

Indicador de Pobreza Multidimensional como síntese dos efeitos da abordagem multissetorial do Plano Brasil Sem Miséria

Alexander Cambraia N. Vaz¹
Paulo de Martino Jannuzzi²

1 Doutor em Ciência Política (UFMG). Consultor externo da FAO, Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura.

2 Doutor em Demografia (UNICAMP), Professor da ENCE/IBGE, Secretário de Avaliação e Gestão da Informação do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Resumo

POBREZA É UM FENÔMENO MULTIDIMENSIONAL E MULTIFACETADO. MULTIDIMENSIONAL PELA NATUREZA COMPLEXA DE SUA CARACTERIZAÇÃO E DIMENSIONAMENTO; MULTIFACETADA PELA DIVERSIDADE DE PÚBLICOS E FORMAS COMO ELA SE MANIFESTA. A FOME, A DESNUTRIÇÃO, A INSERÇÃO PRECÁRIA DO MERCADO DE TRABALHO, A BAIXA RENDA, A MORADIA INADEQUADA, A DIFICULDADE DE ACESSO A POSTOS DE SAÚDE OU ESCOLAS, A INEXISTÊNCIA DE SERVIÇOS DE INFRAESTRUTURA URBANA, O PRECONCEITO DE RAÇA E GÊNERO REVELAM DIMENSÕES ESPECÍFICAS DE VULNERABILIDADE E POBREZA QUE PODEM ACOMETER CONTINGENTES MAIORES OU MENORES DA POPULAÇÃO. COM TAL NATUREZA MULTIDIMENSIONAL E MULTIFACETADA, A POBREZA REQUER ESTRATÉGIAS MULTISSETORIAIS DE ATUAÇÃO, INSPIRADAS EM MODELOS MULTIDISCIPLINARES DE INTERVENÇÃO PARA SUA MITIGAÇÃO E EFETIVA SUPERAÇÃO. ESSE TEM SIDO UM PRESSUPOSTO BÁSICO NA FORMULAÇÃO DE AÇÕES E PROGRAMAS DAS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME AO LONGO DOS ÚLTIMOS DOZE ANOS, E PRINCÍPIO ORGANIZATIVO MARCANTE DO PLANO BRASIL SEM MISÉRIA (BSM) DESDE 2011. ESSA ABORDAGEM COMPLEXA DE INTERVENÇÃO REQUER UM CONJUNTO AMPLO DE PESQUISAS E INDICADORES PARA MONITORAMENTO DOS AVANÇOS E DIFICULDADES DE SUAS AÇÕES E PROGRAMAS E TAMBÉM DOS SEUS RESULTADOS E IMPACTOS. TRAZ-SE NESSE ARTIGO A PROPOSTA DE UMA MEDIDA SÍNTESE DOS EFEITOS DO PLANO SOBRE A POPULAÇÃO BRASILEIRA, A PARTIR DA PROPOSTA DE EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS DE INDICADORES DE POBREZA MULTIDIMENSIONAL.

Abstract

POVERTY IS A MULTIDIMENSIONAL AND MULTIFACETED PHENOMENON. MULTIDIMENSIONAL BY THE COMPLEX NATURE OF ITS CHARACTERIZATION AND SIZING; BY PUBLIC MULTIFACETED DIVERSITY AND WAYS IT MANIFESTS ITSELF. HUNGER, MALNUTRITION, POOR INTEGRATION OF THE LABOR MARKET, LOW INCOME, POOR HOUSING, POOR ACCESS TO HEALTH CENTERS OR SCHOOLS, THE LACK OF URBAN INFRASTRUCTURE SERVICES, PREJUDICE OF RACE AND GENDER REVEAL SPECIFIC DIMENSIONS VULNERABILITY AND POVERTY THAT CAN AFFECT LARGER OR SMALLER CONTINGENT OF THE POPULATION. WITH SUCH A MULTIDIMENSIONAL AND MULTIFACETED NATURE, POVERTY REQUIRES MULTISECTORAL STRATEGIES OF ACTION, INSPIRED BY MULTIDISCIPLINARY INTERVENTION MODELS FOR THEIR MITIGATION AND EFFECTIVE REPLACEMENT. THIS HAS BEEN A BASIC ASSUMPTION IN THE FORMULATION OF ACTIONS AND PROGRAMS OF THE SOCIAL POLICY DEVELOPMENT AND HUNGER ALLEVIATION OVER THE LAST TWELVE YEARS, AND STRIKING ORGANIZING PRINCIPLE OF BRAZIL WITHOUT POVERTY PLAN (BSM) SINCE 2011. THIS COMPLEX INTERVENTION APPROACH REQUIRES WIDE RANGE OF RESEARCH AND INDICATORS FOR MONITORING PROGRESS AND DIFFICULTIES OF THEIR ACTIONS AND PROGRAMS AND ALSO THE RESULTS AND IMPACTS. BRINGS UP THAT ARTICLE THE PROPOSAL FOR A SUMMARY MEASURE OF THE EFFECTS OF THE PLAN ON THE BRAZILIAN POPULATION, FROM THE MULTIDIMENSIONAL INDICATORS PROPOSED BY INTERNATIONAL ORGANIZATIONS.

PALAVRAS-CHAVE:

pobreza multidimensional; políticas sociais; intersetorialidade; Banco Mundial

Introdução

Pobreza é um fenômeno multidimensional e multifacetado. Multidimensional pela natureza complexa de sua caracterização e dimensionamento; multifacetada pela diversidade de públicos e formas como ela se manifesta. A fome, a desnutrição, a inserção precária do mercado de trabalho, a baixa renda, a moradia inadequada, a dificuldade de acesso a postos de saúde ou escolas, a inexistência de serviços de infraestrutura urbana, o preconceito de raça e gênero revelam dimensões específicas de vulnerabilidade e pobreza que podem acometer contingentes maiores ou menores da população. Esses contingentes vulneráveis podem se revelar por traços e facetas muito marcantes como os de desempregados sem acesso a seguro-desemprego, subempregados, trabalhadores volantes, mães solteiras com filhos ou idosos sem recursos e sem assistência, população em situação de rua, pequenos agricultores familiares sem acesso a crédito e assistência técnica, comunidades ribeirinhas, indígenas e quilombolas residentes em localidades remotas.

Com tal natureza multidimensional e multifacetada, a pobreza requer estratégias multisetoriais de atuação, inspiradas em modelos multidisciplinares de intervenção para sua mitigação e efetiva superação. Esse tem sido um pressuposto básico na formulação de ações e programas das Políticas de Desenvolvimento Social e Combate à Fome ao longo dos últimos doze anos, e princípio organizativo marcante do Plano Brasil Sem Miséria (BSM) desde 2011. Partindo de um diagnós-

tico de pobreza multidimensional – a pobreza se revela por várias carências sociais além da insuficiência de renda –, de pobreza multifacetada – a pobreza se manifesta por uma diversidade de públicos vulneráveis – o BSM tem ampliado o escopo dessa estratégia multisetorial e multidisciplinar de intervenção programática, com a proposição e execução de mais de uma centena de ações, envolvendo intensa articulação em nível federal com mais de dez ministérios e pactuação federativa com estados e municípios.

Essa abordagem complexa de intervenção requer um conjunto amplo de pesquisas e indicadores para monitoramento dos avanços e dificuldades de suas ações e programas e também dos seus resultados e impactos. Desde 2011 há um conjunto amplo de pesquisas e indicadores que vem sendo produzidos com esses propósitos, publicados por diversas instituições³, além dos instrumentos de gestão e acompanhamento desenvolvidos pela Secretaria Extraordinária de Superação da Extrema Pobreza e da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação⁴.

Como estratégia complementar a esse conjunto diverso de recursos, que permitem analisar aspectos específicos de ações e programas nas diversas áreas setoriais de atualização do BSM, em diferentes níveis de representação territorial, traz-se nesse artigo a proposta de uma medida síntese dos efeitos do Plano sobre a população brasileira, a partir de propostas de instituições multilaterais.

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.

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 pobres⁵, em um intervalo de 7 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

3 Vide, nesse sentido o livro de balanço de dez anos do Programa Bolsa Família (Campello & Neri 2013), o Relatório de Acompanhamento de Objetivo de Desenvolvimento do Milênio do IPEA e o Relatório Indicadores de Desenvolvimento Brasileiro, organizado pelo Ministério do Planejamento. Todos eles estão disponíveis no portal SAGI em www.mds.gov.br/sagi -> publicações.

4 Vide balanços anuais do Plano BSM, Portal Brasil Sem Miséria no seu Estado e no seu Município, aplicativo Painel de Indicadores de Conjuntura e Programas Sociais nos sítios das Secretarias, acessíveis pelo Portal www.mds.gov.br.

5 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.

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.

Aspectos metodológicos da pobreza multidimensional

A principal questão que norteia o presente trabalho concerne aos desafios imputados à gestão pública advindos da natureza multidimensional e multifacetada 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. Nesse trabalho iremos lidar com duas diferentes formas de mensuração da pobreza nesse sentido, adotadas por duas diferentes instituições. Primeiro, 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 bases⁶. O segundo índice a ser estudado concerne àquele elaborado pelo Banco Mundial e que vem servindo de referência para adoção de políticas de avaliação e de combate à pobreza no âmbito das ações do Organismo.

■ QUADRO 1: TIPOLOGIA DO ÍNDICE DE POBREZA MULTIDIMENSIONAL – OPHI/PNUD (2010)

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

6 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.

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). 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.

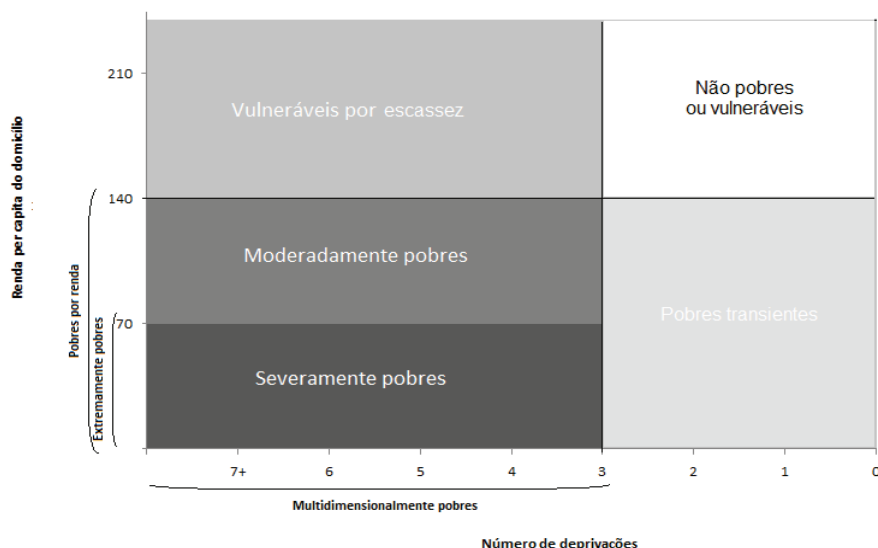
Seja $y = [y_{ij}]_{n \times d}$ a matriz de realizações para o i -ésimo indivíduo e a j -ésima privação, considerando uma população de n indivíduos e d privações. Uma entrada típica dessa matriz, $y_{ij} \geq 0$, corresponde ao valor atribuído à privação j para o indivíduo i dentro das d diferentes possibilidades. Temos assim que cada vetor linha $y_i = (y_{i1} \ y_{i2} \ \dots \ y_{id})_{1 \times d}$ apresenta a distribuição do indivíduo i segundo suas privações enquanto um vetor coluna $y'_j = (y_{1j} \ y_{2j} \ \dots \ y_{nj})_{1 \times n}$ avalia a distribuição da privação j para os plausíveis indivíduos. Por meio de um vetor de pesos $w = (w_j)_{1 \times d}$; $w_j > 0$, 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: $z =$

$(z_j)_{1 \times d}$; $z_j \geq 0$. 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 $c = (c_i)_{1 \times n}$ o vetor de privações, cujo elemento típico tem a forma $c_i = \sum_{j=1}^d 1^{p_{ij}}$ 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 na Figura 1.

As categorias de pobreza para uma determinada população podem ser sumarizadas (Figura 1). Os severamente pobres constituem a parte da população que é simultaneamente extremamente pobre em renda (abaixo da linha de extrema pobreza) e carente em várias dimensões. Naturalmente, espera-se que quanto maior o número de privações, mais difícil seja de sair dessa condição. Os moderadamente pobres são aqueles já acima da linha da extrema pobreza (mas abaixo da linha de pobreza), 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.

■ **FIGURA 1: 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

Os pobres transientes constituem-se no grupo em que a privação de necessidades básicas é menos grave que os pobres crônicos (que reúne os pobres severos e moderados), mas dispõem de renda domiciliar *per capita* abaixo da linha de pobreza (isto é, fazem parte da pobreza na perspectiva monetária). 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 vulneráveis indica uma situação em que o grau de vulnerabilidade é menor, seja por disporem de níveis de renda mais elevados, seja por não padeecerem de privação de necessidade básicas tão intensas como os demais grupos. Estes dois grupos – transientes e não vulneráveis – podem ser subdivididos conforme patamar de renda e nível de privação. Os Não Pobres seriam, pois, aqueles indivíduos com renda domiciliar acima da linha de pobreza e sem qualquer privação.

■ QUADRO 2: TIPOLOGIA DO ÍNDICE DE POBREZA MULTIDIMENSIONAL - BANCO MUNDIAL

DIMENSÃO GERAL	INDICADORES ESPECÍFICOS	A PESSOA ESTÁ PRIVADA SE MORA EM DOMICÍLIO NO QUAL:
Escolaridade	D1 Anos de escolaridade completados	Nenhum membro do domicílio completou 8 anos de estudo
	D2 Frequência à escola das crianças	Pelo menos uma criança em idade escolar (7 a 17 anos) não matriculada
Infraestrutura	D3 Eletricidade	Não há acesso a energia elétrica
	D4 Água	Não tem rede geral com canalização interna, ou poço
	D5 Saneamento	Não tem rede de canalização, ou fossa séptica
	D6 Paredes externas	Não tem paredes externas feitas de tijolo, ou madeira tratada
Acesso a bens e serviços	D7 Bens	Não tem pelo menos dois dos seguintes grupos: 1) refrigerador/ freezer; 2) telefone fixo/móvel; 3) combustível limpo para cozinhar

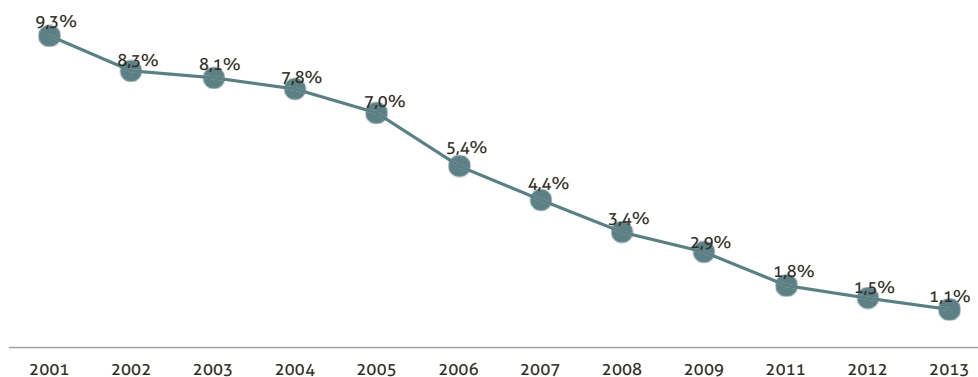
Para além da importância do MPI, outras instituições vêm também adotando indicadores multidimensionais para mensuração e compreensão do fenômeno da pobreza. O Banco Mundial, por exemplo, tem produzido importantes avanços nesse sentido, tendo já elaborado um índice nesse sentido. Na proposta de Lopez-Calva e colegas (2014), as necessidades básicas consideradas no dimensionamento da privação da pobreza multidimensional referem-se a três dimensões - educação, infraestrutura domiciliar e acesso a bens e serviços- valendo-se de sete indicadores específicos (Quadro 2).

Tendo por base esses parâmetros de avaliação, o processo de cômputo de pobres multidimensionais segue a mesma estrutura metodológica entrevista no caso do MPI da OPHI/PNUD. Nesse mesmo sentido, também o processo de classificação final segue a mesma estrutura da Figura 1.

EVOLUÇÃO DA POBREZA MULTIDIMENSIONAL NO BRASIL: 2001 A 2013

Como discutido em estudo anterior (VAZ, 2014), as propostas de dimensionamento da pobreza na perspectiva multidimensional propõem a categorização da população em diversos grupos segundo níveis de privação de renda e necessidades básicas. A análise da série histórica do indicador multidimensional revela uma tendência de queda acentuada e sistemática ao longo do período 2001 a 2013 (Gráfico 1). Em 2001, o percentual de pobres multidimensionais era de 9,3 % da população; já em 2013, o indicador estimava um percentual de 1,1% da população em situação de pobreza multidimensional. Isto é, como resultado de um conjunto amplo de políticas sociais e da dinâmica do mercado de trabalho, a pobreza multidimensional caiu significativamente, retirando 14 milhões de pessoas dessa condição (de 16 milhões em 2001 para 2,2 milhões em 2013, em pobreza multidimensional).

■ GRÁFICO 1: EVOLUÇÃO DA POBREZA MULTIDIMENSIONAL CRÔNICA BANCO MUNDIAL - BRASIL 2001 A 2013



Fonte: IBGE – PNAD 2001-2013

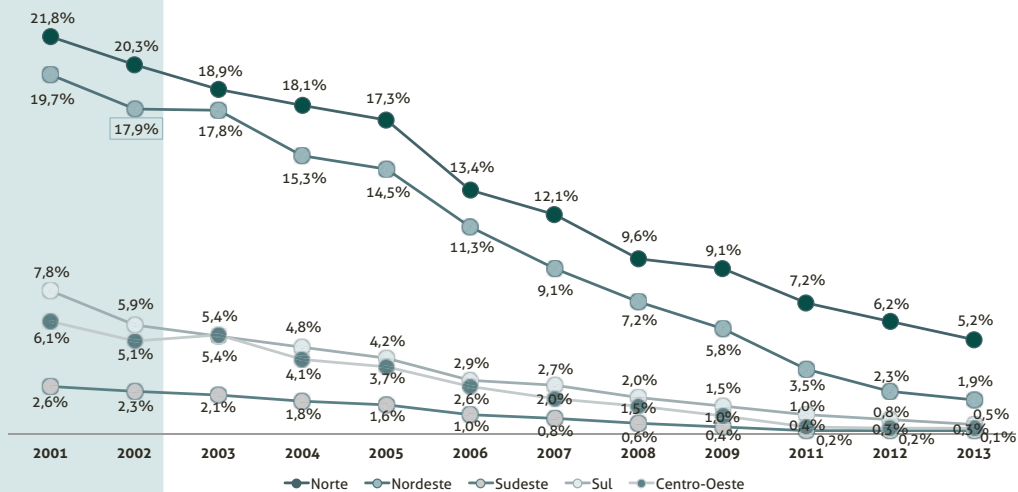
A sistematicidade da queda pode ser melhor percebida quando se observa os dados por grandes regiões (Gráfico 2), com destaque especial para o Nordeste. Ao longo do tempo há uma convergência do patamar, revelador da diminuição da desigualdade regional em termos de educação, infraestrutura domiciliar e acesso a bens no período.

Além do foco nas grandes regiões, é importante esboçar também uma análise mais dedicada sobre os Estados. Para tanto, optou-se por comparar dois casos que se localizam e

contam com contextos e realidades socioeconômicas e demográficas historicamente diferentes, sendo o Piauí, por um lado, e Santa Catarina, por outro (Gráfico 3). Claramente, nota-se não só a queda da pobreza multidimensional nos dois estados, mas a já relatada convergência regional de patamar de pobreza, com queda muito expressiva no Piauí.

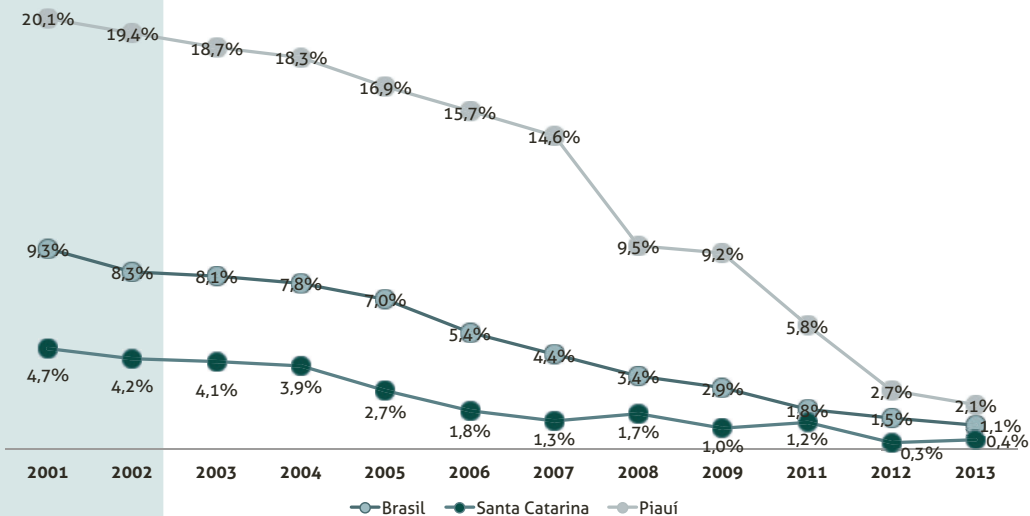
Por fim, a análise da pobreza multidimensional por raça/cor reitera a tendência já comentada de queda e convergência ao longo do período. (Gráfico 4).

■ GRÁFICO 2: EVOLUÇÃO DA POBREZA MULTIDIMENSIONAL CRÔNICA POR REGIÕES BRASIL 2001 A 2013



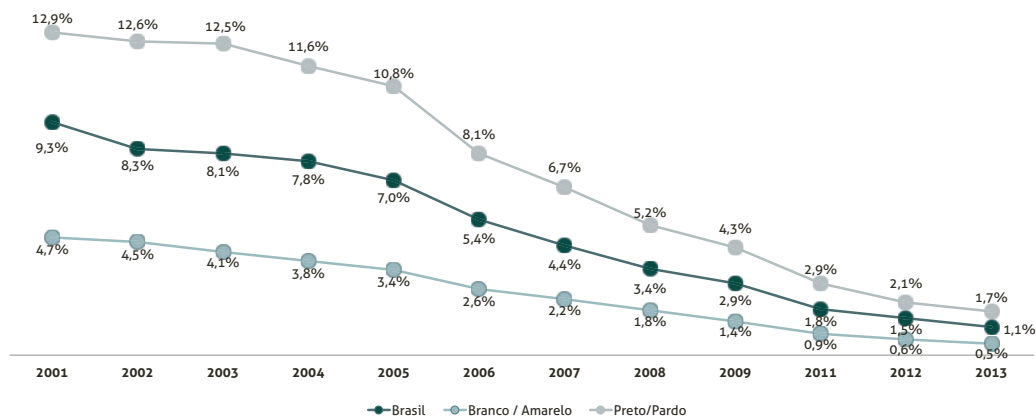
Fonte: IBGE – PNAD 2001-2013

■ GRÁFICO 3: EVOLUÇÃO DA POBREZA MULTIDIMENSIONAL CRÔNICA – PIAUÍ E STA CATARINA BRASIL 2001 A 2013



Fonte: IBGE – PNAD 2001-2013

■ GRÁFICO 4: EVOLUÇÃO DA POBREZA MULTIDIMENSIONAL CRÔNICA POR RAÇA/COR BRASIL 2001 A 2013



Fonte: IBGE – PNAD 2001-2013

AS DIFERENTES FACETAS DA POBREZA NO BRASIL EM 2013

A multidimensionalidade da pobreza pode ser entendida também não apenas pelas diferentes dimensões em que ela pode ser apreendida mas também pelas diversas formas como ela se manifesta. De fato, como revelam diversos estudos realizados nos últimos 30 anos, os pobres compõem-se de subgrupos populacionais sujeitos a diferentes vulnerabilidades sociais no meio rural e urbano, em parte mencionados na introdução e aqui caracterizados em termos de alguns principais indicadores.

A importância de retratar os diferentes perfis sociodemográficos da pobreza multidimensional advém na necessidade de produzir subsídios para desenho de ações e programas mais específicos, voltados à mitigar as carências e iniquidades que esses grupos padecem. De fato, pela proposta de pobreza

multidimensional aqui apresentada, chega-se a oito perfis diferenciados de grupos em algum grau de pobreza multidimensional, além do conjunto de “não pobres” (Tabela 1).

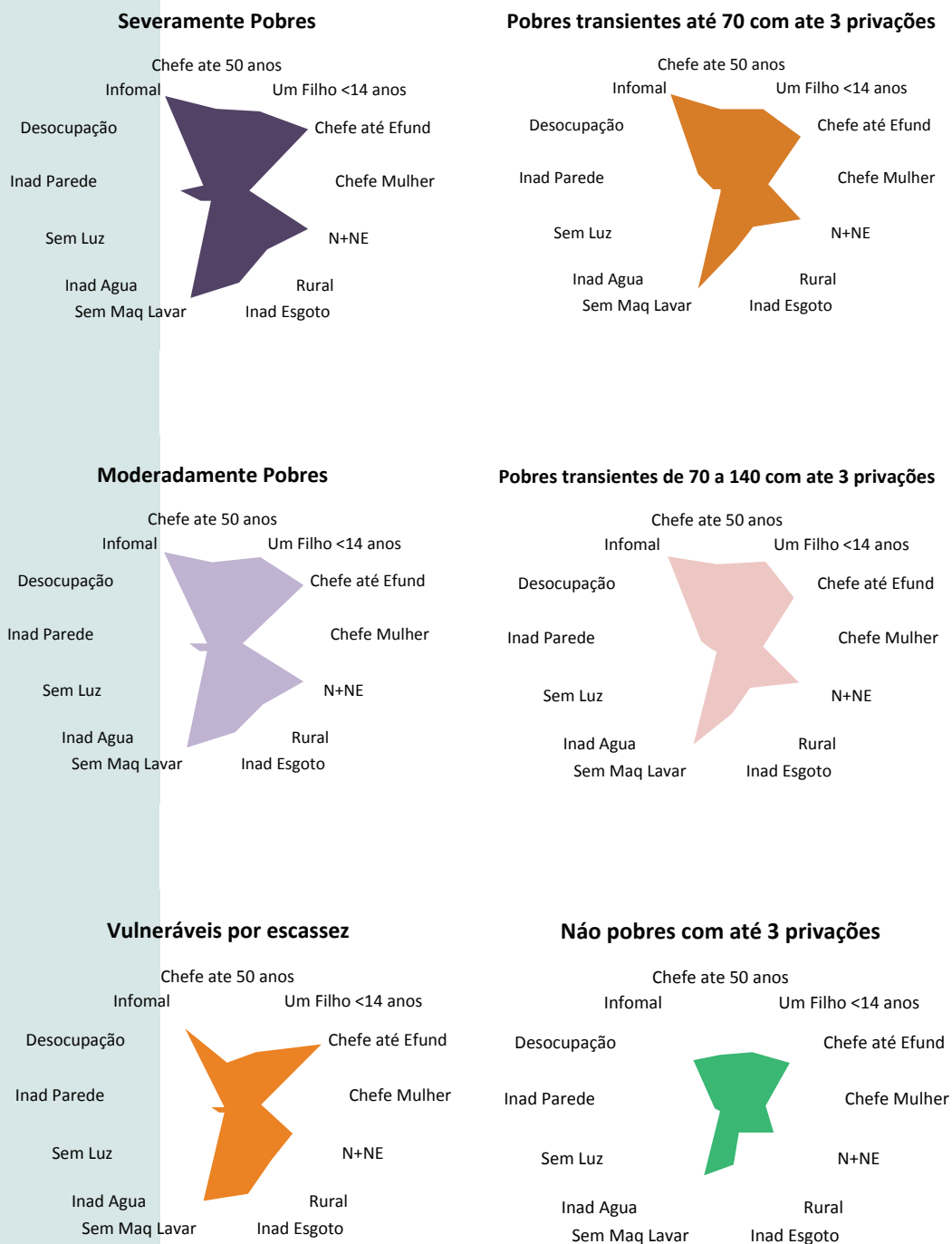
A Pobreza Severa e a Pobreza Moderada caracterizam-se por índices comparativamente mais elevados de informalidade, desocupação e inadequação de infraestrutura domiciliar, mais presente em famílias mais novas, com filhos, concentrando-se no Nordeste/Norte e zona rural. Perfil análogo tem os Vulneráveis, mas reunindo famílias em ciclo vital mais adiantado. Pobres Transientes apresentam-se em condição melhor nos indicadores de infraestrutura domiciliar, mas ainda com inserção ocupacional caracterizada pela informalidade, aspectos típicos da pobreza nas periferias urbanas. Entre a “mariposa” que caracteriza a pobreza severa e o “bicho da seda” dos Não pobres há graduações ilustrativas da natureza multifacetada da pobreza multidimensional (Figura 2).

■ **TABELA 1: CARACTERIZAÇÃO DOS DIFERENTES PERFS DE POBREZA MULTIDIMENSIONAL – BRASIL 2013**

CARACTERÍSTICA SOCIOECONÔMICA	CATEGORIAS	POBRES TRANSIENTES ATÉ 70 SEM PRIVAÇÕES	POBRES TRANSIENTES ATÉ 70 COM ATÉ 3 PRIVAÇÕES	POBRES TRANSIENTES DE 70 A 140 SEM PRIVAÇÕES
	Total de pessoas	946.778	4.239.659	2.643.711
	Total de domicílios	257.654	1.234.032	795.833
Sexo do Chefe de Domicílio	Masculino	113.223	710.308	371.786
	Feminino	144.431	523.724	424.047
Localização da Residência	Urbana	812.836	2.362.039	2.360.369
	Rural	133.942	1.877.620	283.342
Parede do Domicílio	Alvenaria ou Madeira/Aparelhada	946.778	3.921.239	2.643.711
	Outros materiais	0	295.690	0
Abastecimento de Água	Rede ou POCO/Nascente	803.214	3.044.085	2.439.334
	Outros	0	24.199	0
Saneamento Básico	Rede ou Fossa/Septica	757.426	1.630.295	2.385.638
	Outros	0	1.893.351	0
Acesso a Energia	Elétrica	946.778	4.196.735	2.643.711
	Outros	0	20.194	0
Posse de Máquina de Lavar	Possui	255.006	412.215	1.126.114
	Não possui	691.772	3.804.714	1.517.597
Tipo de Família segundo ciclo de vida	Todos os filhos tem 6 anos ou menos	146.301	583.166	314.738
	Todos os filhos entre 7 e 14 anos	113.681	570.092	255.139
	Todos os filhos entre 15 e 24 anos	90.045	299.112	249.624
	Sem filhos ou todos acima de 24 anos	64.567	460.744	341.468
	Outros	532.184	2.326.545	1.482.742
Idade do Chefe de Domicílio	Chefe com 50 anos ou mais	58.171	355.351	219.368
	Outros	199.483	878.681	576.465
Escolaridade do Chefe de Domicílio	Sem instrução	28.127	331.037	53.022
	Até 5 anos estudo	59.170	535.558	132.696
	Outros	170.357	367.437	610.115
Ocupação das pessoas de 16 anos ou mais	Ocupado	137.793	974.581	431.107
	Desocupado	126.907	336.534	375.706
Natureza do vínculo ocupacional	Formal	15.768	42.960	94.106
	Informal	122.025	931.621	337.001

POBRES TRANSIENTES DE 70 A 140 COM ATÉ 3 PRIVAÇÕES	SEVERAMEN- TE POBRES	MODERA- DAMENTE POBRES	VULNERÁ- VEIS POR ESCASSEZ	NÃO POBRES COM ATÉ 3 PRIVAÇÕES	NÃO POBRES SEM PRIVA- ÇÕES	TOTAL
7.015.705	1.004.372	1.238.401	5.450.013	80.501.002	98.012.331	201.051.972
1.723.214	283.088	283.423	2.005.416	27.228.859	31.489.338	65.300.857
1.036.294	202.059	205.984	1.429.920	17.225.824	19.311.983	40607381,00
686.920	81.029	77.439	575.496	10.003.035	12.177.355	24.693.476
3.999.324	342.271	403.585	2.304.204	61.564.264	96.239.208	170.388.100
3.016.381	662.101	834.816	3.145.809	18.936.738	1.773.123	30.663.872
6.665.375	686.398	992.577	4.675.647	78.993.435	98.012.331	197.537.491
325.134	317.974	245.824	769.524	1.115.544	0	3.069.690
5.526.355	475.877	622.063	3.828.509	74.454.119	97.196.011	188.389.567
27.225	35.095	38.572	207.250	291.958	0	624.299
2.837.210	154.904	236.030	1.257.336	43.227.072	97.222.889	149.708.800
3.348.016	593.380	848.048	3.734.003	34.945.157	0	45.361.955
6.964.205	853.221	1.080.377	4.995.957	80.036.375	98.012.331	199.729.690
26.304	151.151	158.024	449.214	72.604	0	877.491
1.206.549	64.373	106.704	1.030.238	36.118.012	75.543.111	115.862.322
5.783.960	939.999	1.131.697	4.414.933	43.990.967	22.469.220	84.744.859
745.296	130.188	143.194	386.951	8.089.367	11.923.987	22.463.188
854.325	89.867	143.757	669.664	10.493.084	12.379.863	25.569.472
454.327	49.679	48.805	619.658	12.914.176	20.488.886	35.214.312
469.402	133.368	81.584	1.898.231	22.070.109	25.251.919	50.771.392
4.492.355	601.270	821.061	1.875.509	26.934.266	27.967.676	67.033.608
453.616	74.581	74.638	1.236.575	14.014.849	13.371.740	29.858.889
1.269.598	208.507	208.785	768.841	13.214.010	18.117.598	35.441.968
387.114	111.994	92.476	806.462	5.359.446	1.489.446	8.659.124
740.071	131.591	154.964	991.678	10.581.867	4.717.527	18.045.122
596.029	39.503	35.983	207.276	11.287.546	25.282.365	38.596.611
2.035.009	331.566	452.760	2.584.255	37.943.294	51.448.498	96.338.863
384.836	52.700	24.546	73.350	2.071.409	3.279.337	6.725.325
198.237	10.842	27.245	584.576	19.514.282	38.295.845	58.783.861
1.836.772	320.724	425.515	1.999.679	18.429.012	13.152.653	37.555.002

■ FIGURA 2: PERFIS DA POBREZA MULTIDIMENSIONAL EM 2013



Pobres transientes até 70 sem privações



Pobres transientes de 70 a 140 sem privações



Não pobres sem privações



Considerações finais

Para finalizar, vale reiterar parte das considerações expostas no Estudo Técnico 08/2014 acerca da mensuração multidimensional da pobreza. Ainda que o indicador de pobreza multidimensional aqui apresentado consiga captar parte significativa dos esforços multissetoriais de políticas e programas que o Brasil vem realizando na superação da pobreza, há

ainda avanços conceituais e operacionais que poderiam e deveriam ser feitos.

Sob sua configuração original, o indicador 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 indicador 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, 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 sociais no país, sejam eles de natureza universal, sejam eles voltados à população mais vulnerável. A discussão dos indicadores da agenda de desenvolvimento pós-2015 e o estabelecimento de um nova pauta de prioridades em termos de política social no próximo ano no Brasil é um boa oportunidade para discussão desse novo indicador.

Referências bibliográficas

- ALKIRE, S.; FOSTER, J. Counting and multidimensional poverty measurement. **Journal of Public Economics**, v. 95, n. 7, p. 476- 487, 2011.
- 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>. Acesso em: 04 dez. 2014.
- CORTÉS, Fernando. Desigualdad económica y poder. **RELATÓRIO CEPAL**, 2010. Disponível em: <<http://www10.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2010/07543.pdf>>. Acesso em: 04 dez. 2014.
- FERES, J. C.; VILLATORO; Pablo. **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**. A viabilidade de se erradicar a pobreza: uma análise conceitual e metodológica. Brasília: SAGI, 2013.
- FOSTER, J., GREER, J., THORBECKE, E.: A class of decomposable poverty measures. **Econometrica**, v. 52, p. 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.
- LOPEZ-CALVA, L.; LACH, S; FRUTTERO, A. Medindo pobreza crônica no Brasil. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**. Brasília, n.22 (no prelo).
- SEN, A. **Commodities and Capabilities**. Oxford: Oxford University Press, 1985.
- _____. A sociological approach to the measurement of poverty: a reply to Professor Peter Townsend. **Oxford Economic Papers, New Series**, v. 37, p. 669-676, 1985.
- SOARES, S. 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, 2010.
- 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>. Acesso em: 04 dez. 2014.
- VAZ, Alexander Cambraia N. Pobreza Multidimensional . **Estudo Técnico SAGI nº 08/2014**. Disponível em: <www.mds.gov.br/sagi>. Acesso em: 04 dez. 2014.