

A Multidimensionalidade da Pobreza a partir da Efetivação de Direitos Sociais Fundamentais: Uma proposta de análise

Barbara Cobo
Leonardo Athias
Gilson Gonçalves de Mattos¹

1 Os autores são pesquisadores do IBGE. O IBGE não se responsabiliza por opiniões, informações, dados e conceitos contidos neste artigo, que são de exclusiva responsabilidade dos autores. Todas as informações utilizadas cuja fonte seja o IBGE respeitaram rigorosamente o sigilo estatístico a que a instituição está sujeita.

Resumo

ESTE ARTIGO EXPLORA MEDIDAS DE POBREZA MULTIDIMENSIONAIS E UNIDIMENSIONAIS APLICADAS NO BRASIL E EM DIVERSOS OUTROS PAÍSES. SOB A PERSPECTIVA MULTIDIMENSIONAL, ADAPTA AO CONTEXTO BRASILEIRO UMA METODOLOGIA DESENVOLVIDA NO MÉXICO (CONEVAL/UNICEF/INEGI), QUE COMBINA CARÊNCIAS SOCIAIS E UMA MEDIDA DE RENDIMENTO, DE FORMA A CONSTRUIR INDICADORES MULTIDIMENSIONAIS DE VULNERABILIDADE PARA PESSOAS E DOMICÍLIOS. A PARTIR DAS DIMENSÕES SELECIONADAS, CONSTROEM-SE QUATRO GRUPOS MUTUAMENTE EXCLUSIVOS: VULNERÁVEIS POR RENDA E CARÊNCIAS SOCIAIS (POBREZA MULTIDIMENSIONAL); VULNERÁVEIS POR CARÊNCIAS SOCIAIS APENAS; VULNERÁVEIS POR RENDA APENAS; E NÃO VULNERÁVEIS. COM DADOS DOS CENSOS DEMOGRÁFICOS DE 2000 E 2010, É ESTUDADA A DISTRIBUIÇÃO ESPACIAL DOS GRUPOS E A EVOLUÇÃO DAS DIMENSÕES RELACIONADAS. OS RESULTADOS MOSTRAM RELEVANTES ESPECIFICIDADES REGIONAIS. NO PERÍODO INTERCENSITÁRIO, MAIORES GANHOS CONCERNEM O ACESSO À SEGURANÇA SOCIAL, ENQUANTO O ACESSO AO SANEAMENTO CONTINUA UM GRANDE GARGALO. FINALMENTE, APESAR DE GRANDE AVANÇO ANALÍTICO, MUITO AINDA PRECISA SER DESENVOLVIDO PARA O ENTENDIMENTO MULTIDIMENSIONAL DA POBREZA NO BRASIL.

Abstract

THIS ARTICLE FIRST EXPLORES (ONE-DIMENSIONAL AND MULTIDIMENSIONAL) POVERTY MEASURES APPLIED IN BRAZIL AND ELSEWHERE. IT THEN ADAPTS A METHODOLOGY DEVELOPED IN MEXICO (CONEVAL/UNICEF/INEGI), COMBINING SOCIAL DEPRIVATIONS AND INCOME MEASURES TO CONSTRUCT A MULTIDIMENSIONAL POVERTY CLASSIFICATION OF PERSONS AND HOUSEHOLDS IN BRAZIL. WITH THE DIMENSIONS USED, FOUR MUTUALLY EXCLUSIVE GROUPS ARE CREATED: INCOME AND SOCIAL DEPRIVATIONS VULNERABLE (MULTIDIMENSIONAL POVERTY); SOCIAL DEPRIVATIONS VULNERABLE; INCOME VULNERABLE; NON-VULNERABLE. WE EXPLORE HOW THESE GROUPS INCIDENCE CHANGE FROM 2000 TO 2010, USING IBGE DEMOGRAPHIC CENSUS DATA, A PERIOD OF SOCIAL IMPROVEMENTS. THEN THE ANALYSIS TAKES A SPATIAL PERSPECTIVE AT THE MUNICIPALITY LEVEL. RESULTS DISCLOSE THAT THERE ARE RELEVANT REGIONAL SPECIFICITIES FOR EACH OF THE FOUR GROUPS, AS WELL AS WHEN THE DEPRIVATIONS ARE DETAILED. MOST IMPRESSIVE GAINS CONCERN ACCESS TO SOCIAL SECURITY, WHILE SANITATION REMAINS AN ISSUE ACROSS THE COUNTRY. FINALLY, IN SPITE OF ANALYTICAL PROGRESSES, THERE IS MUCH TO BE DONE TO DEVELOP THE UNDERSTANDING OF POVERTY AS A MULTIDIMENSIONAL PHENOMENON.

PALAVRAS-CHAVE:

Pobreza, pobreza multidimensional, metodologia, geografia, desigualdade social

Introdução

Na literatura sobre a construção de indicadores sociais, a validade, entendida como a proximidade entre conceito e medida, é uma propriedade desejável a um indicador. Se o entendimento sobre pobreza é aquele de aceção mais imediata e generalizada, que corresponde a falta de renda ou renda insuficiente (pobreza monetária), então, indicadores que incorporam unicamente a variável renda mostram-se indubitavelmente válidos. Incidência, intensidade e severidade da pobreza² são, nessa perspectiva, construídos a partir de informações sobre rendimentos provenientes de pesquisas domiciliares em comparação a determinada linha de pobreza que visa identificar o universo de pobres de determinado país ou localidade.

Como a pobreza é, em geral, vista como uma questão social a ser combatida,³ a medida do número de pobres associa-se à inexorável discussão sobre identificação de público-alvo de políticas públicas de combate à pobreza, principalmente quando estas são focalizadas. A opção por determinada linha de pobreza monetária recai, assim, sobre os aspectos políticos e orçamentários da gestão da pobreza, uma vez que, quanto mais elevado é o valor da linha, maiores são o número de pobres e, portanto, o peso político de assumir esses pobres e o respectivo custo de implementação de políticas de combate à pobreza.

No entanto, embora “uma recomendação de política para combater tal privação [esteja] condicionada à exequibilidade, o reconhecimento da pobreza tem de ir além disso”.⁴ O debate atual direciona o entendimento da po-

breza como um fenômeno multidimensional relacionado à ideia de privação, mas privação “de que” em relação “a que” tem sido o grande nó górdio da questão. *Spicker*, por exemplo, identifica doze definições de pobreza. Num primeiro grupo, denominado “pobreza como conceito material”,⁵ o autor define pobreza por meio dos conceitos de necessidade, nível de privação (ao longo do tempo) e limitação de recursos (da qual emerge a abordagem mais usual de análise da pobreza em termos de renda). O segundo grupo refere-se à definição de pobreza por meio de circunstâncias econômicas e engloba os conceitos e definições de pobreza em termos de padrão de vida, desigualdade (pobreza relativa) e posição econômica (estratificação por classes). No terceiro grupo, a pobreza é definida pelas “circunstâncias sociais”, associando-se aos conceitos de classe social (*underclass*),⁶ dependência (assistidos), vulnerabilidade a riscos sociais, ausência de “*entitlements*” (ótica da efetivação de direitos) e exclusão social. Por fim, o autor define também pobreza como um julgamento moral, no qual as sérias privações a ela associadas são vistas como moralmente inaceitáveis.

Parece mesmo haver, hoje, um consenso acerca da multidimensionalidade da pobreza entre estudiosos, embora, na prática, acabe-se optando por medidas unidimensionais para identificação da pobreza e delimitação de público-alvo de políticas e programas. Este trabalho busca, primeiramente, apresentar algumas medidas unidimensionais e multidimensionais adotadas no Brasil e no restante do mundo, expondo algumas vantagens e limitações (seção 1).

O objetivo é contribuir para o debate e pavimentar o caminho para a construção de medidas que reflitam aquilo que entendemos como pobreza, uma “definição”, se assim se pode dizer, que não só trate da falta de recursos e bens indispensáveis à sobrevivência humana (comer, morar dignamente, vestir-se, etc.), mas que considere, também, como pobre o excluído, o trabalhador em ocupações precárias, aquele sem acesso a direitos sociais e humanos fundamentais (saúde, educação, liberdade, não violência), isto é, o não cidadão. A seção 2 traz uma proposta de metodologia de mensuração de pobreza multidimensional com base na experiência mexicana, enquanto a seção 3 sintetiza os principais resultados para o Brasil. Neste trabalho, a multidimensionalidade da pobreza e seus componentes são explorados nas regiões, estados e municípios do Brasil (georreferenciados e agregados por tamanho de população). Ao final, são

realizadas algumas considerações em relação a esse esforço.

Medidas de pobreza

MEDIDAS UNIDIMENSIONAIS MONETÁRIAS

Conforme ressaltado na introdução, usualmente, a escolha por uma medida de pobreza recaí, quase automaticamente, em uma medida monetária com base nos rendimentos ou no consumo realizado pela unidade de análise: pessoas, famílias, domicílios, mas também agregados maiores, como cidades, estados ou mesmo países. A escolha da unidade monetária justifica-se, na maior parte das vezes, pela disponibilidade de informação, mas também pelo entendimento de que a renda é um determinante importante na decisão de quanto cada pessoa pode consumir.

2 Essas dimensões são explicadas na seção seguinte.

3 “The State could, of course, do nothing, and let people face the risk of starvation, but, even ignoring equity arguments, this has a range of efficiency costs, including (...) the death by starvation of dependents including children (the future labour force), and the fact that malnutrition causes poor health, thereby raising health-costs and lowering the capacity of adults to work and of children to absorb education” (BARR, 2004, p. 216).

4 “Pode-se argumentar que o primeiro passo consiste em diagnosticar a privação e, relacionado com ela, determinar o que devemos fazer se tivermos os meios. E então o próximo passo é fazer escolhas de políticas reais em conformidade com nossos meios. Nesse sentido, a análise descritiva da pobreza tem de ser anterior à escolha de políticas” (SEN, 1992, p. 171).

5 “People are poor because they do not have something they need, or because they lack the resources to get the things they need” (SPICKER, 1999).

6 William (1987) contribuiu muito para os estudos das “underclasses” americanas, definindo-as como um grupo heterogêneo de famílias que experimentam longos períodos de pobreza, desemprego ou inserção ocupacional precária.

Barros, Carvalho e Franco afirmam que, além da necessidade de uma medida escalar para definir políticas (classificar pobres e não pobres), “como é comum que as famílias acessem os bens e serviços que determinam o seu bem-estar através de mercados, e para participar deles é preciso que tenham recursos monetários, segue-se que a insuficiência de renda acaba sendo um dos principais determinantes da carência das famílias e, portanto, um forte candidato escalar para medir a pobreza”.⁷ Além disso, o acesso a muitos bens e serviços se dá pelos mercados, e os rendimentos serviriam como *proxy* de outras dimensões não medidas.⁸

O contraponto dessa visão consiste na perspectiva clássica fundamentada na construção de sistemas de proteção social que destacam a questão dos direitos e da desmercantilização (*decommodification*) de bens e serviços para a promoção de equidade: “a desmercantilização ocorre quando um serviço é assegurado na qualidade de direito e quando uma pessoa pode manter um modo de vida sem depender do mercado”.⁹ O termo remonta à teoria marxista de mercantilização da força de trabalho para a sobrevivência dos trabalhadores (obrigatoriedade da venda da força de trabalho). Zimmermann e Silva reforçam que, na concepção de Esping-Andersen, “tratados como mercadorias, os trabalhadores estão expostos a poderes que vão além de suas próprias forças, como ocorre em caso de doenças, eventos macroeconômicos e ciclos econômicos”.¹⁰ Dessa forma, a desmercantilização, preconizada como medida de proteção social e bem-estar, propicia aos trabalhadores ter

condições de recusar trabalhos degradantes (trabalho escravo, trabalhos mal pagos) sem que sejam punidos por isso, considerando que possuem assegurado “um padrão de sobrevivência, que compreende estar livre da fome e possuir uma moradia adequada, etc.”¹¹.

Draibe e Riesco, por sua vez, defendem a desmercantilização como a outra face do direito social de cidadania, uma vez que debilita o vínculo monetário, e, com isso, bens e serviços tendem a perder, em parte ou integralmente, seu caráter de mercadoria.¹² Isso vale, por exemplo, para a oferta pública universal de serviços de educação e saúde, considerados, por muitos, fundamentais para a equalização de acesso e oportunidades e construção de uma sociedade mais justa e coesa.¹³

Todavia, a abordagem dominante de identificação de pobreza ainda consiste na comparação imediata dos rendimentos em relação a uma “linha de pobreza”, construída muitas vezes a partir do valor de uma cesta alimentar que garanta um mínimo de calorias.¹⁴ Medidas de rendimentos captados em pesquisas domiciliares costumam ser mais usadas do que medidas de consumo, pois, além da maior disponibilidade, pesquisas de consumo familiar (preferível em razão de ser menos volátil do que o rendimento)¹⁵ requerem investigações mais detalhadas e custosas. Nesse caso, destaca-se, no Brasil, a Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF), aplicada nas regiões metropolitanas em 1995-1996 e na totalidade do país em 2002-2003 e 2008-2009. De acordo com Osório, Soares e Souza:

mesmo quando o mínimo é definido pelo consumo de uma cesta básica, a constatação da pobreza é feita pela insuficiência de renda para comprar a cesta, e não pela observação do efetivo não consumo da cesta, até porque, nas últimas três décadas, a principal fonte regular de dados para medir a pobreza foi a PNAD¹⁶, que só investiga a renda, não o consumo.¹⁷

Uma limitação adicional a essa análise é que pesquisas domiciliares do tipo PNAD não só tendem a captar os rendimentos individuais de forma subestimada (comum em pesquisas dessa natureza em qualquer lugar do mundo) como também possuem “baixa capacidade de levantamento de informações relativas às rendas provenientes de ativos de capital”,¹⁸ ou seja, o conceito de rendimento é limitado (embora bem captado) aos rendimentos do trabalho e previdenciários.

7 BARROS, CARVALHO & FRANCO, 2006, p. 7.

8 SANTOS, LUGO & LOPEZ-CALVA, 2010.

9 ESPING-ANDERSEN, 2000, p. 157.

10 ZIMMERMANN & SILVA, 2009.

11 ZIMMERMANN & SILVA, 2009.

12 DRAIBE & RIESCO, 2006.

13 Ver LAVINAS, 2013.

14 “O método calórico está em uso há mais de cem anos e foi usado pela primeira vez por Rowntree (1901) em seu estudo pioneiro da pobreza em York no final do século XIX (...) tem sido especialmente popular na América Latina com menção ainda mais honrosa no Brasil. As linhas de pobreza da Cepal para a América Latina são, há três décadas, todas calculadas mediante o uso do método calórico indireto” (SOARES, 2009, p. 15).

15 “A despesa das famílias reflete melhor sua renda permanente – proxy de bem-estar que de fato se deseja medir – do que a informação de rendimento propriamente dito” (ROCHA, 2003, p. 46).

16 A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios é uma pesquisa multitemática, com destaque para trabalho e rendimento, coletada anualmente pelo IBGE na totalidade do território nacional.

17 OSÓRIO, SOARES & SOUZA, 2011, p. 13.

18 DEDDECA, 2007, p. 299.

No Brasil, para fins de mensuração e delimitação de público-alvo de políticas públicas sociais de combate à pobreza, a métrica da renda permanece como principal, quando não único, instrumento de seleção de beneficiários. Em geral, a preocupação centra-se na medida de incidência de pobreza (*headcount*) que define a proporção da população com rendimentos abaixo de determinada linha de pobreza, “uma medida nítida e bem definida, e não é difícil ver porque ela tem sido usada tão amplamente na literatura empírica sobre pobreza e privação”.¹⁹ Porém, conforme alerta Sen, “o exercício de agregação feito por intermédio de uma simples incidência não dá atenção ao fato de que as pessoas podem estar um pouco abaixo da linha, muito abaixo, e que também a distribuição de renda entre os pobres pode ou não ser ela mesma muito desigual”.²⁰ Isto é, o universo dos pobres não é homogêneo e, portanto, esforços para combater a pobreza deveriam levar em conta tais diferenciações internas. Medidas como a intensidade da pobreza (ou hiato de renda, que mede a distância do rendimento em relação à linha) e a severidade da pobreza (que considera a distribuição de rendimentos entre aqueles abaixo da linha de pobreza, conferindo peso diferenciado às transferências de renda que deixem os mais pobres ainda mais pobres) devem ser utilizadas em conjunto para a medição da pobreza pela ótica exclusiva da renda.

No Brasil, existe ainda um agravante na questão da mensuração porque não há consenso em torno do estabelecimento de uma linha (ou linhas) oficial(is) de pobreza. As linhas de pobreza mais utilizadas são construídas com base no rendimento mensal familiar (ou

domiciliar) *per capita*. Entram, nessa relação, as linhas institucionalizadas pelo Programa Bolsa Família (hoje equivalentes a R\$77 e R\$154 para extrema pobreza e pobreza, respectivamente); as linhas como frações do salário mínimo ($\frac{1}{4}$ e $\frac{1}{2}$ salário mínimo); as linhas monetárias regionalizadas, com valores diferenciados em função do custo de vida de determinadas regiões/áreas do país;²¹ e as linhas internacionalmente utilizadas por diversos organismos multilaterais (e.g., US\$ 1,25 e US\$ 2, pelo poder de paridade de compra – PPC).

Essas linhas (de pobreza absoluta) servem ao propósito de classificar os pobres e os não pobres, e a incidência de pobreza pode variar enormemente de um estudo para outro. Tais linhas, conforme visto anteriormente, também permitem calcular o hiato e a severidade da pobreza, que podem variar no tempo, no espaço e como resultado de políticas redistributivas.

Ainda sob uma ótica unidimensional, existem medidas subjetivas da pobreza. São medidas controversas, dependentes do tipo de formulação das perguntas constantes dos questionários, e que estão disponíveis em poucos países. Tais linhas têm o valor de trazer a percepção das pessoas sobre suas próprias condições de vida e há correlação com valores “objetivos” de rendimentos, o que corrobora seu interesse científico.²² No Brasil, a POF implementa um questionário dessa natureza, cujas informações serviram de base para a construção de uma linha de pobreza subjetiva que é derivada da opinião dos entrevistados e calculada a partir da percepção das pessoas sobre suas condições de vida.²³Essa

linha, associada às linhas de pobreza absoluta (construídas a partir de agregados de consumo, também da POF), permitiu o desenvolvimento do Mapa de Pobreza e Desigualdade em 2003 pelo IBGE, em convênio com o IPEA. O Mapa trazia estimativas de pobreza em pequenas áreas a partir da POF realizada em 2002-3, combinando-a à base territorial do Censo Demográfico de 2000 no nível dos municípios brasileiros (metodologia dos *Poverty Maps* do Banco Mundial).²⁴

Finalmente, medidas de pobreza monetária de caráter relativo, de uso recorrente na Europa, são menos utilizadas no Brasil e, à diferença da pobreza absoluta, mostram maior estabilidade do contingente de população abaixo de 40%, 50% ou 60% da mediana de rendimentos nas últimas décadas.²⁵ Segundo Rocha,²⁶ a “pobreza absoluta está estreitamente vinculada às questões de sobrevivên-

cia física; portanto, ao não-atendimento das necessidades vinculadas ao mínimo vital. O conceito de pobreza relativa define necessidades a serem satisfeitas em função do modo de vida predominante na sociedade em questão, o que significa incorporar a redução das desigualdades de meios entre indivíduos como objetivo social”.

Com dados da PNAD, a proporção de arranjos familiares com rendimento familiar *per capita* abaixo de 60% da mediana correspondia a 27,2% em 2002 e 25,6% em 2012, o que atesta a dificuldade de se modificar a estrutura (desigual) da distribuição de rendimentos no país. A persistência da pobreza relativa no Brasil está alinhada à evolução do Coeficiente de Gini, uma medida de desigualdade que coloca o Brasil ainda entre os países mais desiguais e que apresentou pequena redução nos últimos anos, após longo período de es-

19 SEN, 1992, p. 165.

20 Idem.

21 ROCHA, 2003, 2013; IPEADATA, s.d.

22 “... subjective notions of welfare are statistically correlated with income, even though this correlation is low (see, for example Ravallion and Lokshin, 2001). The significant correlation discards the sometimes claimed idea that subjective welfare measures highly idiosyncratic factors that do not obey systematic patterns” (GASPARINI et al., 2011, p. 12).

23 IBGE, 2008.

24 Exemplos de mapas de pobreza e potencialidades de usos estão em WORLD BANK, 2007.

25 Esses são os percentuais mais usados.

26 2003, p. 11.

tabilidade. No Relatório de Desenvolvimento Humano de 2013,²⁷ o Brasil aparece com índice de Gini de 0,547 nos dados harmonizados, enquanto a Noruega aparece com 0,258 e o país pior colocado da lista (exceto pequenas ilhas) é a Namíbia, com 0,639. Países latinos vizinhos apresentam um coeficiente bem abaixo do Brasil, como Argentina (0,445), Uruguai (0,453) e México (0,483).

De uma forma geral, as linhas de pobreza monetárias “absolutas” adicionam ao valor mínimo para aquisição alimentar (linha de pobreza extrema ou indigência), outras necessidades (habitação, transporte, higiene, etc.) que definem o “necessário” para as famílias “viverem dignamente” (linha de pobreza), teoricamente levando em conta algum aspecto relativo. Na maior parte dos casos, um multiplicador “k” é usado para se chegar à linha de pobreza a partir da linha de indigência, porém sem grande discussão em torno desse valor e sua aderência a qualquer nível de padrão de vida mínimo. A CEPAL, por exemplo, tradicionalmente usa o valor 2 para esse multiplicador na América Latina.

Muito se discute acerca da arbitrariedade da definição de linhas de pobreza, sejam “linhas empíricas”, por agregados de consumo, sejam linhas administrativamente definidas segundo critérios políticos ou orçamentários. Há muitos métodos alternativos e muitas escolhas são necessárias. Como coloca Soares,²⁸ “considerando as inúmeras dificuldades [...] [da] mensuração científica de pobreza, não chega a ser uma surpresa que haja muita desistência em favor de linhas administrativas”. Rocha,²⁹ inclusive, advoga atenção voltada à noção de pobreza estritamente relativa:

no Brasil, a pobreza absoluta já deixou de significar ameaça à sobrevivência física, e, sintomaticamente, o gasto alimentar já há muito não é o grupo de despesas preponderante, nem mesmo dentre as famílias pobres. Nestas condições, a escolha é do analista ou do político. Qualquer que seja a abordagem escolhida, ao medir, caracterizar e estabelecer políticas de combate à pobreza, a premissa sempre é privilegiar o objetivo de maior igualdade.

A escolha de qual medida unidimensional utilizar varia, finalmente, em função dos objetivos da análise, como a formulação de uma política/programa social ou comparações internacionais, e da disponibilidade de informação. Valores e preferências institucionais estão também muito presentes nas escolhas.³⁰

MEDIDAS MULTIDIMENSIONAIS

Não obstante o reconhecimento da multidimensionalidade da pobreza, esforços para medição multidimensional são relativamente mais recentes que os empreendidos para as medidas monetárias. Nos anos 1970, o Banco Mundial e a OIT desenvolveram uma abordagem pelas “necessidades básicas”.³¹ Na América Latina, a CEPAL analisou as “necessidades básicas insatisfeitas – NBI” nos países da região.³² Essa ótica também pode ser interpretada como uma perspectiva relativa da pobreza, pois determina uma série de bens relacionados ao bem-estar, necessários para se viver uma vida digna, que precisa ser definida (abordagem inspirada na “teoria da Justiça” de Rawls³³). Para Sen,³⁴ “a literatura sobre ‘necessidades básicas’ e os estudos relacionados à ‘qualidade de vida’ têm sido

imensamente úteis para chamar a atenção para as privações de bens e serviços essenciais e seu papel crucial na vida humana”.

Entretanto, Sen traz em seus estudos uma nova abordagem para a análise de condições de vida, elaborando os conceitos de funcionamentos e capacidades, nos quais ele argumenta que não basta o indivíduo ter renda, precisa também ser capaz de traduzi-la em bem-estar. Para tal, ele precisa estar bem-nutrido, saudável, escolarizado, ser livre, entre diversos outros “teres” e “seres”. A pobreza é, então, definida como uma “deficiência

de capacidades básicas para alcançar níveis minimamente aceitáveis”, o que inclui, claramente, a inadequação dos meios econômicos da pessoa: “ter uma renda inadequada não é uma questão de ter um nível de renda abaixo de uma linha de pobreza fixada externamente, mas de ter uma renda abaixo do que é adequado para gerar os níveis especificados de capacidades para a pessoa em questão”.³⁵ Assim, a abordagem de capacidades se contrapõe à de realizações, “mesmo que algumas vezes possamos usar a informação sobre a realização para procurar conjecturar a capacidade desfrutada por uma pessoa”.³⁶

27 UNPD, 2013, p. 154.

28 2009, p. 33.

29 2013, p. 3.

30 “...muitas das decisões necessárias para se chegar às linhas usando as abordagens empíricas são fundamentadas nos valores dos pesquisadores ou de suas instituições... Linhas de pobreza político-administrativas não possuem nenhum embasamento científico nem a pretensão de representar o nível de renda que permite satisfazer as necessidades biológicas: seu caráter exclusivamente normativo é patente”

31 BAGELIN & ÁVILA, 2006.

32 FERES & MANCERO, 2001.

33 2002 [1971].

34 1992, p. 172.

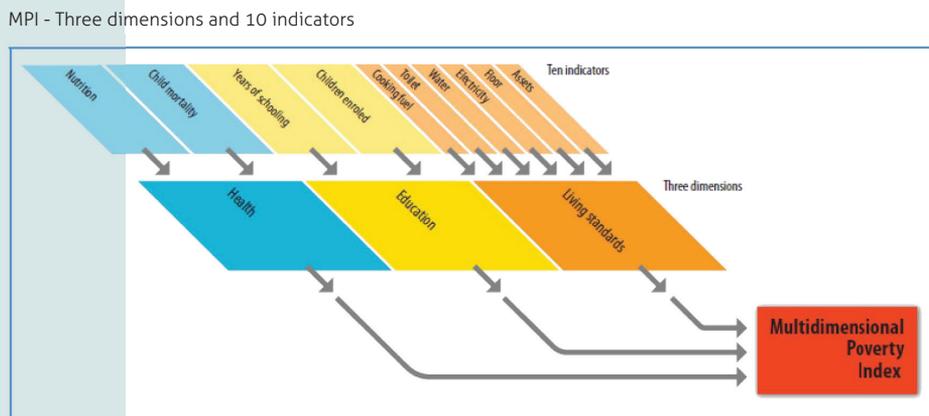
35 SEN, 1992, p. 174.

36 SEN, 1992, p. 175.

Na prática, o Índice de Desenvolvimento Humano do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, PNUD, criado em 1990, inspirou-se desse conjunto de discussões e sintetiza algumas informações de renda, saúde e educação para os países de forma a comparar a evolução do “desenvolvimento humano” em cada um deles (em contraponto à ótica de análise do PIB *per capita* como medida de desenvolvimento social).³⁷ Ainda no âmbito do PNUD, o Índice Multidimensional de Pobreza (IMP), que sucedeu o Índice de Pobreza Humana (IPH), busca medir déficits em saúde, educação e padrão de vida, abordando tanto o número de pessoas carentes (deprived) quanto a intensidade das carências.³⁸

Estima-se que, nos 104 países cobertos pelo IMP, cerca de 1,56 bilhão de pessoas – ou mais de 30% da população dos países – vivem em pobreza multidimensional. Esse foco na incidência, mas também na intensidade da pobreza, traz muita riqueza ao índice que, por outro lado, é objeto de muitas críticas, pois é fruto de uma escolha de dimensões e de indicadores, o que exclui outros, e compara quantitativamente dimensões qualitativamente diferentes. Há também uma crítica conceitual se essas medidas seriam realmente de “pobreza” e não de “desigualdade”, de “condições de vida” ou de “bem-estar”.³⁹ A Figura 1 mostra as dimensões e indicadores do índice.

■ **FIGURA 1: DIMENSÕES E INDICADORES DO ÍNDICE DE POBREZA MULTIDIMENSIONAL**



Note: The size of the boxes reflects the relative weights of the indicators

Source: Alkire and Santos 2010.

Fonte: UNDP, Human Development Report 2010, cap. 5.

Também nesse sentido, o Relatório Stiglitz-Sen-Fitoussi⁴⁰ coloca que a “qualidade de vida inclui um grande conjunto de fatores que fazem a vida valer a pena ser vivida, incluindo aqueles que não são transacionados em mercados e não são capturados por medidas monetárias”. O Relatório, cujo objetivo é tecer considerações e recomendações acerca da disponibilidade de informações estatísticas sobre a economia e a sociedade, reforça que vale dar proeminência maior à distribuição de renda, consumo e riqueza do que às médias (como PIB *per capita*), além de alargar as medidas monetárias para atividades “non-market” (produção para próprio consumo, lazer), enfatizando que o bem-estar é multidimensional. Com isso, identifica algumas dimensões chaves que devem ser consideradas simultaneamente e de maneira integrada, como padrão de vida material (renda, consumo e riqueza); saúde; educação; atividades pessoais, incluindo trabalho; participação política e governança; relações e conexões sociais; meio ambiente (condições presentes

e futuras); e insegurança de natureza econômica e física.

Estudos mais recentes vêm buscando combinar o uso das necessidades básicas (medidas não monetárias) com uma medida monetária. Santos *et al.*,⁴¹ por exemplo, compararam países latino-americanos a partir de uma medida multidimensional valendo-se de indicadores monetários e não monetários e colocam três razões para adicionar rendimentos às medidas das NBI: “(a) rendimentos podem ser um proxy de todas as dimensões não consideradas por falta de dados; (b) têm uma correlação relativamente baixa com outros indicadores; (c) mesmo se é um ‘meio’, o poder de compra traz alguma liberdade para o domicílio na escolha dos bens adquiridos”. Trata-se de uma metodologia próxima da aplicada pelo CO-NEVAL no México, que inspirou a contribuição multidimensional iniciada pelo IBGE⁴² e aprimorada neste texto (ver seção seguinte). Cabe também destacar o papel do centro de pesquisas econômicas OPHI (Oxford Poverty

37 Alkire e Foster (2007, p. 2) colocam “multidimensional poverty has captured the attention of researchers and policymakers alike due, in part, to the compelling writings of Amartya Sen and the unprecedented availability of relevant data”.

38 UNPD, 2011, p. 5.

39 SOARES, 2009, p. 14.

40 2009, p. 58.

41 2010, p. 3.

42 2012.

Human Development Initiative)⁴³ criado em 2007, na reflexão e aprimoramento sobre medidas multidimensionais, trabalhando em parceria com as Nações Unidas, na capacitação e no apoio aos esforços de adaptação de medidas multidimensionais a realidades locais e regionais.

Ainda em relação a medidas multidimensionais, vale citar, no Brasil, Barros et al.,⁴⁴ que desenvolveram um índice de pobreza multidimensional familiar (IDF – Índice de Desenvolvimento Familiar, atualmente utilizado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS) como forma de apurar o grau de vulnerabilidade de cada família inscrita no CadÚnico (Cadastro Único do Governo Federal para Políticas Sociais).⁴⁵ Outro esforço multidimensional, com menor repercussão, foi feito por Bagolin e Ávila,⁴⁶ que buscou identificar a distribuição espacial (ou concentração) da pobreza no Brasil com indicadores multidimensionais baseados nas Abordagens das Capacitações e das Necessidades Humanas, chegando a resultados que mostram que a distribuição espacial da pobreza multidimensional variava de acordo com as dimensões consideradas.

A construção de índices traz riqueza pela combinação de dimensões, mas é sempre criticável pelas escolhas arbitrárias e agregação quantitativa de dimensões qualitativamente diferentes. A validade interna e externa dessas construções (indicadores sintéticos) pode ser posta em xeque. Vale estar atento, principalmente, ao seu uso, pois os indicadores podem servir bem a alguns objetivos, mas não são panaceia, substituindo, por exemplo,

a falta de informação para definição de política específica.⁴⁷

os índices sintéticos como IDH e similares apontam áreas de ação prioritária, mas não identificam problemas específicos. Assim, embora a comparação e análise do IDH entre países e mesmo entre os entes federativos sejam importantes para o debate sobre desenvolvimento social, políticas de educação, por exemplo, requerem indicadores educacionais específicos para entendimento da situação.⁴⁸

Metodologia

A medida multidimensional aqui proposta se inspira no trabalho do Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social – CONEVAL do México, em parceria com o Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef) e o Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), que correspondeu a um esforço de avançar no estudo das NBI, combinando diversas carências sociais coletadas em pesquisas domiciliares a uma medida monetária. Trata-se de uma metodologia de medição de pobreza/privação por uma perspectiva multidimensional de efetivação de direitos humanos, conferindo uma nova leitura para indicadores já consagrados de análise de pobreza, como atraso educacional, moradias inadequadas, desproteção social e baixos rendimentos; o que dialoga com as dimensões tratadas em alguns indicadores multidimensionais citados na seção anterior.

A perspectiva de efetivação de direitos sociais e humanos considera que toda pessoa deve ter uma série de garantias indispensá-

veis para o exercício da dignidade humana (direitos indivisíveis e interdependentes),⁴⁹ sendo parte integrante do marco jurídico nacional. A Constituição Federal do Brasil coloca, em diversos artigos, as obrigações estatais para a efetivação de direitos sociais nas áreas de educação, saúde, proteção social e outros.⁵⁰

Essa metodologia permite a construção de indicadores escalares (índices multidimensio-

nais), mas também a identificação de tipos de carências e o aprofundamento da análise da incidência e da intensidade da pobreza multidimensional ao aplicar esta metodologia ao contexto do Censo Demográfico 2010.⁵¹ Diferente do México, as carências de acesso à saúde ou à alimentação não puderam ser mensuradas, tendo em vista a ausência de indicadores que permitam avaliar, de modo direto, tais aspectos. As demais dimensões foram especificadas como se segue:

43 <http://www.ophi.org.uk/>

44 2006.

45 Cf. <<http://www.mds.gov.br/falemds/perguntas-frequentes/bolsa-familia/cadastro-unico/gestor/cadunico-idade-de-desenvolvimento-da-familia-idf>>.

46 2006.

47 Sobre o IDH Municipal desenvolvido no Brasil pelo PNUD, Guimarães e Jannuzzi (2005, p. 86) observam: "algumas severas discrepâncias entre alguns municípios que seriam ou não contemplados pela política pública [hipotética de melhoria das condições nutricionais e de vida das crianças de zero a seis anos] em razão do seu IDH-M e, conseqüentemente, de sua posição no ranking, vis-à-vis sua efetiva situação com base no outro indicador aqui proposto para efeito de comparação. No município cearense de Pires Ferreira, por exemplo, cerca de 96,0% das crianças de zero a seis anos residiam em domicílios cujo responsável recebia até dois salários mínimos mensais, configurando-se na nona maior proporção do país ante os 5.507 municípios brasileiros existentes no ano de 2000. Entretanto, como esse município possui IDH de 0,606 e está situado na 4.553ª posição no ranking nacional, não seria contemplado pela política já que não figura entre os cem municípios de pior IDH do país".

48 SABOIA & COBO, 2006.

49 ONU, 2008.

50 IBGE, 2012, cap. 6.

51 Dados do questionário da amostra do Censo Demográfico.

- **Atraso educacional:** foram consideradas carentes as crianças e os adolescentes de 6 a 14 anos de idade que não frequentavam escola; as pessoas de 15 anos de idade ou mais analfabetas; e as pessoas de 16 anos ou mais de idade que não haviam concluído o ensino fundamental.
- **Densidade de moradores por dormitório:** foram considerados carentes os residentes em domicílios com densidade de moradores por dormitório superior a 2,5 pessoas.⁵²
- **Acesso aos serviços básicos:** foram considerados carentes os residentes em domicílios cujo abastecimento de água não fosse por rede geral; com esgotamento sanitário não realizado por rede coletora de esgoto ou fossa séptica; sem coleta de lixo direta ou indireta; ou sem iluminação elétrica.
- **Acesso à seguridade social:** foram considerados carentes todos os residentes em domicílios em que *não* havia ao menos uma pessoa com 10 anos ou mais de idade em uma das seguintes condições: contribuinte para instituto de previdência em qualquer trabalho (quer dizer, no trabalho formal) e/ou aposentado ou pensionista de instituto de previdência. Além disso, utilizou-se como *proxy* dos beneficiários de programas de transferência de renda aquelas pessoas que possuíam rendimento domiciliar *per capita* inferior a ½ salário mínimo e declararam receber rendimentos de outras fontes (quer dizer, à exclusão dos rendimentos do trabalho ou pensão/aposentadoria).⁵³ Dessa forma, também foram classificados como carentes os residentes dos domicílios com rendimento domiciliar *per capita* inferior a ½ salário mínimo em que nenhum membro rece-

besse rendimentos de outras fontes, o que inclui programas sociais.

Todos os parâmetros adotados requerem ainda um aprofundamento do debate para sua definição. A ideia foi testar a metodologia no âmbito do Censo Demográfico e avaliar sua factibilidade e exequibilidade. A partir dessas definições, a identificação das carências permite fazer uma classificação da população em quatro grandes grupos mutuamente excludentes:

- **Vulneráveis por renda e por carências sociais (pobreza multidimensional):** população com rendimento domiciliar *per capita* inferior a 60% da mediana e com ao menos uma das carências sociais listadas.
- **Vulneráveis por carências sociais:** população com ao menos uma das carências sociais listadas, porém com rendimento domiciliar *per capita* superior a 60% da mediana.
- **Vulneráveis por renda:** população com rendimento domiciliar *per capita* inferior a 60% da mediana, porém sem carências sociais.
- **Não vulneráveis:** população com rendimento domiciliar *per capita* superior a 60% da mediana e sem carências sociais.

Uma primeira medida de avaliação da pobreza multidimensional é a incidência H (*headcount ratio*), ou seja, a proporção da população que se encontra em situação de pobreza multidimensional. Embora informativa, a medida carrega algumas limitações. Por exemplo, se uma família em situação de pobreza passa a ter privações em outras dimensões, a medida de incidência não se altera. A medida de incidên-

cia ajustada MO (*adjusted headcount ratio*) é definida como o produto da incidência H pelo número médio de privações da população em situação de pobreza multidimensional.

$$MO = H * A$$

“MO” é sensível à frequência e à amplitude da pobreza, além de corrigir o problema da medida de incidência (*headcount ratio*), uma vez que, se uma pessoa se torna privada em uma nova dimensão, o número médio de privações da população aumenta e, consequentemente, também o MO.⁵⁴

Para avaliar a contribuição de cada uma das dimensões na pobreza multidimensional, foram utilizadas, conjuntamente e com igual peso para o cálculo de MO, as carências por atraso educacional, por densidade de moradores no domicílio, por acesso a serviços no domicílio e por acesso à seguridade social, bem como o patamar de rendimento de 60% da mediana. A decomposição da incidência ajustada (*adjusted headcount ratio*) de acor-

do com cada uma das dimensões seguiu a proposta de Alkire e Foster.⁵⁵

A análise aprofundada dos dados censitários com a visualização dos resultados em mapas é um esforço importante para a identificação de carências com potencial de melhor orientar o planejamento público de ações com vistas à superação de vulnerabilidades em uma ou mais dimensões conjugadas. Na presente contribuição, a multidimensionalidade da pobreza e seus componentes são explorados nas regiões, estados e municípios do Brasil (georreferenciados e agregados por tamanho da população).

Resultados

Os resultados mostram que cerca de 67% das pessoas apresentavam ao menos uma carência social dentre as avaliadas, em 2010. No Censo 2000, esse percentual remontou a 75,8%, um decréscimo de quase 12% no período, mas, ainda assim, um percentual elevado. A Tabela 1 sintetiza os resultados para o Brasil.

52 Na metodologia mexicana, esse foi um dos indicadores que compunham a qualidade do domicílio, em conjunto com materiais do teto, paredes e piso do domicílio. Embora no Censo de 2010 tenha sido investigado o material predominante das paredes externas, outro indicador de qualidade do domicílio, a informação não foi utilizada, pois não constou no questionário do Censo 2000.

53 No questionário, “outro rendimento” não era especificado, mas, considerando a faixa de renda na base da pirâmide, supõe-se que seja basicamente composto de transferências, em vez de juros de poupança, alugueres, etc.

54 SANTOS, LUGO & LOPES-CALVA, 2010, p. 5.

55 2007.

■ **TABELA 1: PROPORÇÃO DA POPULAÇÃO POR CARÊNCIAS E VULNERABILIDADE – BRASIL 2000/2010**

POPULAÇÃO TOTAL, CARÊNCIAS E VULNERABILIDADES	2000	2010	DIFERENÇA (2010/2000) %
População total	168.450.492	189.797.859	12,7
Carências			
Atraso educacional (%)	41,0	32,8	-20,0
Acesso à seguridade social (%)	27,3	12,8	-53,2
Densidade de moradores por dormitório (%)	27,5	18,8	-31,8
Acesso aos serviços básicos (%)	46,5	40,8	-12,2
Ao menos uma carência (%)	75,8	66,9	-11,7
Rendimento inferior a 60% da mediana (%)	33,4	30,9	-7,4
Pobreza multidimensional (%)	31,9	27,5	-13,7
Vulneráveis por carências sociais (%)	43,9	39,4	-10,3
Vulneráveis por renda (%)	1,5	3,4	127,5
Não vulneráveis (%)	22,7	29,7	30,9
Média de carências	1,4	1,1	-26,1

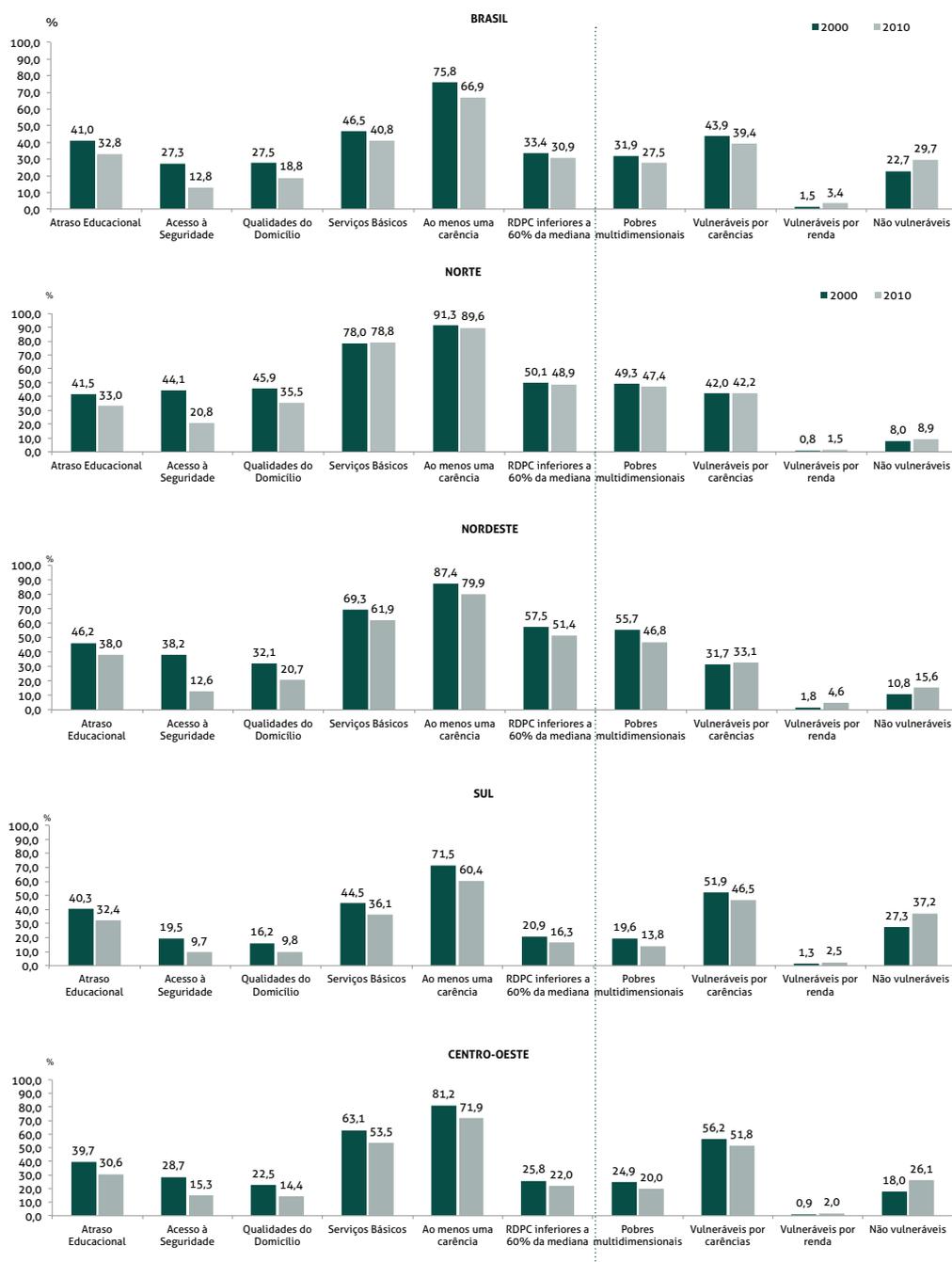
Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2000/2010.

Em ambos os levantamentos censitários, a carência por acesso aos serviços básicos do domicílio foi a de maior incidência e a que menos se reduziu na última década: em 2010, 40,8% das pessoas não tinha saneamento adequado e luz elétrica, enquanto, em 2000, 46,5% das pessoas moravam em domicílios sem acesso a esses serviços. A carência medida em termos de atraso educacional reduziu-se em 20% no mesmo período, embora ainda atingindo um terço da população brasileira. Sem dúvida, foi a carência de acesso à seguridade social que apresentou o melhor desempenho entre 2000 e 2010, com redução de mais de 50% na população não coberta pela Previdência Social ou políticas de transferência de renda de combate à pobreza. Em termos de déficit de renda, tomando o patamar de 60% da mediana como linha de pobreza, 30,9% da população brasileira estava

em situação de vulnerabilidade por renda em 2010 (eram 33,4% em 2000). A pobreza multidimensional (renda e ao menos uma carência social) arrefece entre os Censos, passando de 31,9% para 27,5% da população.

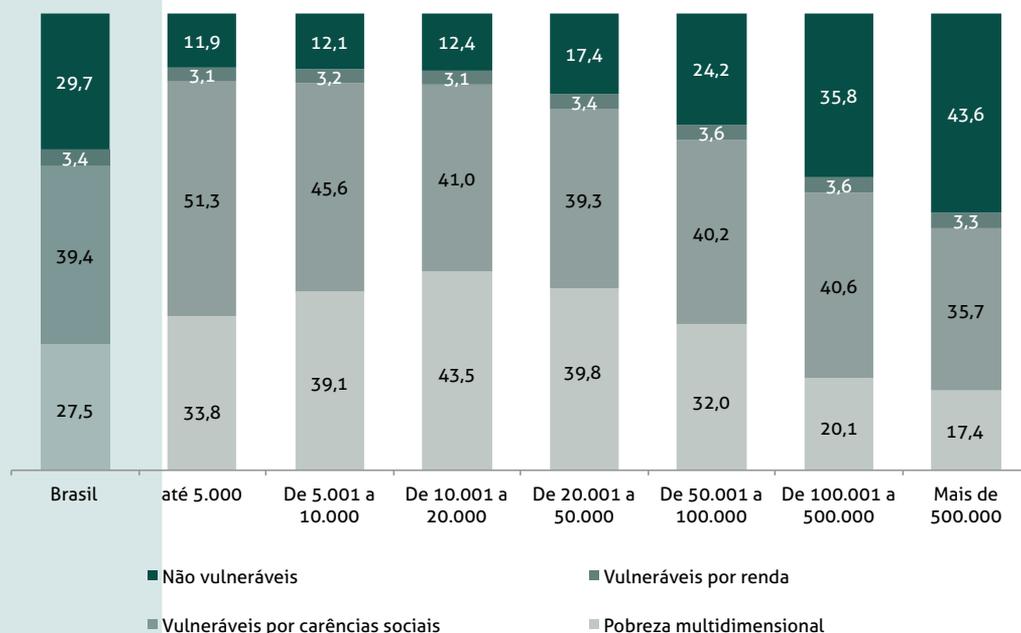
A análise dos indicadores por Grandes Regiões mostra que cerca de metade das pessoas no Norte e no Nordeste é considerada pobre pela perspectiva monetária, de acordo com a metodologia adotada (população abaixo de 60% da mediana). Ademais, a proporção de pessoas com ao menos uma carência social chega a 90% da população no Norte (percentual que permanece estável entre os Censos) e 80% no Nordeste. O Sudeste apresenta o maior percentual de não vulneráveis (41,2%), enquanto a pobreza multidimensional atinge em torno de 47% da população no Norte e no Nordeste. A estabilidade dos indicadores no Norte é notável (Gráfico 1).

■ GRÁFICO 1: POPULAÇÃO TOTAL COM PRIVAÇÕES SOCIAIS SELECIONADAS E VULNERABILIDADES - BRASIL E GRANDES REGIÕES (%)



Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2000/2010.

■ **GRÁFICO 2: POBREZA MULTIDIMENSIONAL POR FAIXA DE TAMANHO POPULACIONAL DOS MUNICÍPIOS – BRASIL – 2010 (%)**

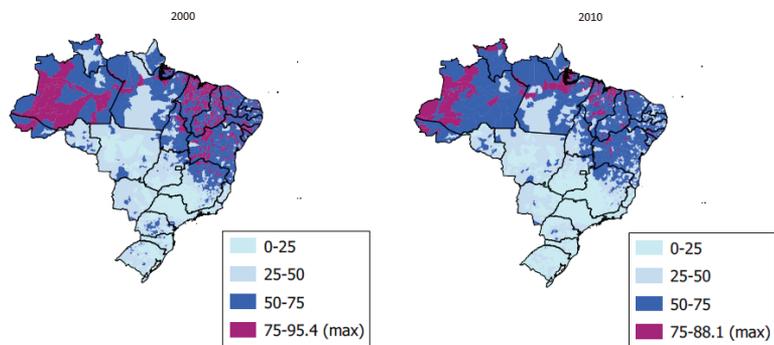


Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2000/2010.

Observa-se ainda que o percentual de não vulneráveis cresce à medida que aumenta o porte populacional dos municípios, passando da média de 12% naqueles com até 10 mil habitantes, para 43,6% nos municípios com mais de 500 mil habitantes (Gráfico 2). A vulnerabilidade por carências sociais atinge mais da metade da população nos municípios menos populosos, enquanto a vulnerabilidade apenas por renda não varia muito entre os portes populacionais, permanecendo inferior a 4%. Por fim, a pobreza multidimensional se mostrou mais expressiva nos municípios de 10.001 a 20.000 habitantes (43,5% da população).

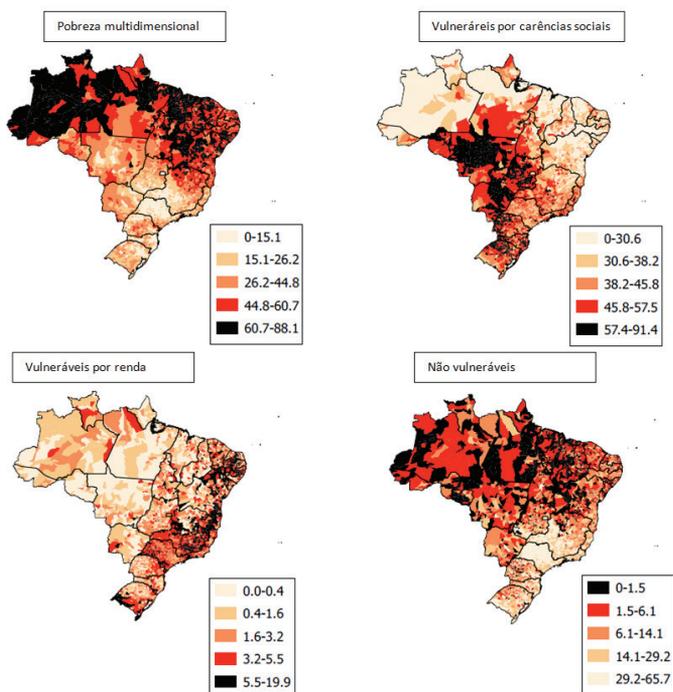
A análise espacial na Figura 2 mostra a evolução dos indicadores no território brasileiro. Entre 2000 e 2010, observa-se uma redução generalizada da proporção de pobres multidimensionais. Se em 2000 havia municípios com até 95,4% da população considerada pobre multidimensional, em 2010 esse patamar máximo foi de 88,1%. Os bolsões de pobreza permanecem nas áreas reconhecidamente mais pobres do país – Norte e Nordeste – onde predominam as proporções pobres acima de 50% da população.

■ FIGURA 2: POPULAÇÃO EM POBREZA MULTIDIMENSIONAL (%)



Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2000/2010.

■ FIGURA 3: POPULAÇÃO POR GRUPOS DE POBREZA MULTIDIMENSIONAL (%) – 2010)



Nota: distribuições por quintos.

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2010.

A Figura 3 mostra as diferenças na concentração espacial dos grupos construídos e mutuamente excludentes. A proporção de pobres por carências sociais (ou seja, com renda domiciliar *per capita* acima de 60% da mediana, mas sem acesso a pelo menos uma das carências avaliadas) concentrou-se na área de fronteira agrícola no leste do país (Mato Grosso e Mato Grosso do Sul) e leste dos estados da Região Sul. Já a proporção de pobres sob a perspectiva exclusivamente monetária foi bem menor e mais espalhada pelo território, com algumas concentrações mais expressivas no leste de Minas Gerais e em São Paulo, no sul e no norte da Bahia, em Pernambuco e no extremo sul do Rio Grande do Sul. Em relação aos não vulneráveis, uma situação mais favorável se encontra no interior de São Paulo, sul de Minas, Distrito Federal e municípios da costa do Espírito Santo até o Rio Grande do Sul.

O estudo das correlações entre as dimensões avaliadas, no nível do município, preserva os resultados obtidos no nível agregado. A medida de incidência ajustada (M0) utilizada nesse estudo possui a vantagem de refletir o efeito de privações múltiplas, conforme explicitado na metodologia do presente artigo (Seção 2). Os coeficientes de correlação, sintetizados na Tabela 2, mostram altas correlações entre rendimentos, densidade domiciliar e acesso a serviços básicos do domicílio, configurando-se nas três dimensões mais importantes para a pobreza multidimensional. À medida que cresce o número de pobres multidimensionais, cresce também o número de pobres por renda. Por outro lado, o tamanho da população tem relação fraca com as dimensões analisadas, ou seja, a incidência ajustada das dimensões não aumenta com a população dos municípios.

■ **TABELA 2: POPULAÇÃO POR MUNICÍPIOS, CARÊNCIAS SOCIAIS E POR RENDA, POBREZA MULTIDIMENSIONAL E PRIVAÇÕES MÉDIAS – COEFICIENTES DE CORRELAÇÃO DE PEARSON (N=5565 MUNICÍPIOS)**

	CARÊNCIAS E VULNERABILIDADES								
	POPULAÇÃO	EDUCAÇÃO	SEGURANÇA SOCIAL	DENSIDADE NO DORMITÓRIO	ACESSO A SERVIÇOS	AO MENOS UMA CARÊNCIA	RENDA ABAIXO DE 60% DA MEDIANA	POBREZA MULTIDIMENSIONAL	MÉDIA DE PRIVAÇÕES
População	1,000	-0,240	0,003	0,044	-0,134	-0,156	-0,076	-0,077	-0,130
Educação	-0,240	1,000	0,077	-0,070	0,442	0,528	0,435	0,433	0,497
Segurança social	0,003	0,077	1,000	0,303	0,271	0,313	0,175	0,199	0,446
Densidade no dormitório	0,044	-0,070	0,303	1,000	0,304	0,343	0,659	0,667	0,522
Acesso a serviços	-0,134	0,442	0,271	0,304	1,000	0,979	0,582	0,663	0,947
Ao menos uma carência	-0,156	0,528	0,313	0,343	0,979	1,000	0,635	0,703	0,963
Renda abaixo de 60% da mediana	-0,076	0,435	0,175	0,659	0,582	0,635	1,000	0,990	0,709
Pobreza multidimensional	-0,077	0,433	0,199	0,667	0,663	0,703	0,990	1,000	0,776
Média de privações	-0,130	0,497	0,446	0,522	0,947	0,963	0,709	0,776	1,000

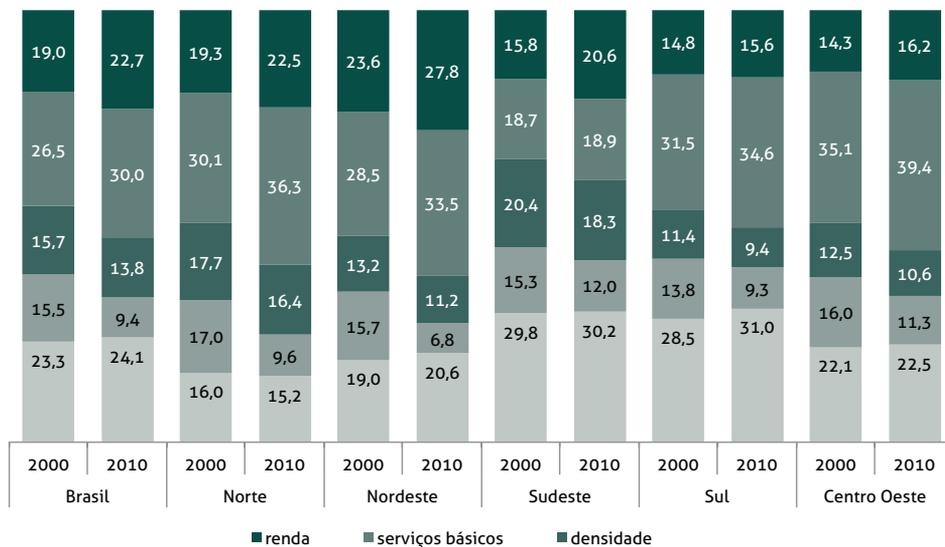
Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2000/2010.

Nota: todas as correlações são significativas no nível $p < 0,001$.

O número médio de carências também se mostrou altamente correlacionado com o acesso a serviços básicos do domicílio. Na decomposição da incidência ajustada de pobreza multidimensional (M0), observou-se que a participação dessa dimensão era expressiva, sendo a de maior representação entre as dimensões avaliadas e, por isso, com um impacto elevado na incidência ajustada. No Brasil, a participação da carência de acesso a serviços do domicílio no indicador de pobreza multidimensional foi de 26,5%, em 2000, e de 30%, em 2010 (Gráfico 3). As diferenças regionais aqui são relevantes, uma vez que essa participação variou de 18,9% no Sudeste até 39,4% no Centro-Oeste.

A segunda dimensão com maior peso no indicador nacional, em 2010, foi a educação (24,1%) seguida pela dimensão renda (22,7%). A maior formalização do mercado de trabalho e a expansão dos programas de transferência de renda contribuíram para que o acesso à proteção social se ampliasse no período intercensitário e a contribuição desta carência se reduzisse de forma significativa entre 2000 (15,5%) e 2010 (9,4%). No Nordeste, região que concentra a maior parte dos beneficiários do Bolsa Família, essa contribuição se reduziu ainda mais, para 6,8% (Gráfico 3).

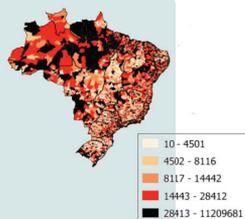
■ **GRÁFICO 3: CONTRIBUIÇÃO DE CADA DIMENSÃO NA "INCIDÊNCIA AJUSTADA" DE POBREZA MULTIDIMENSIONAL (M0) – BRASIL E GRANDES REGIÕES, 2000/2010**



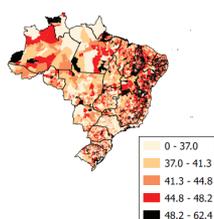
Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2000/2010.

■ **FIGURA 4: PAINEL COM 8 MAPAS: POPULAÇÃO, CARÊNCIAS POR TIPO, POBREZA MULTIDIMENSIONAL E MÉDIA DE CARÊNCIAS – BRASIL POR MUNICÍPIOS – 2010**

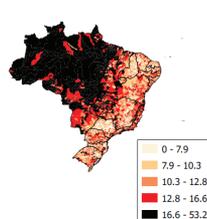
1. POPULAÇÃO DOS MUNICÍPIOS (QUINTOS)



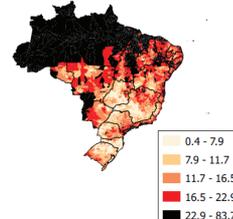
2. ATRASO EDUCACIONAL % (QUINTOS)



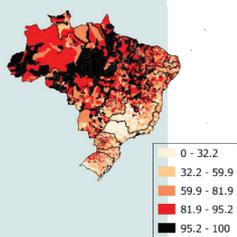
3. CARÊNCIA POR SEGURIDADE SOCIAL % (QUINTOS)



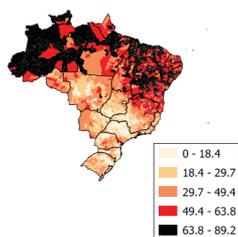
4. DENSIDADE POR DORMITÓRIO % (QUINTOS)



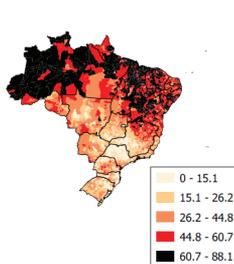
5. CARÊNCIA POR ACESSO A SERVIÇOS NO DOMICÍLIO % (QUINTOS)



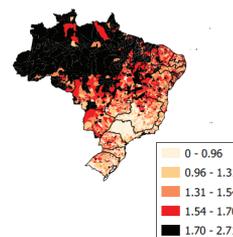
6. CARÊNCIA POR RENDA % (QUINTOS)



7. POBREZA MULTIDIMENSIONAL % (QUINTOS)



8. MÉDIA DE PRIVAÇÕES (QUINTOS)



Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2000/2010.

Por fim, a Figura 4 permite uma análise comparativa dos distintos tipos de carências e vulnerabilidades a partir de um conjunto de oito mapas que refletem a distribuição espacial de cada indicador. O primeiro mapa no painel traz a distribuição da população de cada município no território nacional e evidencia que o país é composto, em sua maioria, por municípios de pequeno porte populacional (o último quintil da distribuição se inicia com menos de 30 mil habitantes e vai até aos mais de 11 milhões da população do município de São Paulo). O segundo mapa mostra

que a distribuição da população com carência educacional é mais espalhada pelo país, com um pouco de concentração no interior do Nordeste e em alguns municípios da região Norte. A carência de acesso à proteção social (benefícios e contribuições previdenciários, recebimento de programas de transferência de renda) é típica das regiões Norte e Centro-Oeste, cujas características em termos da baixa formalização das relações de trabalho e população muitas vezes de difícil alcance, corroboram esse resultado. As especificidades territoriais e culturais da região Norte são

ainda responsáveis pela proeminência desta região no que concerne à maior proporção de pessoas vivendo em domicílios com densidade por dormitório superior a 2,5 pessoas.

Os quatro mapas restantes na Figura 3 trazem informações sobre o acesso a serviços básicos do domicílio, renda, incidência de pobreza multidimensional (já visto na Figura 2) e o número médio de carências por município. A carência de acesso a serviços é característica do interior do país. A carência de rendimentos atinge as regiões Norte e Nordeste e a semelhança com o mapa de pobreza multidimensional mostra a alta correlação entre a carência por renda e por carências sociais: aqueles com rendimento domiciliar *per capita* abaixo de 60% da mediana apresentam ao menos uma das carências sociais avaliadas. O Norte apresentou o maior número de carências acumuladas.

Conclusões

O Brasil precisa avançar no que concerne à discussão sobre padrões de vida, inclusão dos vulneráveis e efetivação de direitos sociais fundamentais ao exercício da cidadania e dignidade humana dos indivíduos e suas famílias. Para tal, medidas de pobreza que abarquem a multidimensionalidade deste fenômeno e as especificidades históricas e conjunturais do país fazem-se necessárias se o objetivo for a construção de uma sociedade mais justa e igualitária. A extensão territorial brasileira, a diversidade regional, a fragmentação das políticas públicas sociais e o grande contingente de excluídos de toda sorte

(trabalhadores informais, não formalmente educados, desempregados de longo prazo, “estoque” histórico de pobres e analfabetos, populações com direitos violados) são alguns fatores que dificultam o processo, mas não devem ser limitadores.

O México parece ter avançado bastante nesse sentido ao instituir como lei o combate à pobreza, definindo-a multidimensionalmente e instituindo um órgão específico para avaliação de políticas públicas (CONEVAL), com autonomia de gestão e responsabilidade de pactuar e consolidar discussões metodológicas de mensuração e avaliação de políticas em conjunto com o INEGI (instituto oficial de estatísticas mexicano), pesquisadores acadêmicos e formuladores de políticas públicas. Essa metodologia e indicadores de vulnerabilidade com base na efetivação de direitos é resultado dessa iniciativa, após longo processo de discussão.

Quanto ao Brasil, avançar o debate, envolvendo pesquisadores, formuladores de políticas públicas e organizações da sociedade civil, é fundamental para a sensibilização de todos em torno do objetivo de construção de uma “nova” sociedade mais inclusiva. Atualmente, o país sequer possui um consenso em torno de uma linha (ou linhas) de pobreza oficial, mesmo que apenas pela perspectiva monetária. Por outro lado, o Brasil tem a seu favor, para esse debate, bases de dados consolidadas e robustas a partir das pesquisas domiciliares do IBGE e um arcabouço legal, que normatiza como direito constitucional a

efetivação de diversos direitos sociais fundamentais.

O esforço aqui empreendido é por nós considerado um pontapé inicial na adaptação da metodologia mexicana de indicadores de vulnerabilidades para o Brasil. Buscou-se analisar os dados censitários pela possibilidade de fazer uma análise espacial dos indicadores, desagregando-os até o nível dos municípios, e também fazer uma comparação no horizonte de 10 anos correspondente ao período intercensitário. De acordo com os resultados, a pobreza no país se mostrou, sem dúvida, multidimensional. Os resultados da presente contribuição aprofundam os achados de Bagolin e Ávila,⁵⁶ que já tinham mostrado a diversidade territorial (por estados), dependendo do indicador escolhido. Com dados do Censo Demográfico de 2010, nos quatro grupos criados, destaca-se que a vulnerabilidade apenas por renda (sem carências sociais) atinge menos de 4% da população, enquanto a vulnerabilidade por carências sociais (com renda *per capita* acima de 60% da mediana) alcança quase 40%. Quando se conjugam as carências por renda e por carências sociais, tem-se o que consideramos pobreza multidimensional, e que foi da ordem de 27,5% da população. Os não vulneráveis em 2010 correspondem a 29,7% da população, uma melhora em relação a 2000, quando havia apenas 22,7%. Os resultados subsequentes em termos da análise da correlação das variáveis mostraram que a maior parte daqueles que são pobres pela perspectiva

monetária apresentam ao menos uma carência social dentre as avaliadas. E, nesse caso, a carência em termos de acesso a saneamento adequado tem participação decisiva.

Todavia, muito trabalho há ainda que ser feito e um debate ampliado é importante para a definição de diversos pontos importantes da metodologia proposta, de forma a tornar o exercício mais completo e adaptado às características brasileiras. Estudos futuros podem ainda abordar: (1) a discussão sobre alguns patamares e valores de referência adotados de acordo com a metodologia mexicana (linha de pobreza, densidade de moradores, etc.); (2) a incorporação de outras dimensões não existentes nos censos brasileiros (acesso à saúde, segurança alimentar, outras variáveis de qualidade dos domicílios) e a definição do “ponto de corte” para a definição de pobreza por carências sociais (ao menos uma, duas ou mais carências). Esse ponto envolve ainda a discussão sobre a possibilidade de uso de outras fontes e bases de dados, como a Pesquisa de Orçamentos Familiares e a Pesquisa Nacional de Saúde, ambas do IBGE, e registros administrativos; (3) estudos considerando a situação do domicílio (urbano x rural), incluindo definições que vão além da definição legal que os norteiam; e (4) vertentes de estudo do exercício mexicano, mas que, por motivos de tempo, não pudemos incluir na presente proposta, como a severidade da pobreza e a incorporação de medidas de desigualdade na análise.

Referências bibliográficas

- ALKIRE, S.; FOSTER, J. **Counting and Multidimensional Poverty Measurement**. Oxford: OPHI, 2007. (OPHI Working Paper Series n. 07).
- BAGOLIN, I.; ÁVILA, R. Poverty distribution among the Brazilian States: A multidimensional analysis using capabilities and needs approaches. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 34. **Anais**. Salvador: ANPEC, 2006. Disponível em: <http://www.anpec.org.br/encontro_2006.htm>. Acesso em: 04 dez. 2014.
- BANCO MUNDIAL. **More than a pretty picture: using poverty maps to design better policies and interventions**. Washington: World Bank, 2007. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/INTPGI/Resour\ces/342674-1092157888460/493860-1192739384563/More_Than_a_Pretty_Picture_ebook.pdf>. Acesso em: 04 dez. 2014.
- BARR, Nicholas. **The Economics of the Welfare State**. Fourth Edition. London: Oxford University Press, 2004.
- BARROS, P.; CARVALHO, M.; FRANCO, S. **Pobreza multidimensional no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 2006. (Texto para discussão n. 1227).
- CONEVAL. Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México. **Realidad, Datos y Espacio: Revista Internacional de Estadística y Geografía**, Aguascalientes: INEGI; v. 2, n. 1, p. 36-63, 2012.
- DEDECCA, C. S. A redução da desigualdade no Brasil, uma estratégia complexa. In: BARROS, R.; FOGUEL, M.; ULYSSEA, G. **Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente**. Brasília: IPEA, 2007.
- DRAIBE, S.; RIESCO, M. **Estado de Bienestar, desarrollo económico y ciudadanía: algunas lecciones de la literatura contemporánea**. Cidade do México: CEPAL, 2006. (Serie estudios y perspectivas, 55.).
- DUCLOS, J.-Y.; ARAAR, A. **Poverty and Equity Measurement, Policy, and Estimation with DAD**. Berlim/Ottawa: Springer/IDRC, 2006. Disponível em: <<http://www.ecn.ulaval.ca/~jyves/publications/pedag.pdf>>. Acesso em: 04 dez. 2014.
- ESPING-ANDERSEN, G. Three Worlds of Welfare Capitalism. In: PIERSON, C.; CASTLES, F. (Org.). **The Welfare State Reader**. Cambridge: Polity Press, 2000.
- FERES, J. C.; MANCERO, X. **El método de las necesidades básicas insatisfechas (NBI) y sus aplicaciones a América Latina**. Santiago: CEPAL, 2001. (Series Estudios Estadísticos y Prospectivos.).
- GASPARINI, L.; ESCUDERO, W.; MARCHIONNI, M.; OLIVIERI, S. **Multidimensional Poverty in Latin America and the Caribbean: New Evidence from the Gallup World Poll®**. CEDLAS WP 100. Buenos Aires: CEDLAS, 2011. Disponível: <http://cedlas.econo.unlp.edu.ar/archivos_upload/doc_cedlas100.pdf>. Acesso em: 04 dez. 2014.
- GUIMARÃES, J.; JANNUZZI, P. IDH, indicadores sintéticos e suas aplicações em políticas públicas: uma análise crítica. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, Salvador, ANPUR; v. 7, n.1, p. 73-90, 2005.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Mapa de pobreza e desigualdade – 2003. DVD. Rio de Janeiro: IBGE, 2008.

_____. **Indicadores sociais municipais: uma análise dos resultados do universo do Censo Demográfico 2010.** Rio de Janeiro: IBGE, 2011.

_____. **Síntese de indicadores sociais 2012: uma análise das condições de vida da população brasileira.** Rio de Janeiro: IBGE, 2012.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Objetivos de desenvolvimento do milênio: relatório nacional de acompanhamento.** Brasília: IPEA, 2010. Disponível em: <http://agencia.ipea.gov.br/images/stories/PDFs/100408_relatoriodm.pdf>. Acesso em: 04 dez. 2014.

IPEA. DATA. **Metodologia na determinação das linhas de pobreza e indigência (por insuficiência no consumo de calorias por dia).** s.d. Disponível em: <[http://www.ipeadata.gov.br/doc/metodologiaLP\(Revisada\).pdf](http://www.ipeadata.gov.br/doc/metodologiaLP(Revisada).pdf)>. Acesso em: 04 dez. 2014.

KERSTENETZKY, C. L. Desigualdade e pobreza: lições de Sen. **Revista Brasileira de Ciências Sociais.** São Paulo, Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais – ANPOCS; v. 15, n. 42, p. 113-122, fev. 2000. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092000000100008&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 04 dez. 2014.

LAVINAS, L.; COBO, B. O direito à proteção social: perspectivas comparadas. **Análises e Propostas,** n. 37. São Paulo: F.E.S, 2009.

LAVINAS, L. 21st Century Welfare. **New Left Review,** n. 84, November-December, 2013. Disponível em: <<http://newleftreview.org/II/84/>

>. Acesso em: Nov. 2014.

NARAYAN, D. **Voices of the Poor: Can Anyone Hear Us?**. Washington: BIRD/Oxford University Press, 2000.

NERI, M. Pobreza e políticas sociais na década da redução da desigualdade. **Nueva Sociedad: Democracia y Política en América Latina.** Caracas: Fundação Friedrich Ebert; out. 2007. Disponível em: <www.nuso.org/upload/articulos/p8-4_1.pdf>. Acesso em: 04 dez. 2014.

OLIVEIRA, J. S. (Org.). **O traço da desigualdade social no Brasil.** Rio de Janeiro: IBGE, 1993. Disponível em: <http://biblioteca.ibge.gov.br/colecao_digital_publicacoes.php>. Acesso em: 04 dez. 2014.

OLIVEIRA, L. S. **Três ensaios sobre pobreza multidimensional.** Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2010.

ONU. **Report on indicators for promoting and monitoring the implementation of human rights.** HRI/MC/2008/3. Nova York: United Nations, 2008. Disponível em: <http://www2.ohchr.org/english/issues/indicators/docs/HRI.MC.2008.3_en.pdf>. Acesso em: 04 dez. 2014.

OSORIO, R.; SOARES, S. SOUZA, P. **Erradicar a pobreza extrema: um objetivo ao alcance do Brasil.** Rio de Janeiro: IPEA, 2011. (Texto para Discussão, n. 1619).

ROCHA, S. **Pobreza no Brasil: afinal, de que se trata?**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

- _____. Pobreza no Brasil: a evolução de longo prazo (1970-2011). **Estudos e Pesquisas**, n. 492 (XXV Fórum Nacional). Rio de Janeiro: INAE, 2013.
- SABÓIA, A. L. COBO, B. Uma contribuição para a discussão sobre a construção de indicadores para implementação e acompanhamento de políticas públicas. In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 15., 2006, ABEP, Caxambu, Minas Gerais.
- _____. **Um panorama recente da desigualdade no Brasil a partir dos dados da PNAD 2002**. Rio de Janeiro: IBGE, 2004. (Textos para discussão. Diretoria de Pesquisas, n. 16). Disponível em: <ftp://ftp.dpe.ibge.gov.br/gdi/textdisc/Texto16-04.pdfm>. Acesso em: 04 dez. 2014.
- SANTOS, M.; LUGO, M.; LOPEZ-CALVA, L. Refining the Basic Needs Approach: A multidimensional analysis of poverty in Latin America. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL: MEDICIÓN MULTIDIMENSIONAL DE LA POBREZA EN AMÉRICA LATINA, 2010. Disponível em: <http://www.cepal.org/deype/noticias/noticias/0/38360/Santos_Lugo__Lopez_Calva__Cruces_and_Battiston.pdf>. Acesso em: 04 dez. 2014.
- SEN, A. **Inequality reexamined**. Cambridge: Harvard University Press, 1992.
- _____. **The standard of living**. Nova York: Cambridge University Press, 1987.
- SOARES, S. **Metodologias para estabelecer a linha de pobreza**: objetivas, subjetivas, relativas e multidimensionais. Rio de Janeiro: Ipea, 2009. (Texto para Discussão, n. 1381). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td_1381.pdf>. Acesso em: 04 dez. 2014.
- SPICKER, P. Definitions of Poverty: Twelve Clusters of Meaning. In: GORDON, D.; SPICKER, P. (Org.) **The International Glossary on Poverty**. Londres: Zed Books, 1999. p. 229-243.
- STIGLITZ, J.; SEN, A.; FITOUSSI, J. **Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress**. 2009. Disponível em: <http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/documents/rapport_anglais.pdf>. Acesso em: 04 dez. 2014.
- UNPD. **Human Development Report – 2011**. Nova York: UNPD, 2011. Disponível em: <http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2011_EN_Complete.pdf>. Acesso em: 04 dez. 2014.
- _____. **Human Development Report – 2013**. Nova York: UNPD, 2013. Disponível em: <http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2013_EN_complete.pdf>. Acesso em: 04 dez. 2014.
- WILLIAM, Wilson. **The Truly Disadvantaged: the Inner City, the Underclass, and Public Policy**. United States of America: Chicago: University of Chicago Press, 1987.
- ZIMMERMANN, C.; SILVA, M. O princípio da desmercantilização nas políticas sociais. **Caderno CRH**, Salvador; v. 22, n. 56, maio/ago. 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-49792009000200010&script=sci_arttext> Acesso em: Nov. 2014.