4% em 2005. Este percentual é relativamente semelhante àquele observado para o Nordeste. Até mesmo a região Sudeste, já considerada a mais populosa, industrializada e desenvolvida do país, observou um crescimento urbanístico relevante, de 3,8% nestes 14 anos. Em números absolutos, este crescimento da taxa de urbanização quer dizer que, ao

longo do tempo, geralmente por um processo de êxodo rural, milhões e milhões de brasileiros tem se mudado para as cidades, estabelecendo moradia e seu lugar de vivência (Vaz, 2009).

Tabela 1 - Evolução do grau de urbanização Brasil

Regiões do Brasil	Anos			
	1991	2000	2005	2011
Brasil	75,6	81,3	82,8	84,9
Norte	59,1	69,9	74,4	74,6
Nordeste	60,7	69,1	70,8	73,6
Sudeste	88,0	90,5	91,8	93,4
Sul	74,1	80,9	82,5	85,1
Centro-Oeste	81,3	86,7	86,0	90,8

Fonte: IBGE – Censo 1991, 2000; PNAD 2005, 2011

Não obstante esse crescimento significativo das taxas de urbanização no país, é possível dizer, pelo menos no caso do Brasil, que o crescimento dos centros urbanos de uma forma geral não foi acompanhado de políticas de planejamento específicas que o disciplinassem. Este fenômeno se origina, dentre outros fatores, no estabelecimento de um Código Civil no ano de 1916 dirigido, basicamente, a uma sociedade de caráter rural e que não foi capaz de prover instrumentos e determinações legais adequadas que subsidiassem o estabelecimento de políticas urbanas à medida que o país se modernizava. Isto é, embora, como visto, as taxas de urbanização tenham evoluído de maneira significativa, em poucos lugares o poder público, ou os gestores públicos de uma forma geral, empreenderam estudos sistemáticos e sérios a respeito dos vários tipos de impactos possíveis decorrentes da urbanização e meios para tratá-los, isto é, meios efetivos, eficientes e eficazes de empreender intervenções públicas de certo necessárias.

As condições urbanas das cidades brasileiras, assim, acabaram por redundar naquilo que se convencionou chamar de “exclusão territorial” (Avritzer e Vaz, 2008). Esse é um quadro que consiste em dois tipos de situação. Em primeiro lugar, uma desigualdade efetiva de determinadas regiões da cidade em relação a outras no tocante ao acesso a bens e serviços, i.e. infraestrutura urbana, saneamento básico e áreas de esporte e lazer. Em segundo lugar (e como consequência desse primeiro ponto), um tipo de exclusão que afeta públicos específicos, como idosos, mulheres e o público criança e adolescente, no que tange ao acesso a bens e serviços que lhes seriam especialmente benéficos. Mesmo nos poucos casos de planejamento efetivo de centros urbanos no país, não se observa projetos que foram capazes e/ou mesmo desenhados de forma a congregar espaço para a população pobre (Soares, 2010).

Fenômenos como esse de exclusão territorial observados no caso do Brasil colocam em perspectiva as limitações de indicadores de pobreza baseados exclusivamente na renda. A dificuldade em operacionalizar um indicador multidimensional para qualquer sociedade, sob a perspectiva de direitos mínimos que devem ser assegurados, decorre sobretudo do entendimento do significado de quais seriam esses direitos e sua apreensão enquanto dimensão de necessidades básicas insatisfeitas. Tarefa, portanto, passível de consideração no mínimo complexa do ponto de vista da operacionalização de indicadores capazes de refletir o fenômeno em ferramentas provedoras de aporte à ação governamental na garantia e manutenção desses direitos. Como elaborar um indicador nesse sentido? Quais as variáveis que deveriam ser consideradas? Em função de quais necessidades? Essas variáveis seriam as mesmas para todos os tipos de contextos e sociedades? Por quê?

3. Aspectos metodológicos da pobreza multidimensional

A principal questão que norteia o presente trabalho concerne aos desafios imputados à gestão pública advindos da multidimensionalidade do fenômeno da pobreza e as questões expressas acima são capazes de elucidar de maneira significativa as dificuldades envolvidas nesse processo. Segundo Feres e Villatoro (2013), as metodologias para computação de índices de pobreza multidimensional podem ser agrupadas em dois conjuntos:

- a) Estratégias empíricas, utilizando-se de técnicas multivariadas: visa reduzir a variabilidade das respostas de um conjunto de indicadores a um número menor de dimensões;
- b) Metodologias orientadas por axiomas: índices multidimensionais de um conjunto de propriedades desejáveis.

Os autores afirmam que um indicador de pobreza multidimensional contemplaria três aspectos: 1) seleção das dimensões; 2) definição de padrões mínimos para as dimensões; e 3) agregação das dimensões em um índice. A agregação apresenta relações entre as dimensões, podendo estabelecer que o indivíduo apresenta privação em ao menos uma dimensão, como no índice de necessidades básicas insatisfeitas (NBI) para a América Latina (década de 1980).

Lidando com uma série de formas de mensuração diferentes, uma importância inicial é estabelecer um padrão de notação que produza resultados comparáveis. O MPI, atualmente adotado pelo PNUD para comparação internacional da situação dos países em termos de pobreza multidimensional, é um dos exemplos mais recentes nesse sentido. O Índice foi elaborado pela *Oxford Poverty & Human Development Initiative* no âmbito dos chamados Objetivos do Milênio, da Organização das Nações Unidas (ONU), conforme proposta da Reunião de Cúpula do Milênio de eliminação da extrema pobreza de todos os países.

Atualmente vem sendo adotado como um indicador capaz de perpassar, sugere-se, a linha de corte monetária como parâmetro unitário de avaliação e definição de suas bases³.

O índice estruturado pela OPHI apresenta esse foco metodológico em dimensões não estritamente econômicas do desempenho de um país, propondo uma base de indicadores mais abrangente que a do NBI, ou mesmo, vale dizer, do IDH. Abarca questões que perpassam diversos temas e fatores impactantes na realidade social de um país, como escolaridade, saúde e saneamento básico (Quadro 1).

Quadro 1 - Tipologia do índice de pobreza multidimensional – OPHI/PNUD (2010)

Indicadores Específicos	A pessoa está privada se:	Peso Relativo
Anos de escolaridade completados	• Nenhum membro do domicílio completou cinco anos de ensino	1/6
Frequência à escola das crianças	• Pelo menos uma criança em idade escolar (até 8º ano) não matriculada	1/6
Nutrição	• Pelo menos um membro da casa está desnutrido	1/6
Mortalidade infantil	• Uma ou mais crianças do domicílio morreram	1/6
Eletricidade	• Não há eletricidade	1/18
Saneamento	• Não há saneamento adequado	1/18
Água	• Não há acesso à água potável	1/18
Piso	• Mora em casa com piso de terra	1/18
Combustível para cozinhar	• Usa combustível "contaminante" (esterco, lenha ou carvão) para cozinhar	1/18
Bens	• Não tem carro, caminhão ou veículo motorizado e possui um dos seguintes bens: bicicleta, moto, rádio, refrigerador, telefone ou televisão	1/18

Fonte: Alkire y Foster (2011)

O MPI abrange 104 países, tendo por base microdados de pesquisas domiciliares que abarcam temas relacionados às privações em termos de educação, saúde e qualidade de vida. Seu cálculo tem o indivíduo como unidade de análise. Metodologicamente, a arquitetura do índice compreende dimensões que se desagregam em componentes e posteriormente em indicadores.

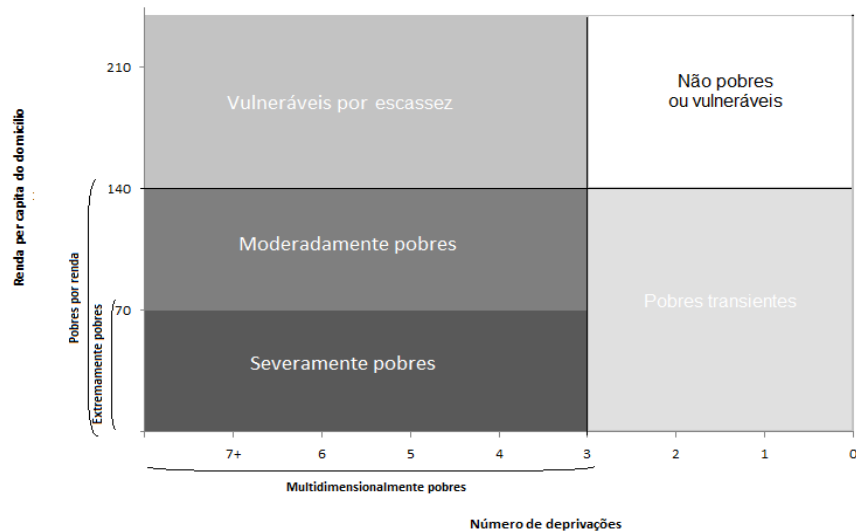
Seja $y = [y_{ij}]_{n \times d}$ a matriz de realizações para o i -ésimo indivíduo e a j -ésima privação, considerando uma população de n indivíduos e d privações. Uma entrada típica dessa matriz, $y_{ij} \geq 0$, corresponde ao valor atribuído à privação j para o indivíduo i dentro das d diferentes possibilidades. Temos assim que cada vetor linha

³ Sua importância reside justamente na adoção de um viés de mensuração da pobreza que reflita, para além das condições monetárias dos indivíduos e famílias, as condições de vida, em termos de moradia, acesso a bens e serviços, dentre outros elementos, como pontos fundamentais para compreensão do fenômeno.

$y_i = \langle y_{i1} \ y_{i2} \ \dots \ y_{id} \rangle_{1 \times d}$ apresenta a distribuição do indivíduo i segundo suas privações enquanto um vetor coluna $y_j' = \langle y_{1j} \ y_{2j} \ \dots \ y_{nj} \rangle_{1 \times n}$ avalia a distribuição da privação j para os plausíveis indivíduos. Por meio de um vetor de pesos $w = \langle w_j \rangle_{1 \times d}$; $w_j > 0$, podemos ainda atribuir maior importância comparativa a determinada privação, ou balancear igualmente os pesos dentro de uma dimensão específica de privações (saúde ou educação são exemplos). Usando a matriz y como base, o objetivo é identificar pessoas em situações de vulnerabilidade. Para isso, inicialmente definimos o vetor das linhas de pobreza para cada uma das dimensões de privação consideradas: $z = \langle z_j \rangle_{1 \times d}$; $z_j \geq 0$. Podemos agora definir a matriz de privações $p = [p_{ij}]_{n \times d}$; na qual: $p_{ij} = p_j$ caso $y_{ij} < z_j$ e $p_{ij} = 0$ em caso contrário.

O processo de identificar pessoas em situação de vulnerabilidade e mais especificamente pobres e extremamente pobres em situação de vulnerabilidade é feito partindo da matriz de privações. Seja $c = \langle c_i \rangle_{1 \times n}$ o vetor de privações, cujo elemento típico tem a forma $c_i = \sum_{j=1}^d p_{ij}$, sendo, portanto, a soma dos pesos das atribuídos a cada privação que o i -ésimo indivíduo possui. Considere agora um segundo ponto de corte k , os indivíduos multidimensionalmente pobres são aqueles para os quais $c_i \geq k$. Dentre esse grupo, identificamos, por fim, o grupo de pessoas em situação de extrema pobreza (renda domiciliar *per capita* de R\$ 70 ou menos) e daqueles já considerados como não pobres (renda domiciliar *per capita* de R\$ 140 ou mais) como se observa no gráfico a seguir.

Gráfico 2 – Modelo de pobreza multidimensional segundo a combinação de recortes de renda per capita familiar e privações de bens e serviços



Fonte: Alkire e Foster (2011) – com adaptações dos autores

As categorias de pobreza para uma determinada população podem ser sumarizadas como segue. Os severamente pobres constituem a parte da população que é simultaneamente extremamente pobre (considerando apenas a renda) e multidimensionalmente pobre. Naturalmente, espera-se que quanto maior o número de privações, mais difícil seja de sair dessa condição.

Note-se ainda que para esse grupo fica mais clara a ideia de alta intensidade e severidade da pobreza. Os *moderadamente pobres* são aqueles já acima da linha da extrema pobreza (apesar de ainda pobres por renda), porém, ainda em uma situação de vulnerabilidade quando consideradas as privações. Os *vulneráveis por escassez*, apesar de já se encontrarem numa posição razoável quanto à renda, são considerados multidimensionalmente pobres. Os *pobres transientes* são o grupo de indivíduos pobres levando em consideração a renda e não multidimensionalmente pobres. O termo transiente é aplicado, pois essa é uma situação em que a probabilidade de superação da pobreza é maior, dependendo, basicamente, do aumento da renda per capita. Por fim, o grupo dos não pobres ou vulneráveis indica uma situação onde não há pobreza.

4. Casos de aplicação do MPI – México e Brasil

Adicionando o fato de que o processo de definição de índices multidimensionais de pobreza mais aproxima juízo de valores do que de decisões técnicas, a proposta do presente trabalho é comparar e analisar a efetividade do método de mensuração da pobreza pela via multidimensional. México e Brasil serão analisados nesse sentido, tendo por base seus respectivos resultados no âmbito do processo.

4.1 México (2010)

O México elaborou um Índice de Pobreza Multidimensional através da Lei Geral de Desenvolvimento Social, promulgada em Janeiro de 2004, a qual criou uma instância gestora da temática no país, o Consejo Nacional de Evaluación de Política Social (CONEVAL). Segundo a normativa, o pressuposto básico de uma situação de pobreza se estrutura sob três dimensões: uma dimensão de bem-estar, uma dimensão de direitos econômicos, sociais e culturais e, por fim, uma dimensão de cunho territorial.

A dimensão de bem-estar foi estruturada pela construção de uma pesquisa de segurança alimentar e nutricional específica no país. O cálculo utilizado consistiu na comparação da renda per capita domiciliar com o valor das linhas de corte de renda especificadas anteriormente pela CEPAL, utilizando-se, para agregação das informações, o

índice FGT (Foster James, Joel Greer, Erick Thorbecke, 1984). A dimensão de direitos é mensurada por indicadores de educação (atraso educacional), acesso a serviços de saúde e de assistência social, qualidade da habitação e serviços básicos na habitação e acesso à alimentação. Considera-se que há falta de direitos quando há déficit em ao menos um dos indicadores da dimensão de direitos (Quadro 2).

Quadro 2 - Tipologia do índice de pobreza multidimensional – México (2010)

Dimensões Específicas	A pessoa está privada se:
Atraso escolar	• Possui entre 3 e 15 anos de idade, conta com educação básica e não está matriculado num centro de educação formal ou nasceu a partir de 1982 e não possui segundo grau completo.
Acesso a serviços de saúde	• Não conta com afiliação ou direito de receber serviços médicos de qualquer instituição, incluindo instituições públicas de Seguridade Social
Acesso à Seguridade Social	• Não goze de pensão ou aposentadoria de qualquer tipo nem seja familiar de alguma pessoa com acesso a seguridade social • Não disponha de serviços médicos por prestação de trabalho ou por inscrição nos mecanismos de seguridade social • Caso tenha idade acima de 65 anos e não participe de algum programa social de aposentadoria para adultos
Qualidade e espaços de habitação	• O piso do domicílio é de terra • O material do teto do domicílio é de folha de papelão ou similares • O material das paredes exteriores do domicílio é barro, bambu, folha de papelão, metal, amianto ou sucata • A razão de pessoas por quarto de dormir é maior que 2,5
Acesso a serviços básicos de habitação	• A água do domicílio é obtida de um poço, rio, lago, transportada de outra residência ou de hidrantes • Não possui serviço público de esgoto • Não possui energia elétrica • O combustível usado para aquecer alimentos é madeira ou carvão
Acesso à Nutrição	• Está presente um grau de insegurança alimentar moderado ou severo

Fonte: CONEVAL, 2009

Cortés (2011) apresenta a aplicação do índice mexicano de pobreza multidimensional (Gráfico 3). Em termos percentuais, nota-se que para os anos considerados as distribuições de pobreza não mudaram tanto, com a maior variação encontrando-se na faixa populacional dos vulneráveis por escassez (redução de pouco mais de 4 pontos percentuais), sendo essa ainda a única faixa com diminuição de indivíduos em termos absolutos. Outro ponto notável é o crescimento de 2 pontos percentuais na faixa dos indivíduos moderadamente pobres, o que implica, em termos absolutos, o acréscimo de mais de 4 milhões de indivíduos nessa faixa.

Gráfico 3 – Pobreza multidimensional segundo a combinação de recortes de renda per capita familiar e privações de bens e serviços – México, 2008 e 2010

Renda domiciliar per capita	U\$63,42 +	Vulneráveis por escassez 2008 = 33,0% - 35.200.000 2010 = 28,7% - 32.300.000					Não pobres ou vulneráveis 2008 = 18,3% - 19.500.000 2010 = 19,3% - 21.800.000	
	U\$63,42	Moderadamente pobres 2008 = 33,7% - 36.000.000 2010 = 35,8% - 40.300.000					Pobres transientes 2008 = 4,5% - 4.800.000 2010 = 5,8% - 6.500.000	
	U\$ 29,34	Severamente pobres 2008 = 10,5% - 11.200.000 2010 = 10,4% - 11.700.000						
		5+	4	3	2	1	0	
Número de Dimensões								

Fonte: Cortés (2011)

4.2 Brasil (2012)

Conforme observado até este momento, a discussão sobre a pobreza multidimensional caracteriza-se por ser, no mínimo, complexa do ponto de vista da operacionalização de indicadores. Dentre os vários atores que já pretenderam o seu cálculo, quantidades e proporções distintas de pobres e extremamente pobres foram encontradas. A aplicação desses valores no caso do Brasil pode revelar aspectos importantes para composição de um índice multidimensional local. Afinal, a experiência dos demais países pode servir como importante indicador das principais variáveis e informações mais relevantes para sua composição.

Para procedermos a essa tarefa, foi necessário estabelecer uma opção metodológica em função da compatibilidade dos dados utilizados. Os MPIs da OPHI e do México contêm, em sua estrutura original, dados acerca do estado nutricional dos indivíduos e famílias. No Brasil, a disponibilidade de informações que contemplem este quesito se funda, basicamente, na Pesquisa Nacional de Demografia e Saúde (PNDS) do Ministério da Saúde e Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebap), cuja última coleta tem por referência o ano de 2006.

Assim, se quisermos utilizar essa dimensão específica, é necessário trabalhar com dados que contam com quase 10 anos de defasagem. Decidiu-se, nessa linha, trabalhar com os anos de 2009 e 2012, este último contando com informações mais recentes, ainda que sob pena de desconsideração da dimensão. O próprio PNUD fez essa opção metodológica no

último Relatório de Desenvolvimento Humano, edição 2014, no qual disponibilizou dados do MPI para os diversos países. Ao cabo, de um total original de 10 dimensões previstos para o índice, o cálculo para o Brasil levou em consideração 8 deles⁴ (Quadro 3).

Quadro 3 - Tipologia do índice de pobreza multidimensional – OPHI/PNUD (2010)

Indicadores Específicos	A pessoa está privada se:	Peso Relativo
Anos de escolaridade completados	• Nenhum membro do domicílio completou cinco anos de ensino	1/5
Frequência à escola das crianças	• Pelo menos uma criança em idade escolar (até 8º ano) não matriculada	1/5
Nutrição	• Pelo menos um membro da casa está desnutrido - INEXISTENTE	1/6
Mortalidade infantil	• Uma ou mais crianças do domicílio morreram	1/5
Eletricidade	• Não há eletricidade	1/16
Saneamento	• Não há saneamento adequado	1/16
Água	• Não há acesso à água potável	1/16
Piso	• Mora em casa com piso de terra - INEXISTENTE	1/18
Combustível para cozinhar	• Usa combustível "contaminante" (esterco, lenha ou carvão) para cozinhar	1/16
Bens	• Não tem carro, caminhão ou veículo motorizado e possui um dos seguintes bens: bicicleta, moto, rádio, refrigerador, telefone ou televisão	1/16

Fonte: elaboração própria

Em adição a essa opção metodológica, decidiu-se, também, levar em consideração os recortes de renda oficialmente adotados no país para as categorias de pobreza e extrema pobreza, sendo os valores de renda domiciliar per capita de, respectivamente, R\$ 70 e R\$ 140, tendo por base inflacionária o ano de 2011 – ano de lançamento do Plano Brasil Sem Miséria (BSM). Isso quer dizer que, em 2009, teremos os recortes de, respectivamente, R\$ 63 e R\$ 126; e, em 2012, teremos os recortes de, respectivamente, R\$ 74 e R\$ 148. As simulações apresentaram resultados interessantes para o Brasil (Gráfico 4).

Claramente, quando calculamos o MPI considerando apenas as dimensões compatíveis entre as fontes de dados utilizadas, observamos que o percentual de indivíduos em situação de pobreza varia significativamente ao longo do tempo. Se somarmos o percentual de indivíduos que estão com 33% ou mais de privações, por exemplo, notamos que o percentual era de 3,7% em 2009 e caiu para 2,8% em 2012, o que representa um decréscimo de aproximadamente 25%. Isso significa dizer que num curto espaço de tempo o país foi capaz de retirar da situação de pobreza multidimensional praticamente ¼ da população que se encontrava nessa

⁴ Os pesos foram redistribuídos de maneira equânime dentre as subdimensões.

condição. Essa constatação é importante porque nos informa que, aparentemente, a pobreza no país, de caráter estrutural e de difícil solução no âmbito social, vem “respondendo” às políticas públicas e programas ofertados pelo governo na área.

Gráfico 4 – **Pobreza multidimensional segundo a combinação de recortes de renda per capita familiar e privações de bens e serviços⁵ – Brasil, 2004, 2008 e 2012**

Renda domiciliar per capita	140 +	Vulneráveis por escassez 2004 = 2,1% - 3.895.274 2008 = 2,3% - 4.476.993 2012 = 2% - 3.907.116	Não pobres ou vulneráveis 2004 = 76,1% - 139.219.298 2008 = 84% - 160.905.602 2012 = 89,5% - 178.271.222
	140	Moderadamente pobres 2004 = 1,4% - 2.531.092 2008 = 1,1% - 2.068.451 2012 = 0,5% - 903.589	Pobres transientes 2004 = 19,2% - 35.118.149 2008 = 11,8% - 22.678.093 2012 = 7,8% - 15.467.362
	70	Severamente pobres 2004 = 1,2% - 2.113.473 2008 = 0,7% - 1.397.395 2012 = 0,3% - 619.704	
		0,33	
		Valor IPM	

Fonte: IBGE - PNAD 2004, 2008 e 2012

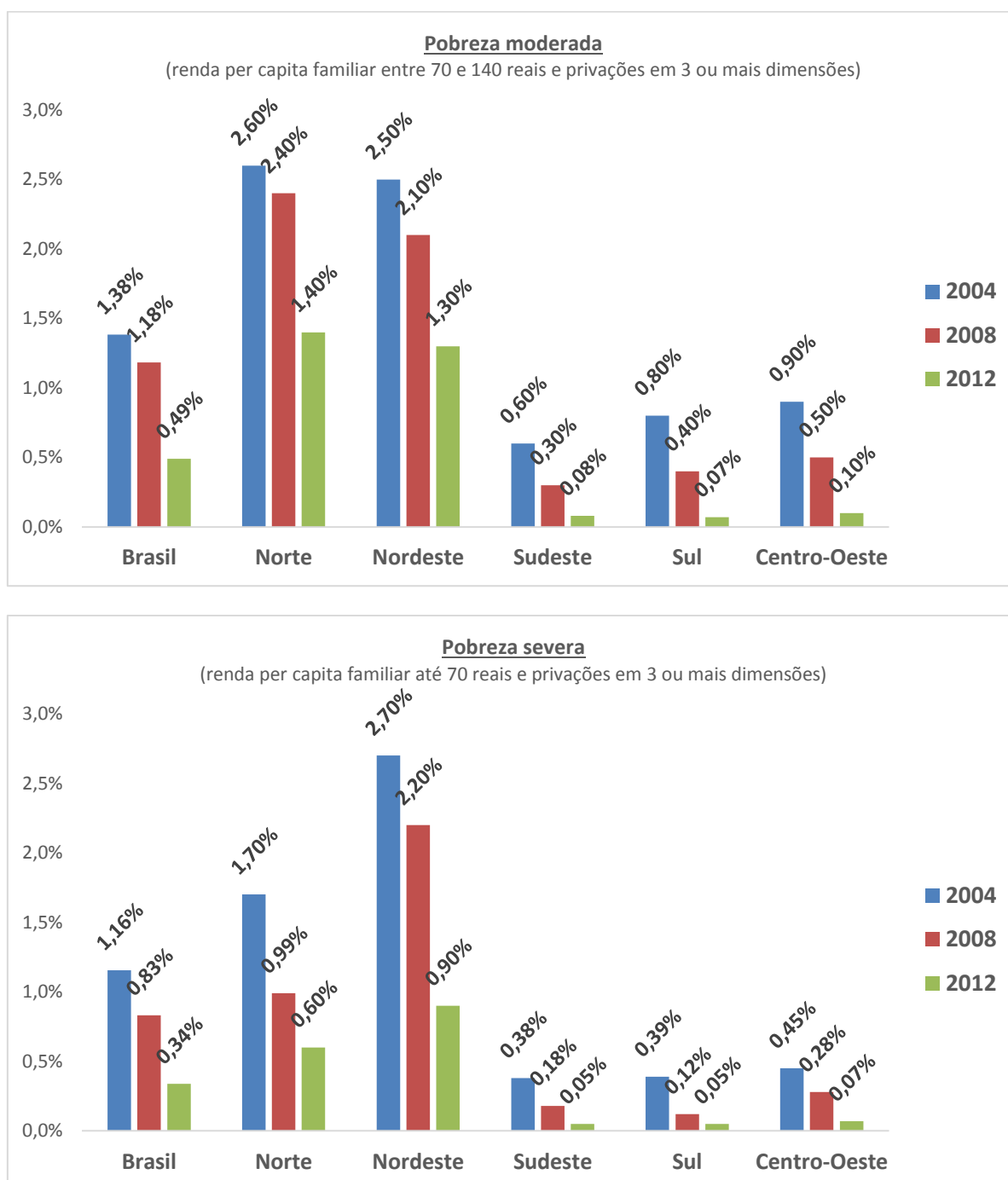
Outra análise que importa ser realizada concerne à distribuição regional dos dados entrevistados. Nesse caso, é interessante observar essa distribuição para o caso das categorias de Severamente pobres e Moderadamente pobres, pois constituem, vale dizer, as categorias mais críticas em termos de pobreza multidimensional (Gráfico 5). Em todos os casos, observamos claramente queda na proporção de indivíduos em situação de pobreza multidimensional. O caso do Nordeste é exemplar nesse sentido.

A região contava, em 2004, com cerca de 2,7% de sua população em situação de pobreza severa (população com baixa renda per capita, inferior a 70 reais, considerando Junho de 2011) e com grandes privações em termos de acesso a bens e serviços. Já em 2012, esse percentual cai para 0,9%, mostrando que, de fato, não apenas a transferência de renda vem impactando de maneira significativa a vida dos indivíduos e famílias, mas, também, a possibilidade de acesso a bens e serviços até então impossíveis de serem alcançados por essas pessoas.

⁵ O Anexo A contém esse gráfico, mas com as distribuições por grandes regiões para cada ano considerado.

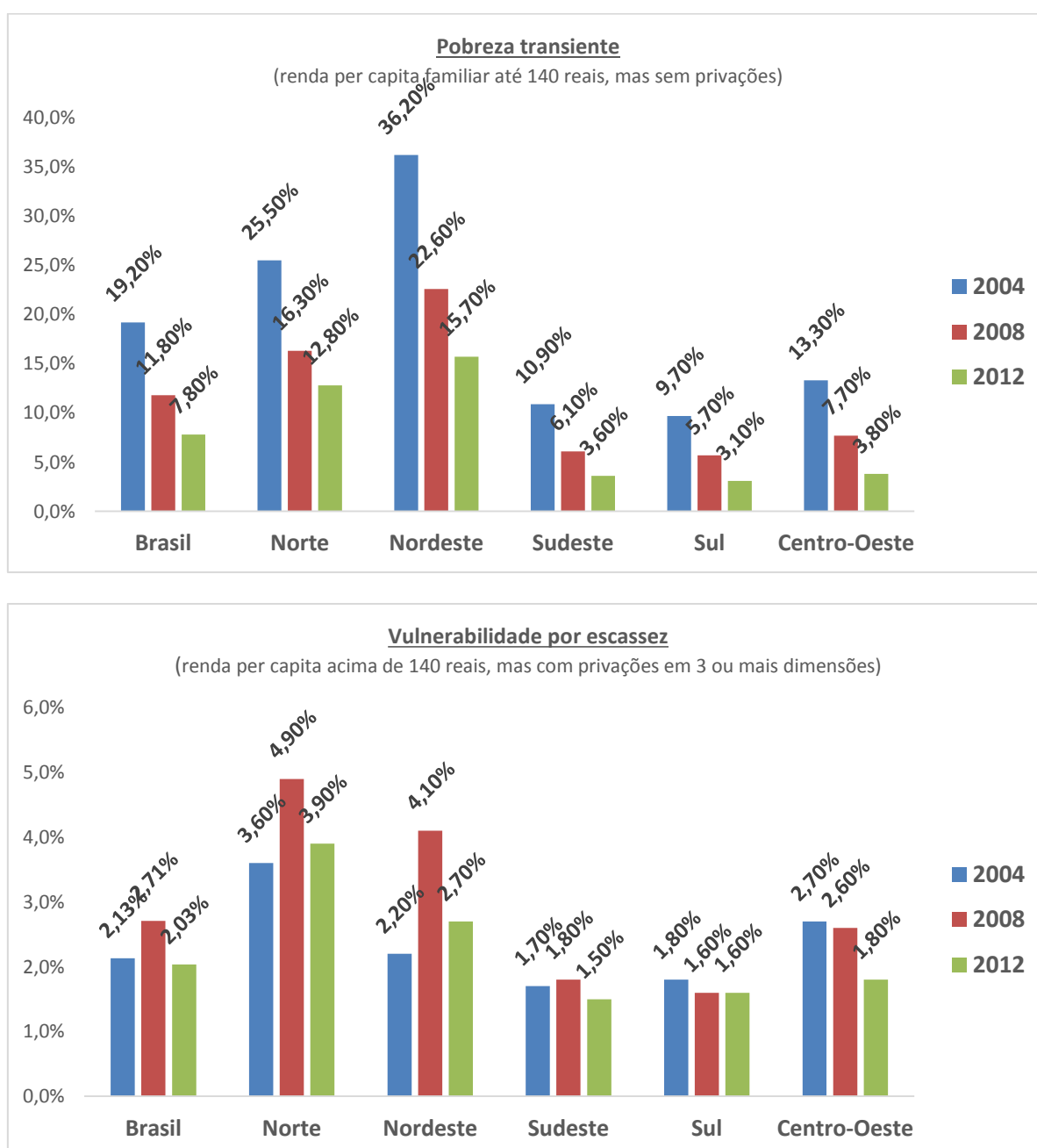
Nesse mesmo sentido, importa investigar o caso da pobreza moderada, que são aqueles indivíduos com renda per capita entre 70 e 140 reais (de Junho de 2011) e com mais de 3 privações no índice de pobreza multidimensional. Essa categoria mostra também queda consistente nos níveis de pobreza no país. Se considerarmos, dessa feita, a região Norte, notamos que a proporção de indivíduos nessa categoria era de 2,6% em 2004 e passou para 1,3% em 2012, o que ilustra essa queda sistemática.

Gráfico 5 – **Pobreza multidimensional segundo a combinação de recortes de renda per capita familiar e privações de bens e serviços, segundo grandes regiões – Brasil, 2004, 2008 e 2012**



Existem, por fim, duas categorias analíticas que valem a pena serem analisadas, que são a de pobreza transiente, constituída por indivíduos que não têm privações em termos de acesso a bens e serviços, mas contam com renda per capita abaixo de 140 reais (Junho de 2011); e a categoria de vulneráveis por escassez, que são aqueles indivíduos que estão em situação contrária, contando com renda per capita acima de 140 reais, mas com privações em termos de acesso a bens e serviços. A distribuição desses casos revela-se interessante do ponto de vista da mobilidade das pessoas ao longo das categorias ensejadas (Gráfico 6).

Gráfico 6 – **Pobreza multidimensional segundo a combinação de recortes de renda per capita familiar e privações de bens e serviços, segundo grandes regiões – Brasil, 2004, 2008 e 2012**



A pobreza transiente vem caindo de maneira sistemática em todas as regiões do Brasil. No Nordeste, por exemplo, o percentual de indivíduos nessa situação em 2004 era de mais de 36%, chegando a pouco mais de 15% em 2012. No Norte, a queda foi de cerca de 25% para pouco menos de 13% no mesmo período. Considerando o país, o percentual foi de 19,2% em 2004 para 7,8% em 2012. Essa queda sistemática pode ser atribuída, em grande medida, à aquisição de renda por esses indivíduos e famílias, já que, para saírem dessa categoria, eles necessitavam apenas de uma complementação de renda, pois que não contavam com privações em termos de acesso a bens e serviços. Nesse sentido, certamente a institucionalização e o fortalecimento de programas como o Bolsa Família foram elementos que impactaram positivamente essa transformação.

A última categoria pode ser considerada o oposto da pobreza transiente, que é a vulnerabilidade por escassez: os indivíduos possuem renda per capita relativamente mais alta, mas têm privações importantes em termos de acesso a bens e serviços. Nesse caso, as proporções apresentam relativamente diferente, com pequeno incremento de 2004 para 2008 e queda no ano seguinte considerado, 2012. No Brasil, por exemplo, a proporção de indivíduos nessa situação era de 2,13% em 2004, passando para 2,7% em 2008 e caindo para 2% em 2012.

Essa variação pode ser explicada em função do comportamento dos dados vistos no gráfico anterior (Gráfico 5). Os indivíduos em situação de pobreza moderada e pobreza severa, que estão com renda per capita baixa e contando com privações em termos de acesso a bens e serviços, começam a receber maiores rendimentos monetários ao longo do tempo, através de programas como o Bolsa Família e, quase imediatamente, recaem na situação de vulnerabilidade por escassez. Ou seja, eles continuam com privações, mas contando com renda per capita mais alta. Contudo, importa notar que o fato de as proporções dessa última categoria de vulneráveis estarem mostrando queda ao longo do tempo nos revela que, além da complementação de renda, esses indivíduos estão também logrando, ao longo do tempo, acesso a bens e serviços, deixando para trás a situação de privações em que se encontravam.

5. Considerações finais

Pela revisão aqui empreendida, ainda que o MPI pareça se inspirar em abordagens mais amplas sobre o que se entende sobre Pobreza, e conseguir assim captar parte dos esforços multissetoriais de políticas e programas que o Brasil vem realizando na sua superação, há ainda avanços conceituais e operacionais que poderiam e deveriam ser efeitos.

Sob sua configuração original, o MPI não contempla dimensões importantes e cruciais da determinação da Pobreza (em sentido multidimensional) como acesso a Trabalho e à Proteção Social. No que tange especificamente a temática do mercado de trabalho o índice não contempla indicadores sobre a participação relativa dos chamados “nem-nem” (população que não trabalha nem estuda) entre os jovens, percentual de informalidade na ocupação e, por fim, sequer taxa de ocupação da PIA ou até mesmo da força de trabalho primária (população de 25 a 59 anos). O acesso a emprego e renda é uma dimensão que impacta diretamente na constituição ou não de privações que caracterizam a pobreza. No contexto brasileiro, aos avanços na geração de empregos, em especial, empregos formais combinados com uma política de valorização do salário mínimo não estão refletido diretamente no cômputo do índice.

Aspectos relacionados a proteção social como trabalho infantil e idosos sem remuneração seja pelo trabalho, seja por instituto oficial de previdência, são privações que também não são consideradas no índice. Dispor ou não de Aposentadoria, Benefício de Prestação Continuada ou dos benefícios do Programa Bolsa Família são aspectos cruciais a que as famílias estão sujeitas no país.

Ademais, mesmo em dimensões consideradas, como Educação, na configuração atual do indicador, não se capta acesso a creche, aspecto que para além de contribuir com a escolarização da população, cria condições para propiciar aos pais tempo e disposição para ingresso no mercado de trabalho e para a qualificação profissional.

Em relação a dimensão de Bens e Serviços o MPI define combinações entre posse de veículos de transporte e acesso a eletrodomésticos deixando de captar importantes avanços que o país vem pautando especialmente na última década no que tange ao acesso a bens pela população de uma forma geral. Além disso, a metodologia não diferencia as zonas urbanas e rurais. O conceito de adequado para indicadores que compõem esta dimensão devem ser relativizados em função das diferenças que marcam esses contextos. Por exemplo, no caso do acesso à água, tanto para os domicílios urbanos quanto rurais considerou-se que o domicílio estaria em privação se não tivesse acesso à rede geral de distribuição com canalização interna;

sendo que na zona rural, acesso a poço e/ou nascente com canalização interna é atributo de adequação no acesso à água. Com relação à privação de mobilidade, importa mais saber se a população tem acesso a transporte público próximo à residência do que automóvel ou motorcicleta.

Por fim, se a incorporação de outras dimensões e variáveis na medição de um indicador de pobreza multidimensional pode trazer uma contribuição interessante para avaliar o efeito integrado de várias políticas e programas voltados à população mais vulnerável e privada de direitos sociais básicos, deve-se atentar sempre ao risco da mitificação do indicador em detrimento do conceito, como tem ocorrido com diversas propostas existentes, entre as quais a do IDH é a mais conhecida (Jannuzzi *et al* 2013). Os indicadores sintéticos acabam operacionalizando, tanto quanto é possível fazer à luz dos dados disponíveis, os conceitos de Desenvolvimento Humano, Bem-estar, Progresso Social e Pobreza Multidimensional. Não podem, pois, ser entendidos como a expressão máxima ou ideal do conceito, mas uma dentre várias operacionalizações possíveis. O que se tem visto nas diversas propostas existentes é que, ao realizarem uma leitura simplificada e superficial da realidade, tendem a ser pouco sensíveis aos esforços que os governos vem desempenhando em áreas importantes no âmbito social. Ao utilizar fontes de dados não necessariamente atualizadas e/ou ditas oficiais dos países esses indicadores acabam perdendo legitimidade para apontar avanços e retrocessos do constructo “Desenvolvimento Humano”, “Progresso Social” ou “Pobreza Multidimensional” que supostamente lhes originaram.

6. Bibliografia

ALKIRE, S.; FOSTER, J. Counting and multidimensional poverty measurement. *Journal of Public Economics* 95.7 (2011): 476- 487.

CONEVAL. Informe de Pobreza Multidimensional em Mexico, 2008. Disponível em: http://www.coneval.gob.mx/rw/resource/coneval/info_public/PDF_PUBLICACIONES/INFORME_POBREZA_MULTI_WEB.pdf.

CORTÉS, Fernando. Desigualdad económica y poder. Relatório CEPAL, 2010. Disponível em: <http://www10.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2010/07543.pdf>.

FERES, J. C.; VILLATORO; Pablo.. A viabilidade de se erradicar a pobreza: uma análise conceitual e metodológica. Cadernos de Estudo SAGI, Brasília, 2013.

FOSTER, J., GREER, J., THORBECKE, E.: A class of decomposable poverty measures. *Econometrica* 52, 761-776 (1984).

JANNUZZI, Paulo de Martino ; MARTIGNONI, Enrico Moreira ; SOUTO, B. F. . O Programa Bolsa Família e sua contribuição para redução da pobreza no Brasil. *Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação*, v. 4, p. 40-61, 2012.

_____; Barreto, Siqueira Rafael ; SOUSA, M. F. . Monitoramento e Avaliação do Desenvolvimento Humano: a insensibilidade do Índice de Desenvolvimento Humano às políticas de desenvolvimento social. *Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação*, v. 1, p. 60-78, 2013.

SEN, A. 1985. *Commodities and Capabilities*. Oxford: Oxford University Press.

_____. A sociological approach to the measurement of poverty: a reply to Professor Peter Townsend. *Oxford Economic Papers, New Series*, 37, 1985. P. 669-676.

SOARES, S. (2010). A distribuição dos rendimentos do trabalho e a queda da desigualdade de 1995 a 2009. *Mercado de Trabalho*, Brasília, IPEA, número 45, pp. 35-40.

VAZ, Alexander Cambraia N. . Repensando a participação política: uma análise do estado-da-arte à luz da problemática da representação política nos Conselhos Gestores. *Revista do Observatório do Milênio de Belo Horizonte*, v. 2, p. 103-122, 2009.

VAZ, Alexander Cambraia N. Notas críticas conceituais e metodológicas referentes ao IPS – Índice de Progresso Social. Estudo Técnico SAGI nº 18/2013. Disponível em: www.mds.gov.br/sagi

**ANEXO A - Pobreza multidimensional segundo a combinação de recortes de renda per capita familiar e
privações de bens e serviços, segundo grandes regiões – Brasil, 2004, 2008 e 2012**

2004

Renda domiciliar per capita	140 +	Vulneráveis por escassez N = 3,6% - 528.593 NE = 2,2% - 1.156.374 SE = 1,7% - 1.380.424 S = 1,8% - 475.139 CO = 2,7% - 354.744	Não pobres ou vulneráveis N = 66,3% - 9.643.640 NE = 56,3% - 28.911.185 SE = 86,3% - 66.908.609 S = 87,4% - 23.165.875 CO = 82,5% - 10.589.989
	140	Moderadamente pobres N = 2,6% - 389.166 NE = 2,5% - 1.290.650 SE = 0,6% - 517.182 S = 0,8% - 211.670 CO = 0,9% - 122.424	Pobres transientes N = 25,5% - 3.711.587 NE = 36,2% - 18.611.361 SE = 10,9% - 8.512.558 S = 9,7% - 2.567.421 CO = 13,3% - 1.715.222
	70	Severamente pobres N = 1,7% - 255.312 NE = 2,7% - 1.398.184 SE = 0,38% - 300.671 S = 0,39% - 101.116 CO = 0,45% - 58.190	
		0,33	
		Valor IPM	

2008

Renda domiciliar per capita	140 +	Vulneráveis por escassez N = 4,9% - 774.908 NE = 4,1% - 2.161.787 SE = 1,8% - 1.443.585 S = 1,6% - 442.633 CO = 2,6% - 362.040	Não pobres ou vulneráveis N = 75,3% - 11.812.867 NE = 68,4% - 36.635.790 SE = 91,5% - 74.035.534 S = 92,1% - 25.413.792 CO = 88,9% - 12.299.659
	140	Moderadamente pobres N = 2,4% - 376.320 NE = 2,2% - 1.425.833 SE = 0,3% - 285.180 S = 0,4% - 108.976 CO = 0,5% - 69.993	Pobres transientes N = 16,3% - 2.568.910 NE = 22,6% - 12.078.573 SE = 6,1% - 4.978.478 S = 5,7% - 1.591.760 CO = 7,7% - 1.069.778
	70	Severamente pobres N = 0,99% - 156.861 NE = 2,2% - 1.219.146 SE = 0,18% - 151.172 S = 0,12% - 34.245 CO = 0,28% - 28.714	
		Valor IPM	

2012

Renda domiciliar per capita	140 +	Vulneráveis por escassez N = 3,9% - 663.443 NE = 2,7% - 1.537.584 SE = 1,5% - 1.310.331 S = 1,6% - 464.542 CO = 1,8% - 275.721	Não pobres ou vulneráveis N = 81,1% - 13.574.832 NE = 79,4% - 43.971.982 SE = 94,7% - 79.309.907 S = 95,1% - 27.166.938 CO = 94,0% - 13.903.058
	140	Moderadamente pobres N = 1,4% - 246.981 NE = 1,3% - 618.059 SE = 0,08% - 71.154 S = 0,07% - 21.747 CO = 0,1% - 19.470	Pobres transientes N = 12,8% - 2.156.494 NE = 15,7% - 8.714.117 SE = 3,6% - 3.014.221 S = 3,1% - 885.664 CO = 3,8% - 569.175
	70	Severamente pobres N = 0,6% - 101.677 NE = 0,9% - 503.529 SE = 0,05% - 42.542 S = 0,05% - 14.927 CO = 0,07% - 10.898	
			Valor IPM