

# Cadernos de Estudos

## DESENVOLVIMENTO SOCIAL EM DEBATE

NÚMERO 21

ISSN 1808-0758

### **PESQUISA PAINEL DE MOBILIDADE OCUPACIONAL E ACESSO A PROGRAMAS SOCIAIS: APRESENTAÇÃO E CONTRIBUIÇÕES METODOLÓGICAS**

**Marco Antônio Carvalho Natalino  
(organizador)**

**Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome**

**PESQUISA PAINEL DE MOBILIDADE  
OCUPACIONAL E ACESSO A PROGRAMAS SOCIAIS:  
APRESENTAÇÃO E CONTRIBUIÇÕES METODOLÓGICAS**

**Marco Antônio Carvalho Natalino  
(organizador)**

Brasília, 2015

Presidenta da República Federativa do Brasil  
**Dilma Rousseff**

Ministra do Desenvolvimento Social e Combate à Fome  
**Tereza Campello**

Secretário Executivo  
**Marcelo Cardona Rocha**

Secretário de Avaliação e Gestão da Informação  
**Paulo de Martino Jannuzzi**

Secretário Nacional de Renda de Cidadania  
**Helmut Schwarzer**

Secretária Nacional de Assistência Social  
**Ieda Castro**

Secretário Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional  
**Arnoldo Anacleto de Campos**

Secretário Extraordinário para Superação da Extrema Pobreza  
**Tiago Falcão**

Expediente: Esta é uma publicação técnica da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. SECRETÁRIO DE AVALIAÇÃO E GESTÃO DA INFORMAÇÃO: Paulo de Martino Jannuzzi; SECRETÁRIA ADJUNTA DE AVALIAÇÃO E GESTÃO DA INFORMAÇÃO: Paula Montagner; DIRETOR DO DEPARTAMENTO DE AVALIAÇÃO: Alexandro Rodrigues Pinto; DIRETOR DO DEPARTAMENTO DE MONITORAMENTO: Marconi Fernandes de Sousa; DIRETOR DO DEPARTAMENTO DE GESTÃO DA INFORMAÇÃO: Caio Nakashima; DIRETORA DO DEPARTAMENTO DE FORMAÇÃO E DISSEMINAÇÃO: Patricia Augusta Ferreira Vilas Boas.

# Cadernos de Estudos

DESENVOLVIMENTO SOCIAL EM DEBATE

NÚMERO 21

ISSN 1808-07 8

## **PESQUISA PAINEL DE MOBILIDADE OCUPACIONAL E ACESSO A PROGRAMAS SOCIAIS: APRESENTAÇÃO E CONTRIBUIÇÕES METODOLÓGICAS**

**Marco Antônio Carvalho Natalino  
(organizador)**

**Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome**

© **Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome**

Esta é uma publicação técnica da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação.

Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate. – N. 21 (2015)- .  
Brasília, DF : Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome;  
Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2005- .  
200p.; 28 cm.

ISSN 1808-0758

1. Desenvolvimento social, Brasil. 2. Políticas públicas, Brasil. 3. Políticas sociais, Brasil. 4. Pobreza, pesquisa, Brasil. I. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. II Marco Antônio Carvalho Natalino.

CDD 330.981  
CDU 304(81)

**Tiragem:** 5.000 exemplares

**Coordenação Editorial:** Kátia Ozório

**Equipe de apoio:** Victor Lima, Valéria Brito e Eliseu Calisto

**Analista de Políticas Sociais:** Roberta Cortizo

**Bibliotecária:** Tatiane Dias

**Diagramação:** Tarcísio Silva

**Revisão:** Tikinet

**Organizador:** Marco Antônio Carvalho Natalino

Maio de 2015

**Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome**  
**SECRETARIA DE AVALIAÇÃO E GESTÃO DA INFORMAÇÃO**

Esplanada dos Ministérios Bloco A, 3º andar, Sala 340  
CEP: 70.054-906 Brasília DF – Telefones (61) 2030-1501  
<http://www.mds.gov.br>

**Central de Relacionamento do MDS: 0800-707-2003**

Solicite exemplares desta publicação pelo e-mail: [sagi.dfd@mds.gov.br](mailto:sagi.dfd@mds.gov.br)

## PREFÁCIO

A expansão do escopo e escala das políticas sociais desde a promulgação da Constituição Brasileira de 1988, e particularmente ao longo dos últimos 12 anos, tem levado a um processo de fortalecimento do Sistema Nacional de Estatísticas e à estruturação de unidades de monitoramento e avaliação de políticas e programas nos ministérios, governos estaduais e municipais. As atividades de formulação, seguimento e análise das políticas e programas sociais vêm se aperfeiçoando, requerendo aportes de estatísticas, indicadores e estudos mais confiáveis, em novas áreas temáticas, atualizados mais regularmente, com maior detalhamento geográfico e especificidade de segmentos sociopopulacionais e públicos-alvo atendidos ou a atender. O aprimoramento metodológico e a ampliação do escopo temático por que têm passado as pesquisas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o detalhamento investigativo e a granularidade dos levantamentos educacionais do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP), a profundidade analítica e a diversidade dos estudos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e a regularidade da disponibilização das estatísticas do mercado formal de trabalho são casos concretos desse esforço de produção de dados e estudos para subsidiar a gestão pública na última década.

Em seus dez anos de existência, o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) também é protagonista nesse processo, com investimento crescente na elaboração de estudos avaliativos, realização de pesquisas com coleta de dados primários, estruturação de bases de dados e indicadores para subsidiar a gestão e o desenho de suas políticas e programas. A Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) tem tido papel central – ainda que de modo algum exclusivo – nessas atividades, com méritos reconhecidos nacional e internacionalmente. Nesse período, para atender às demandas cada vez mais sofisticadas e específicas do Ministério, a SAGI tem conduzido pesquisas inovadoras em termos de complexidade operacional, desenho metodológico, escala e profundidade analítica, como ilustram, entre os levantamentos de natureza quantitativa, as duas edições da Avaliação de Impacto do Programa Bolsa Família, os diversos suplementos da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios e da Pesquisa de Informações Básicas Municipais, os Censos anuais do Sistema Único da Assistência Social, a Pesquisa Nacional de População em Situação de Rua, o Inquérito de Segurança Alimentar das Comunidades Quilombolas Tituladas, os estudos longitudinais com base na integração do Cadastro Único para Programas Sociais e outros registros administrativos.

Para várias dessas pesquisas, consultores e o apoio técnico do Banco Mundial têm sido fundamentais para a produção de informações mais abrangentes em escopo e sistematização de conhecimento mais especializado, com intuito de fortalecer, melhorar e modificar políticas sociais com base em evidência empírica, além de prover bases para maior efetividade do investimento social voltado a populações pobres e

vulneráveis. Nos últimos quatro anos, fruto dessa parceria, foi desenhada a proposta da Pesquisa PAINEL de Mobilidade Ocupacional e Acesso a Programas (PPP), para atender às novas demandas de informação para as políticas de desenvolvimento social e do Plano Brasil Sem Miséria. A conquista recente de superação da pobreza extrema no país colocou em foco a necessidade de compreensão ainda mais aprofundada destas questões, do perfil da população em situação de pobreza crônica, dos determinantes sociais que desfavorecem o acesso e usufruto integral das políticas sociais, das transições do mercado de trabalho/desemprego/inatividade, da volatilidade no recebimento e geração de rendimentos pelas famílias mais pobres.

Assim, com um delineamento metodológico inédito para pesquisas sociais no país – pela escala e duração pretendida do acompanhamento longitudinal de famílias de baixa renda –, pelos contextos enfocados de investigação empírica – de pobreza mais estrutural no Semiárido e supostamente mais conjuntural no Sudeste Metropolitano –, e pelas possibilidades de captação de diferentes aspectos das condições de vida e acesso a programas sociais, a PPP pode trazer insumos cruciais e inéditos para o enfrentamento aos desafios da resiliência da desigualdade e da exclusão social dos públicos-alvo das políticas de desenvolvimento social. A continuidade do potencial transformador dessas políticas na realidade social das famílias mais vulneráveis no país advém, com certeza, da introdução de inovações programáticas que a PPP poderá apontar a partir da análise e discussão de seus resultados nos próximos anos.

É, pois, em boa hora que o Departamento de Avaliação da SAGI organizou este número da série Cadernos de Estudos – Desenvolvimento Social em Debate. Dedicada a apresentar a PPP, a experiência de levantamentos correlatos em outros países e mapear o estado da técnica nesse campo de investigação sobre pobreza em âmbito internacional, esta publicação é fruto dos diálogos estabelecidos na Oficina Técnica para a Discussão de Experiências Internacionais sobre o Desenvolvimento de Painéis Longitudinais para o Estudo da Pobreza, organizada pelo MDS em parceria com o Programa da União Europeia para a Coesão Social na América Latina (EUROSOCIAL) e o Banco Mundial, em outubro de 2013. O encontro promoveu o debate entre países europeus e latino-americanos acerca das novas tendências em pesquisas longitudinais e mensuração da pobreza, possibilitando a abertura de um canal de interlocução entre pesquisadores e instituições, fortalecendo com isso a cooperação internacional na área. Além da oficina, a parceria propiciou o apoio técnico e a troca de experiência entre o MDS do Brasil e outros países (Argentina, Colômbia, França, Hungria, México, Polônia, Reino Unido e Uruguai) e instituições internacionais (UE, Banco Mundial) com larga experiência em pesquisas longitudinais.

O apoio do EurosociaI visa melhorar o desenvolvimento da técnica de amostragem, a abordagem para examinar as famílias em situação de pobreza ou vulnerabilidade social e aperfeiçoar as técnicas de cálculo dos intervalos de variância e de confiança. Essas melhorias irão permitir cálculos e correlações mais precisas, que enriquecerão as recomendações políticas decorrentes. O apoio da PPP é uma prioridade para o EurosociaI devido ao potencial de inovação de uma experiência desta envergadura e qualidade. A PPP tirou lições da experiência europeia a partir da oficina e visitas subsequentes organizadas pela SAGI e EurosociaI. Porém, os primeiros passos do estudo também sugerem que a Europa pode aprender com essa inovadora experiência brasileira.

Da mesma forma, para o Banco Mundial, a PPP tem sido entendida como uma inovação metodológica relevante para compartilhar com outros países, especialmente aqueles em que o Banco desenvolve projetos de apoio técnico na estruturação de Sistemas de Proteção Social. Mais do que um instrumento de avaliação de programas e projetos sociais específicos, a PPP permite o monitoramento de estratégias integradas de políticas sociais e a análise conjunta de seus resultados junto à população mais pobre e vulnerável.

As parcerias estabelecidas, bem como os artigos contidos nesta publicação, revelam-se contribuições substantivas e muito oportunas para o debate sobre os desafios que se vislumbram para os formuladores de políticas sociais e a comunidade de pesquisadores nos próximos anos.

**Francesco Maria Chiodi**

Coordenação do programa da  
União Europeia EUROSOCIAL  
Instituto Ítalo-Latino Americano

**Maria Concepción Steta**

Gerente do Projeto “Conso-  
lidação do Programa Bolsa  
Família” pelo Banco Mundial

**Paulo Jannuzzi**

Secretaria de Avaliação e  
Gestão da Informação  
do MDS





# APRESENTAÇÃO

Na última década, o Brasil promoveu uma redução significativa na proporção da população em condições de pobreza e extrema pobreza. Essa redução tem sido considerada fruto do crescimento econômico e de decisões políticas, incluindo dimensões importantes como o aumento do emprego e de sua formalização, a valorização real do salário mínimo, a expansão do crédito e a consolidação de programas de transferência de renda, tais como o Programa Bolsa Família (PBF)<sup>1</sup> ou o Benefício de Prestação Continuada (BPC)<sup>2</sup>.

Contudo, em 2010, 16,2 milhões de pessoas ainda permaneciam em situação de extrema pobreza, auferindo uma renda domiciliar per capita inferior a R\$ 70 mensais<sup>3</sup>. Essa situação motivou o governo federal a lançar em junho de 2011 o Plano Brasil Sem Miséria (BSM)<sup>4</sup>, que articula diversas ações nas áreas da assistência social, geração de ocupação e renda e desenvolvimento agrário, segurança alimentar e nutricional, saúde, educação, moradia, entre outras, visando promover a inclusão social e produtiva da população extremamente pobre, sendo executado pela União, sob coordenação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), em colaboração com estados, Distrito Federal e municípios. Para a consecução desses objetivos, o BSM procurou integrar estrategicamente três eixos principais de atuação: garantia de renda, acesso a serviços públicos e inclusão produtiva, seja no meio urbano, seja no meio rural<sup>5</sup>. Em síntese, as diversas ações do BSM visam à elevação da renda das famílias, ampliação do acesso a serviços públicos de qualidade, ações de cidadania e bem estar social e ampliação do acesso às oportunidades de emprego e renda por meio de ações de inclusão produtiva nos meios urbano e rural.

Como um dos pilares da ação do governo federal para o enfrentamento destas questões é o aumento da renda das famílias pobres e extremamente pobres por meio da inclusão produtiva e do acesso ao mercado do trabalho, revelou-se fundamental entender melhor as estratégias de inserção no mercado de trabalho, a dinâmica da inatividade, desemprego e mobilidade ocupacional no mercado laboral, a volatilidade e fontes dos rendimentos, e o potencial de inclusão produtiva da população em situação de pobreza.

De modo a subsidiar as ações do Governo Federal, bem como avaliar a sua eficácia, a obtenção de dados que possibilitem a caracterização da população em situação de pobreza e que norteiem o desenvolvimento de iniciativas voltadas para a inclusão social e produtiva revela-se essencial. Uma dimensão central nessa caracterização refere-se ao caráter volátil ou estrutural da pobreza:

chama atenção a importância de não criar representações fixas da população dos grupos. Não existe um grupo de extremamente pobres, existem pessoas ingressando e saindo dessa situação, e o mesmo vale para os demais grupos. Obviamente, parte dos extremamente pobres vive a situação de forma crônica e nela permaneceu de 2004 a 2009. Contudo, as melhores estimativas da população em pobreza crônica no Brasil são ainda muito grosseiras por causa da falta de dados em painel com cobertura nacional

<sup>1</sup> Criado em outubro de 2003, o PBF é um programa federal de transferência de renda com condicionalidades. Gerido pela Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC) do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), o PBF compreende a transferência de benefícios monetários entre R\$ 32 e R\$ 306 para famílias que tenham renda mensal per capita de até R\$ 140,00, agregando três eixos principais: transferência de renda, condicionalidades e programas complementares.

<sup>2</sup> O BPC é um direito previsto na Constituição Federal que assegura um salário mínimo mensal ao idoso, com idade de 65 anos ou mais, e à pessoa com deficiência, de qualquer idade, incapacitada para a vida independente e para o trabalho, que comprove não possuir meios de garantir o próprio sustento, nem tê-lo provido por sua família. Em ambos os casos, é necessário que a renda mensal bruta familiar per capita seja inferior a um quarto do salário mínimo vigente.

<sup>3</sup> A linha de extrema pobreza do Plano Brasil Sem Miséria foi definida como renda domiciliar mensal nominal per capita menor ou igual a R\$ 70 em junho de 2011. No caso dos domicílios sem rendimento, foram considerados extremamente pobres somente aqueles que cumprissem uma das seguintes características: sem banheiro de uso exclusivo; sem ligação com rede geral de esgoto ou pluvial e não tinham fossa séptica; em área urbana sem ligação à rede geral de distribuição de água; em área rural sem ligação à rede geral de distribuição de água e sem poço ou nascente na propriedade; sem energia elétrica; com pelo menos um morador de 15 anos ou mais de idade analfabeto; com pelo menos três moradores de até 14 anos de idade; ou pelo menos um morador de 65 anos ou mais de idade.

<sup>4</sup> Instituído por meio do Decreto nº 7.492, de 02 de junho de 2011.

<sup>5</sup> Mais informações sobre o Plano Brasil Sem Miséria estão disponíveis em <<http://www.mds.gov.br/brasilsemmiseria>>

e informação completa sobre a renda. Essa falta dificulta a identificação e o estudo das estratégias de sucesso para a superação da pobreza. (IPEA, 2011, p. 19<sup>6</sup>)

Assim, visando obter subsídios para análise da viabilidade e sustentabilidade de erradicação da pobreza extrema no país, é essencial entender as estratégias de sobrevivência e mobilidade ocupacional e aferir o caráter estrutural ou volátil da renda dessa população, considerando não somente aqueles que se encontram abaixo da linha de extrema pobreza – atualmente estipulada em R\$ 77 reais mensais per capita – mas também aqueles que se encontram abaixo da linha de pobreza, considerando o corte de renda para recebimento do PBF – domicílios com renda mensal per capita menor do que R\$ 154,00.

Estudos longitudinais com foco na dimensão renda demonstram grande volatilidade na entrada e na saída da pobreza monetária, destacando que o chamado “resíduo”, ou seja, o quantitativo de pessoas que permanecem na pobreza, pode ser explicado por diversos fatores: erros de cobertura dos programas sociais, erros de exclusão, problemas de acesso, mudanças demográficas nas famílias, recusas, modificação nas fontes de renda das famílias, entre outras dimensões<sup>7</sup>. Entretanto, é notório que a pobreza é um fenômeno multidimensional, que extrapola a insuficiência de renda:

A renda é por certo um excelente indicador de bem-estar, e uma das razões disso é o fato de que está correlacionada com as privações nas demais dimensões ou, muitas vezes, é sua causa. Contudo, não é possível conhecer a composição e a intensidade das outras privações somente a partir da renda, apenas presume-se sua existência. Esta multidimensionalidade da pobreza é mais bem apreendida pela elaboração de um perfil da pobreza, um conjunto de indicadores de várias dimensões do bem-estar calculados para as pessoas em distintas faixas de renda, do que por um indicador multidimensional que achate a diversidade de situações em um único número. (IPEA, 2011, p. 8).

Assim, é essencial caracterizar as múltiplas dimensões da pobreza, tentando captar suas manifestações em diferentes contextos, rurais e urbanas, sujeitas a diferentes condições de dinamismo ou estagnação econômica. Cabe ressaltar que muitas dessas questões apontadas só podem ser respondidas por meio de uma pesquisa longitudinal, acompanhando as alterações nas vidas das mesmas famílias em situação de pobreza durante certo período de tempo.

Nesse sentido, propôs-se o estudo denominado “Pesquisa Painel de Mobilidade Ocupacional e Acesso a Programas Sociais” (PPP) para caracterizar ao longo do tempo as condições gerais de vida da população pobre, contemplando, ainda, o seu acesso a bens e serviços públicos, por meio de ações, programas e políticas, bem como as eventuais oscilações de renda que essas famílias enfrentam e suas diversas formas de inserção no mercado de trabalho ou de geração de renda. A PPP é uma pesquisa domiciliar amostral, do tipo painel longitudinal, com periodicidade quadrimestral, cujo público-alvo são os domicílios com renda per capita próxima ao limite de elegibilidade do PBF (R\$ 140,00 reais em 2010). A pesquisa visa, além de uma ampla caracterização sociodemográfica

---

6 Osório, R. et. al., 2011. Texto para discussão nº 1647. Brasília, IPEA, agosto de 2011.

7 Feres, J.C. e Villatoro, P., 2011. La viabilidad de erradicar la pobreza: un examen conceptual y metodológico. Santiago de Chile, CEPAL, outubro de 2011. Disponível em <<http://www.eclac.org/publicaciones/xml/8/46268/LCL3463e.pdf>> Acesso 21 de maio de 2012.

dessa população, acompanhar a evolução de fatores ligados à pobreza e à sua superação, com foco nos aspectos ligados à volatilidade da renda, ao acesso aos programas sociais e à qualificação e inclusão no setor produtivo. Os focos coadunam-se à estratégia do governo federal para o enfrentamento do problema e a agenda programática do MDS, portanto, buscam avaliar em maior profundidade a eficácia das ações colocadas em prática para o alcance de seus objetivos. A PPP é uma pesquisa de alta complexidade operacional, principalmente no que se refere ao acompanhamento das famílias e de seus integrantes, o que demanda diferentes técnicas e cuidados na análise de seus dados, considerando seus objetivos de correlacionar diversas variáveis relevantes à compreensão do fenômeno da pobreza, de forma dinâmica e multidimensional.

Neste sentido, a publicação deste caderno de estudos concorre para a qualificação desta e outras pesquisas de delineamento metodológico longitudinal e que busquem ampliar a compreensão do fenômeno da pobreza no Brasil e na América Latina em geral.

Esta publicação é fruto dos diálogos estabelecidos na *Oficina Técnica para a Discussão de Experiências Internacionais sobre o Desenvolvimento de Painéis Longitudinais para o Estudo da Pobreza*, organizada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, em parceria com o Programa para a Coesão Social na América Latina – EUROsociAL, nos dias 22 a 24 de outubro de 2013. O encontro reuniu diversos especialistas internacionais, com o objetivo de subsidiar a PPP com aportes teóricos e metodológicos advindos das melhores experiências internacionais na área, bem como promover o debate entre países europeus e latino-americanos acerca das novas tendências em pesquisas longitudinais e mensuração da pobreza. A oficina ofereceu um locus privilegiado para o compartilhamento de experiências a partir de problemas semelhantes e de aprendizados com processos de pesquisas já consolidados. Mesmo após sua realização, essas parcerias continuam gerando efeitos positivos por meio da abertura de um canal de interlocução entre pesquisadores e instituições, fortalecendo a cooperação técnica internacional na área.

O primeiro artigo deste Caderno, escrito por Gabrielle Cavalcante, Marta Battaglia e Marco Natalino, traz uma revisão crítica da experiência internacional na realização de estudos longitudinais para o estudo da pobreza e fenômenos associados, apontando desafios e potencialidades teóricas deste tipo de investigação e propondo recomendações para o bom desenvolvimento de pesquisas longitudinais. O artigo baseia-se em três fontes: livros, artigos e documentos técnicos relevantes; a experiência da equipe do Departamento de Avaliação da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (DA/SAGI) na elaboração da Pesquisa PAINEL de Mobilidade Ocupacional e Acesso a Programas Sociais (PPP); e as apresentações e debates ocorridos durante a *Oficina Técnica para a Discussão de Experiências Internacionais sobre o Desenvolvimento de Painéis Longitudinais para o Estudo da Pobreza*, da qual o texto também busca realizar uma síntese.

Em seguida Leonardo Athias, traz sua contribuição ao projeto de implementação do Sistema Integrado de Pesquisas Domiciliares no IBGE, apresentando algumas refle-

---

<sup>8</sup> O Semiárido brasileiro é composto por 1.134 municípios distribuídos em 9 estados (Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe, Bahia e norte de Minas Gerais), abrangendo uma área total de 982.563,3 Km<sup>2</sup>. Caracteriza-se pela ausência, escassez ou irregularidade na distribuição das precipitações pluviométricas e altas taxas de evaporação hídrica.

<sup>9</sup> Serão abrangidas pela pesquisa as seguintes regiões metropolitanas do Sudeste: no Estado de São Paulo, a Região Metropolitana de São Paulo; em Minas Gerais, a Região Metropolitana de Belo Horizonte; no Rio de Janeiro, a Região Metropolitana do Rio de Janeiro e no Espírito Santo a Grande Vitória.

<sup>10</sup> A partir de um conjunto de variáveis presentes na PNAD, esse estudo exploratório buscou captar de forma sintética as alterações ocorridas no perfil da população brasileira em situação de extrema pobreza (5% mais pobres) entre os anos de 2004 e 2009. Foram consideradas na análise as seguintes dimensões: macro região do país, escolaridade, mercado de trabalho, habitação, entre outros. Em linhas gerais, o estudo mostrou que a extrema pobreza no Brasil se reproduz de forma estrutural, uma vez que, segundo os dados da PNAD, os 5% mais pobres apresentam um conjunto de características socioeconômicas que têm se mantido estáveis no decorrer da última década.

xões sobre o tema da mobilidade social que adquiriu maior relevância especialmente nos últimos anos, quando passou a ser objeto de preocupação das mais importantes políticas públicas na área social. O autor também discorre sobre o fenômeno da pobreza a partir de uma resenha de suas principais referências sem, no entanto, pretender esgotar os diferentes aspectos relacionados às pesquisas longitudinais e sua implementação no contexto brasileiro.

Marco Natalino, do Departamento de Avaliação da SAGI/MDS, apresenta os elementos teóricos e metodológicos subjacentes à Pesquisa Painel de Mobilidade Ocupacional e Acesso a Programas Sociais (PPP), analisando o contexto de transformação das políticas sociais brasileiras como pano de fundo para as novas demandas por pesquisas e informações periódicas a respeito das condições de vida da população nacional, e discutindo o papel desempenhado por instituições estatais voltadas à coleta e análise de dados no atendimento a estas demandas. Em seguida é discutida a dinâmica da pobreza, apresentando o debate a respeito de sua compreensão e mensuração que conforma as demandas de informação advindas de atores estatais, acadêmicos e da sociedade civil, discutindo os limites dos dados atualmente disponíveis para a avaliação dos efeitos interativos e dinâmicos entre privação material e vulnerabilidade social. Por fim, o artigo apresenta a Pesquisa Painel de Mobilidade Ocupacional e Acesso a Programas Sociais (PPP), descrevendo seu desenho metodológico e analisando as contribuições que ela poderá aportar ao estudo da pobreza no Brasil.

Sabina Alkire e Joanne Tomkinson contribuem com a publicação traçando um quadro das recentes inovações em medição de pobreza na América Latina, com referência particular ao método Alkire Foster de medição multidimensional, desenvolvido na Iniciativa de Desenvolvimento Humano e de Pobreza da Oxford (*Oxford Poverty and Human Development Initiative* - OPHI). Após explicar as propriedades e vantagens da medição da pobreza pelo método Alkire Foster, o artigo apresenta estudos de caso detalhados sobre as inovações recentes, referentes a essa área, na Colômbia e no México.

A contribuição da equipe do Banco Mundial, Luis F. López-Calva, Samantha Lach e Anna Fruttero, incide na apresentação de duas propostas metodológicas para a medição da pobreza crônica no Brasil. A primeira consiste em construir painéis sintéticos que possam ser utilizados para estimar a pobreza crônica utilizando medições monetárias e seguindo a abordagem de fases. A segunda estratégia utiliza uma abordagem multidimensional, em que medições não monetárias são cruzadas com o aspeto da persistência do conceito de ultrapobreza para aproximar a medição da pobreza crônica. Ambas as propostas metodológicas são empiricamente aplicadas na análise da pobreza no Brasil.

Em seguida Claudio Comari, do Instituto Nacional de Estatística e Censos (INDEC) da Argentina, apresenta parte das evidências estatísticas disponíveis que sustentam uma tendência acentuada e constante para a diminuição da incidência da pobreza e desigualdade na maioria dos países da América Latina e do Caribe, tanto no plano regional como no plano nacional. São analisadas as contribuições para a redução da pobreza e da desigualdade das principais políticas públicas relativas à criação de emprego e melhoria da igualdade distributiva, bem como o impacto do alargamento do sistema de segurança social. Em seguida aborda o problema da utilidade e das limitações em estudos semilongitudinais relativos às condições de vida, com a apresentação de dois exemplos de estudos relevantes realizados a partir dos painéis rotativos que compõem a base de amostragem do Inquérito Permanente a Agregados Familiares da Argentina.

Por fim, Anna Bieńkuńska e Karol Sobestjański, do CSO (Central Statistical Office) da Polónia, apresentam uma síntese dos métodos de medição e análise adotados pela instituição sobre o fenómeno da pobreza, alvo de trabalhos de metodologia sistemática, bem como de estudos e análises realizados pelo CSO da Polónia há mais de 20 anos. A análise apresentada é baseada nos resultados de pesquisas representativas dos agregados familiares realizadas pelo CSO.

# SUMÁRIO

## **APONTAMENTOS SOBRE O DESENVOLVIMENTO DE PAINÉIS LONGITUDINAIS PARA O ESTUDO DA POBREZA: ANÁLISE DA EXPERIÊNCIA LATINO-AMERICANA E EUROPEIA 19**

Apresentação **19**

Contribuições teóricas e metodológicas acerca da multidimensionalidade da pobreza e sua mensuração **21**

Caracterização das pesquisas longitudinais **27**

Discussão e considerações finais **57**

## **REFLEXÕES SOBRE PESQUISAS LONGITUDINAIS: UMA CONTRIBUIÇÃO À IMPLEMENTAÇÃO DO SISTEMA INTEGRADO DE PESQUISAS DOMICILIARES 31**

Introdução **66**

Problemática **68**

O Interesse em Relação a Medidas de Pobreza **68**

Vantagens para Estudos de Mobilidade Tradicionais **69**

As Vantagens e Desvantagens Metodológicas das Pesquisas Longitudinais **69**

Sobre os Custos de Pesquisas Longitudinais **70**

A Experiência Internacional Relevante **71**

Estudos Comparáveis no Brasil **76**

A Estrutura Longitudinal Atualmente Existente no IBGE e o que se espera **78**

Conclusões e Sugestões **79**

## **PESQUISA PAINEL DE MOBILIDADE OCUPACIONAL E ACESSO A PROGRAMAS SOCIAIS: ASPECTOS TEÓRICOMETODOLÓGICOS DA AVALIAÇÃO DA ESTRATÉGIA BRASILEIRA DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL 88**

Introdução **88**

A Avaliação de Programas em um Contexto de Expansão **89**

A Dinâmica da Pobreza e sua Avaliação **92**

## **MEDIÇÃO MULTIDIMENSIONAL DA POBREZA: UMA FERRAMENTA PODEROSA PARA A MITIGAÇÃO DA POBREZA NA AMÉRICA LATINA 102**

Introdução **102**

A Pobreza Multidimensional e o Método Alkire Foster **103**

O Índice de Pobreza Multidimensional da Colômbia **109**

A Medição de Pobreza Multidimensional do México **116**

Aplicações das Políticas Complementares do Método AF **123**

Butão: Implementando um MPI em todos os Estados **125**

China: Incorporando Dados Ambientais **127**

A Rede de Parceiros de Pobreza Multidimensional (MPPN) **132**

Conclusão **136**

Mais Informações **136**

### **MEDIR A POBREZA CRÔNICA NO BRASIL 140**

Uso de Painéis Sintéticos na Análise da Dinâmica da Pobreza no Brasil **142**

Medir a Pobreza Crônica no Brasil Utilizando Dimensões não Monetárias **145**

Identificação dos Pobres Crônicos **151**

O que Significa Eliminar a Pobreza? **154**

### **INQUÉRITO PERMANENTE A AGREGADOS FAMILIARES DA ARGENTINA: UTILIDADE E LIMITAÇÕES EM ESTUDOS SEMILONGITUDINAIS RELATIVOS ÀS CONDIÇÕES DE VIDA 161**

1ª Seção: Políticas Públicas e Dinâmica da Pobreza e Desigualdade **161**

Conclusões **177**

### **AVALIAÇÃO DA POBREZA NA POLÔNIA 180**

Pobreza Econômica na Polônia Estimada com Base em Pesquisas sobre Orçamento Familiar **181**

Escopo e Persistência da Pobreza na Polônia e União Europeia em Vista dos Resultados do EU-SILC **183**

Análise Multidimensional da Pobreza Tendo em Vista a Pesquisa de Coesão Social 2011 **187**





# APONTAMENTOS SOBRE O DESENVOLVIMENTO DE PAINÉIS LONGITUDINAIS PARA O ESTUDO DA POBREZA: ANÁLISE DA EXPERIÊNCIA LATINO-AMERICANA E EUROPEIA

*Gabrielle Palermo Cavalcante  
Marta Battaglia Custódio  
Marco Antonio Carvalho Natalino*

## APRESENTAÇÃO

O presente texto traz uma revisão crítica da experiência internacional na realização de estudos longitudinais para o estudo da pobreza e fenômenos associados, apontando desafios e potencialidades teóricas deste tipo de investigação e propondo recomendações para o bom desenvolvimento de pesquisas longitudinais. Para tanto, o artigo se vale de três fontes: (i) livros, artigos e documentos técnicos relevantes, produzidos tanto no âmbito acadêmico como por órgãos nacionais de estatística; (ii) a experiência da equipe do Departamento de Avaliação da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (DA/SAGI) na elaboração da Pesquisa Painel de Mobilidade Ocupacional e Acesso a Programas Sociais PPP; (iii) as apresentações e debates ocorridos durante a *Oficina técnica para a Discussão de Experiências Internacionais sobre o desenvolvimento de painéis longitudinais para o estudo da pobreza*, organizada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), em parceria com o Programa para a Coesão Social na América Latina (EUROsociAL), nos dias 22 a 24 de outubro de 2013, da qual este texto busca realizar uma síntese.

As experiências dos países na realização de painéis longitudinais, painéis rotativos e pseudopainéis trazem contribuições metodológicas e práticas que merecem destaque, visto que podem auxiliar no desenho de futuras pesquisas que tenham a mesma ambição de permitir uma melhor compreensão das dinâmicas sociais, econômicas e demográficas de uma população ao longo do tempo, com vistas a aprimorar a política social, os programas, projetos e ações públicas. Este é o caso da Pesquisa Painel de Mobilidade Ocupacional e Acesso a Programas Sociais PPP, apresentada em um artigo constante deste Caderno de Estudos.

A PPP é uma pesquisa domiciliar amostral, do tipo painel longitudinal, com periodicidade quadrimestral, cujo público-alvo são os domicílios com renda per capita de até R\$140,00<sup>1</sup>. A amostra da PPP tem como objetivo representar dois contextos particularmente distintos e significativos da pobreza brasileira: o Sudeste Metropolitano e a região do Semiárido. A pesquisa visa, além de uma ampla caracterização sociodemográfica dessa população, acompanhar a evolução de fatores ligados à po-

---

<sup>1</sup> De acordo com os dados sobre renda coletados no Censo Demográfico de 2010

breza e à sua superação, com foco nos aspectos ligados à volatilidade da renda, ao acesso aos programas sociais e à qualificação e inclusão no setor produtivo. Os focos coadunam-se à estratégia do governo federal para o enfrentamento do problema e da agenda do MDS e, portanto, buscam avaliar em maior profundidade a eficácia das ações colocadas em prática para o alcance de seus objetivos. Com isto, a PPP é uma pesquisa de alta complexidade operacional, principalmente no que se refere ao acompanhamento das famílias e de seus integrantes, o que demanda diferentes técnicas e cuidados na análise de seus dados, considerando seus objetivos de correlacionar diversas variáveis relevantes à compreensão do fenômeno da pobreza, de forma dinâmica e multidimensional.

Em decorrência da realização da PPP, o Departamento de Avaliação da SAGI realizou um levantamento sistemático nas páginas e nos portais eletrônicos das instituições produtoras de informações socioeconômicas e responsáveis por estudos longitudinais em diversos países. Para essa etapa, foram utilizados como critérios principais, definidos pelo DA/SAGI/MDS, a abordagem de pesquisas longitudinais mais tradicionais e consolidadas e a observação de pesquisas realizadas na América Latina, em países cujas realidades socioeconômicas estão mais próximas do contexto brasileiro. Adicionalmente, o levantamento incluiu pesquisas específicas que tiveram como foco questões técnicas diversas, de interesse à realização, organização e análise da Pesquisa Painel de Mobilidade Ocupacional e Acesso a Programas Sociais PPP. Os materiais coletados foram padronizados e catalogados, por ano de publicação e por temas, em uma planilha de metadados, que contém informações referentes à data da coleta e os endereços eletrônicos de onde os arquivos foram retirados. Além de artigos e documentos técnicos, o levantamento contemplou a coleta de outras informações disponibilizadas nos portais eletrônicos, como bases de dados de pesquisas diversas. Tais dados permitem realizar análises sobre a eficácia de determinadas perguntas, servindo como modelos e fontes para realizar testes e acumular conhecimento empírico sobre a análise e o tratamento das informações.

Essa sistematização resultou na organização de um encontro com diversos especialistas internacionais para uma oficina em Brasília, com o objetivo de subsidiar a pesquisa de painel brasileira com aportes teóricos e metodológicos advindos das melhores experiências internacionais na área, bem como promover o debate entre países europeus e latino-americanos acerca das novas tendências em pesquisas longitudinais e mensuração da pobreza. Com efeito, a oficina ofereceu um *lôcus* privilegiado para o compartilhamento de experiências a partir de problemas semelhantes e de aprendizados com processos de pesquisas já consolidados. Após sua realização, a oficina segue produzindo efeitos positivos por meio da abertura de um canal de interlocução entre pesquisadores e instituições, fortalecendo a cooperação técnica internacional na área.

Este texto é fruto da caracterização das pesquisas e debates resultantes das apresentações realizadas durante a oficina. As apresentações foram trabalhadas de forma a

selecionar as informações mais relevantes para a promoção de uma análise crítica. Gostaríamos, assim, de agradecer a todos os participantes pelas exposições e pelos debates engendrados, sem os quais este texto não seria possível.

A primeira parte traz uma discussão sobre a multidimensionalidade da pobreza e suas possíveis mensurações. Em seguida, apresentam-se os relatos das experiências com pesquisas longitudinais debatidas ao longo do Encontro. Concluindo com considerações sobre as experiências estudadas e uma discussão sobre possibilidades para painéis longitudinais de estudo da pobreza.

## **CONTRIBUIÇÕES TEÓRICAS E METODOLÓGICAS ACERCA DA MULTIDIMENSIONALIDADE DA POBREZA E SUA MENSURAÇÃO<sup>2</sup>**

Segundo Feres (2013), a pobreza é um fenômeno: multidimensional em suas manifestações, pois revela a insatisfação das necessidades humanas, o limitado desenvolvimento das capacidades e o estreito exercício dos direitos sociais; multifatorial em suas causas, pois apresenta frágil capital humano, social e físico, bem como maior vulnerabilidade, causando a prática de exclusão social das pessoas nesta situação; múltiplo em suas expressões culturais, afetando várias identidades produtivas, tais como identidades sociais, territoriais, de origem, étnicas, etárias e de gênero.

De fato, a pobreza é uma experiência que envolve vários aspectos da existência humana – ter, estar, fazer e ser –, expressando-se em vários subsistemas, seja a comunidade a família ou a pessoa. Assim, ela se manifesta em formas específicas em cada etapa do ciclo de vida, em cada um dos subsistemas, não podendo ser tratada adequadamente como um fenômeno homogêneo. No que se refere à sua superação, Feres (2013, p. 8) indica que:

a superação da pobreza não passa exclusivamente por mudanças circunstanciais de “situações”. Esta superação deve ser entendida como uma mudança nas relações sociais que estão na base de sua geração e persistência ao longo do tempo..., que vão além de melhorias incrementais em certas condições objetivas de vida. Neste contexto, deve-se reavivar a discussão sobre o alcance de “acordos de coexistência pacífica”, que contenha todos os direitos fundamentais; porque envolve a mudança obrigatória no contexto das relações que apoiam os afetados com o resto da sociedade [...] e isto, por sua vez, presume uma transformação nos extremos da relação.

Considerando, portanto, que a pobreza pode ser observada com relação à sua abrangência (ou incidência), profundidade (ou intensidade) e duração, o desenho de pesquisa mais adequado para a mensuração do fenômeno da pobreza é o painel longitudinal, pois permite analisar a dinâmica da pobreza e seus determinantes e fazer o monitoramento e avaliação de políticas públicas. Entretanto, uma questão merece ser ressaltada: como melhorar a qualidade da informação de renda monetária e de bens adquiridos sem aumentar exponencialmente os custos da pesquisa?

<sup>2</sup> Este Caderno de Estudos conta com artigo elaborado pela OPHI acerca da medição da pobreza para além da sua dimensão monetária, apresentando a metodologia utilizada e os resultados obtidos com sua aplicação em diversos países da América Latina. Ainda, em artigo elaborado pela equipe do Banco Mundial, também presente neste Caderno, aplica-se a mesma metodologia para o caso do Brasil, discutindo sua viabilidade para a medição da pobreza crônica e temporária na ausência de painéis longitudinais em comparação à metodologia de criação de painéis sintéticos. Por fim, cabe lembrar que o Caderno de Estudos nº 15 trouxe contribuições de Juan Carlos Feres acerca dos desafios para mensurar a pobreza e sua superação. Não obstante, relata-se a seguir elementos relevantes apresentados pelos representantes da OPHI e por Juan Carlos Feres em suas apresentações durante a oficina, bem como pelas delegações de México e Colômbia, que se utilizam de indicadores oficiais de pobreza multidimensional para o desenho e a focalização de políticas sociais.

A renda obtida por declaração do informante nem sempre é precisa, podendo oscilar para mais ou para menos em relação aos rendimentos efetivamente auferidos pelos moradores do domicílio naquele período. No caso das famílias em situação de maior vulnerabilidade, em geral, as famílias podem ser propensas a diminuir sua renda para garantir a manutenção de benefícios sociais, tais como os programas Bolsa Família, no Brasil, ou o *Asignaciones Familiares*, no Uruguai. Por outro lado, algumas famílias podem tender a superestimar sua renda para camuflar sua situação de maior vulnerabilidade e aparentar boas condições de vida.

Uma saída para melhor aferir a mensuração da renda monetária é a utilização de registros administrativos, além da declaração dos informantes. Entretanto, no caso brasileiro, isto ainda não é plenamente possível, devido à falta de uma variável identificadora que permita ligar diferentes bancos de dados administrativos, ainda que se percebam os esforços da SAGI para permitir o pareamento de dados das pesquisas com registros administrativos do Ministério do Trabalho e do CadÚnico, por exemplo. No entanto, nem todos os participantes de pesquisas possuem registros nas bases administrativas, e vice-versa. O alto nível de informalização da economia, em especial nos estratos mais pobres, impede que se possa substituir a declaração por dados administrativos. Ademais, é preciso pensar nas questões éticas que esta ação envolve, considerando que o entrevistado deveria ser informado sobre essa possibilidade no momento da coleta da informação.

Em suma, mesmo que as pesquisas longitudinais com dados em painéis sejam mais amplas que as transversais, elas também têm limitações e fornecem uma caracterização limitada da realidade. Assim, para efetuar mudanças nas políticas públicas, elas devem ser consideradas com outras medidas avaliativas. Não é adequado usar o mesmo critério para selecionar as pessoas para diferentes programas sociais, que geralmente é baseado no nível de renda monetária familiar per capita. Dada esta reflexão, a seleção de beneficiários para cada programa poderia considerar as dimensões multidimensionais da pobreza, além do rendimento, que podem representar desde a insatisfação das necessidades humanas, o limitado desenvolvimento das capacidades intelectuais e artísticas, o estreito exercício dos direitos sociais, até a exclusão social.

Uma das formas de se medir a pobreza multidimensional é por meio de indicadores sintéticos. Segundo Hammock (2013), para sua construção é preciso definir alguns aspectos metodológicos, quais sejam:

- A unidade de análise (individual, familiar ou domiciliar);
- As dimensões de análise;
- As variáveis ou indicadores das dimensões definidas;
- Os pesos de cada dimensão;

- Os pesos dos indicadores em cada dimensão;
- As linhas de pobreza para cada dimensão;
- Quem é pobre na perspectiva multidimensional;
- Quais métodos de agregação serão utilizados, intra e inter dimensões.

Um dos indicadores utilizados por pesquisadores da área atualmente é o Índice de Pobreza Multidimensional – *Multidimensional Poverty Index* (MPI) – calculado pelo método Alkire Foster, desenvolvido por Sabina Alkire e James Foster no OPHI. O método Alkire Foster identifica as pessoas ou famílias em situação de pobreza, considerando a variedade de privações que sofrem. Ele agrega essas informações para refletir a pobreza da sociedade por meio de um indicador sintético, que pode ser facilmente discriminado, seja por dimensão, área geográfica, etnia, sexo ou outra variável (OPHI/ODID, 2013). O método utiliza a porcentagem de pessoas que são pobres, além de considerar a multidimensionalidade e, em alguns casos, a intensidade da pobreza. É flexível, de modo a permitir a incorporação de várias dimensões, indicadores, cortes e pesos.

Os usos mais comuns do método incluem: a mensuração da pobreza e bem-estar, construindo medidas nacionais, regionais ou medidas equivalentes entre diferentes países, com base em indicadores de contexto específico; a identificação de regiões pobres ou grupos minoritários; o monitoramento de programas para acompanhar sua efetividade ao longo do tempo; e o direcionamento para serviços ou transferências condicionais monetárias, na medida em que o método pode ser usado para encaminhar as pessoas em situação de pobreza para o atendimento público adequado à família naquela situação (OPHI/ODID, 2013).

O MPI é considerado uma taxa de incidência ajustada, ou seja, o percentual de pessoas ou famílias em situação de pobreza, considerando um ponto de corte para a sua contagem, corrigido pela média do total de privações. O primeiro passo para calculá-lo é identificar as privações para cada unidade de análise, no caso indivíduos, famílias ou domicílios, para então contar o número de privações, de acordo com o exemplo do Quadro 1.

**QUADRO 1: IDENTIFICAÇÃO E CONTAGEM DO NÚMERO DE PRIVAÇÕES INDIVIDUAIS**

Indicadores <sup>3</sup>	Saúde	Educação	Bens	Trabalho	Habitação	Segurança	Total
Pessoa 1	NP	P	NP	P	P	P	4
Pessoa 2	NP	NP	P	NP	P	NP	2
Pessoa 3	P	P	P	NP	NP	NP	3
Pessoa 4	P	P	P	P	P	P	6

P: Pobre / NP: Não Pobre  
Fonte: HAMMOCK, 2013

<sup>3</sup> Os indicadores podem ser por pessoa, família ou domicílio.

Em seguida, é preciso estabelecer um ponto de corte, de acordo com o número de privações mínimo que deve estar presente para que a pessoa ou família seja considerada em situação de pobreza. No exemplo, o ponto de corte foi de 4 privações ou mais, como mostra o Quadro 2.

**QUADRO 2: PONTO DE CORTE E IDENTIFICAÇÃO DAS PESSOAS EM SITUAÇÃO DE POBREZA**

Indicadores	Saúde	Educação	Bens	Trabalho	Habitação	Segurança	Total
Pessoa Pobre 1	NP	P	NP	P	P	P	4
Pessoa 2	NP	NP	P	NP	P	NP	2
Pessoa 3	P	P	P	NP	NP	NP	3
Pessoa Pobre 4	P	P	P	P	P	P	6

P: Pobre / NP: Não Pobre  
Fonte: HAMMOCK, 2013

A seguir, o cálculo passa a ser focado nas pessoas pobres (Quadro 3), e seu percentual calculado (chamado de *headcount ratio* ou incidência – simbolizado por H). No exemplo, duas das quatro pessoas foram consideradas em situação de pobreza, assim, o valor do *headcount ratio* é 50%.

**QUADRO 3: ENFOQUE NAS PESSOAS EM SITUAÇÃO DE POBREZA**

Indicadores	Saúde	Educação	Bens	Trabalho	Habitação	Segurança	Total
Pessoa Pobre 1	NP	P	NP	P	P	P	4
Não Pessoa Pobre 2							
Não Pessoa Pobre 3							
Pessoa Pobre 4	P	P	P	P	P	P	6

P: Pobre / NP: Não Pobre  
Fonte: HAMMOCK, 2013

No estágio seguinte é preciso calcular a média do número de privações (chamada de *average deprivation* ou intensidade – simbolizado por A), que no exemplo é representado por:

$$A = \frac{\sum_{i=0}^n \text{Total de Privações}_{\text{pessoa } i}}{n^{\circ} \text{privações possíveis}} = \frac{4 + 6}{2} = \frac{10}{2} = \frac{5}{6}$$

Por último, é calculado o nível do MPI por meio da multiplicação do percentual de pessoas atingidas pela pobreza pela média de suas privações, conforme a equação:

$$MPI = H \cdot A = \frac{2}{4} \cdot \frac{5}{6} = 0,4167 = 41,7\%$$

**QUADRO 4: QUADRO RESUMO DO CÁLCULO DO INDICADOR DE POBREZA MULTIDIMENSIONAL (MPI)**

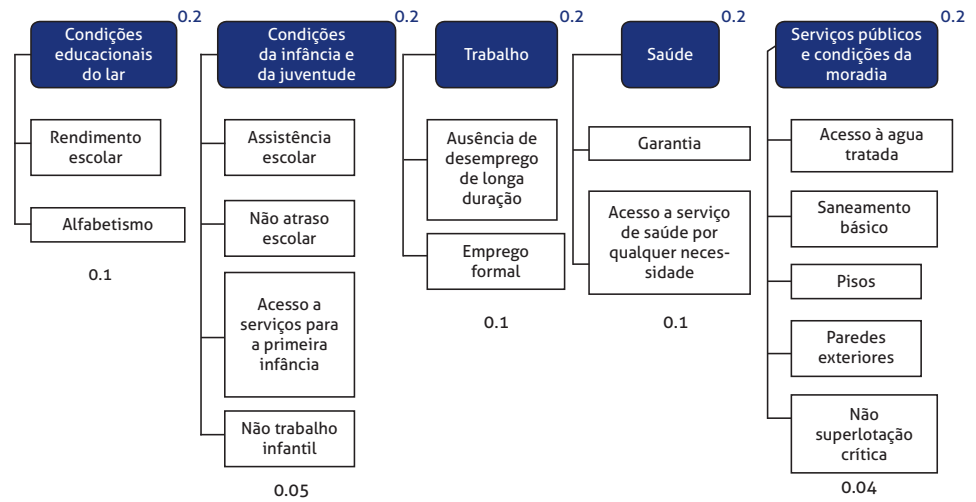
Indicadores	Saúde	Educação	Bens	Trabalho	Habitação	Segurança	Total de privações total possível
Pessoa Pobre 1	NP	P	NP	P	P	P	4/6
Pessoa não Pobre 2							
Pessoa não Pobre 3							
Pessoa Pobre 4	P	P	P	P	P	P	6/6

P: Pobre / NP: Não Pobre  
Fonte: HAMMOCK, 2013

Um exemplo real é o cálculo para a Colômbia, em 1997, 2003 e 2008. A Figura 1 mostra as privações selecionadas, por dimensão. O ponto de corte (simbolizado por K) foi de cinco, ou seja, se a pessoa tivesse cinco ou mais privações, de um total de quinze possíveis, seria considerada pobre. Já a Figura 17 exibe a incidência bruta (H) e corrigida (MPI) para a população colombiana, no nível do domicílio, para os três anos em questão. Nota-se que, após a correção, os percentuais foram menos intensos. Esta última figura também expõe que a incidência e a intensidade de pessoas em situação de pobreza diminuiram ao longo dos anos.

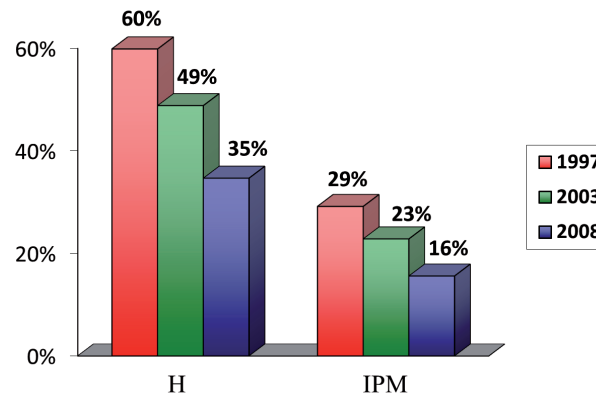


**FIGURA 1: DIMENSÕES E PRIVAÇÕES CONSIDERADAS PARA ESTIMAR A POBREZA NA COLÔMBIA**



Fonte: HAMMOCK, 2013

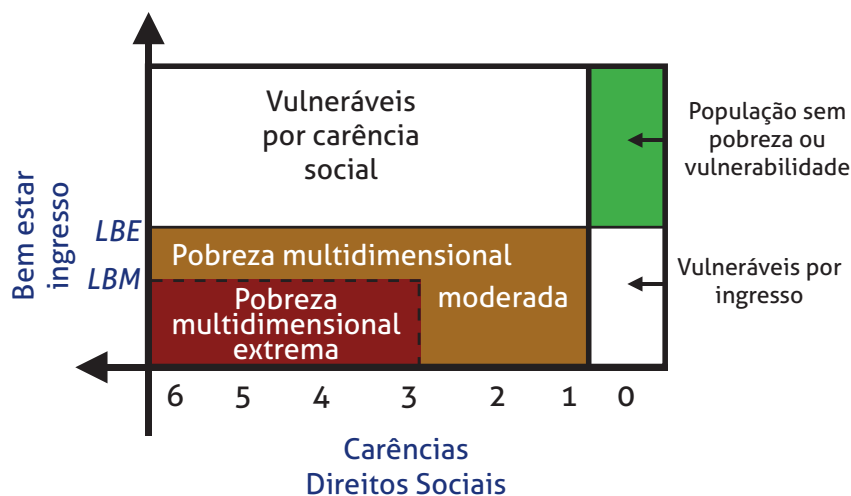
**FIGURA 2: INCIDÊNCIA (H) E INCIDÊNCIA AJUSTADA (MPI) PARA K=5/15 – COLÔMBIA - 1997, 2003 E 2008**



Fonte: Adaptado de HAMMOCK, 2013

Outro exemplo de análise multidimensional é o mexicano. Nesta, são contadas no mínimo três privações para se considerar as pessoas em situação de pobreza. O ponto de corte para classificação de pobreza extrema é de seis ou mais privações (Figura 3), considerando somente as famílias com renda inferior à linha de bem-estar mínimo (LBM).<sup>4</sup> Todas as famílias restantes, que estão abaixo de linha de bem-estar econômico (LBE) estão em situação de pobreza moderada.

**FIGURA 3: CLASSIFICAÇÃO DAS ZONAS DE SITUAÇÕES DE POBREZA E EXTREMA POBREZA NO MÉXICO, POR CRITÉRIOS DE RENDA E DE AUSÊNCIA DE ACESSO AOS DIREITOS SOCIAIS, SEGUNDO O CONEVAL**



Fonte: APARICIO, 2013

## CARACTERIZAÇÃO DAS PESQUISAS LONGITUDINAIS

As pesquisas longitudinais são usadas de diferentes formas analíticas. Seus dados podem ser analisados transversalmente, retratando uma situação encontrada em um determinado ponto no tempo, ou longitudinalmente, permitindo o acompanhamento da evolução de famílias e indivíduos ao longo do tempo. Uma de suas qualidades é possibilitar a criação de indicadores mais acurados, que informam sobre o impacto de políticas e permitem a previsão de suas estimativas para certos modelos pré-concebidos no desenho do questionário da pesquisa.

<sup>4</sup> Mais informações sobre os cálculos das linhas de bem-estar e sobre a Metodologia para Medição Multidimensional de Pobreza no México em Coneval (2010, 2012).

Os sistemas estatísticos nacionais do continente europeu incorporaram há bastante tempo desenhos longitudinais às suas pesquisas domiciliares, às quais se somam esforços mais recentes de compatibilização de métodos para permitir a comparabilidade no âmbito da União Europeia (EU). Nos países com ingresso mais recente na EU, renovou-se a atenção dada à produção de dados fortalecendo um movimento de produção de estatísticas nacionais que ganhou ímpeto no Leste Europeu no início da década de 1990. Por sua vez, em países com pesquisas longitudinais mais antigas, como o Reino Unido, observa-se a renovação de seus painéis com a incorporação de uma série de novas temáticas e alterações metodológicas, refletindo tanto os avanços científicos quanto as metamorfoses das questões sociais no período.

A maioria dos países latino-americanos tem larga experiência em pesquisas sociais transversais que permitem a medição de traços estáticos e a análise da evolução geral de taxas para o conjunto da população. Porém, diferentemente dos painéis longitudinais, estes não permitem monitorar as mudanças ao longo do tempo, estabelecer relações causais ou mesmo isolar efeitos de políticas e programas sociais. Órgãos oficiais de estatística de diversos países latinoamericanos realizam pseudopainéis que permitem uma análise longitudinal limitada, entre os quais se destacam o Brasil, a Argentina e o México. Alguns painéis “reais” foram realizados, destacando-se aqui a Colômbia e o Uruguai.

Chama atenção a tendência regional recente de complementação do enfoque monetário para a mensuração da pobreza com outras medidas, construindo assim diversas definições de pobreza multidimensional. A Colômbia e o México adotaram versões do método proposto pela Oxford Poverty and Human Development Initiative (OPHI)<sup>5</sup> como medidas oficiais de pobreza. Sendo assim, observa-se uma menor ênfase nos valores absolutos, dando maior espaço dado à análise de indicadores de pobreza relativa.

### **A PESQUISA DE PAINEL EM DOMICÍLIO DO REINO UNIDO (UNDERSTANDING SOCIETY)**

A primeira pesquisa longitudinal britânica realizada com o objetivo de coletar dados socioeconômicos de famílias e indivíduos foi a British Household Panel Survey (BHPS). Uma das mais longas pesquisas em painel domiciliar do mundo, a BHPS teve sua primeira rodada em 1991, com coletas anuais realizadas até 2008, totalizando 18 ondas. Foi desenhada e mantida pelo Institute for Social and Economic Research (ISER),<sup>6</sup> sediado na Universidade de Essex, na Inglaterra.

Segundo Laurie (2010), painéis longos tendem a ser conservadores em termos de realizar mudanças no conteúdo pesquisado, com o propósito de preservar a comparabilidade longitudinal nas questões e medidas coletadas. Assim, com o surgimento de novas agendas de pesquisa e a necessidade de incrementar e incluir novas áreas no plano amostral, uma nova pesquisa longitudinal, a Understanding Society, também chamada de UK Household Longitudinal Study (UKHLS), sucedeu a BHPS

---

<sup>5</sup> Uma versão mais detalhada sobre a utilidade da proposta para os países da região é apresentada no capítulo 2 deste Caderno de Estudos.

<sup>6</sup> Informações adicionais sobre o Institute for Social and Economic Research podem ser encontradas em: <<https://www.iser.essex.ac.uk/>>. E para a BHPS e Understanding Society veja: <<https://www.iser.essex.ac.uk/bhps>> e <<https://www.understandingsociety.ac.uk/>>.

em 2009. Como sua precedente, suas rodadas são anuais, e seu objetivo principal é analisar a evolução social e econômica, a nível individual e familiar, no Reino Unido.

Ao todo, durante as 18 ondas da BHPS (de 1991 a 2008), participaram 5.500 domicílios, totalizando 10 mil indivíduos com mais de 15 anos de idade. A última onda contou com 8 mil participantes. Destes, 6.700 aceitaram participar da nova pesquisa longitudinal, e foram incorporados a partir da segunda onda na UKHLS.

A amostra inicial da Understanding Society pesquisou 40 mil domicílios, totalizando 100 mil indivíduos. Esta pesquisa conta com o apoio do Economic and Social Research Council (ESRC),<sup>7</sup> que com o ISER, responsável pelo gerenciamento da pesquisa, tratou de seu planejamento. A unidade de análise da pesquisa é o domicílio, sendo pesquisados todos os moradores com 16 anos de idade ou mais. Os módulos da pesquisa abordam essencialmente comportamentos de consumo e renda, analisados a partir de sua divisão intradomiciliar e das mudanças demográficas familiares. Assim, contando com o caráter contínuo da pesquisa, é possível estudar o contexto em que certas decisões ou mudanças familiares ocorrem, acompanhar gerações e dinâmicas comportamentais intergeracionais, analisar comparativamente as trajetórias de irmãos e ter a oportunidade de explorar a relação entre as mudanças intrafamiliares com fatores exógenos ao ambiente domiciliar.

Em 2013, ocorreram a quarta e quinta ondas. Cabe destaque a estratégia de contratação de duas empresas diferentes para a realização de ondas da pesquisa, com o propósito de evitar vícios das empresas em determinados campos de ação, que vão desde treinamento dos pesquisadores até logística de campo e processamento de dados (UHRIG, 2013).

A amostra da UKHLS é representativa para todo o Reino Unido e tem um desenho amostral estratificado por códigos postais em dois estágios (exceto na Irlanda do Norte, onde foi feita somente em um estágio, por amostragem aleatória), conforme apresentado a seguir:

- a. 2.640 códigos postais (unidade primária de seleção), selecionados com igual probabilidade;
- b. 18 endereços selecionados aleatoriamente dentro de cada unidade primária.

A coleta de dados de cada onda é feita em dois anos, de modo que, em média, 110 unidades primárias são abertas por mês, correspondendo a aproximadamente 2.000 domicílios nos quais são iniciadas as entrevistas mensalmente. Isto permite alcançar representatividade amostral para todo o Reino Unido a cada três meses. Para tanto, o tamanho da amostra deve ter uma taxa mínima de resposta de 60% (LAURIE, 2010).

---

<sup>7</sup> Informações adicionais sobre Economic and Social Research Council podem ser encontradas em: <<http://www.esrc.ac.uk/>>.

Ainda em relação à amostra, a Understanding Society difere da BHPS, pois engloba um “painel de inovação” que consiste em um conjunto de 1.500 domicílios<sup>8</sup> pesquisados um ano antes da amostra principal, para testar novos experimentos e metodologias, com o propósito de abrir campo para novas áreas analíticas, trazidas por pesquisadores internos e externos ao grupo de trabalho.<sup>9</sup> Além disso, a amostra experimental é aproveitada para testar novos procedimentos operacionais, como tipos de incentivos dados aos respondentes, cartões de resposta, novas abordagens de redação para perguntas já existentes, além de permitir testar a sensibilidade de algumas questões (LAURIE, 2010). O plano amostral da pesquisa considerou ainda uma sobreamostra para representar minorias étnicas. Assim, para cada grupo – indianos, paquistaneses, caribenhos, negros africanos e bengalis – 1.000 domicílios são visitados a cada rodada,<sup>10</sup> contando com outra amostra de 500 domicílios para grupo de controle (LAURIE, 2010).

Com o advento da UKHLS, novos grupos de pesquisas formados por técnicos do próprio ISER foram criados com o objetivo de aprimorar os dados coletados, por meio da crítica às informações analisadas e da divulgação dos resultados ao público. Podem ser citados grupos como os destinados a investigar minorias étnicas, dados biomédicos (psicologia e genética, antecedentes de saúde etc.), os responsáveis por fazer a ligação entre bases de dados observacionais e dados de registros administrativos, além dos incumbidos de realizar análises quantitativas e qualitativas dos dados. Cabe notar que as pesquisas qualitativas ocorrem paralelamente à coleta de dados quantitativa, utilizando-se o painel de inovação, com entrevistas abertas, biografias, e diários em forma de áudio e vídeo.

### Questionário

O questionário da UKHLS é dividido em duas grandes seções: o questionário domiciliar e o individual. O primeiro enumera os membros do domicílio e as relações entre eles, além de abordar características e custos do domicílio, bem como seu padrão de despesas e consumo de bens duráveis e não duráveis. Já a coleta de dados individuais, além da aplicação das perguntas diretas pelo entrevistador, é obtida por meio de questionários autoaplicados, com perguntas específicas para os de 16 anos ou mais, e outro conjunto de questões para os moradores de 10 a 15 anos. Além disso, é solicitada a permissão para a suplementação dos dados da pesquisa com informações administrativas.

As temáticas do questionário individual são: trabalho, renda, educação, migração, fecundidade, saúde e uso de serviços de saúde. São pesquisados também valores e atitudes dos entrevistados. No que se refere à periodicidade dos módulos de pesquisa, alguns dos temas ou seções são pesquisados somente uma vez, como o status inicial e o histórico escolar e laboral dos entrevistados. Na primeira onda foram abordados o histórico escolar e empregatício, a migração internacional, a fecundidade e a situ-

---

<sup>8</sup> A amostra do Innovation Panel é representativa somente para a Grã-Bretanha, ou seja, exclui a Irlanda do Norte, formada por 120 unidades primárias, escolhidas aleatoriamente, contendo 23 domicílios cada.

<sup>9</sup> Para mais informações sobre Innovation Panel, acesse: <<https://www.understandingsociety.ac.uk/about/innovation-panel>>.

<sup>10</sup> Selecionados após uma varredura das áreas selecionadas para identificação dos domicílios elegíveis.

ação conjugal. Outros temas são pesquisados anualmente, tais como características demográficas e do domicílio, saúde,<sup>11</sup> trabalho,<sup>12</sup> renda, satisfação de vida, filiação partidária, transporte e acesso à comunicação, expectativas educacionais, consumo, despesas e bens adquiridos. Já as consultas sobre a rede de relacionamentos das famílias, identidade étnica, religião, atitudes ambientais e comportamento, altura e peso, saúde mental, bem-estar e condições de saúde são rotativas, com intervalos que variam de 2 a 6 anos. O padrão de rotação depende do comportamento sazonal dos temas ou questões pesquisadas. Ainda podem ser acrescentadas a cada rodada novas questões para ajudar no estudo de novas pesquisas ou subsidiar demandas de agendas políticas (UHRIG, 2013).

Em relação ao tempo de aplicação, na abordagem inicial para se elencar os indivíduos do domicílio são gastos cerca de 5 minutos. Após esta etapa, o questionário domiciliar dura em média 10 minutos, e a entrevista individual com cada adulto da casa é realizada em 32 minutos. Se o morador estiver ausente, ou impedido de responder por qualquer motivo, é aplicado um questionário mais curto que é respondido por outro adulto habilitado, em média, em 10 minutos. Já os questionários autoaplicados levam cerca de 7 minutos entre os adultos e 10 minutos entre os jovens de 10 a 15 anos.

### **Estratégia de Campo**

A coleta dos dados em cada conjunto de 110 unidades primárias de seleção (que é o número de códigos postais introduzidos na pesquisa a cada mês, correspondendo a cerca de 2 mil domicílios) é realizada ao longo de 18 semanas, com um intervalo após 3/4 do trabalho de campo realizado, de forma que este trabalho inicial dura 12 semanas, depois das quais há 2 de intervalo e mais 4 de coleta. É importante notar que o domicílio fica ativo durante todo o período, podendo ser visitado quantas vezes o pesquisador precisar. Com isto, a UKHLS prevê até seis visitas ao domicílio para entrevistar todos os moradores elegíveis (UHRIG, 2013).

No interstício entre as coletas são feitos os contatos por telefone com as famílias ou moradores que se recusaram a integrar a pesquisa, com o intuito de convencê-los sobre a importância da investigação e de sua participação. Se a recusa for mantida, questiona-se a possibilidade de ao menos aplicar uma pequena parte do questionário. Quando o morador aceita tal condição, as entrevistas restantes são feitas durante as quatro semanas finais, *in loco*. Em último caso, as pesquisas são feitas por telefone. Ressalta-se aqui a importância de se realizar pelo menos parte do questionário – perguntas-chaves, importantes para calcular os pesos amostrais.

Outro fator que cabe ser destacado é o envio de cartas antes do começo de cada onda, com o intuito de avisar a família sobre a data e informações da pesquisa, motivando-a a se reunir no período da coleta dos dados. Com a carta, segue também uma carta-convite, no caso da primeira onda, ou um breve informativo com os resultados da

---

<sup>11</sup> Desde 2010, uma amostra de 20 mil participantes com mais de 16 anos de idade recebem uma enfermeira durante as visitas para retirar uma amostra de sangue e medidas físicas básicas: altura, peso, pressão arterial, força de preensão palmar.

<sup>12</sup> Como um dos temas centrais da Pesquisa Paineis de Mobilidade Ocupacional e Acesso a Programas Sociais (PPP) é sobre trabalho, destaca-se aqui que este módulo no questionário da Understanding Society aborda: status ou cargo atual, atividades desenvolvidas, se procura por trabalho, horas de trabalho remunerado e outros trabalhos.

pesquisa em relação às ondas anteriores. São enviados aos domicílios amostrados um *voucher* e um envelope já selado para retorno com a confirmação do endereço amostrado. Caso a família retorne a carta com a confirmação do endereço, recebe incondicionalmente, 5 libras. Ao longo das ondas, a família recebe de 5 a 10 libras por respondente, dependendo do grupo ao qual ele pertence.

O envio do incentivo monetário somente no início da pesquisa não teve o efeito esperado de estimular as respostas das famílias. Percebeu-se que era necessário acrescentar aos itens enviados um folheto com informações adicionais sobre a pesquisa, ressaltando o que se esperava dos entrevistados, os propósitos e a destinação dos dados coletados. Com isto, o índice de respostas, ou seja, o retorno de cartas com a confirmação do endereço, teve um significativo aumento (BOREHAM, 2011).

Durante a primeira abordagem presencial à família, os entrevistadores entregaram para cada domicílio participante um *kit* da pesquisa, contendo um imã de geladeira (com o mês das entrevistas em sua residência, lembrete para a periodicidade bianual), duas canetas com a logomarca do estudo, manual dos participantes, com informações mais detalhadas sobre importância da UKHLS e com os contatos das organizações envolvidas no gerenciamento da pesquisa. Ainda foi entregue uma pasta para cada participante, para guardar os materiais recebidos, como a cópia em papel carbono do termo de consentimento assinado pelos participantes, bem como o folheto informativo sobre este termo, com explicação acerca do sigilo da informação.

Outro ponto interessante é sobre a limitação de domicílios pesquisados por endereço. Quando mais de três domicílios eram encontrados no mesmo endereço amostrado, como uma casa que foi convertida em quatro habitações, por exemplo, era feito um sorteio para a seleção aleatória de três delas, de modo a restringir as cargas de trabalho do entrevistador. Do mesmo modo, se fossem encontradas mais de três famílias residindo em um domicílio amostrado, três eram selecionadas aleatoriamente (LYNN, 2009, p. 6).

### **Rastreamento da Amostra**

A Understanding Society, como prosseguimento da BHPS, tem 22 anos de existência e uma proposta de ser um acompanhamento contínuo das famílias pesquisadas, geração após geração. As unidades de análise de pesquisas em painel geralmente são os indivíduos, sendo observados no contexto dos domicílios. Com isto, para seu acompanhamento, é preciso se ter clareza sobre as regras que determinam quais indivíduos devem passar a ser ou continuar sendo entrevistados, principalmente quando há migração ou deslocamento de um ou alguns membros da família (UHRIG, 2013).

No caso britânico, considera-se que a partir de um indivíduo apenas pode-se definir a constituição de uma família. Um grupo de pessoas é caracterizado como agregado

domiciliar quando dividem o mesmo domicílio ou compartilham ao menos uma refeição por dia. Porém, se algum dos membros estiver temporariamente ausente, ele continuará sendo considerado membro do domicílio, ou seja, morador de sua residência principal. Os casos previstos são:

- Pessoas em férias prolongadas, no internato escolar ou internadas no hospital;
- Alunos que moram temporariamente em repúblicas ou moradias universitárias;
- Presidiários que têm a previsão de voltar para casa;
- Pessoas que têm um trabalho de longa duração, como babás (*au pairs*), indivíduos que moram de aluguel em outra residência;
- Adultos que trabalham longe do local de residência, mas mantêm seu endereço na residência principal.

Esta definição permite rastrear os indivíduos ausentes para serem entrevistados. Além deles, os novos agregados também serão pesquisados, seja no mesmo domicílio original (pessoas que não eram da amostra original que passam a residir ali) ou em outra residência (para onde se mudaram pessoas da amostra original). Como consequência, existem regras de rastreamento bem claras, para determinar quem é elegível, em cada rodada, para ser entrevistado.

As regras para seguir indivíduos ao longo do tempo têm por base a composição do agregado domiciliar. Além das pessoas encontradas em domicílios selecionados na primeira onda, os filhos que vierem a nascer de uma mãe pertencente a esta mesma onda também são designados como membros da amostra original – *original sample members* (OSM). As pessoas que passam a residir com qualquer membro da OSM após a primeira onda são classificados como membros temporários da amostra – *temporary sample members* (TSM). Os membros temporários que têm filhos com alguma pessoa da OSM passam a se tornar membros permanentes da amostra – *permanent sample members* (PSM). Os PSMs são tratados da mesma forma que OSMs. Já os TSMs são seguidos para serem entrevistados apenas enquanto durar sua relação com a pessoa da OSM ou da PSMs (ISER, 2012).

O exemplo a seguir ilustra um caso possível por meio da volatilidade dos TSM e OSMs em uma residência ao longo das ondas da pesquisa. A família entrevistada na primeira onda, formada por um casal e uma filha, eram membros da amostra original. Na onda seguinte a filha ingressa na universidade e vai morar em uma residência estudantil com mais três colegas (Figura 5). Estes são entrevistados temporariamente,



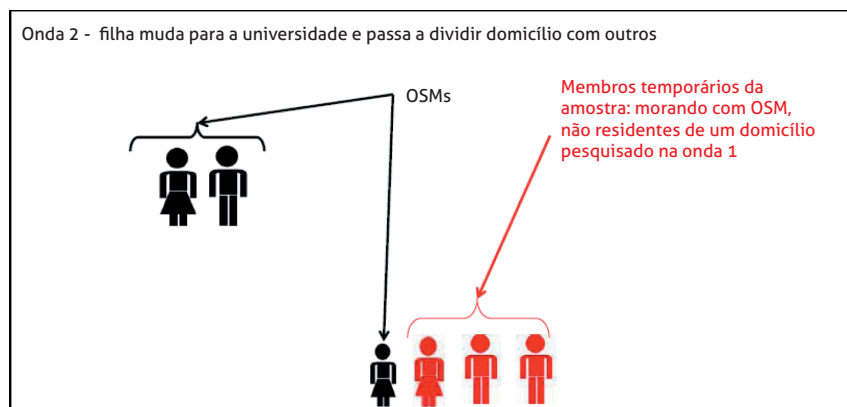
enquanto ela morar junto com eles. Na quinta onda, a filha volta à casa dos pais com um namorado (Figura 6), com isto os três colegas que moravam com ela anteriormente não são mais entrevistados, mas o namorado sim, como TSM. Na sexta onda a filha do casal original tem um filho com ele, assim a criança é considerada OSM, e o pai da criança passa do status TSM para PSM (Figura 7).

**FIGURA 4: MEMBROS DA AMOSTRA ORIGINAL: MORANDO EM UM DOMICÍLIO DA ONDA**



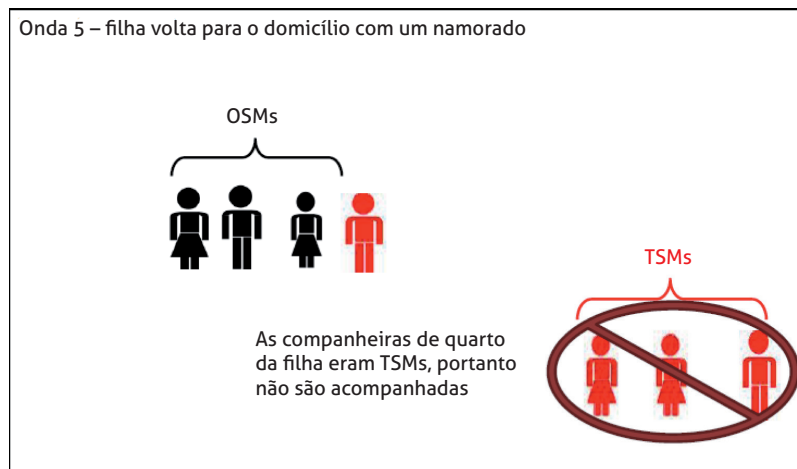
Fonte: ISER, 2012

**FIGURA 5: MEMBROS TEMPORÁRIOS DA AMOSTRA: MORANDO COM UM MEMBRO DA AMOSTRA ORIGINAL EM UM DOMICÍLIO APÓS A ONDA 1**



Fonte: ISER, 2012

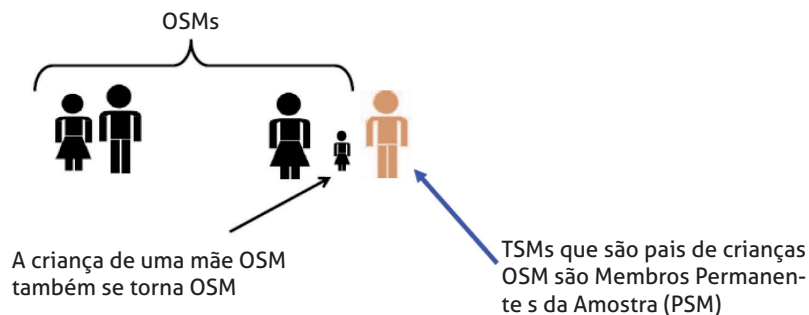
**FIGURA 6: ONDA 5 – A FILHA VOLTA A MORAR NA CASA DOS PAIS COM UM NAMORADO: OS COLEGAS DE QUARTO NÃO SÃO MAIS PESQUISADOS OU SEGUIDOS**



Fonte: ISER, 2012

**FIGURA 7: ONDA 6 – A FILHA E O NAMORADO TÊM UM FILHO: O FILHO DE UMA MÃE DA OSM TAMBÉM É CLASSIFICADO COMO MEMBRO DA AMOSTRA PRINCIPAL, E, COM O SEU NASCIMENTO, O PAI SAI DA CONDIÇÃO DE TSM E TORNA-SE UM PSM**

Onda 6 – a filha e o namorado têm uma criança



Fonte: ISER, 2012

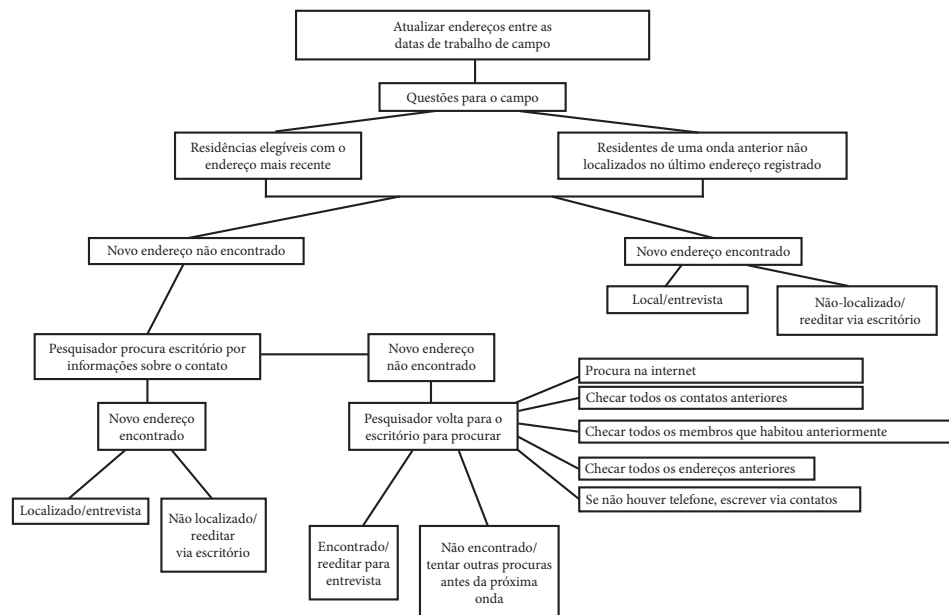
Deste modo, a amostra original é incrementada com novos nascimentos e com os cônjuges de membros da família original. Por outro lado, a amostra sofre perdas com recusas e a perda de contato, além das pessoas que falecem ou mudam para fora do Reino Unido.

Uma exceção é em relação à amostra representativa dos grupos de minorias étnicas. As pessoas da primeira onda que moram no mesmo domicílio, mas não pertencem ao grupo étnico investigado foram classificadas como TSM e continuarão sendo entrevistadas apenas enquanto morarem no domicílio do OSM (ISER, 2012).

O objetivo do rastreamento é manter a representatividade da amostra original, com seus respectivos descendentes, obtendo informações contextuais da família original. Esses membros podem ser rastreados em qualquer lugar no Reino Unido. Porém, se estiverem morando fora desta região, oferecerem grande dificuldade para serem entrevistados, estiverem vivendo em circunstâncias específicas – como em prisão ou internação – ou em casos de deficientes mentais, não serão entrevistados.

As etapas de rastreamento da pesquisa britânica são apresentadas na Figura 8. É interessante notar que a rede de acompanhamento dos moradores que se mudam é bem articulada e, com isto, conseguem recuperar por volta de 4 mil pessoas por onda.

**FIGURA 8: FLUXOGRAMA PARA AS ETAPAS DE RASTREAMENTO E ACOMPANHAMENTO DA AMOSTRA**



Fonte: ISER, 2012

Além da recusa, o atrito pode ser ocasionado por respondentes que não puderam ser localizados, a partir da segunda onda, ou pela diminuição do número de pessoas na base de dados. Como a pesquisa é vitalícia, não há reposição da amostra na Understanding Society.

A taxa de atrito da primeira rodada da Understanding Society foi alta – 41,2% na Inglaterra; 35,9% no País de Gales; 42% na Escócia e 38,7% na Irlanda do Norte –, mas com sensível melhora nas ondas seguintes, de modo que um painel consolidado tende a ter menores taxas de atrito ao longo do tempo.

### **ESTATÍSTICAS DE RENDIMENTO E CONDIÇÕES DE VIDA NA UNIÃO EUROPEIA (EU-SILC)**

O Gabinete de Estatísticas da União Europeia (Eurostat), criado em 1953, promove a harmonização das estatísticas nacionais de estados-membros e associados à EU. Ele integra o Sistema Estatístico Europeu (ESS), o qual representa a parceria entre o Eurostat, os institutos nacionais de estatística e outras autoridades nacionais responsáveis. Cada país coleta seus dados estatísticos para fins nacionais e da EU. O ESS trabalha como uma rede, na qual o papel do Eurostat é consolidar dados das estatísticas e garantir que sejam comparáveis, em estreita cooperação com as autoridades estatísticas nacionais,<sup>13</sup> objetivando o processamento e a publicação de informações que permitam comparações entre países e regiões da Comunidade Europeia, além de subsidiar os países na realização e análise de suas políticas.<sup>14</sup>

Por meio de um marco regulatório firmado entre os países-membros e o Eurostat, foi instituída a European Union Statistics on Income and Living Conditions (EU-SILC).<sup>15</sup> A pesquisa começou em 2003 com o objetivo de coletar dados em painel anuais, longitudinais e transversais, comparáveis entre os países participantes. Atualmente conta com aproximadamente 300 mil domicílios em toda a Europa. A amostra da EU-SILC<sup>16</sup> é representativa para todos os domicílios particulares dos países participantes. Porém, cada país utiliza-se de desenho amostral próprio, com a condição de ter representatividade analítica longitudinal e transversal, e precisão para os cálculos de indicadores-chave. Os módulos pesquisados em nível domiciliar investigam exclusão social, condições do domicílio e privações materiais, enquanto as perguntas sobre as características básicas dos moradores são voltadas a temas como trabalho, educação e saúde, sendo respondidas por pessoas com 16 anos de idade ou mais (DUPRÉ, 2013). Outros temas de interesse específico são incorporados pelos diferentes países no âmbito da EU-SILC por meio de módulos suplementares.

É interessante notar que, como cada membro é responsável pelo desenvolvimento e aplicação da EU-SILC em seu país, a informação sobre renda ora é oriunda de registros administrativos, ora é uma pergunta inclusa no questionário da pesquisa. Além disso, a definição de domicílio pode variar, mas em geral representa as pessoas

---

<sup>13</sup> Mais informações sobre a ESS podem ser encontradas em:

<[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/ess\\_eurostat/introduction](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/ess_eurostat/introduction)>.

<sup>14</sup> Mais informações sobre a Eurostat e a Comunidade Europeia podem ser encontradas em: <[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/about\\_eurostat/introduction](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/about_eurostat/introduction)>.

<sup>15</sup> Além de países integrantes da União Europeia, outros países fazem parte da EU-SILC, tais como Turquia, Noruega e Suíça. Mais informações sobre os países que integram a EU-SILC e os respectivos anos de adesão estão em European Commission (2013).

<sup>16</sup> Mais informação sobre a EU-SILC podem ser encontradas em: <[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/microdata/eu\\_silc](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/microdata/eu_silc)>.

que moram juntas e compartilham uma renda em comum. Essas nuances entre as pesquisas europeias devem ser observadas nas análises comparativas entre os países, ou na análise geral, pois poderão representar diferentes interpretações analíticas.

Desde 2010, para dar suporte à Europe 2020 – uma estratégia que pretende reduzir em 20 milhões o número de pessoas que estão em risco de pobreza ou de exclusão social na União Europeia até 2020 –, os dados da EU-SILC estão sendo usados para o monitoramento de pobreza e inclusão social na EU. O conceito utilizado para o monitoramento da pobreza é o de Risco de Pobreza ou de Exclusão Social (AROPE),<sup>17</sup> mensurado a partir de três indicadores:

1. *Pessoas em risco de pobreza depois de transferências sociais*: indivíduos cuja renda disponível (após transferências sociais) é inferior a 60% da mediana da renda nacional;
2. *Carência material severa: indivíduos habitantes de domicílios que carecem de pelo menos quatro dos nove itens a seguir*: 1) não ter atrasos no pagamento de aluguel, hipoteca, contas de serviços públicos e compras a prazo; 2) manter a sua casa adequadamente quente durante os meses frios; 3) fazer frente a despesas inesperadas; 4) comer carne ou proteínas regularmente; 5) tirar férias; 6) ter um aparelho de televisão; 7) uma máquina de lavar roupa; 8) um carro; 9) um telefone;
3. *Baixa intensidade de trabalho*: pessoas de 0 a 59 anos moradoras de domicílios cujas pessoas em idade ativa (18 a 59 anos) trabalharam menos de 20% do seu potencial total de trabalho no ano de referência. A intensidade é calculada pela razão entre o total de meses que as pessoas do domicílio trabalharam e a soma dos meses que estas mesmas pessoas poderiam ter trabalhado.

Em suma, o indicador sintético AROPE é composto por meio da combinação de um indicador tradicional de pobreza relativa medida pela renda auferida, com um indicador de privação material, medido mediante a incapacidade de fruição de bens, serviços e direitos básicos, e um indicador de intensidade laboral, medido por meio da taxa de atividade dos adultos residentes no domicílio. A combinação básica é bastante simples: quem é pobre em quaisquer das três dimensões é uma pessoa em risco de pobreza ou de exclusão social, gerando uma taxa de pobreza global.

No que se refere ao indicador de pobreza de renda, chama atenção o fato de se utilizar a mediana nacional para o seu cálculo, e não a mediana europeia. O conceito de pobreza relativa, do qual derivam todos os cálculos de privação baseados na distância de determinado indivíduo da média ou mediana, se baseia numa perspectiva relacional

---

<sup>17</sup> Mais informações sobre o Risco de Pobreza ou de Exclusão Social (AROPE) podem ser encontradas nos seguintes endereços eletrônicos <[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics\\_explained/index.php/People\\_at\\_risk\\_of\\_poverty\\_or\\_social\\_exclusion](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/People_at_risk_of_poverty_or_social_exclusion)> e <[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics\\_explained/index.php/Glossary:At\\_risk\\_of\\_poverty\\_or\\_social\\_exclusion\\_%28AROPE%29](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Glossary:At_risk_of_poverty_or_social_exclusion_%28AROPE%29)>.

na qual sua definição é relativa aos recursos disponíveis em um momento específico aos membros de uma sociedade particular ou de sociedades diversas (TOWNSEND, 1962). Com efeito, é usual nas Ciências Sociais operacionalizar o conceito de sociedade por meio do recurso às fronteiras políticas dos Estados nacionais. Não obstante, considerando a própria fluidez do conceito de sociedade e sua aplicação implícita ao espaço da União Europeia, seria interessante o cálculo deste conceito utilizando a mediana europeia. Essa discussão é particularmente relevante no caso da PPP, uma vez que seu plano amostral prevê a mensuração da pobreza em dois contextos regionais bastante distintos. Na hipótese de mensuração da pobreza relativa via PPP, seria interessante medi-la tendo por parâmetro tanto a mediana nacional quanto as medianas regionais.

O indicador de privação material, por sua vez, se aproxima conceitualmente da pobreza “absoluta”, ainda que, como já amplamente discutido na literatura, esse tipo de medição sempre enfrente dificuldades para a definição de quais são os componentes “absolutos” da pobreza ou as “necessidades básicas” das pessoas. Mesmo quando estes são definidos, sobram problemas relacionados à definição de quais seriam os níveis adequados de alimentação, moradia etc., para que um indivíduo seja considerado acima da linha de pobreza, retornando-se inevitavelmente (ainda que nem sempre explicitamente) a critérios relativos baseados nos padrões de vida socialmente reconhecidos como “dignos”, “decentes” etc.<sup>18</sup> Nesse sentido, a proposta AROPE é bastante consistente, selecionando índices de privação conectados ao contexto europeu atual (e.g. aquecimento contra o frio, férias, alimentação rica em proteínas, posse de máquina de lavar roupa) e que permitem uma mensuração multidimensional do fenômeno da pobreza sem o recurso a médias nacionais de rendimentos. Adicionalmente, este tipo de indicador é menos volátil do que a renda monetária, tendendo a melhor captar situações de pobreza crônica.

Desta forma, as possibilidades analíticas mais interessantes advêm da decomposição dos itens que integram o indicador sintético e/ou de sua análise longitudinal, observando as tendências e flutuações de cada dimensão ao longo do tempo a partir de recortes regionais, etários etc. Um dos indicadores mais relevantes calculados pela EU-SILC, e que exemplifica muito bem o ganho de conhecimento sobre o fenômeno da pobreza gerado por painéis longitudinais é a Taxa de Risco Permanente de Pobreza. Medida ao longo de quatro anos consecutivos, tal taxa representa o percentual de pessoas em risco de pobreza no ano em curso e pelo menos dois dos três anos precedentes (DUPRÉ, 2013; BERGER, 2013). A Taxa de Risco Permanente de Pobreza, considerando os 28 países-membros da União Europeia, era de 9,8% em 2012. O Quadro 5 apresenta o indicador por sexo e faixa etária no qual observa-se que as maiores taxas de pobreza permanente encontram-se entre as mulheres e os jovens (18 a 24 anos). (DUPRÉ, 2013).

---

<sup>18</sup> Isto obviamente não significa que tais critérios socialmente construídos não possam ser, e amiúde o sejam, baseados em necessidades biológicas reais dos humanos; significa apenas que os conteúdos e os limiares destes critérios são variáveis de sociedade para sociedade e ao longo do tempo, sendo malograda a obtenção de critérios universalmente válidos.

**QUADRO 5: TAXA DE RISCO PERMANENTE DE POBREZA POR IDADE E SEXO (2012)**

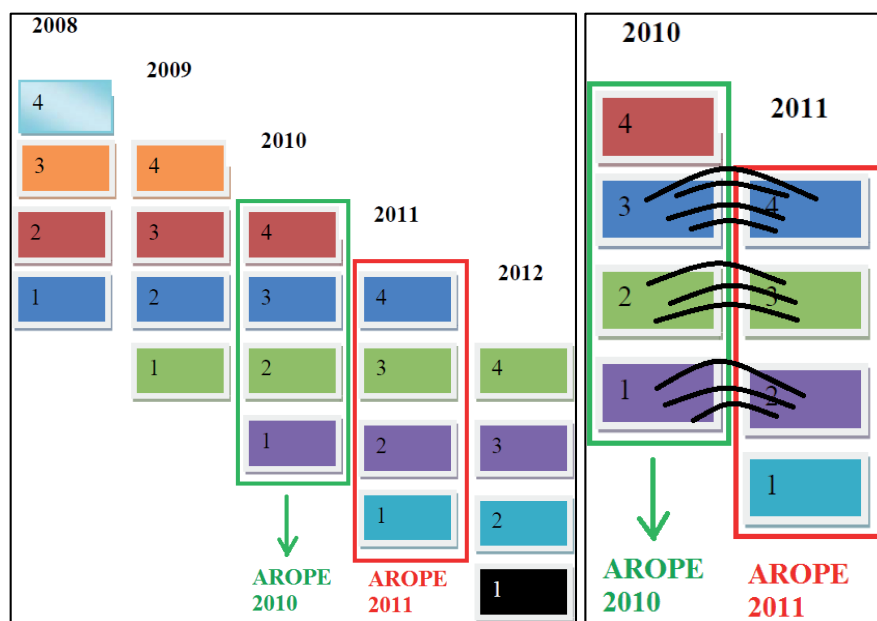
Idade/Sexo	Mulheres	Homens	Total
0 - 17 anos	11,8%	11,4%	11,6%
18 - 24 anos	13,5%	11,9%	12,7%
25 - 49 anos	9,0%	7,8%	8,4%
50 - 64 anos	9,5%	8,4%	9,0%
65 anos ou mais	11,8%	8,8%	10,5%
Total	10,5%	9,1%	9,8%

Fonte: Eurostat, 2014

Os painéis da EU-SILC são rotativos, de modo que a cada ano inicia-se um novo painel, com quatro anos de duração e ondas anuais. É necessário levar em conta o nível de sobreposição dos domicílios para o monitoramento de mudanças significativas dos indicadores ao longo do tempo.

A Figura 9 exemplifica como se utiliza o desenho amostral da EU-SILC para o cálculo do AROPE.

**FIGURA 9: EU-SILC – MONITORAMENTO DAS MUDANÇAS DOS INDICADORES E SOBREPOSIÇÃO DOS PAINÉIS**



Fonte: BERGER, 2013

Uma preocupação particular da forma de coleta descentralizada dos dados é que, para calcular intervalos de confiança acurados para os indicadores oriundos dos dados da EU-SILC, seria preciso levar em conta o desenho, os pesos amostrais e as técnicas de imputação utilizadas por cada país (BERGER, 2013). Contudo, por questões de confidencialidade dos dados, os países fornecem parcialmente estas informações, dependendo de suas políticas internas. Nos casos em que não constam as informações sobre os pesos amostrais, os técnicos responsáveis pelos cálculos dos indicadores e análise de sua evolução utilizam a subdivisão econômica de áreas territoriais da EU, chamada de NUTS 2, como proxy da estratificação da amostra.<sup>19</sup>

### **PAINÉIS LONGITUDINAIS NO LESTE EUROPEU (POLÔNIA E HUNGRIA)**

As transições democráticas nos países do Leste Europeu tiveram efeitos importantes para a área de estatísticas nacionais. A partir do início de 1990, em conjunto com as transformações sociais mais amplas que marcaram o período na região, reorganizaram-se, com forte apoio de organismos internacionais, os órgãos responsáveis pela produção oficial de dados populacionais bem como os institutos de pesquisa independentes. Durante a oficina realizada em Brasília, foram apresentadas as experiências da Polônia e da Hungria, que são sintetizadas a seguir. Nota-se que o presente Caderno de Estudos conta com uma análise aprofundada do caso polonês, de autoria de Anna Bieńkuńska. Não obstante, registram-se aqui alguns dados sobre a EU-SILC na Polônia que se mostram particularmente relevantes.

Desde a primeira metade da década de 1990, o Escritório Central de Estatística da Polônia,<sup>20</sup> publica dados sobre pobreza regularmente. Este país adota oficialmente diferentes definições sobre este tema, sendo uma de pobreza relativa, outra de extrema pobreza e uma terceira que estabelece o critério de elegibilidade para o recebimento de benefícios monetários via assistência social. Considerando o período 2005-2012, a pobreza relativa caiu de 18,1% para 16,3%, enquanto a absoluta caiu de 12,3% para 6,8%.

Não obstante, a EU-SILC começou na Polônia apenas em 2005. Considerando o período entre 2008 e 2011, o painel polonês observou uma perda amostral de 30,8% no primeiro ano, ao que se acresceu uma taxa de atrito de 10,4% em 2009, 7,3% em 2010 e 5,7% em 2011. A intensidade do desgaste da amostra se mostrou menor a cada onda, ainda que a perda amostral não tenha sido desprezível<sup>21</sup>, resultando em um desgaste acumulado em quatro ondas de 54,2%. Assim, a pesquisa iniciou com uma amostra de 6.219 domicílios e terminou com 2.975 domicílios. Apesar da perda da primeira onda ser elevada, é uma das menores em relação a outros países que também aplicam a EU-SILC (BIEŃKUŃSKA, 2013). No que se refere aos resultados, durante o período 69,5% dos poloneses nunca estiveram em risco de pobreza monetária segundo os critérios AROPE, enquanto 6,8% estiveram “em risco de pobreza” durante todos os quatro anos. Em 2011, 17,7% das pessoas estavam abaixo da linha de pobreza relativa adotada pela EU-SILC, dos quais 57,1% (10,1% da população total) em risco permanente de pobreza.

<sup>19</sup> Mais informações sobre o NUTS 2 podem ser encontradas em: <[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/nuts\\_nomenclature/introduction](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/nuts_nomenclature/introduction)>.

<sup>20</sup> Para mais informações sobre o Central Estatística da Polónia, consulte: <[http://www.stat.gov.pl/gus/index\\_ENG\\_HTML.htm](http://www.stat.gov.pl/gus/index_ENG_HTML.htm)>.

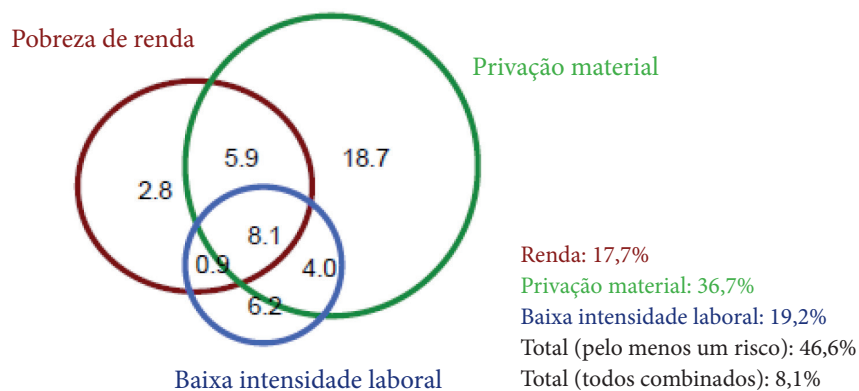
<sup>21</sup> Se o atrito fosse calculado a partir do N reduzido pelas perdas das rodadas anteriores, e não a partir do N original, as taxas de atrito nas duas últimas rodadas seriam superiores a 10%.



Em 2011, a Polônia realizou uma Enquete de Coesão Social. Esta pesquisa ressaltou a importância de se combinar abordagens para a compreensão da multidimensionalidade da pobreza. No caso deste estudo, foram investigadas com maior acuidade as privações materiais e a falta de equilíbrio orçamentário, distinguindo estes conceitos que são analisados de forma agregada no cálculo da AROPE. Dessa maneira, foram definidas três dimensões: pobreza de renda, pobreza de condições de vida e pobreza em termos de falta de equilíbrio orçamentário doméstico. O indicador de pobreza de renda é o mesmo utilizado pelo EU-SILC, e resultou num índice de 15,1%; as condições de vida foram medidas por um indicador agregado que inclui condições de moradia, posse de bens duráveis, privação material e não material, resultando num índice nacional de 13,5%; o indicador de desequilíbrio orçamentário incluía tanto medidas subjetivas quanto objetivas que indicavam dificuldades de pagamento das contas, resultando numa taxa de 15,9%. A condição de pobreza multidimensional foi caracterizada, para os fins desta enquete, como a ocorrência simultânea das três formas de pobreza, resultando numa taxa de 4,6% (BIENKUŃSKA, 2013).

Na Hungria, a EU-SILC começou em 2005, sob responsabilidade do Escritório Central de Estatística da Hungria.<sup>22</sup> Em 2011, 17,7% das pessoas viviam em situação de pobreza monetária relativa, 36,7% conviviam com privações materiais severas e 19,2% em domicílios com baixa intensidade de trabalho. A sobreposição destas três dimensões da pobreza atingia, em 2011, 8,1% das pessoas, e 46,6% dos húngaros eram pobres em ao menos uma dimensão, conforme se depreende da Figura 11. A taxa de risco permanente de pobreza para 2011 foi de 9%.

**FIGURA 11: SOBREPOSIÇÃO DAS DIFERENTES SITUAÇÕES DE POBREZA NA HUNGRIA: PORCENTAGEM DE DOMICÍLIOS EM 2011**



<sup>22</sup> Hungarian Central Statistical Office

Fonte: SZIVÓS, 2013

Além da EU-SILC, a Hungria conta com outras pesquisas longitudinais relevantes, realizadas pelo instituto TÁRKI.<sup>23</sup> O Painel de Domicílios Húngaro foi uma pesquisa de painel longitudinal com seis rodadas realizadas anualmente entre 1992 e 1997 em 2.600 domicílios. Esta pesquisa tinha como objetivo coletar dados sobre o mercado de trabalho, renda, consumo, poupança, mobilidade social e educação. O questionário do domicílio tinha duração média de 40 minutos, e o individual, de 30 minutos. A coleta de dados para cada onda tinha duração de nove semanas, contando com 240 entrevistadores e 16 supervisores. Os incentivos dados aos participantes foram uma carta convite para participar da pesquisa, um calendário, um bilhete de loteria e uma carta de agradecimento, por onda (SZIVÓS, 2013).

Já a Enquete de Curso de Vida foi realizada com estudantes do último ano do ensino fundamental a partir de 2006, objetivando analisar a correlação entre o baixo nível de emprego e o baixa escolaridade dos jovens. Para tal, foram inicialmente aplicadas provas de língua e matemática aos estudantes. Em seguida, as rodadas anuais, realizadas por seis anos, incluíram módulos sobre a família, atributos pessoais, informações sobre a educação elementar e o desenvolvimento durante a escola secundária, evasão escolar e atitudes proativas dos jovens, além de módulos específicos para cada ano (droga, álcool, fumo, crime etc.). A amostra começou com 10.023 e terminou com 7.092 jovens, com um atrito final de 29,2%.

Por fim, a SHARE é uma pesquisa sobre o processo de envelhecimento populacional, realizada com pessoas com mais de 50 anos. Está presente em vários países da Europa desde 2004 e na Hungria desde 2010, e seu objetivo é estudar os impactos nas condições de vida dos idosos e de suas famílias e as influências de políticas de governo sobre suas condições de vida. Com isto, a pesquisa busca informações sobre renda (de todas as fontes: emprego, empregado por conta própria, primeiro e segundo emprego, trabalho temporário, benefícios, pensões etc.), riqueza, bens, herança, habitação e consumo. A pesquisa tem ondas anuais e a proposta de ser contínua.

As pesquisas realizadas pelo TÁRKI contaram com alguns cuidados para diminuir a perda amostral, principalmente na primeira coleta de dados, já que usualmente as recusas para participação em pesquisas de painel são maiores. A experiência acumulada foi apresentada em forma de recomendações durante a oficina, sendo sintetizada no Quadro 2.

---

<sup>23</sup> Instituto de Pesquisa Social húngaro estabelecido em 1985, que tem como foco temas como pobreza, distribuição de renda, políticas sociais, questão cigana, valores e atitudes e migração. Costuma prestar serviços para o governo, coletando e analisando dados de pesquisas domiciliares, longitudinais e transversais. Mais informações podem ser obtidas em: <[www.tarki.hu/en/](http://www.tarki.hu/en/)>.

## QUADRO 6: RECOMENDAÇÕES PARA A REALIZAÇÃO DE PESQUISAS LONGITUDINAIS

### RECOMENDAÇÕES

Ter uma equipe dedicada;

Manter uma rede de comunicação atualizada dos respondentes;

Ter regras claras para a elegibilidade do rastreamento dos indivíduos ou famílias;

Treinar adequadamente os entrevistadores;

Monitorar as taxas de aproveitamento dos entrevistadores (taxas de recusa geralmente dependem de entrevistadores);

Utilizar entrevistadores experientes para contatar as pessoas que se recusam a participar;

Enviar uma carta antes do contato pessoal;

Oferecer horários alternativos para as entrevistas;

Ressaltar a importância do painel;

Explicar a seleção aleatória da amostra;

Destacar a confidencialidade dos dados e que os entrevistados são livres para escolher as respostas para cada questão;

Enviar uma carta de agradecimento com resultados simples, depois de terem sido publicados os resultados do estudo de painel.

Fonte: Elaboração própria dos autores

## PLURALIDADE DE FONTES E MÉTODOS: O CASO FRANCÊS

A França possui pesquisas em painel de curto, médio e longo prazo, algumas das quais tratam propriamente da medição da pobreza e seus fenômenos associados. Parte delas é feita via organização e harmonização de registros administrativos de diversas fontes, enquanto outras recorrem à pesquisa de campo propriamente dita. Assim como em outros países, a França teve avanços significativos na observação estatística e qualitativa da pobreza nos últimos 15 anos, com maior atenção dada à sua mensuração por uma grande variedade de indicadores relacionados à renda, restrições de consumo, condições de vida, precarização laboral, exclusão social etc., bem como à sua interpretação via análises multidimensionais, longitudinais, focadas em grupos e regiões prioritários e no recurso de diversos métodos e planos amostrais (MULLER, 2013).

Entre as pesquisas longitudinais com base em coletas domiciliares, a Pesquisa Estatística sobre os Recursos e Condições de Vida (SRCV)<sup>24</sup>, alimenta a EU-SILC francesa desde 2004. É um painel rotativo de nove anos que entrevista todos os adultos (de 16 anos ou mais) dos domicílios amostrados. A cada ano, 12 mil domicílios são pesquisados, sendo 2 mil para a primeira onda de um novo painel (MULLER, 2013). São pesquisadas na SRCV, anualmente, as características demográficas dos domicílios. Desde 2008, os detalhes de rendimentos recebidos no calendário anterior ao da coleta são medidos por

<sup>24</sup> L'Enquête Statistique sur les Ressources et Conditions de Vie.

meio do emparelhamento dos dados da pesquisa com fontes administrativas fiscais e sociais, para além da situação financeira das famílias e das condições de vida (indicadores de privação, habitação, meio ambiente e saúde). Já os módulos sobre saúde, vida social, relações profissionais e participação social são pesquisados a cada três anos (CNIS, 2013). Tendo-se em conta o indicador AROPE, em 2011 a taxa de risco permanente de pobreza francesa era de 7,8%. Apesar disso, considerando os cinco anos precedentes, cerca de um terço da população francesa conheceu pelo menos um episódio de pobreza, sendo que para 41% destes a situação era transitória e para 27% era duradoura, ou seja, estavam nesta condição havia pelo menos quatro anos.

Um painel de particular interesse é o Panel Politique de la Ville (PPV), que investiga zonas prioritárias, áreas urbanas marcadas pela alta presença de imigrantes, baixa qualidade dos serviços públicos, violência e estigmatização. O PPV foi recomendado pelo Observatório de Zonas Prioritárias de Políticas Sociourbanas (ONZUS) e objetiva observar as condições de vida e a mobilidade residencial dos habitantes destas zonas. No que se refere à avaliação das políticas públicas, a pesquisa não apenas analisa seus efeitos em sentido mais tradicional como também observa a percepção dos entrevistados sobre tal avaliação, se aproximando de modelos de avaliação de programas pluralistas e centradas nos participantes (WORTHEN; SANDERS; FITZPATRICK, 2004, p. 110, 223-243). Outro aspecto interessante é o enfoque na transversalidade dos temas abordados, relacionando distintos aspectos da vida cotidiana das pessoas. Sua amostra, representativa para 40 zonas prioritárias, previa a realização de 3.100 entrevistas domiciliares anualmente entre 2011 e 2013, com um questionário inicial de uma hora e questionários de seguimento de 20 minutos. Entretanto, a taxa de não resposta de 60% na primeira coleta obrigou o reforço da amostra na segunda coleta, quando foi observado um atrito de 28%. Como lições desta experiência, relatou-se a importância de acentuar a formação dos entrevistadores, os argumentos justificadores da pesquisa e a carta-convite, bem como o apoio de associações locais para a difusão da informação.

Como apontam Barbanchon e Sédillot (2011), as bases de dados administrativas são fontes úteis e ricas de informações relativamente exaustivas sobre determinada população de interesse, e particularmente adequadas à constituição de painéis de baixo custo, evitando problemas relacionados ao atrito e aos vieses de memória inerentes às enquetes. Entretanto, os arquivos administrativos tendem a fornecer um número limitado de informações. Uma solução para esta limitação é o emparelhamento de bases de dados administrativas, aumentando assim a quantidade de informações e/ou o escopo temporal disponível ao pesquisador.

Assim, destaca-se a base FH-DADS, composta pela junção do painel DADS: Grand Format – organizado pelo Instituto Nacional de Estatísticas e Estudos Econômicos franceses (INSEE) e composto pelo histórico dos funcionários de empresas privadas obtido via balanço anual das empresas desde 1976, com a adição dos funcionários públicos em 1988 – e do histórico de demandas de trabalho da Agência Nacional de Empleo fran-

cesa (ANPE), intitulado FH. Este painel possui dados para o período de 1º de janeiro de 1999 a 31 dezembro de 2004 (CNIS, 2013) e tem como objetivo analisar os planos de carreira e salários, a transição entre o trabalho e o desemprego, além de estudar a relação entre a remuneração e a qualidade do emprego (MULLER, 2013).

Outra base de dados longitudinal provinda de registros administrativos é a pesquisa chamada de Painel ENIAMS-DADS. Esta tem o objetivo de acompanhar as trajetórias dos beneficiários de programas sociais, com informações sobre os benefícios recebidos e sua duração, estrutura familiar, acesso a emprego, saúde e habitação. Além disso, a informação sobre cada beneficiário é ligada aos seus dados sobre seguro-desemprego (CNIS, 2013). Atualmente a base conta com uma amostra de 100 mil indivíduos, de 16 a 64 anos, e seus cônjuges, caso algum benefício recebido esteja relacionado aos dois. O ENIAMS interliga dados administrativos sobre diferentes benefícios de vários órgãos da administração. Os principais benefícios franceses são: Renda de Solidariedade Ativa (RSA); Subsídio de Solidariedade Específica (ASS) e Subsídio para Adultos Deficientes (AAH) (CNIS, 2013; MULLER, 2013). O organismo responsável pelo Painel ENIAMS-DADS é a Diretoria de Pesquisa, Estudos, Avaliação e Estatística (DREES),<sup>25</sup> sediada no Ministério dos Assuntos Sociais e da Saúde (MASA).<sup>26</sup>

### **A PESQUISA SOCIAL DE PROTEÇÃO SOCIAL (ELPS): COLÔMBIA E URUGUAI**

O Departamento Nacional de Planejamento (DNP)<sup>27</sup> da Colômbia identificava a necessidade de se realizar um levantamento oficial de uma pesquisa domiciliar longitudinal, para dados sociais, já em 2008. À época, existiam duas pesquisas: a Encuesta Social Longitudinal de Fedesarrollo e a *Encuesta Longitudinal Colombiana de la Universidad de los Andes* (ELCA). A primeira pesquisa não tinha resultados a níveis nacionais ou regionais, pois nem sempre era realizada nas mesmas cidades, e a perda amostral era grande: 25% a cada ano. Por sua vez, o principal problema da ELCA, era não acompanhar todos os membros das famílias, somente o chefe e as crianças menores de 10 anos (MATEUS, 2013).

Com isto, começou a ser planejada, em 2010, a *Encuesta Longitudinal de Protección Social* (ELPS) para a Colômbia, com a cooperação do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e do Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), sob responsabilidade de dois departamentos nacionais: o Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) e o DNP. O primeiro era responsável pelo desenho da amostra probabilística, pela coleta de dados e pela estratégia de acompanhamento dos entrevistados para a atualização de seus contatos e endereço em caso de mudança de domicílio. Já o DNP estava encarregado de definir e desenvolver os blocos temáticos da pesquisa, além de ser responsável pelas análises dos dados coletados (MATEUS, 2013). O DNP e DANE também contavam com a assessoria

<sup>25</sup> Direction de la Recherche, des Études, de l'Évaluation et des Statistiques.

<sup>26</sup> Mais informações sobre o DREES e o Ministère des Affaires Sociales et de la Santé podem ser vistas em: <<http://www.drees.sante.gouv.fr/>> e <<http://www.social-sante.gouv.fr/>>.

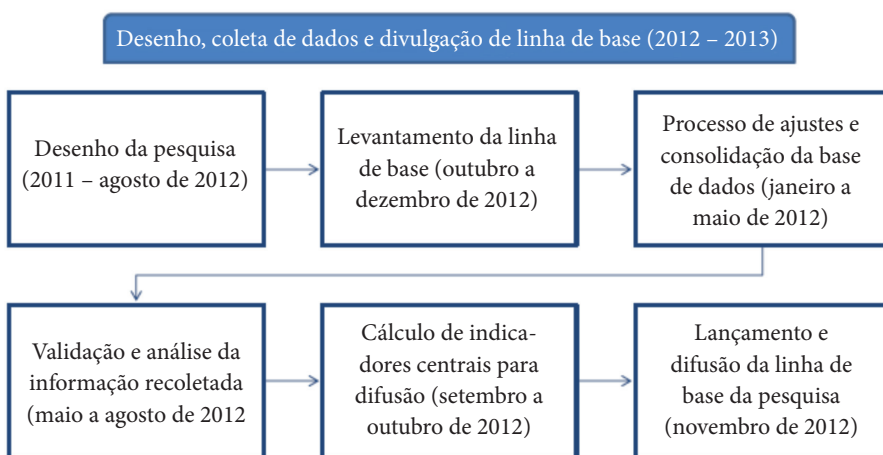
<sup>27</sup> Departamento Nacional de Planeación.

técnica do Centro de Microdados da Universidade do Chile, em termos de desenho e componentes temáticos de pesquisa.

A periodicidade prevista para cada uma das ondas da ELPS é bienal. O objetivo é estudar o comportamento dinâmico do mercado de trabalho, renda e gastos domiciliares, fatores de risco e vulnerabilidade, efeitos do sistema de proteção social, condições e qualidade de vida da população e ações que as famílias tomam quando são afetadas por diferentes tipos de choques. Mais especificamente, por meio da análise dos dados da pesquisa pretende-se reformular políticas ou criar novas ações e programas. Além desses objetivos específicos, os dados do painel permitem uma melhor compreensão a respeito do processo de transição das famílias da situação de pobreza para a de não pobreza e vice-versa, bem como a dinâmica da mobilidade intergeracional (MATEUS, 2013).

De outubro a dezembro de 2012 foi realizado o levantamento da linha de base da pesquisa, como mostra a Figura 12. Antes da coleta de dados da linha de base, foi enviado às residências amostradas o folheto de apresentação da ELPS, conforme se pode observar na Figura 10, que explica resumidamente a proposta da pesquisa, sua periodicidade, amostra, respondentes elegíveis dentro de cada domicílio, tempo médio de duração da entrevista e a lei de obrigatoriedade de participação na pesquisa.

**FIGURA 12: DESENHO, COLETA DE DADOS E DIVULGAÇÃO DE LINHA DE BASE (2012 – 2013)**



Fonte: MATEUS, 2013

FIGURA 13: FOLHETO DE APRESENTAÇÃO DA ELPS COLÔMBIA 2012

**8 ¿Y el DANE a qué se compromete?**

- El DANE garantiza total confidencialidad sobre los datos suministrados por empresas y por personas naturales.
- El DANE no suministrará los datos personales tales como nombre, teléfono, dirección, etc. a las entidades u organismos oficiales, ni a autoridades públicas.
- El DANE se compromete a comunicar la información estadística consolidada con base en los datos recolectados.

¡Gracias por ayudarnos a hacer del DANE, el mejor y más técnico referente para tomar decisiones en Colombia!

Para mayor información comuníquese:

**DANE**

Centro de contacto al ciudadano  
01 8000 95 25 25-5 95 35 25 Bogotá  
S07 83 00 extensión 2532 - 2605  
Lunes a viernes de 8 a.m. a 5 p.m.

Línea de consulta nacional 01-8000-012002  
[www.dane.gov.co](http://www.dane.gov.co)

**ENCUESTA LONGITUDINAL DE PROTECCIÓN SOCIAL PARA COLOMBIA**

**8 Preguntas útiles**

**DANE**  
Para tomar decisiones

---

**1 ¿Qué es?**

- Es una encuesta que recoge información sobre aspectos y dimensiones del bienestar de los hogares. Incluye: el acceso a bienes y servicios públicos, privados o comunales; salud, educación, cuidado de niños y niñas menores de 5 años; sistema de pensiones; historia laboral; riesgos del hogar, entre otros.

**4 ¿Quién responde la encuesta en el hogar?**

- Se pregunta directamente al jefe de hogar o su cónyuge, a cada uno de las personas del hogar de 18 años o más y a las personas entre 17 y 17 años que trabajen o sean estudiantes en niveles técnico, tecnológico y universitario.
- La información de los menores de edad y las personas de 12 a 17 años que no estudian en niveles técnico, tecnológico y la universidad ni trabajan será tomada de los padres o de las personas responsables de su cuidado.

**2 ¿Para qué sirve la encuesta?**

- Para determinar los efectos del Sistema de Protección Social en relación con factores asociados a eventos que afectan a los hogares.
- Para obtener información para el diseño o rediseño de políticas y programas públicos.
- Para analizar los avances en los procesos de transición de la población pobre a no pobre, así como las dinámicas de la movilidad intergeneracional (es decir, de una generación a otra).
- Para medir el impacto de diversos eventos que afectan los hogares colombianos en términos de duración y de las diferentes estrategias que se adoptan para superarlos.
- Para indagar sobre las dinámicas de calidad de vida, ingresos y gastos de los hogares y la participación de la población objeto de la encuesta en el módulo de mercado laboral.

**5 ¿Me pueden solicitar información más de una vez en el año?**

- No. La encuesta tomará información del hogar por primera vez en el 2012 y luego se hará seguimiento cada dos años hasta el 2018.

---

**3 ¿Cuándo y dónde se hace?**

- Se realizará cada dos años.
- Tiene un cubrimiento nacional (total cabecera y resto) y para seis regiones conformadas así: Bogotá, D. C. (cabecera), Atlántica (La Guajira, Cesar, Magdalena, Atlántico, Bolívar, Sucre y Córdoba), Central (Cañon, Quindío, Risaralda, Tolima, Huila y Cauca), Pacífica (Chocó, Cauca y Nariño), Orinoquía-Amazónica (total cabecera para Arauca, Casanare, Vichada, Guainía, Guaviare, Vaupés, Amazonas, Putumayo).

**6 ¿Cuánto tiempo dura la encuesta?**

- En promedio, su diligenciamiento total es de tres horas por hogar.

**7 ¿Estoy obligado a contestar la encuesta?**

- Si
- La ley 79 de 1993 en los artículos 5° y 6° lo dice.

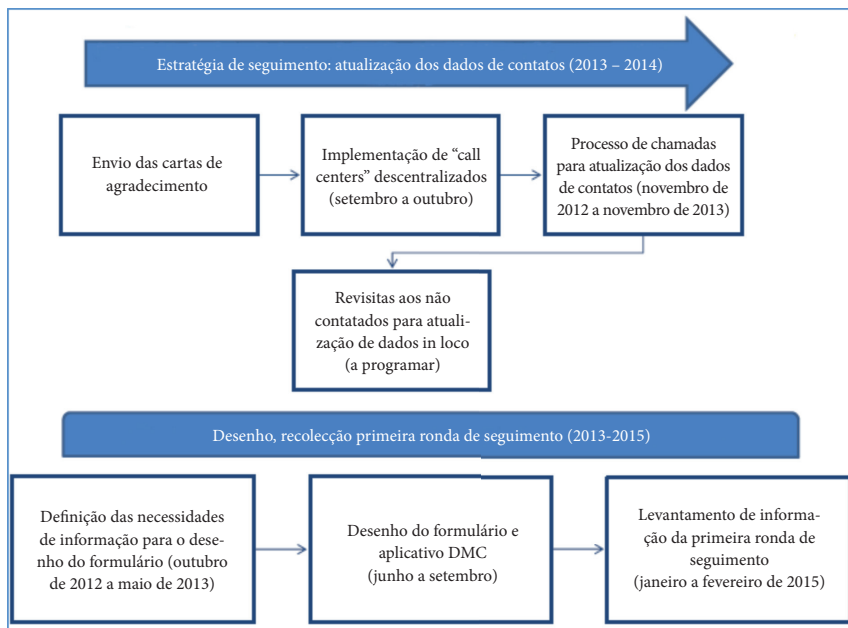
Artículo 5°. Las personas naturales o jurídicas, de cualquier orden o naturaleza, domiciliadas o residentes en el territorio nacional, están obligadas a suministrar al Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) los datos solicitados en el desarrollo de censos y encuestas.

Artículo 6°. El Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) podrá imponer multas por una cuantía entre uno (1) y cincuenta (50) salarios mínimos mensuales, como sanción a las personas naturales o jurídicas de que trata el artículo 5°, de la presente ley y que incumplan lo dispuesto en esta subsección, en la realización del censo o de las encuestas, previa investigación administrativa.

Fonte: Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE)

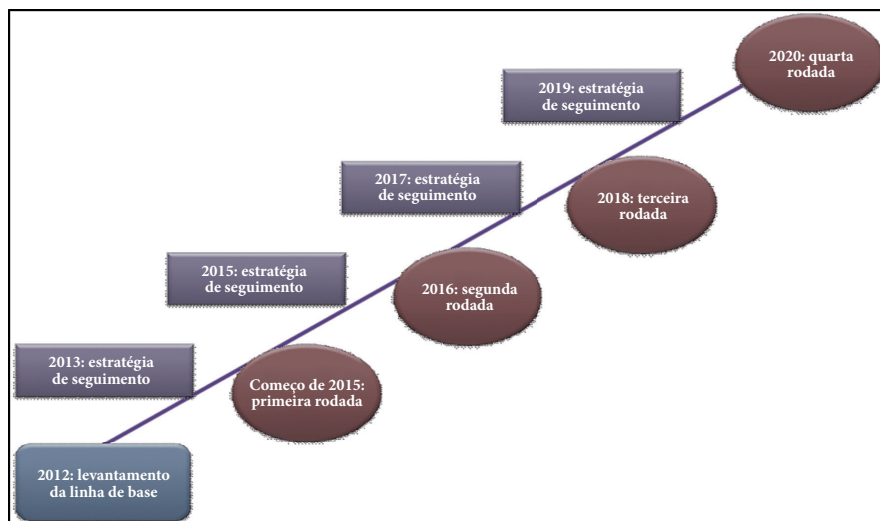
Ao final de 2013, o DANE passou a confirmar e atualizar os dados cadastrais referentes aos locais de residência dos indivíduos entrevistados na linha de base, por meio de contatos telefônicos. A orientação é que aqueles não encontrados nesta primeira fase sejam procurados pessoalmente, em campo (Figura 14). A aplicação da primeira rodada após a linha de base da pesquisa está prevista para fevereiro de 2015 e, de acordo com o cronograma geral (Figura 15), no intervalo entre cada rodada será feita a atualização dos endereços, um dos itens que integram a “estratégia de seguimento” (MATEUS, 2013).

**FIGURA 14: ESTRATÉGIA DE SEGUIMENTO: ATUALIZAÇÃO DOS DADOS DE CONTATOS (2013 – 2014)**



Fonte: MATEUS, 2013

**FIGURA 15: CRONOGRAMA GERAL DA ELPS**



Fonte: MATEUS, 2013



A amostra inicial contou com 15 mil domicílios e, destes, 14.407 foram entrevistados na linha de base, totalizando 49.707 pessoas. A amostra tem representatividade nacional, para as áreas urbana e rural e para as seguintes regiões: Atlântica, Bogotá, Central, Oriental e Pacífica (MATEUS, 2013). Como a primeira rodada da ELPS está prevista para início de 2015, a coleta ainda está em fase de planejamento e desenvolvimento, e a definição das pessoas a serem pesquisadas em cada domicílio da amostra não poderá ser totalmente concluída em 2014. A princípio a proposta é entrevistar:

- O responsável pelo domicílio;
- O cônjuge do responsável pelo domicílio;
- Uma pessoa de 10 anos ou mais de idade selecionada aleatoriamente, diferente do chefe e seu cônjuge, para cada grupo etário e sexo;<sup>28</sup>
- Todas as crianças de 0 a 9 anos.

Vale destacar que não se pesquisam os indivíduos sem laços de parentesco com o responsável pelo domicílio, como empregados domésticos, babás, pensionistas e agregados. Também não foram incluídos na pesquisa os domicílios temporários, como aqueles constituídos por duas ou mais pessoas sem relação de parentesco, que temporariamente compartilham gastos e alimentação, mas não têm intenção de permanecerem juntos futuramente, a exemplo das repúblicas estudantis (MATEUS, 2013).

É interessante notar que na fase inicial da “estratégia de seguimento”, entre a linha de base e a primeira onda, ocorrem alterações em relação aos indivíduos que são elegíveis para serem pesquisados em cada domicílio. Nem todos os adultos do domicílio com 18 anos ou mais de idade e que responderam à linha de base participam das rodadas seguintes e pessoas que não foram entrevistadas em 2012 passaram a ser incluídas. Isto porque, como já visto, há a previsão de se entrevistar somente um dos moradores de 10 anos ou mais que não sejam o responsável pelo domicílio ou seu cônjuge. Além disso, para a construção da linha de base, não era obrigatória a entrevista com o responsável e seu cônjuge, havia a opção de realizá-la apenas com um destes. Também, todos os moradores de 12 a 17 anos que estavam trabalhando ou estudando em nível técnico, tecnológico ou superior participaram da linha de base. Por fim, os jovens de 12 a 17 anos que não se encaixavam em nenhuma dessas categorias e os menores de 12 anos tinham suas informações colhidas através de questionários aplicados aos seus responsáveis.

<sup>28</sup> A regra de monitoramento definida responde à necessidade de informações de membros do agregado familiar de diferentes faixas etárias, assim como ter dentro desses grupos etários ou dentro da família o público-alvo das principais estratégias e ações políticas.

<sup>29</sup> Para mais informações sobre o programa, acesse: <[http://www.bps.gub.uy/innovaportal/file/1728/1/evolucion\\_historica\\_del\\_regimen\\_de\\_asignaciones\\_familiares\\_en\\_el\\_uruguay\\_1943\\_-\\_1980\\_s\\_santos.pdf](http://www.bps.gub.uy/innovaportal/file/1728/1/evolucion_historica_del_regimen_de_asignaciones_familiares_en_el_uruguay_1943_-_1980_s_santos.pdf)>.

No caso uruguaio, a ELPS atua tanto como fonte geral para o estudo da pobreza quanto como instrumento para definir os critérios de elegibilidade de seu principal programa social. Em 1943, foi criado no Uruguai o Asignaciones Familiares (AFAM)<sup>29</sup>, um programa de abonos trabalhistas para famílias que era financiado pela categoria

patronal, sobretudo da indústria emergente. A evolução da cobertura do programa foi gradual ao longo dos anos, incorporando pensões, licenças por morte, matrimônio e nascimento, a presença de crianças em idade escolar no domicílio etc. A partir de 1967 o financiamento desta caixa de previdência passou a ser misto e começou a receber recursos públicos provenientes de tributos.

Em 2008, foi criada a modalidade não contributiva do programa Asignaciones Familiares del Plan de Equidad (AFAM-PE), em substituição ao Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES)<sup>30</sup>, sob responsabilidade do Ministério de Desenvolvimento Social do Uruguai (MIDES).<sup>31</sup> Os beneficiários do programa são moradores de domicílios com crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade socioeconômica ou os que estão em atendimento em tempo integral em estabelecimentos ou instituições do Instituto Nacional del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU). O benefício é um valor mensal em dinheiro dado às pessoas físicas ou jurídicas que sejam responsáveis legais dos menores. A princípio, o programa continha 180 mil famílias (16% do total de famílias do Uruguai), que contavam com 400 mil crianças e adolescentes (44% do total deles).

O principal instrumento para selecionar os beneficiários para o AFAM-PE é o Índice de Carências Críticas (ICC), elaborado pelo Instituto de Economia (IECON), da Faculdade de Economia e Administração da Universidad de la República, a partir de dados oriundos da Encuesta Longitudinal de Protección Social (ELPS) [Pesquisa Longitudinal de Proteção Social].<sup>32</sup> Este índice tem o objetivo de identificar as famílias em situação de extrema vulnerabilidade socioeconômica. Para isto, foi calculado a partir de um modelo estatístico probit, variando de 0 a 1, no qual 1 representa a elevada probabilidade de identificar uma casa em extrema vulnerabilidade. Dessa forma, este modelo estatístico é usado para estimar a probabilidade de se pertencer aos 20% mais pobres, a partir de variáveis estruturais de bem-estar tais como habitação, nível educacional e número de membros do agregado familiar (MIDES, 2012; MORENO, 2013). As famílias com renda mensal inferior a 250 dólares também podem ser selecionadas para receber o benefício da AFAM-PE, independente do seu ICC.

No início do programa, em 2008, foi feita uma pesquisa domiciliar com os beneficiários selecionados, que serviu como linha de base para a avaliação de impacto do AFAM-PE realizada três anos após, em 2011, coordenada pelo Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo (DINEM/MIDES). O primeiro passo para localizar os domicílios que participariam da primeira coleta foi o seu georreferenciamento, que permitiu encontrar 60% das casas. Para os domicílios não localizados, foi feito um rastreamento por contatos telefônicos e busca de informações adicionais utilizando bancos de dados administrativos de outras instituições públicas além de bases do próprio MIDES. Após isso, foi feita uma varredura (screening) nos microterritórios definidos pelo Censo Demográfico Uruguaio para a identificação dos três grupos populacionais com prioridade a serem pesquisados: famílias menos vulneráveis, fa-

---

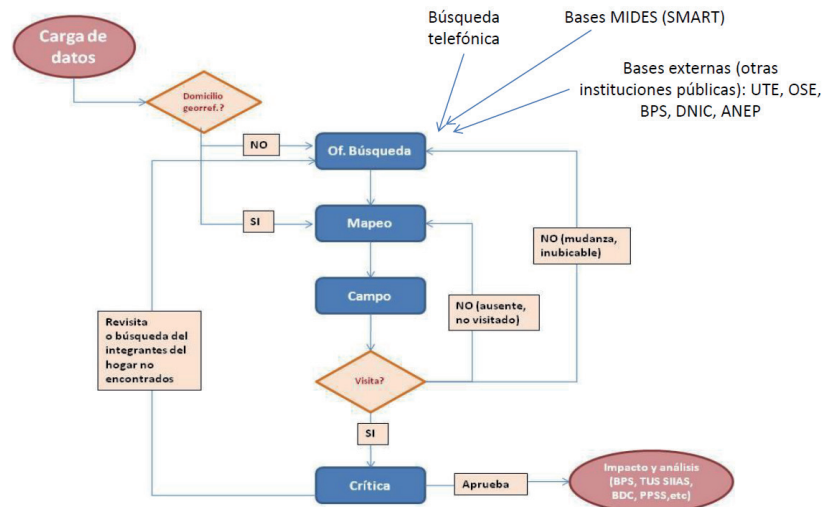
<sup>30</sup> Para mais informações sobre o PANES, acesse: <[http://www.mides.gub.uy/innovaportal/v/2512/3/innova.front/objetivos\\_y\\_acceso\\_al\\_panes](http://www.mides.gub.uy/innovaportal/v/2512/3/innova.front/objetivos_y_acceso_al_panes)>.

<sup>31</sup> Sobre o Ministério de Desenvolvimento Social do Uruguai, acesse: <<http://www.mides.gub.uy/>>.

<sup>32</sup> Para mais informações sobre a ELPS, acesse: <<http://elps.org.uy/>>.

mílias mais vulneráveis e famílias com nível de vulnerabilidade intermediário, com o ICC de 0,6 a 0,7 (Figura 16 e Figura 17).

**FIGURA 16: TRABALHO DE CAMPO PARA A REALIZAÇÃO E GESTÃO DO PROGRAMA AFAM-PE DINEM/MIDES – URUGUAI – 2008-2011**



Fonte: MORENO, 2013

**FIGURA 17: TRABALHO DE CAMPO PARA A REALIZAÇÃO E GESTÃO DO PROGRAMA AFAM-PE DINEM/MIDES – URUGUAI – 2008-2011**



Fonte: MORENO, 2013

Segundo o MIDE, as famílias mais vulneráveis são mais difíceis de serem localizadas, entretanto, são as que mais apoiam o trabalho de campo, aumentando assim o nível de resposta da pesquisa. Na primeira rodada da pesquisa, do universo de 200 mil famílias que declararam renda mensal inferior ao limite determinado e de 180 mil que foram selecionadas através do critério ICC, foram amostrados 125.257 domicílios. Destes, 89.567 foram localizados, conforme o Quadro 3. Em 2011, foram visitadas somente 24 mil famílias (MORENO, 2013).

**QUADRO 7: PRIMEIRA RODADA PARA A REALIZAÇÃO E GESTÃO DO PROGRAMA AFAM-PE - PERCENTUAL DE PESQUISAS REALIZADAS E NÃO REALIZADAS, POR TIPO DINEM / MIDES - URUGUAI – 2008**

Estado da Visita	Total	%
<b>Realizada</b>	<b>89567</b>	<b>71,5</b>
<b>Ausente</b>	<b>17741</b>	<b>14,2</b>
<b>Mudança</b>	<b>13233</b>	<b>10,6</b>
<b>Não localizado</b>	<b>4579</b>	<b>3,7</b>
<b>Recusa</b>	<b>137</b>	<b>0,1</b>
<b>Total</b>	<b>125257</b>	<b>100,0</b>

Fonte: MORENO, 2013

Os resultados da avaliação de impacto de 2011 mostraram que o programa AFAM-PE impacta a redução da pobreza em 10% e em 64% da pobreza extrema.

### **PESQUISAS TRANSVERSAIS E PSEUDOPAINÉIS NO BRASIL E NA ARGENTINA**

As pesquisas domiciliares transversais geralmente apresentam desenhos amostrais menos complexos e com menor custo em relação às pesquisas em painel em senso estrito, sendo muito utilizadas em todo o mundo. Quando realizadas de forma periódica, entretanto, elas são comparáveis ao nível populacional (macro) ao longo do tempo, mas não permitem fazer o acompanhamento de famílias (micro), pois a cada rodada as unidades de pesquisa e análise, representadas pelos domicílios, mudam. No entanto, certas pesquisas domiciliares agregam ao desenho transversal modelos quase longitudinais, com substituição da amostra escalonada no tempo e retorno aos mesmos domicílios.

No caso da Argentina, a principal pesquisa domiciliar é a Encuesta Permanente de Hogares<sup>33</sup> (EPH), realizada pelo Instituto Nacional de Estadística e Censos (Indec), pesquisa quase longitudinal com rotação 2-2-2, de modo que cada domicílio é

<sup>33</sup> A EPH é de responsabilidade do Instituto Nacional de Estadística y Censos da Argentina. Mais informações sobre a EPH em: <[http://www.indec.gov.ar/principal.asp?id\\_tema=9556](http://www.indec.gov.ar/principal.asp?id_tema=9556)> e <<http://estadistica.cba.gov.ar/Encuestas/EncuestaPermanentedeHogares/Metodolog%C3%ADaEPH/tabid/405/language/es-AR/Default.aspx>>.

entrevistado por dois trimestres consecutivos, sai da amostra por dois trimestres e volta a ser entrevistado por mais dois, para então sair definitivamente da amostra, totalizando quatro entrevistas para cada domicílio. Com isto, os mesmos trimestres de anos subsequentes têm 50% de domicílios em comum, enquanto, comparando o primeiro e terceiro semestre, não há nenhum domicílio em comum entre as amostras pesquisadas (COMARI, 2013).

No Brasil, a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua) possui metodologia semelhante à EPH. Esta pesquisa começou em outubro de 2011 e foi resultante das reformulações metodológicas realizadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) sobre as principais pesquisas domiciliares, que compõem o Sistema Integrado de Pesquisas Domiciliares<sup>34</sup> (SIPD). A periodicidade da PNAD Contínua é trimestral, com esquema de rotação 1-2 (5), ou seja, o domicílio é entrevistado por cinco trimestres consecutivos, com intervalo de dois meses entre as visitas, como mostra a Figura 18.

**FIGURA 18: ROTAÇÃO DA AMOSTRA DA PNAD CONTÍNUA**



Fonte: MORENO, 2013

Ainda no Brasil, a Pesquisa Mensal de Emprego (PME) é outro falso painel que publica dados sobre a situação laboral no país.<sup>35</sup> Segundo o IBGE (2007, p. 32),

<sup>34</sup> Mais informações sobre as o Sistema Integrado de Pesquisas Domiciliares do IBGE em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/sipd/>>

<sup>35</sup> Mais informações sobre a metodologia da PME podem ser obtidas em: <[ftp://ftp.ibge.gov.br/Trabalho\\_e\\_Rendimento/Pesquisa\\_Mensal\\_de\\_Emprego/Metodologia\\_da\\_Pesquisa/srmpme\\_2ed.pdf](ftp://ftp.ibge.gov.br/Trabalho_e_Rendimento/Pesquisa_Mensal_de_Emprego/Metodologia_da_Pesquisa/srmpme_2ed.pdf)>.

na PME, a amostra de unidades domiciliares da pesquisa é distribuída pelas quatro semanas de referência do mês. Assim, o resultado do mês é obtido pelo conjunto das informações dessas quatro semanas de referência. A coleta dos dados segue uma metodologia na qual cada unidade domiciliar selecionada fica quatro meses consecutivos sendo pesquisada, oito meses sem ser pesquisada e, após este período, é pesquisada novamente por mais quatro meses, e finalmente excluída da amostra. Cabe ressaltar que, se durante o período (12 meses) em que a unidade domiciliar permanece na amostra, a família

mudar de endereço e outra família passar a ocupar a unidade domiciliar, a informação será obtida com a nova família pelo período restante.

A amostra mensal da PME é subdividida em oito grupos de rotação. A cada mês 25% da amostra de unidades domiciliares é substituída, seguindo um esquema de grupos de rotação e painéis. Cada painel corresponde a um conjunto de unidades domiciliares e os grupos de rotação são conjuntos de setores. Desta forma, para o mesmo mês, em pares de anos consecutivos, são garantidos 50% de parte comum da amostra.

Em relação ao nível de sobreposição dos domicílios, o esquema de rotação da EPH permite maior sobreposição anual, porém menor sobreposição trimestral, se comparada com a PNAD Contínua. O percentual de domicílios que participam de dois trimestres consecutivos na PNAD Contínua, com sua rotação 1-2(5) é 80%, enquanto na EPH, com esquema 2-2-2, este percentual diminui para 50%. Por outro lado, o percentual de domicílios que estão no primeiro e no quinto trimestre de pesquisa é de 20% na pesquisa brasileira, enquanto na pesquisa argentina este é de 50% (Quadro 8).

#### QUADRO 8 - ESQUEMAS DE ROTAÇÃO: PRÓS E CONTRAS

1-2(4)	1-2(5)	2-2-2		
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sobreposição trimestral razoável;</li> <li>• Não tem sobreposição anual.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sobreposição trimestral alta;</li> <li>• Pouca sobreposição anual.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sobreposição trimestral baixa;</li> <li>• Alta sobreposição anual.</li> </ul>		
<b>Sobreposição da amostra</b>		<b>1-2(4)</b>	<b>1-2(5)</b>	<b>2-2-2</b>
Trimestre t / Trimestre (t-1)		75%	80%	50%
Trimestre t / Trimestre (t-4)		0%	20%	50%

Fonte: AZEREDO, 2013

É importante ter em mente que a unidade de seleção na amostra da PNAD Contínua e na da EPH é o domicílio, sendo que as famílias não são seguidas ou rastreadas caso se mudem. A nova família que se mudou para o domicílio será pesquisada, não tendo necessariamente os mesmos identificadores daquelas que lá moravam anteriormente (AZEREDO, 2013). O percentual de famílias que se muda de um trimestre para outro no caso da PNAD Contínua varia entre 4 e 5%, o que é considerado relativamente baixo. O Quadro 5 mostra alguns resultados para PNAD Contínua entre o 2º trimestre de 2012 e 1º trimestre de 2013.

**QUADRO 9: RESULTADOS DA PNAD: 2º TRIMESTRE DE 2012 A 1º TRIMESTRE DE 2013. SOBREPOSIÇÃO TRIMESTRAL**

Trimestres emparelhados	Trimestres			
	2º de 2013			
	1º de 2013	4º de 2012	3º de 2012	2º de 2012
% de sobreposição da amostra	80%	60%	40%	20%
% de pessoas emparelhadas entre os trimestres	maior que 92%	maior que 86%	maior que 81%	maior que 76%
Domicílios com mudança completa de família	aprox. 4.5%	aprox. 8.5%	aprox. 11.8%	aprox. 15.5%
Domicílios com o emparelhamento perfeito de todos os moradores	aprox. 83.7%	aprox. 73.5%	aprox. 65.5%	aprox. 58%
Domicílios com variação de moradores (entrada ou saída de moradores na família)	aprox. 7.5%	aprox. 12%	aprox. 16%	aprox. 19.5%

Fonte: AZEREDO, 2013

Neste Caderno encontram-se estudos mais detalhados de pesquisadores do IBGE e do Indec, nos quais são discutidas com maior profundidade questões metodológicas e aplicações práticas dos painéis rotativos. Para esta discussão ressaltou-se apenas pontos considerados particularmente relevantes. Em síntese, este tipo de desenho amostral assegura a produção regular de informações-chave, possibilitando também análises longitudinais de curto alcance e a inclusão mais célere de novos temas de investigação quando comparados às pesquisas anuais. Entretanto, como aponta o quadro anterior, a opção logística de utilizar o domicílio, e não as pessoas, como unidade para montagem do painel, impõe limites à análise.

## **DISCUSSÃO E CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Com o intuito de realizar levantamentos sobre experiências de diversos países na aplicação de estudos longitudinais que enfatizam a coleta de dados socioeconômicos, e com o objetivo de promover diálogos sobre experiências internacionais e possíveis painéis longitudinais para estudo da pobreza, o trabalho desenvolvido consistiu basicamente em duas grandes linhas de atuação. A primeira foi a procura por materiais institucionais – documentos técnicos e metodológicos, bases de dados e publicações com apresentação de resultados – dos órgãos e departamentos responsáveis pelas principais pesquisas longitudinais com dados em painel do mundo, catalogando os documentos pertinentes; e a segunda, a sistematização e documentação das atividades do evento intitulado *Oficina Técnica para a discussão de experiências internacionais sobre o desenvolvimento de painéis longitudinais para o estudo da pobreza*, que trouxe especialistas,

técnicos, representantes e dirigentes de instituições produtoras de informação socio-econômica de diversos países da América Latina e Europa.

As experiências estudadas ao longo deste texto indicam contribuições valiosas, que podem ser aproveitadas para a condução de pesquisas de painel vindouras no contexto brasileiro. É importante notar que todas as pesquisas em painel apresentadas neste relatório apresentam rodadas com intervalos mínimos de um ano, portanto algumas recomendações merecem atenção redobrada, haja vista painéis que planejam periodicidade quadrimestral para a coleta de informações.

Um dos primeiros fatores a ser evitado é a rápida perda amostral do painel. A recusa do entrevistado na continuidade da pesquisa deve, portanto, ser minimizada. Alguns fatos podem ser considerados para diminuir este abandono, como evitar o cansaço dos moradores, seja em relação ao tempo de entrevista ou a sua periodicidade, uma vez que algumas pessoas perdem o interesse, pois consideram os módulos repetitivos. A clareza sobre a importância da participação da família no estudo e a empatia estabelecida entre entrevistador e entrevistado, neste sentido, também são muito relevantes.

É preciso dar especial atenção à primeira rodada do painel, pois é o momento em que acontece o maior percentual de recusas, seja nos painéis europeus ou nas pesquisas longitudinais latino-americanas. Ao longo das rodadas da pesquisa, a probabilidade de um morador se recusar a participar diminui, ou seja, painéis consolidados têm menor atrito. Em alguns casos, a primeira rodada prevê um arrolamento a priori dos setores censitários selecionados, visando minimizar a perda amostral pela dificuldade de se encontrar os domicílios da amostra.

Com relação ao rastreamento dos entrevistados, é preciso estabelecer com nitidez quais pessoas são fundamentais e devem ser seguidas a cada rodada, quais podem ter as informações parcialmente coletadas, apenas com a finalidade de melhorar a precisão estatística do painel e quais podem ser abandonadas sem que a pesquisa sofra maior comprometimento em sua qualidade. A maioria das pesquisas em painel observadas neste texto tem como unidade de análise os indivíduos sendo observados no contexto das famílias e domicílios. Há uma problemática no entendimento entre os conceitos de pesquisa longitudinal e de pesquisa em painel, o que tem como causa a falta de clareza nas regras que determinam quais indivíduos devem ser entrevistados, principalmente quando há migração de alguns membros da família. A este respeito, podem-se estabelecer critérios de rastreamento, mais focados nos moradores remanescentes de famílias desmembradas, e menos no critério de seguir determinado tipo de pessoa. Uma das possibilidades é seguir o procedimento britânico em rodadas futuras, para limitar e garantir a qualidade do trabalho do pesquisador e, ao mesmo tempo, ter meios de comparação entre as residências de um mesmo endereço.



De acordo com os painéis estudados neste relatório, as seguintes medidas são sugeridas para se minimizar a taxa de não resposta da pesquisa:

Enviar cartas ou folhetos de apresentação da pesquisa, antes do início da primeira rodada, contendo: a explicação resumida da proposta da pesquisa e sua periodicidade; o desenho amostral; os respondentes elegíveis dentro de cada residência; o tempo médio de duração da entrevista; e a lei de sigilo e obrigatoriedade de participação na pesquisa;

Contar com o apoio de associações de moradores locais para a divulgação da pesquisa e localização dos domicílios amostrados, além de tê-los com uma rede de contatos para localizar os respondentes;

Traduzir cartas e folhetos para uma linguagem adequada, considerando o perfil dos entrevistados nos diferentes territórios;

Utilizar questionário adequado, sem questões que o entrevistado possa identificar como “inúteis” ou longas, procurando não tornar a entrevista cansativa;

Realizar treinamentos adequados aos entrevistadores de campo para manter o interesse do respondente ao longo da entrevista e para tratar com cuidado das questões mais sensíveis;

No caso de potenciais recusas, utilizar pesquisadores experientes para fazer um novo contato *in loco* com as pessoas que se recusam a participar da pesquisa;

Estimular os respondentes a atualizar seu endereço em caso de mudança, e oferecer lembretes da pesquisa, como canetas, imãs e calendários com o logo da pesquisa para ajudá-los a se recordarem da periodicidade das entrevistas;

Dar um *feedback* aos respondentes, enviando cartas antes do início de cada rodada;

Planejar o campo com antecedência e fazer pré-teste dos questionários;

Caso necessário, dar ênfase apenas às perguntas principais, para garantir ao menos os cálculos dos pesos amostrais longitudinal e transversal;

Ser específico nas regras de rastreamento;

Manter um banco de dados com informações sobre os entrevistadores de campo (como CPF, sexo, idade e nível de escolaridade) e monitorar suas taxas de produtividade, pois as recusas podem variar significativamente de um profissional para outro, indicando a necessidade de intervenção.

Sendo assim, o controle do atrito é de suma importância para manter tanto sua representatividade transversal como longitudinal.

As contribuições destes estudos, principalmente no que se refere à caracterização da pobreza em diversas situações e realidades, trazem algumas reflexões. É preciso definir com cuidado quais “pobrezas” se quer acompanhar, considerando que existem diferentes abordagens para se medir o fenômeno. Definidas as abordagens, deve-se identificar quais indicadores serão utilizados para avaliar o grau de privação em que vivem as famílias. Para se calcular indicadores aceitáveis, é importante atentar aos critérios e conceitos utilizados para identificar as situações de pobreza, estes podem representar o bem-estar social, a renda monetária, ou ainda serem medidos em relação à capacidade de consumo (método indireto) ou ao consumo real (método direto) das famílias.

Além disso, é preciso garantir a precisão das medidas de interesse. Pesquisas transversais produzem estimativas de indicadores de pobreza mais limitadas, enquanto pesquisas longitudinais permitem monitorar as mudanças ao longo do tempo, estabelecer relações causais e identificar o efeito de políticas e programas sociais, potencializando, portanto, a capacidade analítica sobre o fenômeno.

A longevidade do painel está diretamente ligada à periodicidade de suas ondas, ao tamanho da amostra e ao percentual de atrito a cada rodada, que por sua vez são influenciados diretamente pelo montante de recursos orçamentários disponíveis para sua execução, monitoramento e rastreamento dos participantes da pesquisa.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

APARICIO, R. **Trabajo y pobreza multidimensional en México**: una perspectiva longitudinal. México: CONEVAL. Apresentação para Oficina Técnica para a discussão de experiências internacionais sobre o desenvolvimento de painéis longitudinais para o estudo da pobreza. EUROsociAL/SAG-MDS, Brasília, 22-24 out. 2013.

AZEREDO, C. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua**. Rio de Janeiro: IBGE. Apresentação para Oficina Técnica para a discussão de experiências internacionais sobre o desenvolvimento de painéis longitudinais para o estudo da pobreza. EUROsociAL/SAG-MDS, Brasília, 22-24 out. 2013.

BARBANCHON, T. le; VICARD, A. **Trajectoire d'une cohorte de nouveaux inscrits à l'ANPE selon le FH-DADS**. Document D'Études. França: DARES, dez. 2009. Disponível em: <[travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/DE152\\_FHDADS\\_trajec-toiresProfessionnelles.pdf](http://travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/DE152_FHDADS_trajec-toiresProfessionnelles.pdf)>. Acesso em: 24 nov. 2013.

BARBANCHON, T. le; SÉDILLOT, B. L'appariement experimental entre le fichier historique des demandeurs d'emploi et les DADS: premier bilan et perspectives. **Courrier des statistiques**, n. 131, set. 2011. Disponível em: <[http://www.insee.fr/fr/ffc/docs\\_ffc/cs131c.pdf](http://www.insee.fr/fr/ffc/docs_ffc/cs131c.pdf)> Acesso em: 10 nov. 2013.

BERGER, Y. G. **The indicators for the measurement of poverty, standard errors**. Inglaterra: University of Southampton. Apresentação para Oficina Técnica para a discussão de experiências internacionais sobre o desenvolvimento de painéis longitudinais para o estudo da pobreza. EUROsociAL/SAG-MDS, Brasília, 22-24 out. 2013.

BIEŃKUŃSKA, A. **Poverty measurement in Poland**. Polônia: Central Statistical Office of Poland. Apresentação para Oficina Técnica para a discussão de experiências internacionais sobre o desenvolvimento de painéis longitudinais para o estudo da pobreza. EUROsociAL/SAG-MDS, Brasília, 22-24 out. 2013.

BOREHAM, R. et al. **UKHLS: Wave 1 Technical Reports**. NatCen, National Centre for Social Research. Inglaterra: Institute for Social and Economic Research, University of Essex, 2011.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria-Executiva. Diretoria de Projetos Internacionais. **Edital de contratação de consultor para realizar análises quantitativas para subsidiar a Pesquisa Painel de Pobreza**. PROJETO UNESCO – 914BRZ3002. Brasília, 2012.

CADASTRO NACIONAL de Informações Sociais-CNIS. Panorama Des Dispositifs Statistiques Sur Les Parcours De Vie. Rencontre, Parcours De Vie, Apports de la Statistique et défis à venir. out. 2013. Disponível em: <[www.cnis.fr/files/content/sites/Cnis/files/Fichiers/rencontres/2013/Parcours\\_vie/document\\_preparatoire/DPR\\_2013\\_RENCONTRE\\_PARCOURS\\_Panorama\\_dispositifs\\_statistiques\\_parcours\\_vie.PDF](http://www.cnis.fr/files/content/sites/Cnis/files/Fichiers/rencontres/2013/Parcours_vie/document_preparatoire/DPR_2013_RENCONTRE_PARCOURS_Panorama_dispositifs_statistiques_parcours_vie.PDF)> Acesso em: 24 nov. 2013.

COMARI, C. **La Encuesta Permanente de Hogares de Argentina**: utilidad y limitaciones en estudios cuasi longitudinales. Argentina: Indec. Apresentação para Oficina Técnica para a discussão de experiências internacionais sobre o desenvolvimento de painéis longitudinais para o estudo da pobreza. EUROsociAL/SAG-MDS, Brasília, 22-24 out. 2013.

CONCONI, A. **Medición de la Pobreza Multidimensional**: Cambios en el Tiempo. Inglaterra: OPHI, University of Oxford. Apresentação para Oficina Técnica para a discussão de experiências internacionais sobre o desenvolvimento de painéis longitudinais para o estudo da pobreza. EUROsociAL/SAG-MDS, Brasília, 22- 24 out. 2013.

CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL – CONEVAL (México). **Metodología de Medición Multidimensional de la Pobreza**. jul. 2010. Disponível em: <[http://www.eclac.cl/colombia/noticias/documentosdetrabajo/1/40511/Gonzalo-\\_Hernandez-GES.pdf](http://www.eclac.cl/colombia/noticias/documentosdetrabajo/1/40511/Gonzalo-_Hernandez-GES.pdf)>. Acesso em: 10 nov. 2013.

\_\_\_\_\_. Metodología para la Medición Multidimensional de la Pobreza en México. 2012. Disponível em: <[www.coneval.gob.mx/rw/resource/Metodologia\\_Medicion\\_Multidimensional.pdf](http://www.coneval.gob.mx/rw/resource/Metodologia_Medicion_Multidimensional.pdf)>. Acesso em: 10 nov. 2013.

DUPRÉ, D. **La encuesta europea EU-SILC. Eurostat Unit F/4 Quality of Life.** Apresentação para Oficina Técnica para a discussão de experiências internacionais sobre o desenvolvimento de painéis longitudinais para o estudo da pobreza. EUROsociAL/SAG-MDS, Brasília, 22-24 out. 2013.

EUROPEAN COMMISSION Eurostat. **Directorate F: Social Statistics. Unit F-4: Quality of Life. EU-SILC implementation.** Luxemburgo, jun. 2013. Disponível em: <[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/microdata/documents/SILC\\_IMPLEMENTATION\\_headezr.pdf](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/microdata/documents/SILC_IMPLEMENTATION_headezr.pdf)>. Acesso em: 16 set. 2013.

\_\_\_\_\_. **Glossary: At-risk-of-poverty rate.** fev. 2013. Disponível em: <[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics\\_explained/index.php/Glossary:At-risk-of-poverty\\_rate](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Glossary:At-risk-of-poverty_rate)>. Acesso em: 24 nov. 2013.

\_\_\_\_\_. **Glossary: Material deprivation.** fev. 2013. Disponível em: <[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics\\_explained/index.php/Glossary:Severe\\_material\\_deprivation\\_rate](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Glossary:Severe_material_deprivation_rate)>. Acesso em: 24 nov. 2013.

FERES, J. C. **Estrategias Metodológicas para el Seguimiento de Políticas de Combate a la Extrema Pobreza en América Latina.** Apresentação para Oficina Técnica para a discussão de experiências internacionais sobre o desenvolvimento de painéis longitudinais para o estudo da pobreza. EUROsociAL/SAG-MDS, Brasília, 22-24 out. 2013.

HAMMOCK, J. **Medición de Pobreza Multidimensional.** Inglaterra: OPHI, University of Oxford. Apresentação para Oficina Técnica para a discussão de experiências internacionais sobre o desenvolvimento de painéis longitudinais para o estudo da pobreza. EUROsociAL/SAG-MDS, Brasília, 22-24 out. 2013.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa Mensal de Emprego**. 2. ed. Rio de Janeiro: IBGE, 2007, p. 32. (Série Relatórios Metodológicos, v. 23).

INSTITUTE FOR SOCIAL AND ECONOMIC RESEARCH- ISER. **Understanding Society – UK Household Longitudinal Study: Wave 1-2, 2009-2011**. User Manual. 15 nov. 2012. Disponível em: <[https://www.understandingsociety.ac.uk/system/uploads/assets/000/000/004/original/User\\_\\_manual\\_Understanding\\_Society\\_Waves\\_\\_1\\_2.pdf?1359115559](https://www.understandingsociety.ac.uk/system/uploads/assets/000/000/004/original/User__manual_Understanding_Society_Waves__1_2.pdf?1359115559)>. Acesso em: 10 set. 2013.

LAURIE, H. **Continuity and Innovation in the Design of Understanding Society: the UK Household Longitudinal Study**. Understanding Society Working paper Series, n. 2010 – 02. ISER. Inglaterra: University of Essex, jul. 2010. Disponível em: <<https://www.understandingsociety.ac.uk/research/publications/working-paper/understanding-society/2010-02.pdf>>. Acesso em: 10 jul. 2013.

LYNN, P. **Sample Design for Understanding Society**. Understanding Society Working Paper Series, n. 2009. ISER, Inglaterra, University of Essex, jan. 2009. Disponível em: <<https://www.understandingsociety.ac.uk/research/publications/working-paper/understanding-society/2009-01>>. Acesso: 10 set. 2013.

MATEUS, A. **Encuesta Longitudinal de Protección Social para Colombia (ELPS)**. Colômbia: DNP - Departamento Nacional de Planeación. Apresentação para Oficina Técnica para a discussão de experiências internacionais sobre o desenvolvimento de painéis longitudinais para o estudo da pobreza. EUROsociAL/SAG-MDS, Brasília, 22-24 out. 2013.

MORENO, M. **Evaluación y seguimiento del programa Asignaciones Familiares (Plan de Equidad)**. Uruguai: Mides. Apresentação para Oficina Técnica para a discussão de experiências internacionais sobre o desenvolvimento de painéis longitudinais para o estudo da pobreza. EUROsociAL/SAG-MDS, Brasília, 22-24 out. 2013.

MULLER, L. **Medición y evaluación de la pobreza en Francia**. França: CREDOC. Apresentação para Oficina Técnica para a discussão de experiências internacionais sobre o desenvolvimento de painéis longitudinais para o estudo da pobreza. EUROsociAL/SAG-MDS, Brasília, 22-24 out. 2013.

OXFORD POVERTY AND HUMAN DEVELOPMENT INITIATIVE. OPHI/ODID. **Multidimensional poverty measures using the Alkire Foster method**. Inglaterra: University of Oxford, 2013. Disponível em: < <http://www.ophi.org.uk/multidimensional-poverty-measures-using-the-alkire-foster-method/>>. Acesso: 10 nov. 2013.

PALERMO CAVALCANTE, G. A. **Produto 2**: Documento técnico contendo sistematização de questionários estruturados para coleta de informações socioeconômicas. Contrato UNESCO n° SA-302/2013 – Projeto 914BRZ3002. MDS/SAGI/DA, Brasília, jul. 2013.

\_\_\_\_\_. **Produto 1**: Documento técnico contendo levantamento sobre painéis longitudinais. Contrato UNESCO n° SA-302/2013 – Projeto 914BRZ3002. MDS/SAGI/DA, Brasília, dez. 2013.

SZIVÓS, P. **Hungarian panel studies**: three examples. Hungria: TÁRKI. Apresentação para Oficina Técnica para a discussão de experiências internacionais sobre o desenvolvimento de painéis longitudinais para o estudo da pobreza. EUROsociAL/SAG-MDS, Brasília, 22-24 out. 2013.

TOWNSEND, Peter. The Meaning of Poverty. **The British Journal of Sociology**, v.13, n. 3, sep. 1962, pp. 210-227.

UHRIG, SC N. **The British Household Panel Survey & Understanding Society**: The UK Household Panel Survey: 22 Years of Longitudinal Research. ISER, Inglaterra: University of Essex. Apresentação para Oficina Técnica para a discussão de experiências internacionais sobre o desenvolvimento de painéis longitudinais para o estudo da pobreza. EUROsociAL/SAG-MDS, Brasília, 22- 24 out. 2013.

URUGUAI. Ministério de Desarrollo Social - MIDES. **Asignaciones familiares**. Montevideú, 2012. Disponível em: <[http://www.mides.gub.uy/innovaportal/v/14546/3/innova.front/asignaciones\\_familiares](http://www.mides.gub.uy/innovaportal/v/14546/3/innova.front/asignaciones_familiares)>. Acesso: 10 nov. 2013.

WORTHEN, B. R.; SANDERS, J. R.; FITZPATRICK, J. L. **Avaliação de programas**: concepções e práticas. São Paulo: Editora Gente, 2004.



# REFLEXÕES SOBRE PESQUISAS LONGITUDINAIS: UMA CONTRIBUIÇÃO À IMPLEMENTAÇÃO DO SISTEMA INTEGRADO DE PESQUISAS DOMICILIARES

Leonardo Athias

## INTRODUÇÃO<sup>1</sup>

As pesquisas de tipo longitudinal são reputadas ideais para estudos sobre pobreza e mobilidade social. Em contraponto, há um número limitado de estudos dessa natureza em países em desenvolvimento, muitas vezes concernindo somente pequenas áreas (Azevedo e Bouillon 2009:8).<sup>2</sup> Ademais, esse tipo de pesquisa é essencial para apreender a “persistência da pobreza”. Os resultados disponíveis<sup>3</sup> mostram que há uma “pobreza transitória”, mas também um grupo de pobres “crônicos”. Esses tipos de pobreza podem ter origens variáveis e necessitam ações específicas.<sup>4</sup>

O uso de indicadores estáticos de bem-estar pelos governos para direcionar ações para os grupos considerados “pobres” é criticável, pois está passível de erro, em razão de efeitos de curto prazo (Baulch e Hoddinott, 2000). Para desenhar políticas e promover um crescimento mais equânime, é importante ir além de uma “fotografia” e entender, em um período maior de tempo, como alguns aumentam seu bem-estar em relação aos outros (mobilidade econômica relativa).

Quando se tem um percentual de “pobres” que varia, ano a ano, comparando-se várias pesquisas transversais (cross-sectional), pode se estar referindo a pessoas diferentes. Por exemplo, com base em dados da PME (Pesquisa Mensal de Emprego),<sup>5</sup> Barros et al. (1995) mostraram, para seis regiões metropolitanas, que, em média, 15% da população atravessava a linha de um salário mínimo, para cima ou para baixo, mês a mês. Mais recentemente, Ribas e Machado (2008) fizeram um exercício similar, também com a PME. Mês a mês, entre 2002 e 2006, em média 13% atravessavam a linha de pobreza estipulada (Banco Mundial) e “por intermédio [da taxa de transição]<sup>6</sup> em torno de 45% dos pobres não são observados na pobreza no ano seguinte” (Ribas e Machado 2008:21). Tais achados põem em xeque as análises de mobilidade que se valem unicamente de dados transversais.

Dados longitudinais podem ser de diferentes naturezas: informação retrospectiva, painéis e registros relacionados (record linkage).<sup>7</sup> É amplamente difundido que pesquisas que se valem desse tipo de dado, sobretudo no formato de painel, são ideais para estudar mudanças no nível individual. A variabilidade no tempo e entre indivíduos traz maior poder para a análise, o que elimina viés próprio das pesquisas transversais e facilita a investigação de esquemas causais (Diggle et al., 1994). Em contrapartida, são

<sup>1</sup> Colaboraram Ana Lúcia Saboia e Barbara Cobo do IBGE.

<sup>2</sup> Yaqeb (apud Contreras et al., 2004) reportou em 1999 que 5 de 44 países com baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e 7 de 66 de IDH médio apresentavam esse tipo de estudo. Baulch e Hoddinott (2000) reportam estudos com foco em mobilidade econômica e pobreza em 18 países, tão diferentes quanto Chile e Paquistão. Dercon e Shapiro (2007) compilam estudos em 19 países de IDH médio ou baixo (incidência calculada para esse estudo com os dados do paper e o IDH 2009).

<sup>3</sup> Tais como reportados, em alguns países, por Baulch e Hoddinott (2000) e Dercon e Shapiro (2007).

<sup>4</sup> Ravallion e Jalan trazem a diferenciação entre os tipos de pobreza em um estudo sobre a China rural (in Baulch e Hoddinott). A pobreza transitória estaria mais relacionada a choques.

<sup>5</sup> A PME existe desde 1980. Além de revisões parciais, teve reformulação metodológica em 2002. Cobre a área urbana de seis regiões metropolitanas: Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo e Porto Alegre.

<sup>6</sup> Taxa calculada pelo número de pessoas que mudam de um estado (pobreza ou não-pobreza) a outro em relação ao total de pessoas.

<sup>7</sup> Um exemplo de “registro relacionado” é o arquivo longitudinal do censo (Longitudinal Census File) na Finlândia, que corresponde a uma pesquisa longitudinal com intervalo de 5 anos (Buck et al., 1995:i).

consideradas caras, além de possuir dificuldades metodológicas próprias (Cf. Diggle et al., 1994; UNSTATS, 2005a; UNSTATS, 2005b; Groves et al., 2009).

O Sistema Integrado de Pesquisas Domiciliares (SIPD), no âmbito da reformulação pelo IBGE de suas pesquisas domiciliares, busca atender a uma dupla pressão: crescentes demandas de informação por parte dos usuários e imperativos de controle de custos também prementes.<sup>8</sup> Entre os pontos que englobam o modelo em vias de implementação, está “criar condições para implementar estudos longitudinais”.<sup>9</sup> Além disso, a PNAD Contínua,<sup>10</sup> a exemplo do que acontece na PME (segundo uma outra periodicidade),<sup>11</sup> visitará o mesmo domicílio por 5 trimestres, antes que este saia da amostra. Trata-se, então, de um painel rotativo.<sup>12</sup> Dois documentos produzidos em 2007 no âmbito do projeto SIPD esclarecem sobre as visitas.

O número de visitas definido para a pesquisa foi de 5 visitas, portanto o esquema a ser adotado será o 1-2(5) ... Ressalta-se que a decisão de adotar o esquema 1-2(5) foi tomada após ampla consulta a usuários dos dados da pesquisa, que evidenciaram a necessidade de poder comparar as informações de uma mesma pessoa em anos consecutivos. Freitas et al., 2007: 23

No esquema de rotação 1-2(5), de um trimestre para outro trimestre seguinte, há sobreposição da amostra de 80% ... No esquema 1-2(5), esta é de 20% de um trimestre de um ano para o mesmo trimestre do ano seguinte.

[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/sipd/primeiro\\_forum/primeiro\\_relatorio.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/sipd/primeiro_forum/primeiro_relatorio.shtm). Acesso em maio de 2011.

Além de estar no rol de temas demandados ao IBGE no âmbito do SIPD,<sup>13</sup> a mobilidade social foi abordada em alguns suplementos nas pesquisas domiciliares com informação retrospectiva sobre a pessoa de referência (e o cônjuge, em algumas edições) e sobre os pais (em termos de educação e ocupação). Módulos de mobilidade foram introduzidos nas PNAD de 1973, 1976, 1982, 1988, 1996, na PME de abril de 1996 e na PCERP<sup>14</sup> em 2008.

Esses dados nas PNAD serviram a estudos, já clássicos, que mostram os efeitos das mudanças estruturais (urbanização e industrialização), ocorridas no Brasil na segunda metade do século XX. Destacam forte mobilidade social, tanto intergeracional, quanto intrageracional,<sup>15</sup> inclusive comparada a outros países (Pastore, 1979; Pastore e Silva, 2000), fenômeno que convive com altos níveis de desigualdade social.

A mobilidade está relacionada à equidade e pode ser construtora da coesão social, sobretudo num contexto como o brasileiro, em que prevalecem desigualdades históricas. A literatura traz estudos que abordam diferenças na mobilidade em termos regionais (Pastore, 1979; Silva, 1993), por gênero (Caillaux, 1994; Scalón, 1999) e cor ou raça (Hasenbalg, 1989; Caillaux, 1994; Telles, 1994; Oliveira e Machado, 2000).

<sup>8</sup> Primeira reunião do SIPD de Novembro de 2006 reportada na página do “Projeto de Reformulação das Pesquisas Domiciliares Amostras do IBGE”. Disponível em <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/sipd/default.shtm>. Acesso em maio de 2011.

<sup>9</sup> Ibidem.

<sup>10</sup> O SIPD / PNAD Contínua integra: a) a PNAD (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios), existente desde 1967, com periodicidade anual, a exceção de anos de censo. Historicamente cresceu em cobertura e chega à totalidade do território Brasileiro a partir de 2004; b) a PME (Pesquisa Mensal de Emprego). O sistema integrado trimestraliza as entregas, trazendo, em contrapartida, medidas de emprego para cada Unidade da Federação. Também parte do SIPD (compartilhando estrutura amostral, entre outros), a POF (Pesquisa de Orçamentos Familiares) será aplicada de forma simplificada anualmente durante 4 anos, seguida da versão completa (a cada 5 anos).

<sup>11</sup> “A metodologia de coleta utilizada na PME pesquisa um domicílio por 4 meses consecutivos, após este período o domicílio permanece oito meses sem ser investigado, e volta a ser pesquisado após este período por mais quatro meses, sendo excluído definitivamente da amostra da pesquisa” Lila e Freitas, 2007:8.

<sup>12</sup> Vale destacar que a POF, em suas versões completa e simplificada, permanece uma pesquisa estritamente transversal.

<sup>13</sup> “... a demanda por ampliação temática, com diversidade, regularidade ou aprofundamento, é motivação fundamental para a construção do novo sistema. Nesse sentido, uma das questões mais importantes a ser definida é a delimitação do conteúdo temático do SIPD ... Um dos caminhos possíveis é partir de uma definição pragmática, com base nas demandas por inúmeras informações, tais como a investigação dos seguintes temas: cor/raça e origem, mobilidade social, proteção social, tecnologia da informação, segurança alimentar e nutricional, educação, meio ambiente, saúde, trabalho infantil, juventude, gênero, habitação, vitimização, uso do tempo, trabalho voluntário, entre outros” IBGE, 2007:13, grifo adicionado.

<sup>14</sup> PCERP - Pesquisa das Características Étnico-Raciais da População foi uma pesquisa estudo única, aplicada em 6 Unidades da Federação: Amazonas, Paraíba, São Paulo, Rio Grande do Sul, Mato Grosso e Distrito Federal. Foi a campo no segundo semestre de 2008

<sup>15</sup> Operacionalizadas sobretudo pela mobilidade ocupacional, mas também valendo-se da mobilidade educacional e da mobilidade de renda.

A “erradicação da miséria”, tema essencial da agenda política no nível federal em 2011, culminou no lançamento do recente programa “Brasil sem Miséria”<sup>16</sup> e incita à construção de medidas de mobilidade para avaliar se os grupos mais desprovidos estão se beneficiando das políticas.<sup>17</sup> O tema da mobilidade está também relacionado com a “inclusão produtiva”, igualmente objeto de políticas específicas, que necessitam de fomento e avaliação.

Em primeiro lugar, a temática da pobreza está alinhada com as prioridades políticas. Em segundo lugar, a mobilidade (em módulo retrospectivo) foi retomada em pesquisa recente (PCERP), o que levou a reflexões. Em terceiro lugar, as pesquisas domiciliares do IBGE encontram-se em um contexto de mudança, no âmbito do SIPD. Tudo isso motivou a presente contribuição.

Desenvolve-se, então, uma revisão sobre estudos longitudinais e/ou focados em mobilidade social, suas aplicações e pertinência no contexto brasileiro. O texto delimita uma “problemática” e se articula em pontos para a discussão (seções), seguidos de “conclusões e sugestões”, quando os passos necessários para a futura implementação de tais pesquisas são enfatizados.

## **PROBLEMÁTICA**

Ademais de ser operacionalizável na nova estrutura de pesquisas domiciliares, a decisão de investir em pesquisas longitudinais, direcionadas para o estudo da pobreza e da mobilidade, seja dentro do SIPD/PNAD Contínua, POF ou por pesquisa específica, está relacionada ao ganho adicional (mais precisão e confiabilidade, melhores esquemas causais, etc.) que tais pesquisas podem trazer em relação a pesquisas transversais. Soma-se a isso a preocupação em termos de adequação às prioridades governamentais. Dessa forma, entram em foco duas vertentes, entrelaçadas, para a discussão, uma metodológica, outra contextual.

## **O INTERESSE EM RELAÇÃO A MEDIDAS DE POBREZA**

Como dito anteriormente, estudos longitudinais são essenciais para se entender os diferentes tipos de pobreza, com destaque para a diferença entre pobreza “crônica” e “transitória”, pois permitem ver os movimentos das mesmas pessoas no tempo. Painéis tendem a ser mais precisos para a identificação de pobres (não pobres), que deveriam (não deveriam) ser objeto de políticas.

Baulch e Hoddinott defendem, quando possível, usar medidas de consumo em vez de rendimentos para aferir bem-estar, pois aquelas tendem a ser menos sensíveis a choques.<sup>18</sup> Defendem, ademais, para painéis mais longos, um maior foco em mobilidade econômica (controlando por efeitos de ciclo de vida, além das salvaguardas padrão), em vez de um foco no movimento abaixo ou acima de uma

<sup>16</sup> Cf. <http://www.brasilsemiserialia.gov.br/apresentacao-2/>, acessado em agosto de 2011.

<sup>17</sup> Um passo relevante foi a segunda rodada da Pesquisa de Avaliação do Bolsa Família (AIBF), com aspecto longitudinal, explorada na seção “Estudos comparáveis no Brasil” a seguir na presente contribuição.

<sup>18</sup> “Em razão de suavização ex-post e maior variabilidade inerente, a magnitude da pobreza transitória é provavelmente maior quando renda, em vez de consumo, é usada como medida de bem estar” Baulch e Hoddinott 2000:10-11.

linha de pobreza segundo algum critério, por exemplo, uma cesta de alimentos para atender a necessidades calóricas.

Já Buck et al. (1995:21) defendem o estudo através de painéis quando se prioriza informação sobre eventos que ocorrem com relativa frequência e pequena duração ou sobre rendimentos e mobilidade de renda no nível individual. Sistematizam que “análises da dinâmica de renda precisam ser baseadas em genuínas pesquisas de painel” (ibidem).

Esses argumentos justificam, quando se busca informação sobre mobilidade econômica, os investimentos na construção de painéis.

## **VANTAGENS PARA ESTUDOS DE MOBILIDADE TRADICIONAIS**

As pesquisas de mobilidade tradicionais (por informação retrospectiva, com destaque para mobilidade ocupacional intergeracional) lidam com uma série de dificuldades conhecidas pelos estudiosos e que, salvo a se pensar em painéis muito longos, não podem ser facilmente substituídas por configurações longitudinais.<sup>19</sup>

No caso de referência mais curta para mobilidade intrageracional (caso da PME de abril de 1996, que reportou a condição ocupacional 5 anos antes), o acompanhamento longitudinal (por exemplo, visitas anuais) parece factível e tem a vantagem de ser um dado atualizado a cada pesquisa, o que evita o esforço cognitivo de acesso à memória e possibilidade de erro no relato, também porque as pessoas tendem a se lembrar com maior exatidão de eventos marcantes, por exemplo, casamento ou o primeiro emprego.

## **AS VANTAGENS E DESVANTAGENS METODOLÓGICAS DAS PESQUISAS LONGITUDINAIS**

Do ponto de vista metodológico, foi citada a vantagem das pesquisas longitudinais aumentarem a variabilidade dentro dos modelos, quando se compara com as pesquisas transversais. Isto porque dados longitudinais combinam a variabilidade entre os indivíduos (como em uma pesquisa transversal) com a variabilidade no tempo (para as mesmas pessoas, a informação é coletada em duas ou mais ocasiões).

Vale destacar que esse tipo de estudo tem maior covariância entre estimativas de um período a outro, o que leva a menores erros padrões nas estimativas. Ademais, não resposta a uma onda permite melhor informação para ajustes necessários para essa fonte de vies.<sup>20</sup>

Menchik (1993:429) aponta o risco de “causalidade reversa” quando dados transversais são analisados, pois se pode inferir, por exemplo, que pobreza causa má saúde (no caso de uma pessoa com alguma doença não relacionada à situação econômica), sendo o contrário: a má saúde impede trabalho e remuneração.

---

<sup>19</sup> Entre outras dificuldades, lida-se com coortes (de pais e filhos) que viveram sob diferentes estruturas produtivas, crises econômicas (como nos anos 1980), reestruturações produtivas (como nos anos 1990) e períodos de crescimento (como nos anos 2000), assim como diferenciais de fecundidade entre as gerações e efeitos de ciclo de vida, muitas vezes não controlados. Entre ocupação atual dos filhos e ocupação dos pais quando os filhos entraram no mercado de trabalho, pode-se estar reportando mais de 50 anos de distância, mesma coisa em relação à primeira ocupação do entrevistado e a atual.

<sup>20</sup> Por outro lado, ajustes tornam-se mais complexos, pois devem levar em conta níveis diferentes de não-resposta onda a onda (Unstats, 2005a:129).

Indo além do controle de uma série de aspectos (como a saúde) dos entrevistados em dados transversais, a análise com um painel de maior duração permitiria melhores estimativa da relação entre rendimentos (permanentes e transitórios) e mortalidade. O risco de cair e permanecer na pobreza pode advir de choques “idiossincráticos”, como a morte do responsável do domicílio, ou “covariantes”, afetando sistematicamente uma localidade, por exemplo, uma inundação (Baulch e Hoddinott 2000:9).

Como desvantagens, aparecem principalmente o custo (quando se compara com uma única pesquisa, pelo menos) e questões metodológicas:

- Perdas (atrito<sup>21</sup> ou desgaste no painel);
- Condicionamento ou efeitos de longa permanência dos participantes no painel (time-in-sample bias);
- Erros de medição.

Quanto a erros de medição relacionados à pobreza e à mobilidade, destacam-se (a) declarações inconsistentes (de rendimentos e/ou de consumo), (b) problemas nos deflatores, (c) problemas nas escalas de equivalência entre jovens e adultos (para cálculos que vão além do simples per capita) e (d) dificuldades em parear domicílios, famílias e indivíduos onda a onda. Esses erros tendem a aumentar a variabilidade e, conseqüentemente, falsamente a mobilidade, seja ascendente ou descendente (Dercon e Shapiro, 2007:18).

## **SOBRE OS CUSTOS DE PESQUISAS LONGITUDINAIS**

De maneira geral, aparecem referências ao custo elevado de pesquisas longitudinais, muitas vezes na comparação com uma única pesquisa transversal. Estão relacionados à necessidade de atenção ao atrito e a fontes de erros de medição supracitados, que não aparecem em pesquisas transversais. Além disso, os melhores esforços para diminuir atrito e não-resposta levam à busca de cada indivíduo, também quando não reside mais no domicílio. O mesmo domicílio pode, inclusive, tornar-se morada de uma outra família.

Dito isso, o compartilhamento de unidades amostrais tem seu racional em termos de economia. Há, ademais, na literatura, ao menos uma referência controversa. Duncan et al. (1987) colocam a respeito da pesquisa estadunidense PSID (Survey of Income and Program Participation): “Surpreendentemente, o custo monetário de pesquisas por painel são menores que o custo de pesquisas transversais comparáveis repetidas.”

A escolha de um tipo de painel está relacionado aos objetivos da pesquisa, mas também aos custos envolvidos. Segundo Buck et al. (1995), um painel contínuo seria menos custoso que um painel rotativo.<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup> O termo “atrito” é usado para designar as entidades (domicílios, famílias, pessoas) que não se consegue entrevistar por diferentes razões a partir da segunda rodada de uma pesquisa longitudinal. O atrito é normalmente representado por uma porcentagem (de “não-entrevistas”) em relação às entrevistas efetivamente levadas a cabo na primeira rodada

<sup>22</sup> Cf. Tabela A1 do Anexo, com uma sistematização de pontos de comparação dos dois tipos de painel. Vale destacar que, no caso do SIPD, não há dúvidas sobre o bem fundado de um painel rotativo para abordar emprego.

## A EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL RELEVANTE

Os maiores e mais longos painéis estão, sabe-se, relacionados à epidemiologia. Entre os mais conhecidos, encontra-se o estudo de coorte de Framingham (doenças cardíacas), que começou em 1948 com 5.209 indivíduos.<sup>23</sup> Também vale mencionar o estudo ARIC (*Atherosclerosis Risk in Communities Study*) que começou em 1987 com cerca de 15.700 participantes.<sup>24</sup> Esses dois estudos são dos Estados Unidos. Seguindo recém-nascidos, destaca-se o estudo britânico NCDS (*National Child Development Study*) com coortes de (atualmente) cerca de 17.000 pessoas, seguidas a partir de 1965, 1969, 1974, 1981, 1991, 1999-2000, 2004 e 2008. As ondas dessa pesquisa serviram para estudos médicos, mas também para delinear políticas sociais, educacionais, etc.

Em termos de painéis relacionados à pesquisa socioeconômica, há alguns exemplos consolidados em países desenvolvidos. O precursor é o PSID (*Panel Study of Income Dynamics*), iniciado em 1967 nos Estados Unidos. Um quadro-resumo encontra-se a seguir.

**QUADRO 1: PAINÉIS SOCIOECONÔMICOS CONSOLIDADOS**

Nome do Painel	País / cobertura	Duração / periodicidade	Órgão Responsável	Amostra (aprox.)	Temas principais
PSID - Panel Study of Income Dynamics	Estados Unidos / nacional	Desde 1968 / Bianual a partir de 1999	Univ. Michigan	4.800 famílias em 1969, crescendo até 9.000 em 2009 (70.000 indivíduos no total). Sub-amostras: Latinos, imigrantes, baixa renda	comportamento social, econômico e saúde
SIPP - Survey of Income and Program Participation	Estados Unidos / total(1)	Desde 1984 / ondas de 4 em 4 meses / total entre 2½ e 5 anos	U.S. Census Bureau	Entre 14.000 e 46.500 domicílios	rendimentos, trabalho, elegibilidade e participação em programas sociais; despesas 1x por painel
BHPS - British Household Panel Survey	Reino Unido / total(1)	1991-2009 / Anual	Univ. Essex	5.500 domicílios (10.000 indivíduos de 16+). Sub-amostras: Escócia, País de Gales e Irlanda do Norte (2001)	situação e atitudes socioeconômicas
Understanding Society	Reino Unido / total(1)	Desde 2009 / Anual	Univ. Essex	40.000 domicílios (100.000 indivíduos); Sub-amostras (N = 1.000) para várias minorias étnicas.	situação e atitudes socioeconômicas

<sup>23</sup> <http://www.framinghamheartstudy.org/about/history.html>  
<http://www.framinghamheartstudy.org/about/history.html>

<sup>24</sup> Cf. <http://www.csc.unc.edu/aric/>

Nome do Painel	País / cobertura	Duração / periodicidade	Órgão Responsável	Amostra (aprox.)	Temas principais
ECHP - European Community Household Panel	Europa / 15 países	1994-2001 / Anual	Eurostat	60.000 domicílios (130.000 adultos de 16+) para representação nacional de 12 países; entrada de mais 3 países durante o período	atividade econômica, rendimentos pessoais, relações sociais, saúde, trabalho, educação
SOEP - German Socio-Economic Panel	Alemanha / Nacional	Desde 1984 / Anual	DIW Berlin - Instit. de Pesq. Econ	11.000 domicílios (20.000 pessoas); Alemanha oriental desde 1990; Sub-amostras: imigrantes, alta renda	Atividade econômica, rendimentos, trabalho, saúde, satisfação
HILDA - Household, Income and Labour Dynamics in Australia Survey	Austrália / nacional	Desde 2001 / Anual	Univ. Melbourne	o primeiro painel tinha 7.682 domicílios e 19.914 indivíduos	Situação e atitudes socio-econômicas, trabalho, família

(1) Não permite quebras sub-nacionais

Destacam-se alguns pontos a respeito desses painéis consolidados:

- Normalmente são longos e têm cobertura nacional;
- Há tamanhos variáveis de amostras;
- Nota-se um esforço de seguir prioritariamente os indivíduos originariamente no painel, não domicílios;
- Buscam diminuir o atrito a partir de técnicas consolidadas (contatos entre ondas, tamanho intermediário de questionário, visitas pelo mesmo entrevistador quando possível, agradecimentos, incentivos, inclusive, diminuindo as repetições (o que também está ligado a financiamento), etc.;
- Inclusão de sub-amostras (boosters) para melhor acompanhar segmentos específicos (por exemplo, baixa renda) e permitir quebras. Além disso, os painéis devem acompanhar novas populações em países foco de imigração;

- De maneira geral, centros de pesquisa universitários são responsáveis, com financiamento prioritariamente governamental. Em contraste, a pesquisa SIPP, portado sobre participação (e avaliação) de políticas e composta de painéis repetidos de até cinco anos, é conduzida pelo órgão oficial de estatística dos Estados Unidos.

Em relação aos painéis em países em desenvolvimento, grande parte busca explorar as condições de vida da população, situações de pobreza e mobilidade. São, muitas vezes, painéis mais curtos (ou rotativos) e com cobertura regional. Nos estudos longitudinais compilados em Baulch e Haddinnott (2000), a duração vai de “18 meses a 18 anos”. Em termos de duração, Dercon e Shapiro (2007) reportam 50 painéis sobre pobreza e mobilidade, nos quais, 5 são painéis rotativos e dois terços são painéis curtos, com cinco anos ou menos.

Quanto a achados, Baulch e Haddinnott (2000:18) destacam dos estudos que compilam: (a) “pobres” são os que estão sempre pobres ou os que estão em algum momento pobres; (b) há um forte nível de pobreza transitória, quer dizer pobres em alguns, mas não em todos os períodos nos painéis. Estes tendem a ser a maioria dos pobres, tanto em estudos que definem pobreza em termos absolutos como relativos; (c) mudanças nos retornos dos recursos (endowments) devido a eventos exógenos ou pequenas melhorias no estoque de capital (financeiro, humano, social, etc.) podem ser uma significativa fonte de ganhos de renda; e (d) choques transitórios podem ter consequências de longo prazo.

O Quadro 2, a seguir, traz informação de painéis em alguns países da América Latina:

**QUADRO 2: PAINÉIS SOCIOECONÔMICOS EM PAÍSES LATINO-AMERICANOS**

Nome do Painel	País e cobertura	Duração - periodicidade	Responsável	Amostra (aprox)	Temas principais
PANEL-CASEN - Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional	Chile / Regiões 3, 7, 8, RM Santiago (60% população)	PANEL-CA-SEN 1996-2001-2006	Min. Planeja-mento	21.000, 18.900 e 14.600 pessoas em 1996-2001-2006 (atrito de 28% em 2001 e 51% entre 1996 e 2006)	atividade econômica, rendimentos, trabalho, educação, saúde
EPH - Encuesta Permanente de Hogares	Argentina / aglomerados urbanos	1974 /se-mestral / em 2002 torna-se trimestral / rotação 2-2-2	ENDEC	25.000 domicílios trimestre; sobreposição (esperada) 100% nos dois primeiros trimestres e nos dois trimestres do ano posterior <sup>25</sup>	trabalho, rendimentos educação

<sup>25</sup> Desde 2003, “Este esquema garantiza que una vivienda que es encuestada por primera vez en la semana 2 del trimestre 1, vuelve a ser encuestada en la semana 2 del trimestre 2, se retira momentáneamente de la muestra para volver a ser encuestada en la semana 2 del trimestre 1 del año siguiente y en la semana 2 del trimestre 2 del año siguiente” INDEC (2003:19).



Nome do Painel	País e cobertura	Duração - periodicidade	Responsável	Amostra (aprox)	Temas principais
ENOE - Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo	México / regiões metropolitanas	1983 (ENEU-ENE) / ENOE em 2005 / trimestral / rotação 1-2(5)	INEGI	120.000 domicílios trimestre; 80% sobreposição trimestre posterior, 20% primeiro trimestre ano seguinte	emprego, rendimento, situação do domicílio
Nova PME - Pesquisa mensal de emprego	Brasil / 6 Regiões Metropolitanas	1980 / Reformulada em 2002 / mensal / rotação 4-8-4	IBGE	40.000 domicílios mês, 75% de sobreposição mês a mês, 50% de sobreposição após 12 meses	atividade econômica, rendimentos, trabalho, educação
SIPD - PNAD Contínua	Brasil / Nacional	Começa em 2011 / trimestral / rotação 1-2(5)	IBGE	180.000 domicílios trimestre; 80% sobreposição trimestre posterior, 20% primeiro trimestre ano seguinte	atividade econômica, rendimentos, trabalho, educação, condições de vida, migração, módulos

A exceção do Chile, os painéis são rotativos, como é o caso da PME e do SIPD/PNAD contínua.

Na sequência, serão discutidos alguns pontos de metodologia e achados de estudos sobre pobreza e mobilidade a partir de painéis reportados tanto no Quadro 1 quanto no Quadro 2.<sup>26</sup>

O estudo de Muffels et al. (2000) é um exemplo de análise de painel em relação a pobreza e desigualdade em países com sistemas de proteção social desenvolvidos. Usa informação longitudinal do Reino Unido, Países Baixos e Alemanha. Os autores fazem comparações que definem como curto termo (um ano), cinco anos (entre os três países) e dez anos (somente para Países Baixos e Alemanha, por indisponibilidade de dados britânicos). Nesse estudo, comparam domicílios e indivíduos em relação a status de: “sempre pobres”, “pobres em alguns momentos” e “sempre não pobres”.<sup>27</sup> A disponibilidade de dados e a duração de cada painel têm efeitos diretos nessas medidas. Lamentam a censura de dados à esquerda e à direita, mas destacam que a probabilidade de sair da pobreza diminui rapidamente após 2 anos nesse estado.<sup>28</sup> Em termos de resultados, mostram que, além dos rendimentos de transferência, tanto eventos do mercado de trabalho quanto características dos componentes do domicílio (número de pessoas, idade, etc.) estão relacionadas com a mobilidade. Mostram que domicílios na pobreza crônica e transitória compartilham características, sendo que

<sup>26</sup> Nos anexos, reproduzem-se dois questionários: ECHP e PANEL-CASEN.

<sup>27</sup> Destacam que há pobreza absoluta nesses países (por exemplo, no tocante a sem-teto e imigrantes ilegais), mas concentram-se na definição da União Européia: rendimento abaixo da metade do rendimento mediano (pobreza relativa).

<sup>28</sup> Isso está alinhado com achados na literatura sobre o tema, Cf. Baulch e Hoddinott, 2000

baixa educação e baixos rendimentos são notórios nos pobres persistentes. Destacam que a pobreza é um fenômeno de longo prazo, quando há maior número de pobres (de diferentes tipos) do que no curto prazo. Finalmente, apesar de forte mobilidade entre os pobres, há persistente pobreza (sobretudo no Reino Unido).

Na América Latina, além dos estudos baseados na PME (abordada no próximo tópico), destacam-se três estudos: Contreras et al., 2004 (Chile), Albornoz e Menéndez, 2002 (Argentina) e Gong e Villagomez, 2002 (México).

Contreras et al. usam o PANEL-CASEN “Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional”<sup>29</sup> 1996-2001, a primeira em formato de painel no Chile com amostra inicial de 5.326 domicílios. Foi possível entrevistar novamente cerca de 70% com um intervalo de 5 anos.<sup>30</sup> Os autores descrevem para algumas regiões (que englobam 60% da população chilena) a maior vulnerabilidade dos lares com crianças. Para a manutenção na pobreza, destacam o efeito da dificuldade de lutar contra eventuais problemas de saúde do responsável pelo domicílio nos 40% mais pobres do painel, o que difere do resto da população, que consegue suavizar os efeitos desse tipo de choque. Para a saída da pobreza, enfatizam efeitos positivos do estudo profissionalizante. Vale destacar que este último resultado somente aparece como relevante em relação a outros ganhos de educação por se tratar de dados de painel.

Albornoz e Menéndez analisam a mobilidade de renda e desigualdade durante diferentes choques econômicos na grande Buenos Aires, usando cinco recortes a partir da “Encuesta Permanente de Hogares”.<sup>31</sup> 1991/1992, 1993/1994, 1994/1995, 1998/1999 e 1999/2000. O caráter inovador para a Argentina do estudo, segundo os autores, estaria em que “a pesquisa de mobilidade de renda oferece uma dimensão dinâmica para o entendimento da distribuição de renda, que falta nos estudos transversais”. Mostram diferentes comportamentos para os fenômenos segundo períodos de crise/recessão. Destacam o papel da educação superior para evitar quedas na “escada social”. Infelizmente, a análise fica limitada pelo curto tempo dos painéis e não traz claramente a relação entre o constatado aumento da desigualdade nos anos 1990 e a mobilidade de curto prazo, que se mostrou volátil.

No México, destaca-se a análise de Gong e Villagomez (2002). Usam a ENEU “Encuesta Nacional de Empleo Urbano”,<sup>32</sup> painel que possui estrutura similar ao da PNAD Contínua (rotação 1-2/5). Os autores não estudam condições de vida, mas a mobilidade de emprego entre setor formal, informal e desemprego.<sup>33</sup> Como no estudo da Argentina, buscam comparar painéis em diferentes anos, para controlar condições macroeconômicas. Usam 1992-1993, período de crescimento rápido, e 1994-1995, período conhecido como a crise Mexicana. Nos dois períodos (painéis de cinco trimestres), respectivamente, 64% e 75% dos indivíduos permaneceram nas cinco ondas. Os achados estão de acordo com a literatura, trazendo mais estabilidade e maior participação no setor formal para pessoas mais instruídas. A mobilidade fun-

<sup>29</sup> A não confundir o PANEL-CASEN com a pesquisa CASEN. Esta é a principal pesquisa abordando pobreza e níveis de vida, aplicada de forma transversal no Chile de maneira bianual ou trianual desde 1987. Teve amostra nacional de 73.720 domicílios em 2006 ([http://www.mideplan.gob.cl/casen/pdf/metodologia\\_2006.pdf](http://www.mideplan.gob.cl/casen/pdf/metodologia_2006.pdf)).

<sup>30</sup> Foram seguidos também em 2006 com 51% de atrito ante 1996 (PNUD CHILE, 2009).

<sup>31</sup> Antes de uma forte reformulação em 2003, tratava-se de um painel com rotação semestral em que os domicílios ficavam até um ano e meio na amostra. Destaca-se que 25% do painel era renovado a cada onda e cerca de 50% da amostra original saía da amostra no segundo ano (desconsiderando atrito). Nessa estrutura, a amostra final de domicílios (emparelhados) ficou entre 30% e 35% do total de entrevistados.

<sup>32</sup> O nome atual do painel é ENOE “Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo”.

<sup>33</sup> O estudo esteve restrito a 5 cidades, cobrindo 60% do emprego urbano no México.

cional de forma diferenciada entre parcelas da população e períodos (de crescimento e recessão), o que é um achado interessante nesse tipo de análise. Aqui também há de se lamentar a pouca duração dos painéis para ver oscilações e melhores esquemas causais em relação à variabilidade. Os autores lamentam, ademais, a falta de informação de migração (recorrente e sazonal para os Estados Unidos).

## ESTUDOS COMPARÁVEIS NO BRASIL

Na área de saúde, há no Brasil estudos de coorte de recém-nascidos, em Pelotas (coortes em 1982, 1993 e 2004) e outras localidades (por exemplo, São Paulo; Barros et al., 2006). Para adultos, destaca-se o “Projeto Bambuí”, sobre hipertensão em idosos (Firmo et al., 2004).

Mais recentemente começou o projeto ELSA (Estudo Longitudinal de Saúde do Adulto), com “coorte composta por 15 mil funcionários de seis instituições públicas de ensino superior e pesquisa das regiões Nordeste, Sul e Sudeste do Brasil”. A primeira onda terminou em dezembro de 2010.<sup>34</sup>

Na área socioeconômica, similar aos estudos destacados no México e na Argentina, com painéis curtos, Machado e Ribas (2008) valem-se da PME para estudar mobilidade (permanência e saída da pobreza).<sup>35</sup> Segundo os autores, a PME é “a única pesquisa domiciliar que possibilita este tipo de análise” (ibidem, p.7). Usam o total das 6 regiões metropolitanas cobertas pela PME e, como nos estudos da Argentina e do México, acumulam painéis (de 2002 a 2007). Entretanto, diferente dos outros latino-americanos, não trazem elementos de comparação ano a ano.

Entre a primeira e a última medição para um mesmo domicílio, há 16 meses, o que reconhecem “não é tempo suficiente para estimar a duração de uma família na pobreza” (ibidem). Dito isso, com sofisticação metodológica, os autores levam a censura (à direita e à esquerda) em conta nos modelos e decidem por imputar a renda não originária do trabalho.<sup>36</sup>

<sup>34</sup> Cf. <http://www.elsa.org.br/oelsabrazil.html>.

<sup>35</sup> Destacam na revisão da literatura (p. 10) o estudo de Barros, Mendonça e Neri (1995): “Eles também utilizaram o painel da PME, mas somente para uma análise descritiva. Ou seja, eles não investigam os determinantes da duração na pobreza nem controlam o problema de censura. Contudo, eles encontram resultados interessantes.”

<sup>36</sup> Imputação feita a partir da PNAD, porque a informação não consta do questionário da PME.

Do lado da demanda, Machado e Ribas (2008) mostram que há maior probabilidade da família entrar e permanecer na pobreza em função do número de crianças, adultos analfabetos, responsável não branco. Em contraste, “a presença de, ao menos, um idoso é a [característica domiciliar] de maior impacto sobre a probabilidade de saída da pobreza, vis-à-vis a permanência nela, aumentando em mais de 20% as chances” (ibidem). Há maior chance para a família entrar e permanecer na pobreza se a renda per capita está mais distante da linha, salvo quando a renda é zero (o que pode ser resultado da perda da única fonte).

Do lado da oferta, os autores (ibidem, p.27) destacam que “mudanças na taxa de desemprego da economia não afetam diretamente a permanência, ou a saída, de

famílias na pobreza. Variações na massa salarial, por sua vez, apresentam impacto significativo.” Os autores lamentam as limitações mas consideram “o formato do painel da PME [mensal] ideal para a análise de transições e efeitos de variação na demanda agregada, pois possibilita a investigação de mudanças em um curto espaço de tempo” (ibidem). Destacam a medida recorrente (mensal) como um dos pontos relevantes em um painel contínuo para dar conta desses choques.

Ribas e Machado (2008), valendo-se da PME<sup>37</sup> com imputação da renda não-trabalho<sup>38</sup> a partir da PNAD, criticam as conclusões tiradas a partir de uma medida pontual (como a PNAD, com dados de setembro) e fazem um cálculo de pobreza e mobilidade a partir de um indicador de “renda permanente” com a PME, que traz quatro medidas em um ano. Concluem:

... as tendências dos números de pobreza e desigualdade nas RMs [regiões metropolitanas] observadas com dados mensais são as mesmas observadas com os dados da PNAD, referente somente ao mês de setembro. No entanto, identificamos ainda que, por trás destas tendências, aqueles números apresentam certo padrão sazonal. Entre janeiro e abril de cada ano, a desigualdade tende a ser maior, enquanto a renda média é menor e a pobreza tende a subir. De maio a setembro, apesar de a desigualdade aumentar, a renda média também aumenta e a pobreza, conseqüentemente, diminui. Entre outubro e dezembro, a desigualdade tende a diminuir e a taxa de pobreza, assim como a taxa de indigência, acompanha esta queda.

Na investigação das transições para dentro e para fora da pobreza e da indigência, identificamos que, por trás das estatísticas derivadas da PNAD, existe uma considerável mobilidade. De fato, apenas 40% dos pobres e 25% dos indigentes nas RMs, observados em setembro, permanecem nesta mesma situação pelo menos até janeiro do ano seguinte. Ribas e Machado, 2008:24

Novamente, o método de coleta tem impacto nos achados sobre mobilidade e os dados longitudinais mostram-se mais finos.

Um exemplo recente de pesquisa longitudinal independente é a Pesquisa de Avaliação do Bolsa Família (AIBF). Teve uma primeira rodada em 2005, quando entrevistou 15.426 famílias.<sup>39</sup> Após a primeira rodada, os responsáveis pela pesquisa defendem a implementação de uma segunda, destacando as limitações de se concluir sobre impacto das políticas com uma medida pontual:

... o diferencial obtido na linha de base não é uma medida de impacto, ou seja, uma medida que possa ser considerada como tal, sem sombra de dúvidas. Para tal conclusão, torna-se necessário conduzir uma segunda rodada de pesquisa, de forma a se construir uma base longitudinal.

CEDEPLAR/UFMG e MDS, 2007:6

---

<sup>37</sup> Usam um algoritmo de pareamento aproximado descrito por Soares e Ribas (2008).

<sup>38</sup> Segundo os autores, a renda não-trabalho (juros, aluguéis, aposentadorias e pensões, transferências privadas e governamentais) costuma representar cerca de 30% da renda familiar total.

<sup>39</sup> Foi aplicada em 269 municípios de 23 estados e o Distrito Federal; Cf. detalhes sobre a metodologia e amostragem da primeira onda em CEDEPLAR/UFMG e MDS, 2007. Sobre resultados desta e outras pesquisas de avaliação do MDS, referir-se a Tapajós e Quiroga (2010).

Buscou-se então entrevistar as mesmas famílias numa segunda rodada da pesquisa em 2009. Nesse segundo momento, houve um nível de atrito similar aos estudos citados nas seções anteriores. A AIBF II conseguiu 74,1% de conversão, totalizando 11.433 entrevistas. Os primeiros resultados dessa segunda rodada foram divulgados em 2010 e foram essenciais para estudar o impacto do programa, segundo as palavras de um dos coordenadores:

“Estudos precedentes documentaram como os padrões de vida dos beneficiários do Programa Bolsa Família têm mudado ao longo do tempo. No entanto, nenhum deles foi capaz de demonstrar que a participação no programa foi responsável por essas alterações. Nesta nova avaliação, isso é feito”, disse John Hoddinott.<sup>40</sup>

Infelizmente, no momento da conclusão deste texto, o relatório completo ainda não tinha sido disponibilizado pelo Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) ou seus parceiros.

<sup>40</sup> IFPRI, 2010:2

<sup>41</sup> “A primeira causa de desgaste [atrito] em uma pesquisa longitudinal está relacionada diretamente à mudança de endereço das pessoas na amostra. Na PME, este problema é ainda maior que em outras pesquisas em painel, como o PSID (Panel Study of Income Dynamics) e o BHPS (British Household Panel Survey), que se esforçam em encontrar as pessoas em outros endereços” Ribas e Soares 2010:214.

<sup>42</sup> Desde 2008 todas as pesquisas domiciliares do IBGE são feitas com PDA (Personal digital assistant).

<sup>43</sup> “Exemplificando: Um domicílio com apenas um morador (Senhor José da Silva) – este morador, na 1ª visita ganhou o ID 01 e um número de ordem 01. Na segunda visita verificou-se que este morador não mais se encontra no domicílio. O novo morador é o senhor Pedro Gomes. Ao senhor Pedro será atribuído o ID 02 e o número de ordem 01” IBGE, 2009.

<sup>44</sup> “No intervalo de 12 meses, a perda proporcional de domicílio chega a perto de 10%. Porém, as perdas relativas de indivíduos são muito mais altas na PME nova a partir dos nove meses de intervalo, com mais de 50% de perda, chegando a quase 70% no 16º mês” Soares e Ribas (2008). No entanto, apontam, ainda, que estas taxas de atrito para indivíduos estão possivelmente contaminadas com o chamado “falso atrito”. Isso ocorre porque a informação utilizada para o emparelhamento de indivíduos pode não ser tão precisa quanto a informação utilizada no emparelhamento de domicílios (Soares 2010: 224).

## **A ESTRUTURA LONGITUDINAL ATUALMENTE EXISTENTE NO IBGE E O QUE SE ESPERA**

Como dito anteriormente, a exemplo da PME, o novo sistema da PNAD Contínua inclui uma sobreposição de domicílios de um ano para o outro. No caso presente, 20% dos domicílios (sem contar perdas) são entrevistados no primeiro trimestre do ano seguinte em que entram na pesquisa. A sobreposição é bem-vinda para estudos longitudinais, mesmo se limitada.

Sobre fontes de perdas, Ribas e Soares (2010), analisando a PME, destacaram que, além de domicílios inexistentes, fechados ou recusa, a mudança de domicílio seria a principal fonte de atrito para o painel.<sup>41</sup> Lopes (2002), assim como Ribas e Soares (2010), analisando a PME em períodos (e formulações) distintos mostraram que a probabilidade de os indivíduos permanecerem no painel varia regionalmente, com o período do ano e também em função dos perfis (por exemplo, pessoas com até 29 anos tenderiam a sair do painel, devido a decisões relacionadas a estudo, busca de trabalho, etc.). Lares chefiados por mulheres e pessoas com maior nível de instrução apresentavam menor probabilidade de atrito. Claramente, há risco de viés quando as pessoas que tendem a sair do painel são diferentes das que permanecem.

A estrutura do SIPD está fundada na sobreposição de domicílios, não de famílias ou indivíduos, o que tende a ser fonte de maior atrito. A boa notícia foi a inclusão no software de coleta<sup>42</sup> da possibilidade de estabelecer uma identificação única dos indivíduos no domicílio no quadro da PNAD Contínua.<sup>43</sup> Esse é um passo fundamental para se desenvolver estudos longitudinais.

Ademais, esse controle permitirá uma real medida do atrito no nível individual, que, de outra forma, permaneceria desconhecida, como permaneceu na PME.<sup>44</sup>

Além disso, a estrutura da PNAD contínua, como destacado por Paes de Barros, no primeiro fórum do SIPD, pode permitir um estudo interessante do desemprego de um ano para outro, segundo uma análise que define como algo “meio inclinado”:

Selecionar um grupo de remessas das letras A, B, etc... Estas pessoas estarão um ano depois sendo entrevistadas. Neste caso, podemos estimar com muita precisão a variação da taxa de desemprego das mesmas um ano depois. Há 100% de sobreposição. Obviamente que não é uma taxa de desemprego em um ponto no tempo, mas de um grupo de pessoas que estiveram espalhadas durante um certo período. Para quem está realizando a análise dos dados, essa sobreposição é absurdamente importante (IBGE, 2009).

Mesmo não atendendo a definição de painel de mais longo prazo e com várias entrevistas repetidas, a estrutura a ser montada, no quadro da PNAD Contínua, permitirá estudos longitudinais mais ricos e precisos do que se tem hoje. Isso ocorre também porque se incorpora o rendimento domiciliar de outras fontes além do trabalho, ausente no questionário da PME.

## **CONCLUSÕES E SUGESTÕES**

A partir das indagações sobre estudos longitudinais para as quais se buscou trazer elementos de discussão, pode-se afirmar que essas pesquisas têm grande interesse para o entendimento da pobreza e da mobilidade, sendo fontes mais ricas do que as pesquisas transversais. Têm vantagens para a busca de relações causais, evitam vies. Trazem, no entanto, dificuldades metodológicas próprias.

Painéis curtos, como é o caso da PME e será o do SIPD/PNAD Contínua, mesmo com suas limitações no que concerne à observação da pobreza “crônica” e da “transitória”, servem para uma aproximação do fenômeno. Uma medida repetida trimestralmente é interessante por controlar sazonalidade e permitir o estudo de choques de curto prazo. Dito isso, um período mais longo de medição é essencial para aferir impacto de políticas.

Outro ponto de destaque é a sobreposição de domicílios no painel. Na estrutura pensada atualmente, é de 20% entre o primeiro e o quinto trimestre. Alguns grupos mais vulneráveis têm baixa incidência, e um nível limitado de sobreposição pode atrapalhar a confiabilidade das estimativas referentes a esses grupos.

Há exemplos de estudos longitudinais nos países desenvolvidos e também em desenvolvimento. Em ambos os casos, painéis curtos (até 5 anos) predominam. Por exemplo, o painel estadunidense SIPP, que está focado em elegibilidade, participação e eficiência de políticas sociais, tem sua edição de 2008 prevista para durar 5 anos, com entrevistas quadrimestrais. Alguns estudos comparam vários painéis curtos (de um

ou dois anos) durante vários anos, buscando contrapor períodos de maior ou menor crescimento econômico. Por outro lado, destaca-se o painel chileno (Contreras et al., 2001 ; PNUD Chile, 2009). Esse painel não tem a configuração ideal por não apresentar medidas regulares, mas conseguiu estudar a transição e permanência na pobreza dos mesmos indivíduos com um intervalo de 5 anos e 10 anos.

Foi destacado que o SIPD foi concebido para responder a muitas demandas, por vezes concorrentes. Dito isso, uma demanda essencial para melhorar o aspecto longitudinal do painel SIPD foi atendida: a identificação única dos indivíduos a cada visita. É condição *sine qua non* para evoluir para métodos alternativos para buscar indivíduos, além dos que permanecem no mesmo domicílio e são encontrados a cada visita.

Uma questão a se levar em conta é, caso se decida por um foco ao menos parcial em indivíduos, como entrevistar os que se mudam na mesma cidade e/ou lidar com as migrações, que são muitas vezes fonte de viés para pesquisas sobre pobreza e mobilidade social. Novas tecnologias, tais como as pesquisas CATI (computer assisted telephone interviewing), podem auxiliar. Obviamente, isso não ocorre sem dificuldades, sobretudo porque se buscam pessoas que estão na base da pirâmide social. Em contraste, a Pesquisa de Avaliação do Programa Bolsa Família (AIBF) encontrou, na segunda rodada, mais de 70% dos entrevistados após 4 anos. Isso mostra que a construção de uma pesquisa longitudinal com pessoas de baixa renda é factível.

Contando com a identificação de indivíduos, para ir além no âmbito do SIPD/PNAD Contínua, é conveniente avaliar a possibilidade de entrevistar novamente esses domicílios, famílias e indivíduos (que podem ter constituído outras famílias, etc.) após um ou vários períodos com uma pesquisa específica ou uma nova bateria de trimestres após 1 ano, 5 anos, 10 anos... aproveitando a Amostra Mestra de setores do SIPD. Ter uma nova série de medidas é válido para controlar a oscilação de rendimentos domiciliares mês a mês, como destacado por Machado e Ribas (2008).

Uma outra direção seria usar a estrutura relacionada à POF, inserindo um aspecto longitudinal nas versões simplificadas (anuais). Além da ocupação e do rendimento, medidas de consumo são fortemente desejáveis para a compreensão da pobreza, inclusive porque são menos voláteis do que rendimentos. Em todo caso, mesmo sem mudar a estrutura transversal em um primeiro momento, seria interessante pensar em uma “preparação do terreno”, aderindo à identificação única dos indivíduos nos domicílios estudados pela POF.

Em paralelo, caso se inclua na PNAD Contínua um módulo de mobilidade transversal, no molde dos que foram introduzidos nas PNAD (1973, 1976, 1982, 1988, 1996) com destaque para mobilidade ocupacional, é interessante refletir sobre o horizonte temporal retrospectivo. A investigação nas PNAD abordou a ocupação do pai e o primeiro emprego. No caso da PME de abril 1996, referiu-se também à ocupação paterna e à ocupação dos entrevistados (com 20 anos ou mais de idade) em abril de 1991, ou seja, 5 anos antes. Usar a primeira ocupação replica a formulação usada em cada módulo das PNAD. Ao mesmo tempo, em relação a políticas específicas, parece interessante subscrever um (ou mais) horizontes de curto e médio termo fixos (1 ano, 5 anos, ...) e indagar sobre acesso a qualificação profissional, auxílios, etc. Esse horizonte de curto ou médio termo está mais alinhado com a prioridade de tentar medir impacto das políticas implementadas. Essa última estratégia não é, no entanto, isenta de complicadores, pois reporta-se retrospectivamente com maior exatidão eventos fundamentais (como o primeiro emprego). Mais uma vez, dados de painel seriam preferíveis.

Trazer elementos ricos sobre mobilidade, seja num suplemento aplicado em uma única entrevista, seja com a estrutura longitudinal (talvez contando com sub-amostras cobrindo especificamente as populações vulneráveis), ou pesquisa específica, trará insumos alinhados com as prioridades políticas e se constitui em alicerce para definir políticas para o crescimento equânime.



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBORNOZ, Facundo; MENÉNDEZ, Marta. **Analyzing Income Mobility and Inequality: The Case of Argentina during the 1990's**. Universidad Nacional de La Plata Paper. 2002. Disponível em: <<http://www.depeco.econo.unlp.edu.ar/semi/semi061202.pdf>>. Acesso em: maio de 2011.

AZEVEDO, Viviane; BOUILLON, César. Social mobility in Latin America: a review of existing evidence. **Research Department Working Papers**, n. 689, New York: Inter-American Development Bank, 2009.

BARROS, Aluísio et al. 2006. Corte de nascimentos de Pelotas, 2004: metodologia e descrição. **Rev Saúde Pública**, v. 40, n. 3, p. 402-13, 2006. Disponível em: <<http://www.scielosp.org/pdf/rsp/v40n3/07.pdf>>. Acesso em: maio de 2011.

BARROS, R. P.; CURY, S.; ULYSSEA, G. **A desigualdade de renda no Brasil encontra-se subestimada?: Uma análise comparativa com base na Pnad, na POF e nas Contas Nacionais**. TD 1263, Rio de Janeiro: IPEA, 2007. (Texto para Discursão, 1263).

BARROS, R. P.; MENDONÇA, R.; NERI, M. C. Duration of Spell of Poverty. In: Encontro Nacional de Estudos do Trabalho, 4, **Anais**, ABET, 1995.

BAULCH, Bob; HODDINOTT, John (Org.) 2000. **Economic Mobility and Poverty Dynamics in Developing Countries**. Frank Cass & Co. Ltd, 2000. Disponível em: <<http://books.google.com.br/books?id=qNyKNFJWU6AC&num=14&hl=pt-br>>. Acesso em: maio de 2011.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; CE-DEPLAR/UFMG. 2007. **Sumário Executivo - Avaliação do Impacto do Programa Bolsa Família**, 2007. Disponível em: <[http://www.mds.gov.br/backup/institucional/secretarias/secretaria-de-avaliacao-e-gestao-da-informacao-sagi/arquivo-sagi/pesquisas/resultados\\_de\\_pesquisas/sumario\\_executivo\\_aibf.pdf/view?searchterm=sum%C3%A1rio%20executivo%20aibf](http://www.mds.gov.br/backup/institucional/secretarias/secretaria-de-avaliacao-e-gestao-da-informacao-sagi/arquivo-sagi/pesquisas/resultados_de_pesquisas/sumario_executivo_aibf.pdf/view?searchterm=sum%C3%A1rio%20executivo%20aibf)>. Acesso em: maio de 2011.

BUCK, N.; ERMISCH, J.; JENKINS, S. **Choosing a longitudinal survey Design: the issues**. Paper ESRC Research Centre on Micro-Social Change, University of Essex, 1995. Disponível em: <[http://www.iser.essex.ac.uk/files/occasional\\_papers/pdf/op96-1.pdf](http://www.iser.essex.ac.uk/files/occasional_papers/pdf/op96-1.pdf)>. Acesso em maio de 2011.

BUENO, Milena Baptista et al. 2002. Duração da amamentação após a introdução de outro leite: seguimento de coorte de crianças nascidas em um hospital universitário em São Paulo. **Rev. bras. epidemiol.** [online]. v.5, n.2, p. 145-152 . Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1415-790X200200020002&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1415-790X200200020002&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em: maio de 2011.

CAILLAUX, Elisa. “Cor e mobilidade social no Brasil”. Estudos Afro-Asiáticos, n. 26. Rio de Janeiro: UCAM, 1994.

CONTRERAS, Dante et al. **Dinámica de la Pobreza y Movilidad Social: Chile 1996–2001**. Santiago: Departamento de Economía, University of Chile, 2004. Disponível em: <[http://www.bcn.cl/carpeta\\_temas\\_profundidad/temas\\_profundidad.2007-11-13.0283659577/documentos\\_pdf.2007-11-13.0655127334/archivos\\_pdf.2007-11-13.4643314898/archivo1/baja\\_archivo](http://www.bcn.cl/carpeta_temas_profundidad/temas_profundidad.2007-11-13.0283659577/documentos_pdf.2007-11-13.0655127334/archivos_pdf.2007-11-13.4643314898/archivo1/baja_archivo)>. Acesso em: maio de 2011.

CORSEUIL, C. H.; CARNEIRO, F. G. **Os impactos do salário mínimo sobre emprego e salários no Brasil: evidências a partir de dados longitudinais e séries temporais**. Rio de Janeiro: IPEA, 2001. (Texto para Discussão, n. 849).

DERCON, Stefan; SHAPIRO, J. 2007. **Moving On, Staying Behind, Getting Lost: Lessons on poverty mobility from longitudinal data**. GPRG-WPS-075, ESRC Global Poverty Research Group, 2007. Disponível em: <<http://economics.ouls.ox.ac.uk/12987/1/gprg-wps-075.pdf>>. Acesso em: maio de 2011.

DIGGLE, P.J. et al. **Analysis of Longitudinal Data**. Oxford: Oxford Univ. Press, 1994.

DUNCAN, Greg; JUSTER, Thomas; MORGAN, James. The role of panel studies in research on economic behavior. **Transportation Research**, v. 21, n. 4-5, pp. 249-263, 1987.

FERREIRA, Sergio; VELOSO, Fernando. “Intergenerational Mobility of Wages in Brazil”. **Brazilian Review of Econometrics**, v. 26, n. 2, p. 181-211, 2006.

FIRMO, Josélia Oliveira Araújo; UCHOA, Elizabeth; LIMA-COSTA, Maria Fernanda. 2004. Projeto Bambuí: fatores associados ao conhecimento da condição de hipertenso entre idosos. **Cad. Saúde Pública** [online]. v. 20, n. 2, pp. 512-521 . Disponível em: <[http://www.scielosp.org/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-311X2004000200019&lng=en&nrm=iso](http://www.scielosp.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X2004000200019&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: maio de 2011.

FREITAS, M. P. S. et. al. 2007. Amostra Mestra para o Sistema Integrado de Pesquisas Domiciliares. Rio de Janeiro: Diretoria de Pesquisas, IBGE, 2007. (Texto para Discussão, n. 23).

FREITAS, L. R. et al. 2008. Análise Exploratória de Dados Longitudinais: Comparações Transnacionais a Partir de Dados do Painel Domiciliar da Comunidade Européia. In: Simpósio Nacional de Probabilidade e Estatística, n. 18. **Anais**. Associação Brasileira de Estatística, 2008.

GONG, Xiaodong; VAN SOEST, Arthur; VILLAGOMEZ, Elizabeth. 2000. **Mobility in the Urban Labor Market: A Panel Data Analysis for Mexico**. (IZA Discussion Paper, n. 213). Disponível em: <<ftp://repec.iza.org/RePEc/Discussionpaper/dp213.pdf>>. Acesso em: maio de 2011.

GROVES, R. et al. **Survey Methodology**. 2nd Ed. Hoboken, New Jersey: John Wiley & Sons, Inc, 2009.

HASENBALG, Carlos. "Race and Socioeconomic Inequalities in Brazil". In: FONTAINE, P.M. (ed.) **Race, Class and Power in Brazil**. Los Angeles: CASS-UCLA, 1985.

HEADEY, B. Is There a Trade-Off Between Economic Efficiency and a Generous Welfare State? A Comparison of Best Cases of 'The Three Worlds of Welfare Capitalism'. **Journal of Social Indicators Research**, v. 50, n. 2, p. 115-157, 2000.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Sistema Integrado de Pesquisas Domiciliares - SIPD**. Rio de Janeiro: Diretoria de Pesquisas, IBGE, 2007. (Texto para Discussão, n. 24).

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Controle de emparelhamento na PME**. Documento interno. Coordenação de Trabalho e Rendimento/Diretoria de Pesquisas, Rio de Janeiro, 2009.

INTERNATIONAL FOOD POLICY RESEARCH INSTITUTE (IFPRI). **Estudo Revela: Crianças Beneficiárias do Programa Bolsa Família estão mais Saudáveis e Progridem na Escola**. Comunicado de imprensa, 2010. Disponível em: <<http://www.ifpri.org/sites/default/files/20100810pressrelpo.pdf>>. Acesso em: maio de 2011.

INDEC. **La nueva Encuesta Permanente de Hogares de Argentina**, 2003. Disponível em: <[http://www.indec.mecon.ar/nuevaweb/cuadros/4/Metodologia\\_EPHContinua.pdf](http://www.indec.mecon.ar/nuevaweb/cuadros/4/Metodologia_EPHContinua.pdf)>. Acesso em: maio de 2011.

JANNUZZI, Paulo. **Mobilidade Social no Brasil ao Final do Século XX**: uma avaliação dos efeitos da reestruturação produtiva. Rio de Janeiro: ENCE, 2004. (Texto para Discussão, n. 17).

LILA, M. F.; FREITAS, M. P. S. de. 2002. **Estimação de intervalos de confiança para estimadores de diferenças temporais na Pesquisa Mensal de Emprego**. Rio de Janeiro: Diretoria de Pesquisas. IBGE, 2002. (Textos para Discussão, n. 22).

LOPES, M. D. 2002. **Avaliação de desgaste de painéis em estudos longitudinais**: uma aplicação na Pesquisa Mensal de Emprego (PME/IBGE). Dissertação (Mestrado). Rio de Janeiro: ENCE, 2002.

MACHADO, Ana Flávia; RIBAS, Rafael Perez. **Mudanças no mercado de trabalho retiram famílias da pobreza? Determinantes domiciliares e agregados para a saída da pobreza nas regiões metropolitanas do Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 2008. (Textos para Discussão, n. 1336).

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). **Síntese do 1º Relatório contendo os Principais Resultados da Pesquisa de Avaliação de Impacto do Bolsa Família – 2ª Rodada – AIBF II**, 2010. Nota Técnica Número 110/2010/DA/SAGI/MDS. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/saladeimprensa/noticias/2010/agosto/arquivos/nt-110-2010-sintese-aibf-2a-rodada-educacao-e-saude-2.pdf>>. Acesso em: maio de 2011.

MENCHIK, Paul. 1993. Economic Status as a Determinant of Mortality Among Black and White Older Men: Does Poverty Kill? In: **Population Studies**, v. 47, N. 3. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/2175126>>. Acesso em: maio de 2011.

MUFFELS, R.; FOURARGE, D.; Dekker, R. 2000. **Longitudinal Poverty and Income Inequality A Comparative Panel Study for The Netherlands, Germany and the UK**. OSA-Working paper WP2000-6, 2000. Disponível em: <[http://mpr.ub.uni-muenchen.de/13298/1/MPRA\\_paper\\_13298.pdf](http://mpr.ub.uni-muenchen.de/13298/1/MPRA_paper_13298.pdf)>. Acesso em: maio de 2011.

OLIVEIRA, Ana Maria; MACHADO, Ana Flávia. 2000. Mobilidade ocupacional e rendimentos no Brasil metropolitano — 1991/96. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, v. 30, n.1. Rio de Janeiro: IPEA, 2000.

PASTORE, José. **Desigualdade e Mobilidade Social no Brasil**. São Paulo: T.A. Queiroz Editor, 1979.

PASTORE, José; SILVA, Nelson V. **Mobilidade Social no Brasil**. São Paulo: Makron, 2000.

PERO, Valéria. Mobilidade social no Rio de Janeiro. **Rio Estudos**, n. 91. Rio de Janeiro: Instituto Pereira Passos, 2003.

PINTO, Alexandre; NERI, Marcelo. “Mobilidade ocupacional e raça: origens, destinos e riscos dos afro-brasileiros”. **EPGE - Ensaios Econômicos**, n. 392. Rio de Janeiro: FGV, 2000.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). **Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2010: Actuar sobre el futuro: romper la transmisión intergeneracional de la desigualdad**. 1a. ed. San José, C.R.: PNUD, 2010.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). **Análisis Encuesta Panel Casen**. Paper Programa Equidad. 2009. Disponível em: <[http://www.pnud.cl/areas/ReduccionPobreza/links\\_archivos/Encuesta%20PANEL%20CASEN.pdf](http://www.pnud.cl/areas/ReduccionPobreza/links_archivos/Encuesta%20PANEL%20CASEN.pdf)>. Acesso em: maio de 2011.

RAZZAQUE, M. 2010. Microfinance and Poverty Reduction: Evidence from a Longitudinal Household Panel Database. **The Bangladesh Development Studies**, v. 23, n. 3. Disponível em: <<http://www.bids.org.bd/bds/33-3/02.pdf>>. Acesso em: maio de 2011.

REESE, K. 2006. **An analysis of the characteristics of multiple program participation using the survey of income and program participation (SIPP)**. U.S. Census Bureau. 2006. (Working Paper, 246). Disponível em: <<http://www.census.gov/sipp/workpapr/wp246.pdf>>. Acesso em: maio 2011.

RIBAS, R.P.; MACHADO, A. F. 2008. **A imputação da renda não-trabalho na pesquisa mensal de emprego (PME/IBGE) e seu proveito em análises dinâmicas de pobreza e desigualdade**. Rio de Janeiro: Ipea, 2008. (Texto para discussão, n. 1363).

RIBAS, R. P.; SOARES, S. S. D. **Sobre o Painel da Pesquisa Mensal de Emprego (PME) do IBGE**. Rio de Janeiro: IPEA, 2008. (Texto para Discussão, n. 1348).

RIBAS, R. P.; SOARES, S. S. D. O atrito nas pesquisas longitudinais: o caso da pesquisa mensal de emprego (PME/IBGE). **Estud. Econ.** [online]. v. 40, n. 1, p. 213-244, 2010.

SCALON, M. C. **Mobilidade Social no Brasil: padrões e tendências**. Rio de Janeiro: Revan-IUPERJ/UCAM, 1999.

SILVA, Nelson V. “Situação social da população negra”. In: VELLOSO, J. P. R.; ALBUQUERQUE, R. C. (Orgs.). **Pobreza e mobilidade social**. São Paulo: Nobel, 1993.

SOARES, S. S. D. **Volatilidade de renda e a cobertura do programa bolsa família**. Rio de Janeiro: Ipea, 2009. (Texto de Discussão, n. 1459). Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/TD\\_1459.PDF](http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/TD_1459.PDF)>. Acesso em: maio de 2011.

TAPAJÓS, L.; QUIROGA, J. (Orgs.). **Cadernos de estudos: desenvolvimento social em debate**, N. 13, Síntese das pesquisas de avaliação de programas sociais no MDS. Brasília: MDS, 2010.

TELLES, Edward. “Industrialização e desigualdade racial no emprego: o exemplo brasileiro”. **Estudos Afro-Asiáticos**, n. 26. Rio de Janeiro: UCAM, 1994.

UNSTATS. **Designing Household Survey Samples: Practical Guidelines**. 2005a. Disponível em: <<http://unstats.un.org/unsd/demographic/sources/surveys/Handbook23June05.pdf>>. Acesso em: maio de 2011.

UNSTATS. **Household sample surveys in developing and transition countries**. 2005b. Disponível em: <[http://unstats.un.org/unsd/hhsurveys/pdf/household\\_surveys.pdf](http://unstats.un.org/unsd/hhsurveys/pdf/household_surveys.pdf)>. Acesso em: maio de 2011.

## ANEXO

**TABELA A1: PAINEL CONTÍNUO VS. PAINEL ROTATIVO**

	Painel contínuo	Painel rotativo
Vantagens	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Menor custo</li> <li>- Melhor estudo da duração de estados (<i>spells</i>)</li> <li>- Duração suficiente para ter dados de antecedentes e consequências de eventos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Melhor representatividade da população corrente</li> <li>- Possibilidade de investigar impactos de atrito e condicionamento</li> <li>- Possibilidade de entrevistas mais frequentes</li> </ul>
Desvantagens	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Viés potencial de atrito e pequeno tamanho de subgrupos após atrito</li> <li>- Não cobre imigrantes na população</li> <li>- Mais sensível a cansaço do respondente</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Maior custo</li> <li>- Duração insuficiente para coletar informação de antecedentes e consequências de eventos</li> <li>- Menor número e amostra viesada para estudo da duração total [censura]</li> <li>- Dificuldade para mesclar dados de painéis diferentes</li> </ul>

# PESQUISA PAINEL DE MOBILIDADE OCUPACIONAL E ACESSO A PROGRAMAS SOCIAIS: ASPECTOS TEÓRICO-METODOLÓGICOS DA AVALIAÇÃO DA ESTRATÉGIA BRASILEIRA DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL

*Marco Antonio Carvalho Natalino*

## **INTRODUÇÃO**

As transformações recentes no campo das políticas sociais no Brasil instauraram uma nova ordem de demandas por parte tanto da esfera pública quanto dos atores diretamente envolvidos com a implantação de políticas para a temática. Nesse interim, as formas de definição e problematização da questão social entram em jogo, gerando múltiplas visões acerca da evolução recente dos índices de pobreza e desigualdade, bem como do papel desempenhado pelos programas sociais implementados nos últimos anos.

Com efeito, observa-se no contexto atual uma grande demanda por parte tanto da comunidade acadêmica quanto da comunidade de avaliadores de políticas públicas por dados periódicos acerca das condições de vida da população mais diretamente afetada pelas transformações acima aludidas. É nesse quadro que se insere, por exemplo, o projeto de reformulação das pesquisas domiciliares amostrais do IBGE e a construção de um Sistema Integrado de Pesquisas Domiciliares (SIPD), resultando na recente transformação da Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílios (PNAD) em uma pesquisa de caráter contínuo, visando à captação de variações sociodemográficas em um espaço mais curto de tempo para o todo da população nacional. É nesse quadro também que se insere a iniciativa do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome de realizar uma Pesquisa Painel de Mobilidade Ocupacional e Acesso a Programas Sociais (PPP), objeto do presente trabalho.

A Pesquisa Painel de Mobilidade Ocupacional e Acesso a Programas Sociais (PPP) objetiva levantar informações que auxiliem a caracterização da população em situação de pobreza, permitindo assim melhor avaliar as iniciativas voltadas para a inclusão social e produtiva da mesma. Trata-se de uma pesquisa domiciliar de painel longitudinal, com periodicidade quadrimestral e duração de três anos, que abrangerá uma amostra representativa de populações pobres em dois contextos particularmente relevantes para compreender as dinâmicas diversas que compõem o fenômeno da pobreza no Brasil: o Sudeste metropolitano e a região do Semiárido Brasileiro. A pesquisa visa, para além de uma caracterização sociodemográfica geral dessa população, acompanhar

a evolução de fatores ligados à pobreza e à sua superação, com foco nos aspectos ligados à volatilidade da renda, ao acesso a programas sociais e à inclusão no setor produtivo.

Para além desta introdução, este artigo se divide em outras três partes. Na próxima seção será analisado o contexto de transformação das políticas sociais brasileiras como pano de fundo para as novas – e mais qualificadas – demandas por pesquisas e informações periódicas a respeito das condições de vida da população nacional, discutindo o papel desempenhado por instituições estatais voltadas à coleta e análise de dados no atendimento a estas demandas. A seção seguinte especifica a análise ao caso da dinâmica da pobreza, apresentando de forma sintética o debate nacional e internacional a respeito de sua compreensão e mensuração que conformam as demandas de informação fidedigna e periódica advindas de atores estatais, acadêmicos e da sociedade civil, discutindo os limites de análises centradas em uma concepção estática de pobreza que desconsidere o efeito interativo entre situações de privação e contextos de vulnerabilidade e risco social. A seção final apresenta os principais aspectos da Pesquisa Painel de Mobilidade Ocupacional e Acesso a Programas Sociais (PPP), descrevendo seu desenho metodológico e analisando as contribuições que ela poderá aportar ao estudo da pobreza do Brasil, com foco na volatilidade de renda, no acesso a serviços públicos e na caracterização das múltiplas dimensões da privação material tal qual ela se manifesta no Brasil.

## **A AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS EM UM CONTEXTO DE EXPANSÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS**

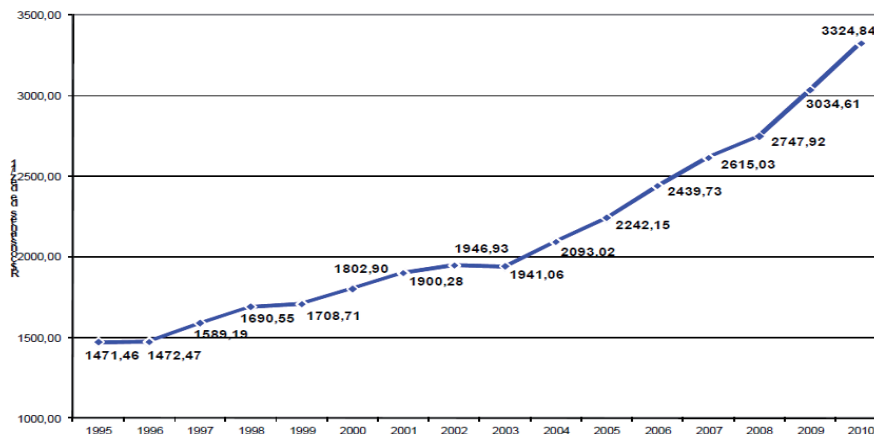
Desde a instauração do regime constitucional de 1988, o Brasil observa diversas alterações no escopo, na abrangência e nas formas de atuação do Estado, que se expande e se democratiza, tornando-se mais responsivo – ainda que de forma contraditória, sujeito a diversas “velocidades” e eventuais retrocessos – às demandas cidadãs. Neste bojo, grande atenção vem sendo dada à reorganização e vasta expansão da complexa malha jurídica, administrativa e financeira que estrutura a provisão de serviços e benefícios sociais no país. A expansão das políticas sociais no Brasil é um fenômeno sociohistórico que se, por um lado, corresponde à experiência internacional de países modernos periféricos ao longo do último século, assume características e dinâmicas próprias que o distingue e merece menção.

Se a extensão dos direitos sociais garantidos constitucionalmente no fim dos anos oitenta prospectivamente reflete uma dinâmica anterior em que a sociedade brasileira “incorpora o reconhecimento de determinadas contingências, riscos sociais e igualdades desejáveis, exigindo que o Estado e outros entes sociais assumam a responsabilidade por sua defesa e proteção” (Ipea, 2012), prospectivamente ela gera uma agenda programática na área social que estabeleceu as bases da evolução posterior. Em que pese a crítica ao Estado Social e a relativização da função redistributiva do Estado, muito presente no debate político dos anos noventa em toda a América Lati-



na, o governo federal brasileiro observa expansão nos seus gastos sociais no período. O arrefecimento da crítica ao Estado Social e a transição partidária ocorrida há doze anos, por sua vez, levou ao comando do executivo uma coalização que, ainda que

**GRÁFICO 1: EVOLUÇÃO DO GASTO SOCIAL FEDERAL PER CAPITA (1995-2010)**



Fonte: Ipea (2012)

ideologicamente diversa, implementou, consolidou e ampliou um rol de políticas de cunho redistributivista, o que se reverteu numa aceleração do processo de expansão do gasto social federal, que era de 11,24% do PIB em 1995 e chegou em 2011 a 16,23% do PIB. Considerando-se a expansão econômica no período, tem-se uma situação de aumento do gasto social federal per capita de 126% entre 1995 e 2010 (gráfico 1).

Este aumento de gastos é acompanhado por um aumento na cobertura e no escopo das políticas sociais existentes – incluindo políticas previdenciárias, de proteção ao emprego, de educação, de saúde, e, muito particularmente, de assistência social e transferência de renda – ampliando-se a estrutura administrativa, o arcabouço jurídico e o leque de programas, ações, atividades e benefícios sociais disponibilizados à população. Esta maior complexidade da atuação governamental é, em grande medida, resultado da própria alteração no quadro social brasileiro, por sua vez condicionado pelos resultados das políticas públicas implementadas no período. A melhoria em indicadores sociais vitais como mortalidade infantil, escolaridade e renda – para citar apenas o consagrado tripé de mensuração do desenvolvimento humano (UNDP, 2013) – altera as demandas por serviços públicos e a lógica de atuação dos programas voltados para a contínua melhoria das condições de vida das populações pobres e em risco social.

O caso da mortalidade infantil é paradigmático: o tipo de ação de saúde necessária à redução da mortalidade infantil se altera à medida que as causas de mais fácil tratamento (e.g. diarreia) se tornam cada vez menos representativas do quadro geral (ver Sardinha, 2014). Como consequência, tornam-se mais relevantes ações que necessitam de aportes de recursos maiores e de mais complexa operacionalização para a manutenção da tendência de queda do índice. Para além da alteração no tipo de ação demandada para resolver o problema social alvo do programa público, altera-se também a dispersão territorial e as características sociais da população demandante. Em resumo, quanto mais determinada ação pública atinge uma cobertura próxima aos 100%, mais difícil é ampliar a sua cobertura. Assim, por exemplo, quanto mais as taxas de frequência escolar aumentam, mais representativo do público demandante ainda não coberto se tornam povos indígenas e pessoas com deficiência, para os quais se faz necessário a elaboração de políticas que - na busca da universalização do acesso à política social - atendam de forma focalizada às especificidades destes segmentos. As repercussões deste movimento geral sobre as demandas de conhecimento e avaliação de políticas faz com que tornem-se insuficientes estudos de caráter genérico e pouco aprofundado, sendo necessária a aplicação de métodos mais sensíveis à captação de fenômenos específicos e multifacetados.

Complexificando o cenário, a expansão das políticas sociais vem acompanhada de um processo, ainda incipiente e por vezes contraditório, de organização sistêmica de diversas políticas setoriais (Abrucio et al., 2010), de criação de agendas transversais que buscam atender às diversas interconexões entre as ações de cada setor na vida de populações particularmente vulneráveis (Natalino, 2009), e de atuação intersetorial, combinando com maior ou menor sucesso ações de diversos órgãos e entes federados (Cavalcante, 2012). A ação interativa entre diversos programas sociais, sejam eles participantes ou não de um mesmo “plano” governamental, ao que se acresce o caráter multidimensional de determinados programas de larga escala como o Bolsa Família, representa elevado desafio à avaliação destes programas, tornando-se cada vez mais insuficiente para dar conta da realidade das políticas públicas a realização de pesquisas avaliativas pontuais e setorializadas. No jargão da avaliação de programas, poder-se-ia dizer que a população brasileira, e particularmente a de menor renda, é objeto de múltiplos “tratamentos” simultaneamente, observando-se ainda diferenças significativas nas formas de implementação de cada um destes tratamentos no território nacional e efeitos agregados pela oferta conjunta de dois ou mais programas. Assim, retomando o exemplo da mortalidade infantil, estudo recente (Rasella et al., 2013) demonstra os efeitos complementares e interativos dos Programas Bolsa Família e Saúde da Família na redução da mortalidade infantil no Brasil. Enquanto o último é um programa estruturante da atenção básica à saúde, com especial atenção às populações de menor renda, o primeiro é um programa de transferência de renda organizado fundamentalmente a partir das instituições públicas municipais de assistência social. Entretanto, por exigir condicionalidades específicas de saúde da gestante e da primeira infância, por sua larga capacidade de organizar a demanda e a oferta de serviços so-

cioassistenciais outros em localidades relativamente remotas e pouco atendidas por serviços estatais e, crucialmente, por sua capacidade de garantir um mínimo de renda para famílias cuja situação de vulnerabilidade e volatilidade monetárias as colocam amiúde em situação de extrema insegurança alimentar, nutricional, de moradia e de acesso a bens necessários à saúde da mãe e do recém-nascido, o Bolsa Família é fator fundamental no atual desenho da política brasileira de prevenção à mortalidade infantil.

De forma análoga, se tornam insuficientes as diversas pesquisas domiciliares sob responsabilidade dos órgãos de estatística nacional e estaduais, que se veem compelidos a ampliar o escopo de suas pesquisas, sua periodicidade, bem como a celerizar os processos envolvidos na divulgação das informações, que se tornam cada vez mais essenciais ao fazer da política pública e ao debate informado sobre os diversos temas ligados à questão social<sup>1</sup>. Como resposta às demandas, estes institutos vêm se apropriando das novas tecnologias da informação e ampliando seus quadros. O alto grau de institucionalidade e profissionalização da burocracia destes órgãos no Brasil, entre os quais se destacam o IBGE e o Ipea, colaboraram para que o processo de expansão se dê de forma organizada; ainda assim, a demanda de conhecimento qualificado supera a capacidade de oferta destas instituições. De forma congruente com esta realidade, os próprios órgãos governamentais responsáveis pela execução das políticas vêm criando e ampliando setores responsáveis pela coleta e análise de informações primárias, bem como pelo processamento e contínuo monitoramento de dados secundários, muitas vezes provenientes de registros administrativos.

Todos estes elementos compõem o atual cenário da avaliação de políticas sociais no Brasil. Este movimento combinado tem gerado uma alteração no tradicional quadro de carência de estudos avaliativos e de uso de dados e indicadores como instrumentos de gestão pública. Para Vaitsman e Paes-Sousa (apud Bichir, 2013), este movimento se insere no processo mais amplo de profissionalização da administração pública brasileira; não obstante concordemos com este diagnóstico, argumenta-se aqui que, ao menos no que se refere às políticas sociais, tal alteração é fortemente condicionada por uma dinâmica endógena à própria expansão das mesmas

## **A DINÂMICA DA POBREZA E SUA AVALIAÇÃO**

É nesse contexto de expansão das políticas sociais e de aumento e alteração qualitativa das demandas por informação e estudos avaliativos que se insere a criação e o fortalecimento institucional de uma Secretaria de Avaliação e Gestão de Informação (SAGI) no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), principal responsável pelas políticas de combate à pobreza e à desigualdade do governo federal. Com a redução substancial na pobreza monetária e em diversas outras dimensões nos últimos anos (ver Cambraia et al., 2013, bem como Fruttero e Calva, nesta publicação), alteram-se também as demandas por políticas de combate à pobreza. Estas se ampliam no sentido de abarcar, no caso do atual plano governamental para a área

---

<sup>1</sup> O exemplo já citado da PNAD é exemplar nesse sentido. Mesmo antes da organização da PNAD contínua, a pesquisa já se ampliava para abarcar novos temas de forma anual (e.g. uso de internet) ou eventual (por meio de suplementos vários).

(Plano Brasil Sem Miséria), o acesso a serviços públicos e a oportunidades de inclusão produtiva. Ao mesmo tempo, amplia-se a cobertura das políticas de transferência de renda, buscando atender aos segmentos populacionais ainda excluídos do programa.

Ambos os movimentos obedecem à lógica acima descrita, por meio da qual se expande a necessidade de informações detalhadas, abrangentes e periódicas que permitam a avaliação deste fenômeno em suas múltiplas dimensões e facetas, abrangendo outros elementos para além da renda – sem nunca desprezá-lo –, melhor compreendendo suas interconexões e dinâmicas temporais. Partindo da máxima de que o que mensuramos afeta o que fazemos – muito difundida na sociologia do conhecimento desde os primórdios do século passado, e que ganhou novo impulso com a publicação do Relatório da Comissão de Mensuração de Performance Econômica e Progresso Social (Stiglitz, Sen e Fitoussi, 2010) – é possível afirmar que as informações hoje disponíveis sobre as populações em situação de pobreza, ainda que muito mais abrangentes do que em décadas passadas, já são insuficientes para dar respostas às demandas de conhecimento por parte das comunidades acadêmica e de avaliadores de políticas públicas, dos gestores governamentais e da sociedade civil organizada.

Em consonância com esta mudança no caráter do fenômeno da pobreza tal qual se apresenta no Brasil, a ação do Governo Federal (e os diagnósticos elaborados pela SAGI) se volta para as múltiplas facetas da pobreza. No campo das ações públicas existentes, a Bolsa Verde, para citar um exemplo, indica uma iniciativa com foco em um público muito específico, com carências e oportunidades muito diversas das observadas entre pobres de áreas urbanas, e cujo foco não se restringe à resolução do problema da pobreza, buscando integrar desenvolvimento humano e sustentabilidade ambiental de povos que tradicionalmente viveram às margens da sociedade nacional. O exemplo é pertinente para indicar os desafios da avaliação de programas neste novo contexto: torna-se imperativo compreender o caráter multifacetado da pobreza no território nacional: urbana e rural, infantil, feminina e negra, sujeita a diversos tipos de violências e violações de direitos civis e sociais, com gradações e composições diversas no que se refere ao acesso a serviços públicos, às oportunidades de inclusão social, econômica e cultural, às vulnerabilidades habitacionais e alimentares. Neste complexo mosaico, o desafio é gerar informações e diagnósticos que permitam a elaboração racional e informada de soluções diferenciadas para cada uma destas diversas facetas, compreendendo em maior profundidade as especificidades de cada contexto nos quais se observam as condições e os modos de vida das pessoas que vivem em situação de privação e vulnerabilidade. Assim, faz-se particularmente relevante ao aprimoramento das políticas públicas de desenvolvimento social hoje a descrição e análise acurada e dinâmica da diversidade de situações que compõem o fenômeno da pobreza no Brasil..

Um dos principais elementos a se considerar nesta análise é a dimensão temporal, consagrada na literatura especializada por meio da distinção entre “pobreza crônica”

e “pobreza transitória”. A pobreza crônica é resultante de um déficit estrutural de capitais (econômico, social, cultural, físico), enquanto a pobreza transitória é resultante de choques ou de flutuações conjunturais que não refletem o padrão de vida dos indivíduos e das famílias (Feres e Villatoro, 2012). Esta volatilidade não é bem captada por meio de “fotografias” estáticas obtidas via pesquisas pontuais ou via o recurso a estudos transversais realizados ano a ano, gerando limitações à compreensão da pobreza.

Ainda no que se refere aos limites das abordagens tradicionais da pobreza, cabe notar que medir pobreza via renda significa imputar uma função indireta de utilidade via agregação de rendas diretas (e.g. trabalho) e indiretas (bens e serviços oferecidos pelo Estado) (Thorbecke, 2005). A sua pertinência para a medição da pobreza depende da existência de um mercado para os bens considerados essenciais e de uma suposta operação perfeita do mercado, o que pode ser prejudicado pela distância, inexistência ou desconhecimento por parte da população, bem como por barreiras geradas por preconceitos e barreiras culturais e educacionais para que o acesso ao bem se dê de forma adequada. Enquanto em países onde largas parcelas da população se encontram em situação de pobreza a sua mensuração pela métrica monetária pode induzir a implementação de políticas com efeitos extremamente positivos para o enfrentamento do problema – e este segue sendo o caso do Brasil –, na medida em que estes mesmos países atingem índices menores de pobreza monetária, mais complexas e multifacetadas tornam-se as situações de pobreza que permanecem como desafios.

Para além das falhas de mercado, é uma inferência amplamente refutada a suposição de que a alocação dos recursos por parte das famílias é perfeita e tem por objetivo primário, acima de quaisquer outros, satisfazer as necessidades básicas mínimas definidas por outrem (como, por exemplo, o pesquisador ou a agência que criam os indicadores de pobreza). Isso se dá tanto por valores, preferências, obrigações e interditos culturalmente condicionados quanto por alocações “imperfeitas” intrafamiliares a partir de desigualdades etárias e de gênero, para além de situações específicas ligadas à drogadição e outras dependências. Assim, a compreensão mais profunda de fenômenos ligados a privações materiais graves não pode se abster de ir para além da análise das condições de vida, abarcando também os modos de vida nos quais a privação é vivida pelas pessoas em seu cotidiano. Isto é particularmente relevante no que se refere aos estudos avaliativos que visam informar a ação governamental, haja vista o risco de, ao inferir e imputar preferências aos pobres que estes eventualmente não reconheçam, a política não alcance os resultados esperados.

Um elemento particularmente relevante para a compreensão das ações econômicas dos muito pobres e que merece menção é a aversão ao risco. Ela deriva diretamente da falta de capital – não há espaço para assumir riscos, de forma que se opta por alocações aparentemente ineficientes de tempo e recursos dada a possibilidade de se entrar em situações severas de pobreza nutricional, por exemplo. Assim, é conhecida

a preferência de pequenos produtores agrícolas por culturas com menor produtividade, mas também menor risco (Thorbecke, 2005). Esta falta de capital tem, portanto, efeitos profundos, e a inter-relação entre pobreza crônica e risco é uma variável fundamental para o entendimento dinâmico das privações. A pobreza crônica pode, de fato, refletir estratégias de aversão ao risco – *stay poor to stay secure* (Wood, 2003). Para Dercon (2005):

Há cada vez mais evidências de que riscos não-segurados aumentam a pobreza, por meio de respostas comportamentais *ex ante*, afetando a escolha de atividades, bens, recursos e tecnologias, bem como por meio dos efeitos persistentes e possivelmente permanentes de choques transitórios sobre a posse de diversos tipos de ativos.

Há que se reconhecer, portanto, que a vida em situação de pobreza é uma vida arriscada. No que se refere às políticas públicas, este reconhecimento está intimamente ligado à consolidação da seguridade social como um componente fundante das sociedades industriais no pós-guerra (Esping-Andersen, 1990). Nos casos em que o sistema de seguridade social é insuficiente e/ou não cobre largas parcelas da população nacional, observa-se uma maior aversão ao risco por parte dos pobres – inclusive no que se refere a riscos políticos (cf. Singer, 2009). Em síntese, esquemas de seguridade social, para além da redução na pobreza, reduzem de forma muito intensa a vulnerabilidade, que pode ser entendida como a *“incerteza de fluxos de renda futuros e a conseqüente perda de bem estar causada por esta incerteza”* (Thorbecke, 2005).

Por fim, cabe apontar brevemente para o amplo debate a respeito da multidimensionalidade da pobreza, observando a complementariedade entre as diversas manifestações da privação em sua relação com a vulnerabilidade e a variável tempo. A vulnerabilidade a choques é amplificada à medida em que se é pobre em diversas dimensões. Por exemplo, a desnutrição gera problemas de saúde e cognitivos, aumentando a vulnerabilidade futura. Choques transitórios podem, portanto, gerar armadilhas de pobreza permanentes, borrando parcialmente a distinção entre pobreza crônica e transitória. Além disso, certas dimensões (e.g. educação) são mais custosas em tempo para serem adquiridas via aumento de renda do que outras (alimentos, habitação). Assim, alguém pode ser ao mesmo tempo mais pobre hoje e menos propenso a ser pobre no futuro. No que se refere aos estudos avaliativos, a complexa interação entre estas variáveis é mais um elemento a ser considerado, observado, mensurado e monitorado, o que não se faz possível com base no atual rol de pesquisas disponíveis.

## PESQUISAS LONGITUDINAIS E O CASO DA PESQUISA PAINEL DE MOBILIDADE OCUPACIONAL E ACESSO A PROGRAMAS SOCIAIS (PPP)

Como indicam Dercon e Shapiro (2009), a abordagem padrão para a investigação das correlações e causas da pobreza parte de uma análise da dinâmica da mesma, o que pressupõe alguma espécie de avaliação diacrônica do fenômeno. Isto se dá por

algumas razões, entre as quais cabe destacar que: (i) a situação dos indivíduos mudam ao longo do tempo; (ii) a identificação da natureza temporal da pobreza é elemento fundamental para a definição de prioridades, para o desenho de políticas apropriadas para cada grupo e para o monitoramento das metas estabelecidas; e (iii) os estudos longitudinais permitem analisar a validade das medidas de padrão de vida a partir do critério monetário (cf. Feres e Villatoro, 2011, p.40).

Assim, a extensa lista de variáveis dinamicamente inter-relacionadas na composição do fenômeno da pobreza exige o recurso a desenhos de pesquisa mais sofisticados do que os hora existentes no Brasil. Na literatura especializada, especial enfoque é dado aos ganhos de conhecimento gerados pela realização de estudos de tipo painel longitudinal. Estudos longitudinais são investigações nas quais determinadas variáveis são observadas repetidamente na mesma amostra ao longo do tempo. Nos últimos anos observa-se um aumento no reconhecimento e na apreciação de estudos longitudinais - particularmente de tipo painel - por parte tanto da academia quanto de governos e do setor privado (Lynn, 2009), haja vista as vantagens analíticas desse tipo de desenho de pesquisa sobre investigações do tipo transversal (*cross-sectional*).

Particularmente, o campo da avaliação de políticas públicas encontra nos estudos longitudinais uma ferramenta metodologicamente poderosa capaz de gerar informações periódicas a respeito de determinado programa (ou conjunto de programas) que se deseja avaliar de forma contínua, permitindo a observação célere e amíúde de indicadores vitais ao acompanhamento da política implementada, inclusive no que se refere à interação complexa de diversos programas e ações para o alcance de determinado objetivo socialmente desejável. Nesse sentido, as pesquisas longitudinais permitem certa aproximação entre desenhos de avaliação clássicos (de tipo *ex ante* e *ex post*) da lógica do monitoramento de programas, baseada no acompanhamento contínuo das atividades executadas. Por outro lado, seu alto custo implica que nem todos os programas podem ser objeto desse tipo de investigação, que se torna mais atraente na medida em que ele consegue abarcar diversos aspectos correlacionados da vida dos indivíduos entrevistados - e, portanto, permitir a avaliação conjunta de um número elevado de ações públicas. De fato, observa-se o aumento recente no número de países tanto do Atlântico Norte quanto de diversas regiões do Sul global que organizam pesquisas longitudinais de tipo painel para o acompanhamento das condições de vida da população, com foco na captação de flutuações de renda e de outras dimensões relacionadas à pobreza, bem como de alterações no acesso, na qualidade e no impacto de diversos programas e benefícios sociais voltados a esse estrato populacional. Congruentemente, à estratégia brasileira de enfrentamento da pobreza extrema (Plano Brasil Sem Miséria) se acoplou a realização de um estudo longitudinal que visa avaliar seus resultados, bem como fornecer subsídios trimestrais à avaliação e aprimoramento das ações públicas voltadas para a população mais pobre.

---

<sup>2</sup> Maiores informações a respeito da pesquisa podem ser obtidas em estudo técnico elaborado no âmbito da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação do MDS (Bichir, 2013).

A Pesquisa Paineis de Mobilidade Ocupacional e Acesso a Programas Sociais (PPP) objetiva levantar informações que auxiliem a caracterização da população em situação de pobreza, permitindo assim melhor avaliar as iniciativas voltadas para a inclusão social e produtiva da mesma. Trata-se de uma pesquisa domiciliar de painéis longitudinal, com periodicidade quadrimestral e duração de três anos, que abrangerá uma amostra representativa de domicílios com renda per capita de até R\$140,00<sup>2</sup>.

A amostra toma por base os dados primários do Censo Demográfico 2010, de forma a evitar problemas de cobertura e sub-registro eventualmente observados em cadastros administrativos de programas sociais tais como o Cadastro Único. O período passado entre a coleta dos dados do censo e a montagem do painel implica que diversos domicílios amostrados não possuem mais o perfil de renda alvo da pesquisa. Assim, torna-se necessário o recadastramento de domicílios e informações relevantes para a composição do conjunto de famílias que serão acompanhadas. O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) compõe o comitê de acompanhamento da pesquisa e foi o responsável pela elaboração do plano amostral.

A amostra selecionada é representativa de dois contextos particularmente distintos e significativos da pobreza brasileira tal qual ela se apresenta hoje: o Sudeste Metropolitano e a região do Semiárido. A seleção dos contextos leva em conta a distinção teórica e metodológica entre, por um lado, uma pobreza do tipo tradicional, associada a formações econômicas baseadas na subsistência, na pequena propriedade familiar e no baixo grau de dinamismo socioeconômico, e, por outro, uma pobreza tipicamente urbana, moderna e periférica, associada a formações econômicas dinâmicas, excludentes, com elevado grau de trabalho precário e subemprego, baseada na habitação com baixo grau de infraestrutura. Em ambos os contextos, observa-se um inaceitável nível de acesso a serviços públicos básicos ao exercício da cidadania; porém, tal precariedade reveste-se em arranjos sociopolíticos bastante diversos e geradores de oportunidades igualmente díspares à população pobre.

O primeiro ano da pesquisa já foi contratado e o cronograma prevê que a primeira coleta de campo se iniciará em março de 2015. A partir desta data, a cada quatro meses uma nova coleta de dados será realizada por meio da aplicação de questionários em meio eletrônico, reduzindo os problemas de consistência associados a questionários em papel. Os dados coletados serão transmitidos por rede segura a um servidor que disponibilizará os dados parciais online. Após a finalização de cada coleta, os dados consolidados serão analisados e condensados em um relatório, ao qual será dada publicidade. Seguindo a política de transparência das pesquisas avaliativas do MDS (Pinto et al., 2013), os próprios bancos de dados serão disponibilizados para toda a população no sítio da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação.



A pesquisa visa, para além de uma caracterização sociodemográfica geral dessa população, acompanhar a evolução de fatores ligados à pobreza e à sua superação, com foco nos aspectos ligados à volatilidade da renda, ao acesso a programas sociais e à qualificação e inclusão no setor produtivo. Os focos coadunam-se com a estratégia do governo federal para o enfrentamento do problema e, portanto, visam avaliar em maior profundidade a eficácia das ações implementadas para o alcance de seus objetivos, permitindo o monitoramento das diversas iniciativas públicas federais, estaduais, municipais e não governamentais de forma interativa. Cabe notar que possíveis alterações e aprimoramentos no conteúdo dos programas que compõem o Plano poderão ser incorporadas à pesquisa, que, dado seu caráter quadrimestral, poderá incorporar com celeridade questões ou mesmo módulos que atendam às demandas de informação advindas de redesenhos nos programas. Ademais, os três eixos (renda, inclusão produtiva e acesso a serviços) abarcam e conceitualizam de forma adequada preocupações e variáveis de perene interesse dos investigadores da área, tais como a composição da renda domiciliar e sua volatilidade, a relação da escolaridade e da conclusão de cursos de qualificação profissional com a inclusão no mundo do trabalho, bem como a demanda, o acesso e a satisfação da população com serviços públicos essenciais.

À complexidade operacional inerente à realização de pesquisas de painel longitudinal em países em desenvolvimento – complexidade revelada particularmente pelas elevadas taxas de atrito e perda amostral observadas em pesquisas similares realizadas na América Latina – soma-se a complexidade analítica da análise de dados provenientes de painel longitudinal que pretendem abarcar e correlacionar diversas variáveis relevantes à compreensão do fenômeno da pobreza de forma dinâmica e multidimensional. Assim, cabe notar que os focos da pesquisa também coadunam-se com a análise dinâmica da pobreza em suas múltiplas facetas, em conformidade com a análise empreendida nas seções anteriores.

O conteúdo do questionário da pesquisa, que será pré-testado no começo de 2015, se divide em diversos temas e blocos. Para além disso, ele possui uma parte fixa, que será aplicada quadrimestralmente, e outra variável. A parte variável do questionário se assemelha aos “suplementos” de pesquisas domiciliares, mas se distingue por ser constitutivo da estratégia central de pesquisa. Uma vez estabelecida a caracterização da população do painel em diversos temas como moradia, convivialidade familiar, renda, trabalho, saúde, educação, acesso a serviços públicos e benefícios sociais, endividamento, choques, qualificação profissional e inclusão produtiva, entre outros tópicos abordados no questionário fixo, a pesquisa aprofundará o rol de perguntas sobre cada um destes temas e outros. Assim, prevê-se a realização de blocos variáveis específicos sobre assistência social, capital social e redes de relações e auxílio, mobilidade sociocupacional, migração, arranjos produtivos familiares, violência, segurança alimentar e outros assuntos.

Em síntese, a realização da Pesquisa Painel de Mobilidade Ocupacional e Acesso a Programas Sociais (PPP) representa um avanço importante na qualidade da informação disponível aos atores engajados no estudo, na avaliação e no enfrentamento da pobreza tal qual ela se apresenta no Brasil hodierno, permitindo uma análise dinâmica e multifacetada da privação material e das diversas situações de vulnerabilidade social enfrentadas pela população pobre. O desenho metodológico de tipo painel longitudinal constitui claro avanço à análise de tipo transversal, e o foco amostral na população de baixa renda garante uma maior representatividade deste universo do que pesquisas que buscam representar o todo da população. Do ponto de vista analítico, a construção de um questionário especificamente voltado para este segmento significa uma maior adequação linguística e um maior aprofundamento nos temas afeitos ao fenômeno em análise. Somando-se vantagens teóricas e metodológicas, entende-se que a Pesquisa Painel de Mobilidade Ocupacional e Acesso a Programas Sociais (PPP) insere-se no novo quadro de demandas por estudos avaliativos periódicos e em profundidade, trazendo respostas aos novos desafios que se colocam às políticas sociais e compondo elemento importante da estratégia brasileira de enfrentamento à pobreza.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRÃO, Jorge et al. **Gasto Social Federal**: prioridade macroeconômica no período 1995-2010. Nota Técnica n. 9. Ipea, 2012.

ABRUCIO, F. L. ; FRANZESE, C. ; SANO, Hironobu . Coordenação e Cooperação no Federalismo Brasileiro: avanços e desafios. In: CUNHA, Alexandre dos Santos; MEDEIROS, Bernardo Abreu de; AQUINO, Luseni Cordeiro de. (Org.). **Estado Instituições e Democracia**: República. BRASÍLIA: IPEA, 2010, v. 1, p. 177-212.

BICHIR, Renata. **PPP - Pesquisa Painel Longitudinal de Acompanhamento das Condições de Vida e Acesso a Programas Sociais pela População em Situação de Pobreza**: fundamentos, concepção e desenho. ETEC n. 02/2013. SAGI/MDS, 2013.

CALDEIRA, Antonio Prates et al. Evolução da mortalidade infantil por causas evitáveis, Belo Horizonte, 1984-1998. **Revista de Saúde Pública**, São Paulo, v. 39. 2005.

CAMBRAIA, Alexander et al. **Análise de indicadores sintéticos de mensuração da pobreza e sua operacionalização nas políticas públicas**. No prelo.

CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa. Programas de Transferência de Renda Condição na América Latina. In: **RSP**, vol. 62, n.2. 2012.

ESPING ANDERSEN, Gosta. **The Three Worlds of Welfare Capitalism**. Princeton, Princeton University Press, 1990.

FERES, Juan Carlos e VILLATORO, Pablo. **La viabilidad de erradicar la pobreza**: Un examen conceptual y metodológico. Série Estudios Estadísticos y Prospectivos, n. 78. CEPAL. Santiago, 2012.

DERCON, Stefan e SHAPIRO, Joseph. **Moving On, Staying Behind, Getting Lost**: Lessons on poverty mobility from longitudinal data. Global Poverty Research Group. GPRG-WPS-075. ESRC, 2007.

NATALINO, Marco Antonio . Avanços e Desafios da Transversalidade nas Políticas Públicas Federais Voltadas para Minorias. In: José Celso Cardoso Jr.. (Org.). **Brasil em Desenvolvimento: Estado, Planejamento e Políticas Públicas**. Brasília: Ipea, 2009, v. 3, p. 779-798.

PINTO, Alexandro et al. **Pesquisas de Avaliação e Estudos Avaliativos para o Plano Brasil Sem Miséria e Programas do MDS Balanço de 2011 a maio de 2013 e Agenda 2013 a 2014**. ETEC nº 09/2013. SAGI/MDS, 2013.

RASELLA, Davide et al. Effect of a conditional cash transfer programme on childhood mortality: a nationwide analysis of Brazilian municipalities. **The Lancet**, Volume 382, Issue 9886, Pages 57 - 64, 6 July 2013

RIBEIRO, José Aparecido et al. **Gasto Social Federal: uma análise da execução orçamentária de 2011**. Nota Técnica n. 14. Ipea, 2012

SARDINHA, Luciana Monteiro Vasconcelos. **Mortalidade Infantil e fatores associados à atenção à saúde: estudo caso-controle no Distrito Federal (2007-2010)**. Tese de Doutorado. Universidade de Brasília, Faculdade de Medicina, 2014.

SINGER, André. Raízes sociais e ideológicas do lulismo. **Novos Estudos CEBRAP**, n.85. São Paulo, 2009.

STIGLITZ, Joseph et al. **Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress**. França, 2010. Disponível em [http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/documents/rapport\\_anglais.pdf](http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/documents/rapport_anglais.pdf)

UNDP. **Human Development Report 2013**. UNDP, ONU, 2013. Disponível em <http://hdr.undp.org/>

THORBECKE, Erik. **Multi-dimensional Poverty: Conceptual and Measurement Issues**. Conference Paper. IPC/PNUD, 2005. Disponível em [http://www.ipc-undp.org/md-poverty/papers/Thorbecke\\_.pdf](http://www.ipc-undp.org/md-poverty/papers/Thorbecke_.pdf)

# MEDIÇÃO MULTIDIMENSIONAL DA POBREZA: UMA FERRAMENTA PODEROSA PARA A MITIGAÇÃO DA POBREZA NA AMÉRICA LATINA

*O método Alkire Foster de medição multidimensional da pobreza – metodologia e aplicações atuais*  
Sabina Alkire e Joanne Tomkinson

## INTRODUÇÃO

Medir a pobreza pela renda é uma ferramenta útil para os formadores de políticas públicas responsáveis pela mitigação, redução ou eliminação da pobreza. Apesar de não haver dúvidas quanto à sua importância, estas medições unidimensionais deixam a desejar. Não é um indicador – como a renda – que consegue captar a pluralidade de aspectos que constituem a pobreza ou o bem-estar. Até mesmo os pobres se referem à sua vivência na pobreza como sendo multidimensional. Eles citam, por exemplo, a deficiência na escolaridade, saúde, habitação, promoção, emprego, segurança e outros, não havendo diferenças na medição em âmbito nacional em um país específico como o Brasil ou em nível global.

Por conseguinte, um número cada vez maior de formadores de políticas públicas na América Latina (e outros) está utilizando medições multidimensionais nacionais no intuito de aprimorar o plano de políticas, atingir os beneficiários com mais eficácia, além de monitorar e avaliar as intervenções. O método Alkire Foster (AF) representa uma metodologia líder nesse campo. Este texto erige a utilidade do método como ferramenta de redução de pobreza ao examinar suas propriedades e vantagens bem como as aplicações de políticas nacionais e internacionais do método, as quais comprovam seu potencial como ferramenta de construção de medições de pobreza multidimensionais específicas para o contexto subnacional, nacional e global.

Dentre as aplicações atuais do método AF estão as medições nacional, regional e internacional de pobreza, utilizando dimensões e indicadores adaptados para o contexto específico. O método é utilizado na elaboração do Índice de Pobreza Multidimensional (Multidimensional Poverty Index – MPI, na sigla em inglês), apresentado todos os anos no Relatório de Desenvolvimento Humano do PNUD. O método também foi empregado pelos governos do México, Colômbia e Butão, por exemplo, para elaborar medições de pobreza multidimensionais que auxiliam na definição de políticas sociais e/ou orientam os programas de combate à pobreza. As atividades também estão muito avançadas em El Salvador e na China (conforme os detalhes apresentados adiante) no desenvolvimento de medições de pobreza multidimensional específicas do contexto. Além disso, diversos países da América Latina, entre eles Equador, Chile, Uruguai e as Ilhas Orientais do Caribe, também estão no processo de desenvolvimento de medições

que consigam captar a pluralidade de dimensões da pobreza. Este texto apresenta um panorama das aplicações do método Alkire Foster nas políticas nacionais citadas.<sup>1</sup>

Ao possibilitar o monitoramento do avanço da pluralidade de dimensões da pobreza, o método AF pode contribuir de forma valiosa com os esforços de redução da pobreza nos níveis nacional e internacional, trazendo estímulos políticos e refletindo as mudanças com celeridade, podendo ser utilizado para monitorar o crescimento inclusivo. As medições elaboradas com o uso desse método podem incorporar as “vozes dos pobres” por meio de exercícios participativos, baseando-se ainda assim em pareceres técnicos e especializados.

## **A POBREZA MULTIDIMENSIONAL E O MÉTODO ALKIRE FOSTER<sup>2</sup>**

### **POR QUE ENFATIZAR A POBREZA MULTIDIMENSIONAL?**

A forma como medimos a pobreza pode influenciar muito a maneira como a compreendemos, analisamos e criamos políticas para influenciá-la. É por esta razão que as metodologias de medição têm uma enorme relevância prática.

Ainda que a maioria dos países defina pobreza conforme a renda, a população pobre define sua vivência de pobreza com critérios além desse. Eles citam a deficiência na escolaridade, saúde, habitação, promoção, humilhação, emprego, segurança e outros. Não existe um indicador, como renda ou consumo, que consiga captar isoladamente a pluralidade de aspectos que contribuem para a pobreza.

Além disso, os níveis e tendências da pobreza por renda não se correlacionam muito com as tendências em outras variáveis básicas, por exemplo, mortalidade infantil, taxas de conclusão do ensino primário, ou subnutrição.<sup>3</sup> Um indivíduo ou residência pode ser pobre pela renda, porém não pobre multidimensionalmente, ou rico pela renda, mas vivendo em pobreza multidimensional. Portanto, não necessariamente pobreza multidimensional indica pobreza pela renda. Existem diferentes pesquisas que trazem dados sobre pobreza pela renda, as quais de um modo geral não contêm informações sobre saúde e nutrição.

Nos últimos anos, houve um enorme crescimento na literatura sobre medição de pobreza em uma série de direções. O *Relatório de Desenvolvimento Humano* de 1997 e o de 2000 e 2001 apresentaram nitidamente a pobreza como fenômeno multidimensional, tendo a Declaração do Milênio e os ODMs ressaltado várias dimensões da pobreza desde o ano 2000. Na literatura acadêmica, estão em criação novas metodologias de medição.

Também cresce com rapidez o interesse entre os formadores de políticas públicas. Desde meados dos anos 1980, aumentou radicalmente número de países que estão

---

<sup>1</sup> As aplicações do método Alkire Foster de medição multidimensionais vão além da pobreza. Ele foi utilizado na criação do Índice da Promoção Feminina na Agricultura e inclusão da mulher no setor agricultor, que foi desenvolvido pelo OPHI, pelo USAID e pelo Instituto Internacional de Pesquisa de Política Alimentar (International Food Policy Research Institute – IFPRI, na sigla em inglês). O índice utilizado para acompanhar as mudanças no nível de promoção feminina decorrente direta ou indiretamente das intervenções no âmbito do Feed the Future, a iniciativa global de segurança alimentar e fome do governo dos EUA (consulte Alkire, Meinzen-Dick et al., 2013). Ele também foi utilizado para medir o bem-estar no formulário butanês Índice de Felicidade Interna Bruta. No Índice estão incluídas áreas tradicionais da questão socioeconômica, como padrões de vida, saúde e educação, bem como aspectos menos tradicionais do bem-estar social e psicológico. Portanto, ele capta toda a pluralidade de dimensões de uma reflexão holística do bem-estar geral da população.

<sup>2</sup> Grande parte deste relatório está baseada em um estudo elaborado por Sabina Alkire para a divisão da América Latina, “Explorando inovações na medição da pobreza para alívio da pobreza na América Latina e na agenda de desenvolvimento pós-2015”, do Banco Mundial (2013).

<sup>3</sup> BOURGUIGNON et al., 2010, p. 24, 27.

realizando pesquisas sobre vários tópicos em residências que trazem os dados para a elaboração de medições multidimensionais, chegando a aproximadamente 130 países no momento. Este fenômeno, juntamente com os avanços nas técnicas e a crescente demanda pelo entendimento e monitoramento da pobreza e políticas sociais, geram um quadro ímpar para a implementação de medições de pobreza multidimensionais.

Essas medições, em nossa definição, identificam carências sobrepostas no nível da residência em diferentes dimensões. Elas dão uma amostra da quantidade média de pessoas pobres e carências aos quais estão expostas as residências pobres; além de abrangerem um leque de carências que uma residência pode enfrentar, podendo examinar também a pobreza por grupo populacional ou estudar a composição da carência por grupos diferentes. As métricas multidimensionais são rigorosas, de fácil utilização, flexíveis e adaptáveis a diferentes contextos.

## **CONTANDO AS ABORDAGENS E O MÉTODO AF**

As medições de pobreza multidimensionais baseadas no perfil de carência individual podem trazer uma perspectiva integrada da situação à primeira vista. As mais amplamente utilizadas desde os anos 1970 foram as chamadas “abordagens de contagem”.<sup>4</sup> A maioria das aplicações dessas tendem a reportar uma razão per capita. Apesar de sua grande facilidade de compreensão e divulgação, não estimula a redução das carências dos mais pobres dos pobres, também não sendo possível detalhá-la por dimensão, mostrando de que forma as pessoas são pobres.

No ano de 2007, a diretora Sabina Alkire e o professor James Foster, da Iniciativa de Desenvolvimento Humano da Universidade de Oxford (OPHI), criaram um novo método de medição de pobreza multidimensional (conhecido como método AF, de Alkire Foster). Este método utiliza uma abordagem de contagem para identificar “quem é pobre”, levando em consideração o leque de carências que enfrentam, combinando estes dados com a metodologia Foster-Greer-Thorbecke (FGT), que vem a ser a classe de medições de pobreza pela renda de maior utilização. O resultado agrega informações que refletem a pobreza societária de forma robusta, detalhável por regiões e grupos e, o que é importante, por dimensão e indicador, que mostra de que forma as pessoas são pobres.

## **O QUE JUSTIFICA O MÉTODO AF?**

### **1) Ele é intuitivo e fácil de calcular.**

---

<sup>4</sup> Essa metodologia é amplamente aplicada porque a maior parte dos dados sobre a pobreza utiliza variáveis ordinais ou categóricas, podendo ser criadas medições de contagem que utilizem estes dados de modo rigoroso e adequado. Consulte Alkire e Foster, 2011.

Para conseguir identificar quem é pobre, o método AF contabiliza a sobreposição ou carências simultâneas pelas quais passam um indivíduo ou residência com diferentes indicadores, que podem ter pesos iguais ou diferentes. Os indivíduos são identificados como multidimensionalmente pobres quando a soma ponderada de suas carências é maior ou igual a um corte na pobreza – como 20%, 30% ou 50% de todas as carências possíveis (ponderadas).

Uma vez identificado quem é pobre, o método AF faz um resumo das informações de modo a demonstrar as carências vividas por eles em uma proporção de todas as possíveis na sociedade. É possível computar a medição mais simples da classe – aquela mais amplamente aplicada – por multiplicação simples. Ela é o produto de **H x A**: a razão per capita ou porcentagem de pessoas identificadas como pobres (H) multiplicada pela porção média de carências ponderadas vividas pelos pobres (A), que é chamado de intensidade de pobreza. No método AF, este produto é denominado per capita ajustado ou M0. Já na elaboração de um Índice de Pobreza Multidimensional, ele é chamado de valor MPI. Foi constatado que esta é uma medição rigorosa, fácil de “tirar da caixa” e de utilizar na elaboração de políticas. Além disso, é flexível, o que a torna adaptável a diferentes contextos.

Geralmente, os métodos contemporâneos de medição de pobreza e bem-estar produzem uma estatística da porcentagem da população que é pobre, uma contagem per capita. Além disso, o método AF também gera uma classe exclusiva de medições de pobreza, as quais incluem:

- Uma contagem per capita que acusa a *incidência e intensidade de pobreza*. Ela é obtida multiplicando-se a proporção de pessoas pobres pela porcentagem de dimensões nas quais apresentam carências.
- Uma medição que reflete a *incidência, intensidade e profundidade* da pobreza. A profundidade da pobreza representa a “lacuna” entre a pobreza e a linha de pobreza, medição essa que reflete a *incidência, intensidade, profundidade da pobreza e desigualdade* entre os pobres.

## **2) Trata-se de um fator único.**

A medição acusa a intensidade da pobreza. A exclusividade do método AF se dá pela distinção que faz, por exemplo, entre um grupo de pessoas pobres que enfrentam apenas uma carência em média e um grupo de pessoas pobres que enfrentam três carências em média ao mesmo tempo. Esta abordagem pode ser empregada em diversas situações, bastando escolher dimensões (por exemplo, educação), indicadores (por exemplo, o nível de escolaridade de um indivíduo), cortes de carência (por exemplo, um indivíduo com menos de 5 anos de escolaridade é considerado carente), pesos (por exemplo, as dimensões escolaridade e saúde possuem o mesmo peso) diferentes e cortes de pobreza (por exemplo, considera-se pobre um indivíduo que apresenta carência em um terço ou mais dos indicadores ponderados).

## **3) Ela traz mais informações sobre grupos e regiões de pobreza específicas.**

Pode-se detalhar ou decompor a medição por região geográfica, etnia, sexo ou outros grupos, para evidenciar a composição da pobreza dentro de cada grupo e entre eles.



Também é possível decompor a medição após a identificação, evidenciando quais as carências (por exemplo, dimensões e indicadores) que levam à pobreza dentro de cada grupo e entre eles.

#### **4) As informações fornecidas vão além do tempo.**

Pode-se utilizar a medição para monitorar alterações na pobreza e na composição da pobreza com o passar do tempo por meio de dados em série ou painel. O método AF reflete diretamente outras dimensões e as modificam de imediato. Quando utilizada com os indicadores adequados, o recurso da sensibilidade temporal constitui-se uma ferramenta de monitoramento eficaz, já que as melhorias nas dimensões medidas, como saúde e escolaridade, são refletidas com mais celeridade quando comparada às abordagens tradicionais.

### **UTILIZAÇÕES COMUNS**

**Medições de pobreza:** O método AF pode ser utilizado em medições de nível nacional, regional e internacional de pobreza, utilizando dimensões e indicadores adaptados para o contexto específico. Ele gera um número cardinal significativo, que pode ser destrinchado em índices intuitivos.

**Geográfica:** Pode-se utilizar o método AF na identificação das regiões mais pobres, para direcionamento geográfico por exemplo, ou para fundamentar decisões relativas à alocação.

**Monitoramento e avaliação:** Pode-se utilizar o método AF para monitorar a eficácia dos programas com o passar do tempo.

**Direcionamento aos grupos mais pobres e seus beneficiários:** Pode-se utilizar a “pontuação de carência” de uma pessoa no direcionamento dos beneficiários mais pobres, podendo também ser detalhada de modo a evidenciar em quais indicadores são mais carentes, auxiliando na fundamentação de intervenções como transferências de renda, intervenções por distrito ou programas públicos.

**Complementação de outras métricas:** O método AF é capaz de complementar outras medições, como pobreza pela renda, cada um dos ODMs e medições de desigualdade.

### **UTILIZANDO O MÉTODO AF**

O “índice de pobreza multidimensional” do AF pode ser elaborado de maneira intuitiva em doze etapas. As seis primeiras são comuns a várias medições de pobreza multidimensionais, ao passo que as demais são específicas do método de contagem AF.

**1ª etapa: Objetivo e quadro**

Estabeleça o objetivo da medição e identifique o quadro institucional de sua geração, liberação e atualização.

**2ª etapa: Unidade de análise**

Estabeleça qual será a *unidade de análise* (por exemplo, um indivíduo, residência ou comunidade)

**3ª etapa: Dimensões**

Estabeleça quais serão as *dimensões* (por exemplo, escolaridade, saúde, padrões de vida)

**4ª etapa: Indicadores**

Estabeleça quais serão os indicadores de cada dimensão (por exemplo, anos de escolaridade, índice de massa corporal)

**5ª etapa: Cortes de carência**

Estabeleça os cortes de carência de cada indicador

**6ª etapa: Valores**

Estabeleça e aplique *valores ou pesos relativos* para cada indicador

**7ª etapa: Carências ponderadas**

Faça a soma da porção das *carências ponderadas* de cada indivíduo (ou outra unidade de análise)

**8ª etapa: Corte de pobreza**

Estabeleça e aplique o *corte de pobreza* (por exemplo, a porcentagem de carência dos indicadores ponderados de um indivíduo para que ele seja considerado pobre).

**9ª etapa: Contagem per capita**

Calcule a porcentagem de indivíduos identificados como pobres (*a razão per capita*) (ou seja, divida o número de pessoas pobres pelo número total de pessoas)

**10ª etapa: Intensidade**

Calcule a *intensidade* da pobreza (ou seja, faça a soma da proporção de carências ponderadas de todos os indivíduos pobres e divida pelo número de indivíduos pobres)

**11ª etapa: Razão per capita ajustada**

Calcule a *razão per capita ajustada* ( $M0$  ou o  $MPI = H \times A$ )

**12ª etapa: Índices consistentes**

Calcule os *índices consistentes*: as razões per capita censuradas de cada indicador, contribuições percentuais de cada indicador para a pobreza geral, erros-padrão, entre outros.

Como você poderá perceber pela descrição das etapas, várias decisões importantes cabem ao usuário. Entre elas estão a escolha do objetivo, espaço, unidade de análise, dimensões, cortes de carência (para determinar quando um indivíduo apresenta uma carência em uma determinada dimensão), pesos ou valores (para indicar a importância relativa das diferentes carências) e um corte de pobreza (para determinar quando um indivíduo enfrenta uma quantidade de carências suficientes para que seja considerado pobre). É justamente esta flexibilidade que confere à metodologia uma aplicabilidade tão diversificada e numerosa.

A essência do método é uma abordagem de contagem intuitiva na identificação dos pobres. São utilizadas duas formas de corte nesta “identificação de corte dupla”. A primeira é um conjunto de cortes de carência, que identifica se uma pessoa enfrenta carência relacionada a cada dimensão. A segunda, o corte de pobreza, delinea a amplitude de carência que um indivíduo deve enfrentar para que seja considerado pobre. O termo “carente” indica que o acumulado daquela pessoa em determinada dimensão encontra-se abaixo do corte de carência. Quando as carências de um indivíduo são iguais ou ultrapassam o corte, ele é considerado “pobre”, sendo a condição denominada “pobreza”.

Sendo assim, esta abordagem de identificação utiliza uma metodologia de contagem na qual o segundo corte representa uma porção mínima das dimensões da carência que um indivíduo deve enfrentar para que seja identificado como pobre. Este sistema de identificação por “corte duplo” prioriza claramente os indivíduos que enfrentam carências múltiplas e funciona bem nas situações que incluem uma pluralidade de dimensões.

### **APLICAÇÕES DE POLÍTICA**

O método AF é rigoroso, de fácil utilização, flexível e adaptável a diferentes contextos. Desse modo, fica fácil utilizá-lo quando o objetivo é a elaboração de políticas. Atualmente é aplicado em uma ampla gama de contextos, entre eles a medição de pobreza nacional, criação de políticas sociais, monitoramento da direção do desenvolvimento nacional, medições de felicidade e bem-estar nacional e de pobreza e promoção.

Os dois tópicos seguintes explicam em profundidade a construção e a institucionalização das medidas de pobreza na Colômbia e no México, respectivamente. A Colômbia utilizou a medição de pobreza multidimensional do método pioneiro para monitorar o andamento do plano de desenvolvimento nacional. Paralelamente, o México aprovou uma lei de medição de pobreza multidimensional e o Congresso estabeleceu as dimensões que refletem os direitos sociais consagrados na Constituição mexicana.

O quinto tópico traz explicações sobre outras aplicações do método AF, entre elas desenvolvimentos recentes em El Salvador, onde um MPI será vinculado a programas de ação social, guiando a política nacional; na China, onde uma proposta de medição multidimensional na região da montanha Wu Ling irá incorporar dados ambientais; e no Butão, onde um MPI nacional reflete as carências nos serviços rudimentares e nas principais necessidades humanas. Ele explica também de que maneira o Índice de Pobreza Multidimensional global (MPI), incluso no Relatório de Desenvolvimento Humano do PNUD utiliza o método Alkire Foster e consegue acompanhar as mudanças na pobreza aguda com o passar do tempo. Por fim, apresenta uma nova rede de formadores de políticas públicas – a Rede de Parceiros da Pobreza Multidimensional –, cujos participantes são oriundos de mais de 25 governos e instituições. Ele

serve para promover a medição da pobreza multidimensional tanto nacional como internacionalmente.

## **O ÍNDICE DE POBREZA MULTIDIMENSIONAL DA COLÔMBIA**

### **UTILIZANDO UMA MEDIÇÃO DE POBREZA MULTIDIMENSIONAL PARA MONITORAR UM PLANO DE DESENVOLVIMENTO NACIONAL**

A Colômbia foi o primeiro país do mundo a utilizar a medição de pobreza multidimensional para reduzir a pobreza. No ano de 2011, o Governo adotou uma estratégia de redução de pobreza inédita e inovadora, que estabelece metas obrigatórias e resultados firmes e baseados em restrições e prioridades orçamentárias para reduzir as disparidades do país em termos de pobreza. O presidente da Colômbia, Juan Manuel Santos, anunciou um Plano de Desenvolvimento Nacional cujo elemento central é a redução da pobreza. O governo colombiano planejava uma redução da pobreza multidimensional em 13% até o fim de 2014 – de 35% de toda a população em 2008 para 22% em 2014. Concebido pelo Ministério do Planejamento da Colômbia, é o primeiro Plano de Desenvolvimento Nacional a utilizar o método AF para medir a pobreza multidimensional por meio do Índice de Pobreza Multidimensional Colombiano (MPI-Colômbia).

### **UNIDADE DE ANÁLISE**

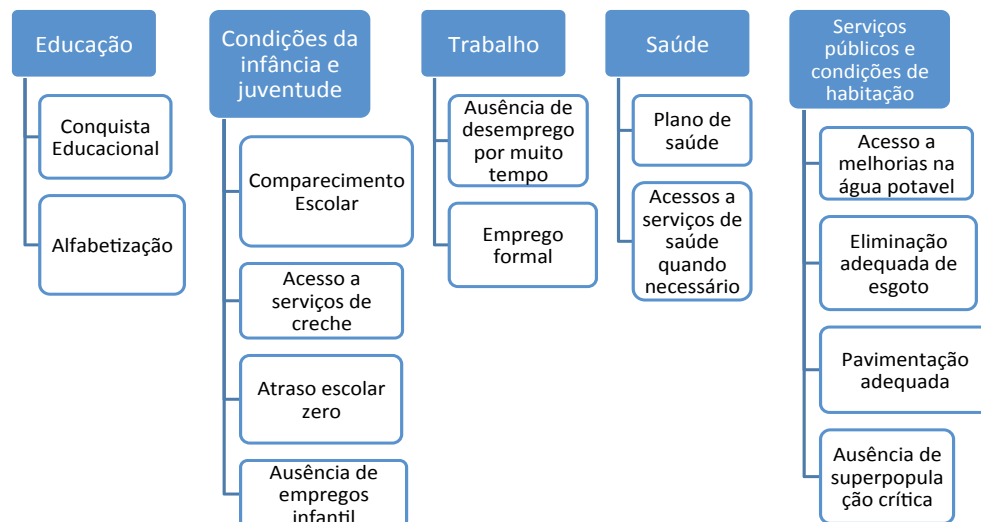
A unidade de análise utilizada pelo MPI-Colômbia é a residência. Portanto, considera-se que quem vive em uma determinada residência é carente de acordo com o acumulado de todos os indivíduos que nela vivem ao mesmo tempo (por exemplo, considera-se que uma pessoa é carente quando uma outra pessoa que vive na mesma residência é carente de alfabetização).

Foram utilizados três critérios baseados no contexto colombiano na seleção desta unidade de análise. O primeiro é um critério normativo baseado na Constituição colombiana, segundo a qual a garantia das condições e direitos de sobrevivência é responsabilidade conjunta da família, sociedade e Estado – e não responsabilidade de indivíduos isoladamente. O segundo é um critério empírico baseado em evidências acadêmicas relacionadas à Colômbia, as quais evidenciam que historicamente as residências respondem a situações adversas de maneira coletiva. O critério final relaciona o contexto da política social do país. Ele se baseia nas políticas, programas e instrumentos já existentes no país, os quais utilizam a residência como unidade de análise e intervenção.

### **DIMENSÕES E INDICADORES**

Com base na flexibilidade inerente ao método AF, o MPI-Colômbia avalia aspectos mais amplos da pobreza em cinco dimensões, utilizando quinze indicadores (Figura 1).

**FIGURA 1: MPI-COLÔMBIA UMA ESTRUTURA DE PESOS AGRUPADA**



### **PESOS**

O MPI-Colômbia utiliza uma estrutura de pesos agrupada na qual cada dimensão possui o mesmo peso (0,2) e cada indicador possui o mesmo peso dentro de cada dimensão. Este conjunto de pesos foi selecionado de modo a refletir a igual importância de cada dimensão como elemento constituinte da qualidade de vida. Foram apresentadas estruturas de peso alternativas para a criação do índice durante o processo de consulta, mas não houve consenso acerca dos benefícios dessas opções.

### **CORTE DE POBREZA**

Determinou-se o limiar geral de pobreza – a porção de dimensões nas quais é preciso que um indivíduo seja carente para ser considerado multidimensionalmente pobre – como um terço das dimensões ponderadas. Tal decisão foi tomada com base em critérios estatísticos e validação analítica. Na análise estatística estavam inclusos o cálculo da pobreza de todos os valores possíveis (carências em uma porcentagem diferente de indicadores ponderados) e a verificação sistemática da robustez dos resultados para as mudanças nesses valores.

## INSTITUIÇÕES

Utilizou-se o MPI-Colômbia para determinar as metas específicas e monitorar seu andamento no Plano de Desenvolvimento Nacional. Conforme mencionado, este contém metas específicas para a redução da pobreza multidimensional juntamente com pobreza pela renda e desigualdade. Também traz metas específicas para cada dimensão e indicador considerados no Índice. A lista das metas concretas consta na Tabela 1.

**TABELA 1: O SISTEMA COLOMBIANO DE MONITORAMENTO POR “SEMÁFORO” E O ANDAMENTO DAS METAS**

Pobreza	Base de referência	2011	Alerta	Meta de 2011	Meta de 2014
Pobreza pela renda (% LP)	40,2%	34,01%		35,9%	32%
Pobreza pela renda extrema (% LI)	14,4%	10,6		11,6%	9,5%
Base de referência do IPM (Pobreza Multidimensional) em 2008	34,06%	29,4		25,7%	22,5%
Famílias que deixaram a pobreza extrema (UNIDOS)	0	581		10.000	350.000
Gini (renda)	0,557	0,54		0,556	0,554

Para garantir que as metas estejam em um bom caminho, o presidente Santos estabeleceu uma comissão de gabinete ministerial especial, cujo chefe é ele próprio. Na comissão estão todos os ministros e chefes de departamento responsáveis pelas metas específicas do Plano de Desenvolvimento Nacional. São realizadas reuniões mensais, ocasião na qual cada um dos membros reporta os avanços de seu setor. A comissão é dotada de uma secretaria técnica de monitoramento dos avanços do plano. Esta Secretaria elabora relatórios baseados no sistema de “semáforo”, que dispara alertas sempre que o andamento de um indicador não for o previsto. A Figura 2 elucida os Membros desta Alta Comissão.

## FIGURA 2: COMPOSIÇÃO DA ALTA COMISSÃO DE MONITORAMENTO DA ESTRATÉGIA DE REDUÇÃO DA POBREZA NA COLÔMBIA

### LÍDERES

Conselheiro da Presidência  
Departamento de Planejamento Nacional  
Membros permanentes  
Ministério da Saúde  
Ministério do Trabalho  
Ministério da Habitação  
Ministério da Agricultura  
Ministério da Educação  
Ministério das Finanças



### PRESEÇA OBRIGATÓRIA DO PRESIDENTE DA COLÔMBIA

Fonte: Governo da Colômbia

As características do MPI-Colômbia (por exemplo, sua capacidade de ser detalhado de modo a observar a contribuição de cada dimensão nos níveis gerais de pobreza; permitir a análise de grupos ou regiões específicas; ou a possibilidade de analisar carências vivenciadas simultaneamente) suscitam férteis discussões sobre política pública no nível multissetorial e geram um mapa nítido que permite coordenar a criação e a implementação de políticas que levem à realização da estratégia integrada de redução de pobreza.

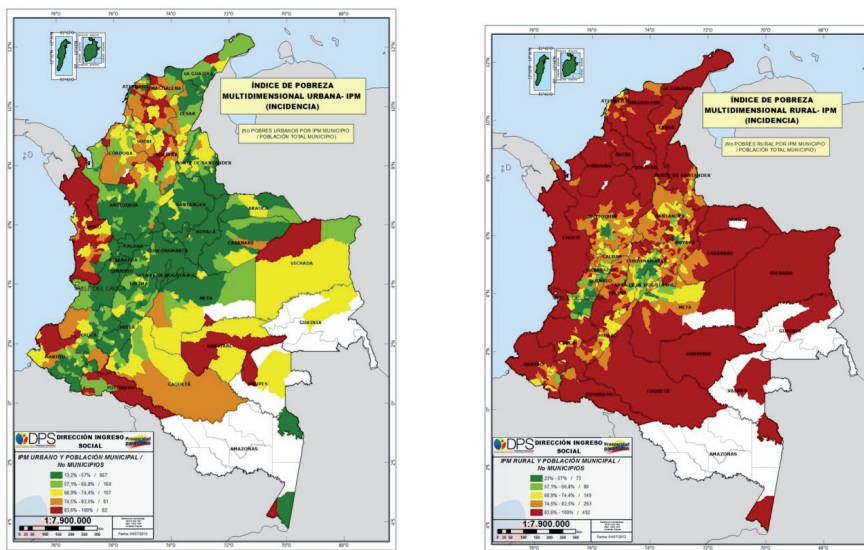
Outro elemento desse sistema de monitoramento é sua transparência e a prestação de contas perante o público geral e no âmbito governamental. Como parte da institucionalização do MPI-Colômbia, o governo passou a transferir a responsabilidade pelo cálculo do Índice para o Departamento Nacional de Estatísticas (uma instituição independente) e fundou uma diretoria independente de especialistas nacionais e internacionais responsável pelo monitoramento dos dados. Além disso, há pesquisas em campo e o MPI é liberado uma vez por ano de modo a apoiar o acompanhamento do Plano de Desenvolvimento. As informações que descrevem os avanços do plano são disponibilizadas para o público anualmente, o que permite um exame profundo dos resultados e a identificação dos setores defasados.

### MPI-COLÔMBIA NO NÍVEL MUNICIPAL

Foi elaborada uma procuração do MPI-Colômbia nacional no nível municipal por meio dos dados do censo de 2005. Com o MPI municipal em mãos, foi possível criar

e atualizar mapas de pobreza pela nova abordagem multidimensional (Figura 3) e ferramenta de avaliação. Esses mapas foram então utilizados para direcionamento geográfico e diferenciação das intervenções do programa social.

**FIGURA 3: MPI – INCIDÊNCIA NO NÍVEL MUNICIPAL**



Fonte: Governo da Colômbia

Constata-se uma razão entre a pobreza rural e a urbana, bem como entre as regiões central e costeira. Além disso, houve uma intensificação das diferenças centro-periféricas e urbano-rurais nos últimos anos.

## APLICAÇÕES DE POLÍTICA

### Famílias em Ação

O Famílias em Ação é um programa de transferência de renda para redução de pobreza que segue determinadas condições. Segundo o plano, as famílias selecionadas recebem uma transferência de renda direta, que é crescente e está condicionada à melhoria nos resultados escolares e da saúde dos indivíduos que vivem naquela residência. No momento, o programa existe em 1.102 cidades e atinge 2,6 milhões de famílias na Colômbia (aproximadamente 10 milhões de pessoas). Desde o ano de 2012, o MPI-Colômbia tem sido utilizado para definir em quais regiões o programa de transferência de renda Famílias em Ação Plus será alocado. Por meio do



MPI-Colômbia é possível realizar o direcionamento geográfico para diferenciar a cobertura, intervenções e adaptar o montante das transferências de acordo com especificidades regionais.

São três os resultados concretos: 1) percebe-se um aumento no número de beneficiários conforme a razão per capita do MPI do município (ou seja, mais beneficiários nos municípios mais pobres); 2) uma quantidade de transferência total maior para áreas rurais e mais pobres; e 3) um impacto maior nas limitações de liquidez doméstica conforme a localização geográfica.

No momento, o programa aloca o financiamento conforme quatro grupos principais:

**Grupo 1:** Bogotá

**Grupo 2:** 21 cidades (21 capitais)

**Grupo 3:** 512 municípios com MPI menor que 70%

**Grupo 4:** 568 municípios com MPI maior que 70%

### **O PROGRAMA UNIDOS**

Trata-se da principal iniciativa de política pública de redução da pobreza extrema na Colômbia. O objetivo do programa é aprimorar as capacidades de geração de renda e as condições de qualidade de vida das famílias envolvidas por meio de um melhor direcionamento da prestação de serviços públicos. Para conseguir isso, o programa enfatiza fortemente a eficácia do processo de identificação de possíveis beneficiários e oferece políticas específicas nas seguintes áreas: a) renda e trabalho; b) educação e capacidade; c) saúde; d) nutrição; e) condições habitacionais; f) relacionamentos familiares; g) banco e poupança; e h) acesso à justiça.

A identificação das famílias beneficiárias é realizada por um exercício que segue o modelo do censo, envolvendo um rápido questionário que coleta informações detalhadas sobre pobreza pela renda e multidimensional. Em seguida, as informações são processadas e os beneficiários, divididos por categorias conforme o tipo de pobreza prevalente na residência (renda ou multidimensional), bem como as dimensões onde são observadas carências. Define-se então um conjunto de programas sociais para as famílias selecionadas baseado nas necessidades de cada residência. Os delegados

do programa UNIDOS de cada órgão público ficam responsáveis por cadastrar as famílias em intervenções específicas e supervisionar o desenvolvimento da família na área específica pertencente a sua agência. Para conseguir isso, são realizadas sessões avaliadoras que medem quanto cada residência conquistou. Também fazem parte da estratégia reuniões comunitárias para definir um mecanismo de gestão local.

O cadastro das famílias selecionadas é passageiro. Quando a família deixa a pobreza extrema, ela é movida para outros programas sociais (como o Famílias em Ação). Para que isso seja determinado, o MPI-Colômbia é utilizado juntamente com uma medição de pobreza pela renda como condição para promover famílias do programa UNIDOS. Por conseguinte, apenas as famílias classificadas como não multidimensionalmente pobres e não pobres pela renda são promovidas e passam para outro programa.

A gestão do programa é realizada pela Agência Nacional para Erradicação da Pobreza Extrema (ANSPE), que coordena o envolvimento de 20 agências estatais e das famílias selecionadas. No momento, o programa atinge 350.000 famílias (aproximadamente 1.150.000 pessoas).

### **O programa Juventude em Ação**

Trata-se de um programa de transferência de renda que segue determinadas condições e cujo objetivo é aumentar a renda e as oportunidades de emprego de jovens vulneráveis da Colômbia. Iniciado no ano de 2013, o programa foi criado para apoiar diversas iniciativas de geração de renda em diferentes setores da economia definidos no Plano de Desenvolvimento Nacional. No momento, o programa atinge 120.000 jovens.

Foi feito um acordo com a agência nacional de educação (SENA) para garantir a disponibilização de capacitação técnica e acadêmica aos participantes. O órgão estuda os perfis da população atingida no intuito de melhorar a prestação dos serviços educacionais. Além disso, fornece informações que melhoram o monitoramento dos resultados do programa e o avanço dos beneficiários.

### **Planos de desenvolvimento regionais**

O MPI-Colômbia também está sendo utilizado como instrumento de monitoramento de políticas regionais, bem como base de referência na definição de metas de intervenções específicas. Presentes na agenda estão a definição dos recursos públicos e as alianças privadas para que essas metas sejam alcançadas. A Figura 4 as mostra em detalhes.

**FIGURA 4: METAS DE REDUÇÃO DE POBREZA POR SETOR**

Pobreza	Base de referência PND 2008	Dados 2011	Dados 2012	Análises	Meta
<b>MPI (Pobreza Pluridimensional)</b>	34.7%	29.4%	27.0%	●	22.5%
Realização educacional (>15 anos)	58.8%	54.6%	53.1%	●	52.8%
Alfabetização (>15 anos)	14.2%	12.0%	12.1%	● ★	12.0%
Comparecimento escolar (6 a 16)	5.4%	4.8%	4.1%	●	3.5%
Atraso escolar zero (7 a 17)	33.4%	34.1%	33.3%	●	33.1%
Acesso a serviço de creche (0 a 5)	12.1%	10.8%	9.4%	●	10.6%
Crianças fora do trabalho (12 a 17)	5.5%	4.5%	3.7%	●	2.9%
Desemprego por muito tempo	9.6%	9.1%	10.0%	● ★	9.3%
Emprego formal	80.6%	80.4%	80.0%	●	74.7%
Plano de saúde	24.2%	19.0%	17.9%	●	0.5%
Acesso a serviços de saúde	8.9%	8.2%	6.6%	●	2.4%
Acesso à fonte de água	12.9%	12.0%	12.3%	● ★	10.9%
Saneamento Básico	14.1%	14.5%	12.1%	●	11.3%
Pavimento adequado	7.5%	6.3%	5.9%	●	5.6%
Parades externas adequadas	3.1%	3.2%	2.2%	●	2.1%
Ausência de super população crítica	15.7%	14.2%	13.1%	●	8.4%

## A MEDIÇÃO DE POBREZA MULTIDIMENSIONAL DO MÉXICO

### TRANSFORMANDO UMA MEDIÇÃO DE POBREZA MULTIDIMENSIONAL EM LEI

#### Origem

No ano de 2004, um consenso entre partidos políticos mexicanos levou à aprovação da Lei Geral de Desenvolvimento Social (LGDS), a qual criou, em 2006, um Conselho independente para Avaliação da Política Social (CONEVAL). A LGDS encarregou o CONEVAL de criar uma medição de pobreza multidimensional baseada nos critérios da lei mexicana. O governo adotou uma medição inédita no mês de dezembro de 2009. Trata-se da primeira mensuração a refletir a pobreza no nível doméstico em toda sua extensão, incluindo fatores sociais como saúde, habitação, escolaridade e acesso a comida, além de renda, nos níveis nacional, estadual e municipal.

Por essa medida, a política pública consegue focar em retirar a população identificada como extremamente pobre para uma situação exterior a pobreza e vulnerabilidade. Diversos elementos conferem a devida importância a esta abordagem multidimensional:

- a. As dimensões que o Congresso escolheu baseiam-se nos direitos sociais;
- b. Os cortes são extraídos sobretudo da Constituição Mexicana e das principais leis da área social. Estes dois elementos alinham a medição da pobreza com o quadro jurídico mexicano;

- c. A metodologia dá visibilidade à vinculação entre pobreza e programas e estratégias sociais com vistas a políticas públicas;
- d. A cada dois anos são feitas estimativas nacionais e estaduais, e, a cada cinco, municipais.

## **INSTITUIÇÕES**

A LGDS determinou que o CONEVAL é uma agência descentralizada do Governo Federal dotada de autonomia técnica e administrativa. Por um lado, ele regula e coordena a avaliação de políticas e programas de desenvolvimento social; por outro, estabelece as diretrizes e critérios para definir, identificar e medir a pobreza no México. Para tornar possível a realização dessas tarefas, o CONEVAL é gerido por um secretário executivo e seis conselheiros acadêmicos, eleitos pela Comissão Nacional de Desenvolvimento Social da Câmara de Deputados convocados nacionalmente.

Conforme a LGDS, o CONEVAL deve desenvolver uma medição de pobreza multidimensional, a qual leva em conta pelo menos os seguintes indicadores: renda atual per capita, defasagem escolar, acesso a serviços de saúde, acesso a seguridade social, qualidade e espaços de habitação, serviços básicos nos lares, acesso a comida e o grau de coesão social. A lei defendia que a nova medição deveria equilibrar duas áreas essenciais: bem-estar econômico e direitos sociais. Isso se baseava em conferir pesos iguais para pobreza pela renda e direitos sociais. A nova metodologia permitia um estudo mais aprofundado do tema, pois, além de medir a renda, também são analisadas carências sociais sob um prisma de direitos sociais. A medição de pobreza multidimensional do CONEVAL está bem institucionalizada, tendo sido utilizada antes e após as eleições gerais de 2012 (que resultaram em mudanças na coalizão governante).

## **DIMENSÕES E INDICADORES**

No México, a pobreza multidimensional incorpora três espaços das condições de moradia da população: bem-estar econômico, direitos sociais e contexto territorial. A nova metodologia foi selecionada após uma análise dos métodos alternativos de medição multidimensional de pobreza. A primeira linha de pesquisa consistia em realizar uma série de estudos e seminários com especialistas nacionais e internacionais. Nessa etapa, um grupo de reconhecidos especialistas em medição de pobreza foi consultado no intuito de identificar os principais desafios ao definir e medir pobreza multidimensional.

Com base nos resultados das primeiras sessões de 2007, já na segunda etapa, o CONEVAL pediu que um grupo de especialistas elaborasse uma proposta metodológica que solucionasse o problema da medição de pobreza multidimensional segundo as determinações da LGDS. As propostas foram apresentadas em duas oficinas internas

e em um seminário acadêmico internacional, oportunidade na qual se discutiu suas características, propriedades e escopo. Em consequência da discussão da proposta metodológica, o CONEVAL realizou, em uma terceira etapa, a tarefa de propor uma metodologia de medição de pobreza que cumprisse a lei, fosse sensível ao conjunto social do México e estivesse fundamentada em uma sólida base metodológica. A proposta foi discutida com um grupo de especialistas durante o último trimestre de 2008 em seminários acadêmicos de níveis nacional e internacional.

O método selecionado adota uma abordagem de direitos sociais para desenvolver indicadores para oito dimensões: defasagem escolar, acesso à saúde, acesso ao seguro social, serviços básicos em casa, qualidade dos espaços de convivência, acesso a comida, renda atual per capita e o grau de coesão social, conforme estabelecido na Lei Geral de Desenvolvimento Social.

Os indicadores da defasagem escolar estão concentrados na população na faixa etária de 2 a 15 anos e pessoas acima de 16 anos de idade. O acesso aos serviços de saúde é medido conforme o acesso ao seguro popular, uma instituição pública de seguro social ou atendimento médico privado. Mede-se o acesso à seguridade social pelo acesso direto a um plano existente de atendimento médico e pensões para os idosos, por acesso por meio de um parente, ou cadastro voluntário em outra instituição de acesso ao mesmo. Determina-se a qualidade dos espaços de convivência observando-se os telhados, paredes, pisos e alimentação das pessoas por ambiente. Os indicadores de coesão social são desigualdade econômica, polarização social, redes sociais e razão de renda. Entre os indicadores de acesso a serviços básicos estão o acesso a instalações de fornecimento de água, saneamento básico e eletricidade adequadas. Determina-se o acesso à alimentação pela medição do espectro de segurança alimentar, em que podemos caracterizar a insegurança alimentar como leve, moderada ou grave. Para medir a variável renda, o CONEVAL utilizou a Renda Doméstica Nacional e a Pesquisa sobre Despesas (ENIGH). O nível dessa medição foi nacional e conduzida em áreas urbanas e rurais.

### **CORTES**

Os limiares dos indicadores foram determinados por critérios jurídicos e consultas a especialistas de instituições públicas (saúde, habitação, segurança social, educação). No diapasão deste conceito inédito, considera-se um indivíduo como sendo multidimensionalmente pobre quando sua renda é insuficiente para adquirir os produtos e serviços necessários para satisfazer suas necessidades, apresentando carência em pelo menos um dos seis indicadores: defasagem escolar, acesso à saúde, acesso ao seguro social, espaços e qualidade de habitação, serviços básicos nos lares e acesso a alimentação.

No domínio educacional, entre a população de 13 a 15 anos de idade, considera-se uma pessoa carente quando esta não frequenta um centro educacional formal. Para

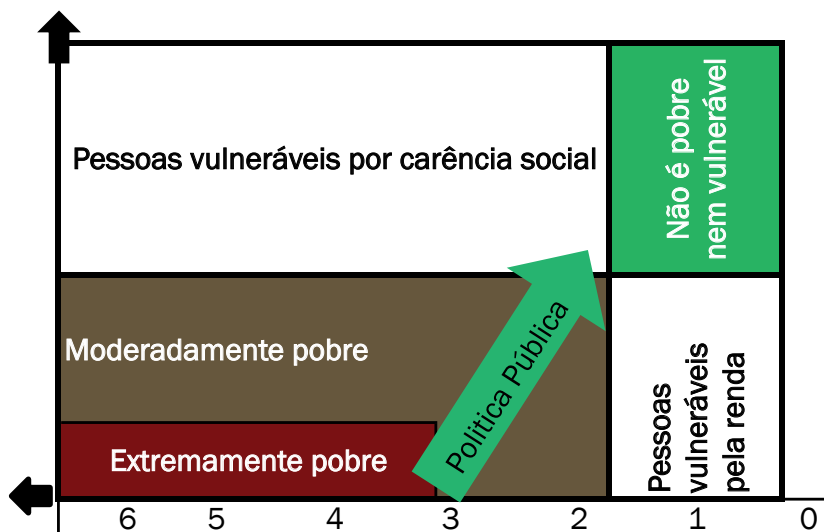
a população com mais de 16 anos de idade, o critério é aplicado quando a pessoa não detém a educação básica compulsória atual no momento em que a deveria ter concluído. No âmbito de acesso à saúde, é carente a pessoa não cadastrada ou que não tem direito a receber atendimento médico de serviços públicos ou privados. Na dimensão da segurança social, carente é quem não recebe atendimento médico por meio de uma rede familiar ou voluntária pública. Quanto a serviços básicos é aquele que não está em um local onde tenha acesso a água potável ou encanada, serviços de saneamento básico ou eletricidade pública. Considera-se que uma pessoa é carente de qualidade de espaços de convivência quando as paredes, piso e telhados forem construídos com material residual ou solo e a razão de pessoas por ambiente é maior que 2,5. Quem vive em residências cujo nível de insegurança alimentar é moderado ou grave é classificado como carente na dimensão do acesso aos alimentos.

### CORTE DE POBREZA E PESOS

A lei elencou duas áreas essenciais que devem ser previstas na medição, quais sejam, bem-estar econômico e direitos sociais. A importância de ambas é igual para que se obtenha uma estimativa precisa da pobreza. Portanto, o peso da renda e dos direitos sociais é igual. Cada direito social possui o mesmo peso, conferindo um peso efetivo de 50% a todos os direitos sociais e os 50% restantes à renda.

Quando uma pessoa é carente de renda conforme o custo de uma cesta básica e carente também de um ou mais direito social, ela é identificada como multidimensionalmente pobre. Quando há carência de renda conforme o custo de uma cesta básica e também de um ou mais direitos sociais, a pessoa se encontra em pobreza extrema.

FIGURA 5: IDENTIFICAÇÃO DA POBREZA NO MÉXICO



Fonte: CONEVAL, México

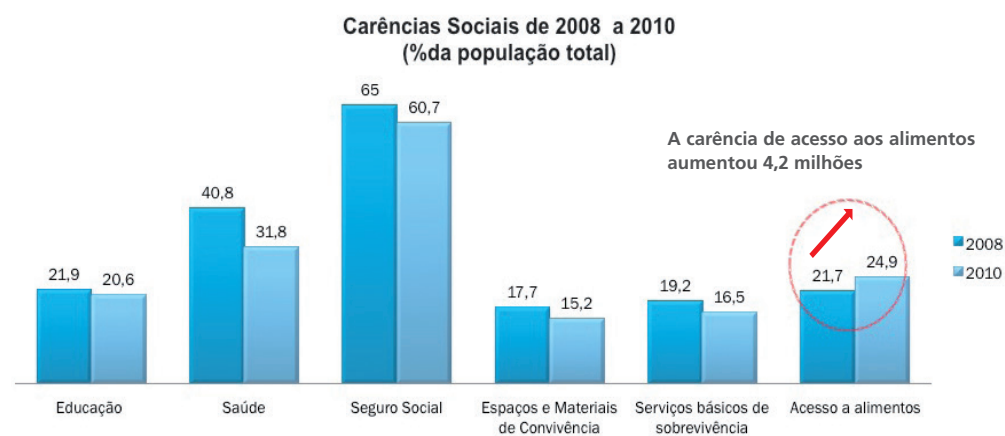
## RESULTADOS – REGIONAL E POR POPULAÇÃO

No ano de 2010, um total de 46,2% da população nacional vivia em condições de pobreza multidimensional, ou seja, aproximadamente 52 milhões de pessoas no país enfrentavam carência em pelo menos uma dimensão e detinham renda insuficiente para satisfazer suas necessidades. A média de carência dessa população era de 2,5.

Considerava-se uma pessoa como extremamente multidimensionalmente pobre quando enfrentava carência em três ou mais indicadores sociais e sua renda era insuficiente para chegar à linha de pobreza alimentar, ainda que para isso empregasse toda a renda. A medição do grau de coesão social ocorre por quatro indicadores: desigualdade econômica, polarização social, redes sociais e razão de renda. Com relação à concentração de renda, no ano de 2008 o valor do índice Gini em nível nacional era de 0,506, um valor típico de sociedades com alta concentração de riqueza.

Entre os anos de 2008 e 2010, houve um aumento na cobertura de serviços básicos como educação, acesso à saúde, acesso ao seguro social, qualidade da habitação e serviços básicos de habitação. Todos compunham a medição de pobreza, conforme estabelecido na Lei.

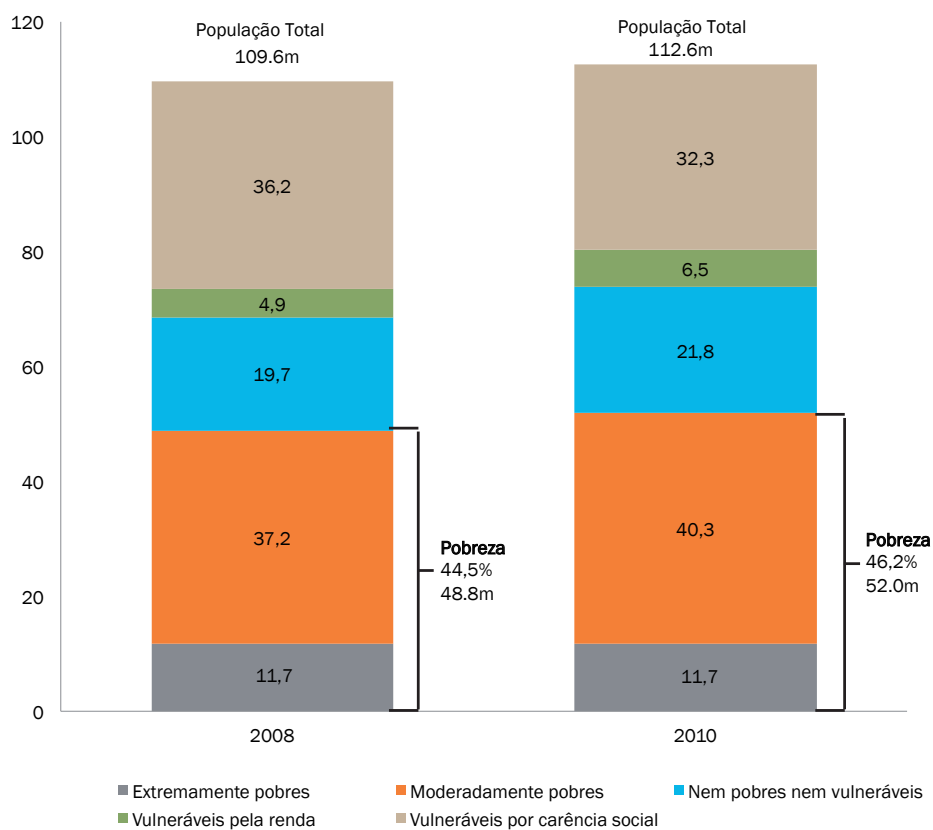
**FIGURA 6: DIMINUIÇÃO DAS CARÊNCIAS SOCIAIS DE 2008 A 2010, EXCETO DE ACESSO À ALIMENTAÇÃO**



Fonte: SEDESOL, México

No entanto, duas dimensões de pobreza demonstravam uma tendência desfavorável naquele período, refletindo a crise financeira global: o poder aquisitivo da renda diminuiu e a insegurança alimentar aumentou. Um total de 3,2 milhões de pessoas foi acrescentado à balança líquida da pobreza entre 2008 e 2010, chegando a 52 milhões de pessoas, mas, ao mesmo tempo, a pobreza extrema permaneceu em 11,7 milhões nos dois anos.

**FIGURA 7: MUDANÇA NA POBREZA DE 2008 A 2010**



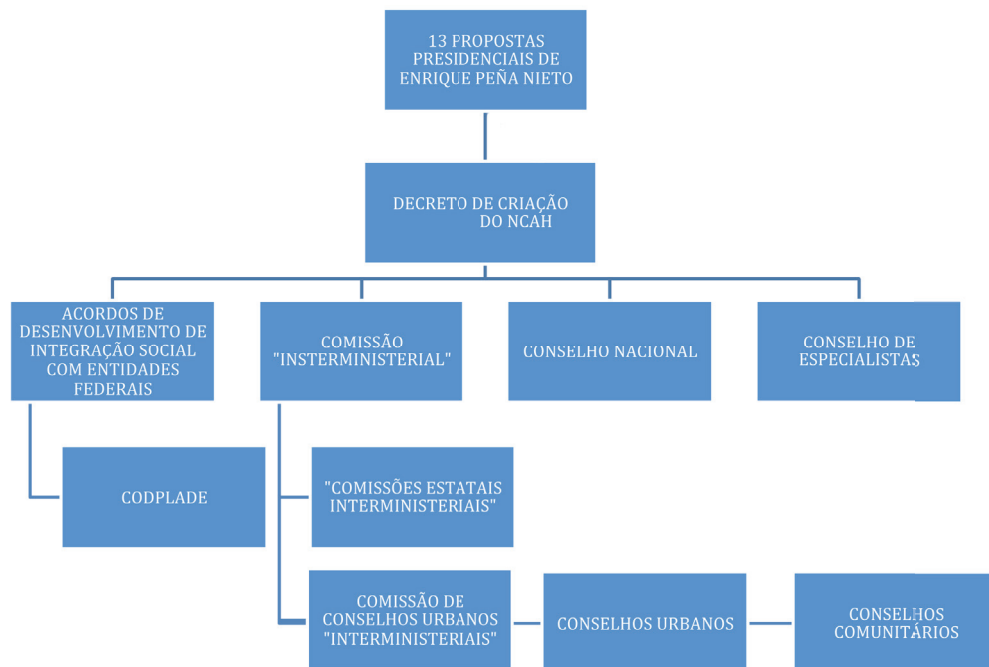
O motivo desse aumento foi, de modo geral, em razão do direcionamento da política social a pessoas que se encontravam em maior pobreza, já que a crise econômica e o aumento nos preços dos alimentos atingiram a população, sobretudo nas áreas urbanas do país. Esse conjunto de circunstâncias será refletido sobretudo na intensidade de pobreza, e não necessariamente na razão per capita. Ou seja, uma porcentagem semelhante da população permanece na pobreza, mas os pobres são menos pobres em 2010 em comparação a 2008.

O novo governo considerou estes resultados, juntamente com os mapas de pobreza multidimensional de estados e municípios, para criar sua política social geral, sobretudo aquela centrada na extrema pobreza e carência alimentar. Para alcançar este



objetivo, a cada um dos ministros foi dada uma meta específica de redução de pobreza extrema, conforme as dimensões às quais se vinculam (Figura 8).

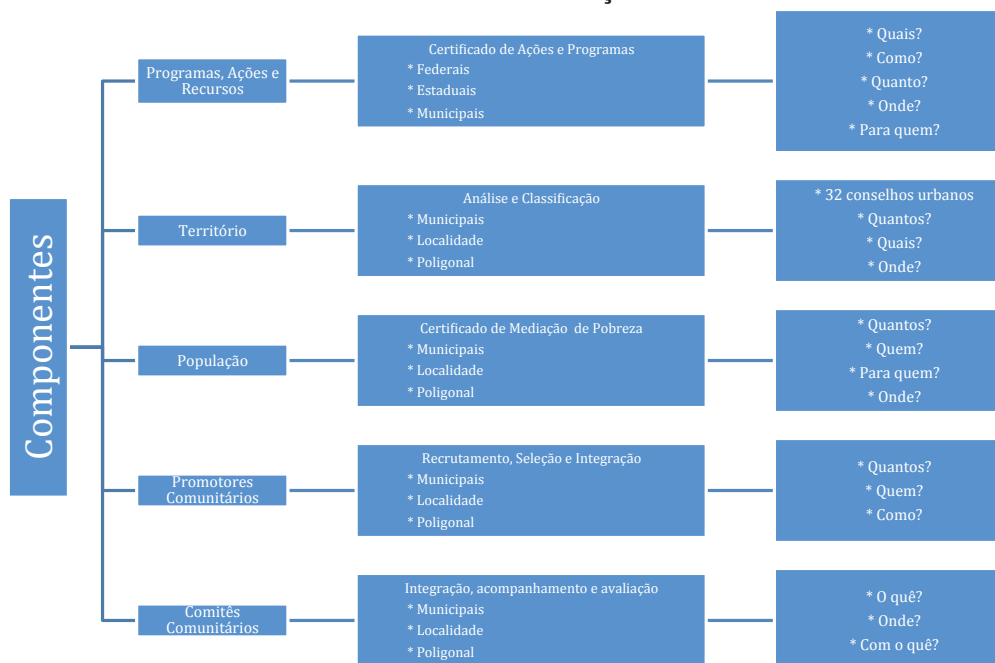
**FIGURA 8: ESTRUTURA DOS MINISTÉRIOS RESPONSÁVEIS PELA ESTRATÉGIA DE REDUÇÃO DE POBREZA DO MÉXICO**



Fonte: SEDESOL, México

No dia 29 de julho de 2013, o CONEVAL publicou os resultados das estatísticas sobre pobreza multidimensional no México do ano anterior. O relatório detalhado abrange todos os aspectos da pobreza mexicana – desde a pobreza pela renda até as seis dimensões sociais da pobreza inclusas na medição. É possível encontrar os resultados completos no site do CONEVAL: <http://www.coneval.gob.mx/Paginas/principal.aspx>.  
Fonte: SEDESOL, México

**FIGURA 9: COMPONENTES DO PLANO DE REDUÇÃO DA POBREZA DO MÉXICO**



Fonte: SEDESOL, México

## **APLICAÇÕES DAS POLÍTICAS COMPLEMENTARES DO MÉTODO AF**

### **EL SALVADOR: UM GUIA DE POLÍTICA SOCIAL**

Até o ano de 2011, o Governo de El Salvador, com o apoio do Programas das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), criou um projeto financiado pelo Grão-Duque de Luxemburgo para elaborar uma metodologia de medição de pobreza que levasse em conta a natureza multidimensional do fenômeno da maneira como as pessoas pobres o identificavam. O projeto surgiu por conta da lacuna entre a medição de pobreza oficial e os programas sociais do país. Embora a medição oficial da pobreza em El Salvador estivesse baseada em uma abordagem de renda e produtos e serviços selecionados, os programas sociais do governo eram baseados em um conceito mais integral de pobreza, utilizando outras ferramentas de políticas públicas em vez das ligadas à renda.

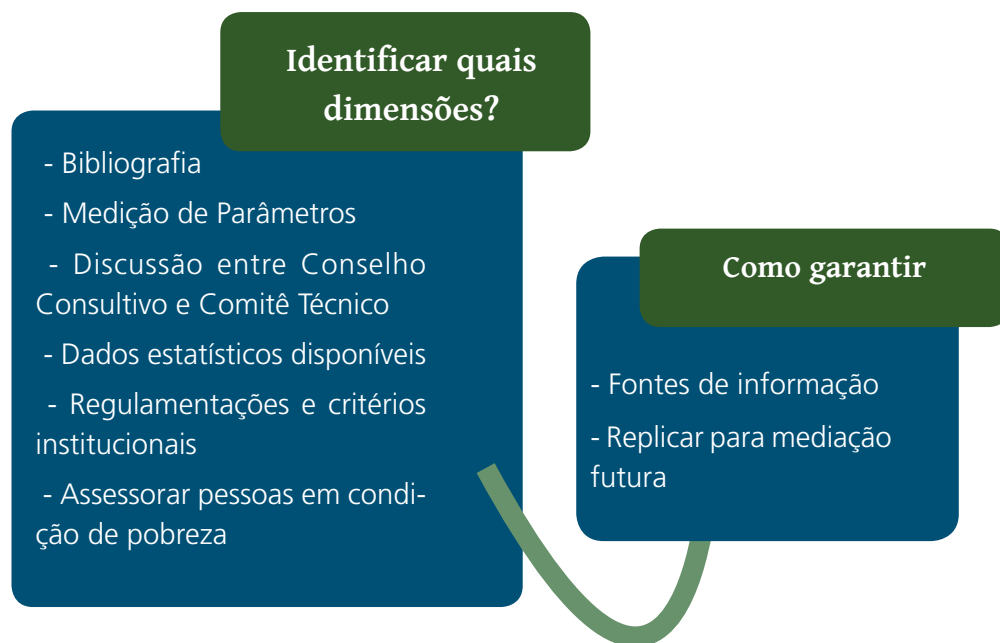
Foi criado um Conselho Consultivo denominado Escritório da Secretaria Técnica da Presidência da República de El Salvador (Secretaria Técnica de la Presidencia de la República), incluindo representantes do governo, organizações internacionais e membros do mundo acadêmico. O Conselho tinha como objetivo elaborar uma nova metodologia de medição de pobreza; assim, analisou as informações estatísticas existentes sobre os dados da pesquisa doméstica de El Salvador. Estes foram então utilizados na elaboração de um índice preliminar de pobreza multidimensional.

Durante o processo, o Conselho percebeu que não era suficiente saber medir as variáveis que captam as vivências de pobreza das pessoas e que era necessário aprender a conceitualizá-las.

Foram realizados grupos de discussão com pessoas que haviam sido identificadas como vivendo em pobreza pelos membros da equipe, a fim de compreender as principais carências associadas à pobreza em El Salvador. Como resultado, percebeu-se que essa manifestava-se em oito dimensões: emprego, habitação, educação, segurança, lazer, saúde, nutrição e renda.

O Conselho desenvolveu em seguida indicadores baseados nas informações desses grupos de discussão. Assim, também foi estabelecido um roteiro claro para a tomada de decisões, estabelecendo a residência como a unidade de análise (e identificando possibilidades de medição em nível individual) e decidindo quais seriam os limiares de cada indicador. Grupos de trabalho temáticos enriqueceram o processo, com participantes de diferentes setores e apoiados pela consultoria técnica da equipe OPHI.

**FIGURA 10: AVANÇO ATÉ O MOMENTO E PRÓXIMAS ETAPAS**



Fonte: Governo de El Salvador

Está em curso uma importante linha de trabalho para estabelecer uma vinculação entre a taxa de pobreza multidimensional e os programas de ação social, a fim de garantir que a ferramenta de medição de pobreza também consiga detectar o sucesso dos programas de políticas públicas direcionados para a redução de carências. Para estabelecer tal vinculação, o Conselho pensa em realizar um estudo qualitativo a fim de compreender os hábitos e o processo de tomada de decisões das pessoas que se encontram na pobreza, abordando paradoxos que só podem ser compreendidos a partir do depoimento de cada pessoa.

Considera-se que tais informações serão essenciais para a criação de programas eficazes e inclusivos de erradicação da pobreza. O estudo qualitativo é uma característica inovadora da experiência em El Salvador. O país vem utilizando um processo participativo muito mais abrangente para definir a dimensão e os indicadores de sua medição. Para isso, foram necessárias muitas visitas de campo, além de entrevistas individuais e em grupo. Este processo participativo, por sua vez, levará a um documento contendo seus resultados.

A nova medição de pobreza multidimensional também terá uso prático, guiando a política social do país. A proposta de índice de pobreza multidimensional (que será anunciada no início de 2014) irá monitorar os resultados dos programas de ação social, auxiliar na melhoria dos programas (quando necessário) e ser utilizada na criação de novas políticas. O governo de El Salvador também está planejando como fazer a ligação da nova medição de pobreza multidimensional com seu projeto de modernização de estatísticas nacionais, bem como em formas melhores de harmonizar a medição da pobreza com metas e leis de políticas sociais. Também está sob análise a possibilidade de criar ferramentas de medição para grupos específicos (por exemplo, crianças).

## **BUTÃO: IMPLEMENTANDO UM MPI EM TODOS OS ESTADOS**

O Governo Real do Butão considera que a pobreza é multidimensional. A maioria dos relatórios de pobreza antigos concentrava-se na pobreza pela renda, muito por conta de uma ausência de dados sobre outros aspectos de carências humanas. A visão multidimensional é totalmente consistente com a filosofia de desenvolvimento básico de Felicidade Nacional Bruta (FNB), a necessidade de se enxergar o desenvolvimento de forma mais holística e além de uma mera medição pela renda. Da mesma forma, a abordagem multidimensional da pobreza e sua medição equivalente, o MPI, captam mais que apenas pobreza pela renda no nível doméstico.

### **DIMENSÕES E INDICADORES**

O MPI representa um índice útil de pobreza multidimensional aguda e reflete carências em serviços muito rudimentares e necessidades humanas básicas. O índice, que mede a incidência de pobreza e sua intensidade, possui três domínios básicos: saúde,

educação e padrões de vida, avaliados por diversos indicadores. No nível global, os dez utilizados correspondem a anos de escolaridade e matrícula infantil (educação); mortalidade e nutrição infantil (saúde); e eletricidade, pavimentação, água potável, saneamento, combustível para cozinhar e bens (padrão de vida).

Para o Butão, foi elaborado um modelo variado de MPI com pequenas alterações do modelo global, com treze indicadores de pesos variados. Estão sendo realizados esforços para refinar ainda mais o modelo e harmonizá-lo com a FNB do país, na medida em que são disponibilizados dados relevantes. Ainda assim, a intenção básica é explorar o valor adicionado que cada medida pode proporcionar, além de complementar as medições de pobreza pela renda já em utilização.

Os treze indicadores que compõem o MPI inicial do Butão correspondem à educação primária e crianças fora da escola (educação); insegurança alimentar, nutrição e mortalidade infantil (saúde); e eletricidade, habitação, combustível para cozinhar, água potável a menos de 30 minutos de distância, melhoria no saneamento e propriedade de bens agropecuários, terras e aparelhos (padrões de vida).

## **RESULTADOS**

Acredita-se que algo em torno de 25,8% da população do Butão seja pobre e carente em pelo menos quatro dos treze critérios, tomando-se como base o MPI. Sua medição em nível nacional no ano de 2012 chegou a 0,12, com uma intensidade média de pobreza de 0,45. O MPI destaca também a intensidade da pobreza no Butão, ou seja, a proporção de indicadores nos quais enfrentam carência. Por exemplo, 16,9% da população do Butão são pobres de acordo com o MPI em cinco (39%) dos treze indicadores, ao passo que não há pobres de acordo com o MPI nos referidos parâmetros.

Os maiores níveis de carência correspondem ao acesso ao saneamento melhorado (latrinas com fossas em lajes), combustível para cozinhar (madeira, estrume ou carvão), escolaridade (cinco anos de educação escolar) e eletricidade. Dos três domínios principais, a educação (41%) é o que mais contribui com a pobreza multidimensional, seguida de padrões de vida (37%) e saúde (23%).

Existem diferenças gritantes entre os níveis de pobreza multidimensional nas áreas rurais e urbanas do país. Existem também variações consideráveis entre “Dzongkhags”, os distritos administrativos e judiciais do Butão, com níveis relativamente maiores de pobreza multidimensional em Gasa, Samtse, Dagana, Zhemgang e Lhuentse. Embora haja uma forte correlação entre as incidências de pobreza pela renda e pobreza multidimensional, elas não são iguais. Um caso clássico é o de Gasa, cuja incidência de pobreza pela renda é uma das mais baixas, mas o nível de pobreza multidimensional é um dos maiores do país, enfrentando carências consideráveis no acesso às

melhorias de água potável, eletricidade e educação. Espera-se que no ano de 2014 o Butão atualize seu MPI com novos dados e resultados.

## **CHINA: INCORPORANDO DADOS AMBIENTAIS**

No 12o Plano Quinquenário (FYP) correspondente ao período de 2011 a 2015, o governo chinês priorizou a questão da desigualdade em sua agenda. O Comitê Central da CPC convocou a Reunião de Trabalho pela Redução da Pobreza Orientado para o Desenvolvimento, em seu nível mais elevado, no mês de novembro de 2011, publicando oficialmente a Pauta para a Redução da Pobreza Orientada para o Desenvolvimento da China Rural (2011-2020).

A Pauta destaca as principais missões de 2011 a 2020: ajudar as pessoas a sair da pobreza e a melhorar seus padrões de vida mais rapidamente. Para alcançar esse objetivo, o Comitê identificou catorze regiões principais como regiões nacionais prioritárias no combate à pobreza nos próximos dez anos, sendo a primeira a região da Montanha de Wu Ling.

O critério atual de identificação dos pobres é renda ou consumo, que corresponde apenas a uma dimensão da pobreza. É necessário lançar mão da medição multidimensional para que se possam reconhecer as características específicas da pobreza na China. Para alcançar este objetivo, o Centro Internacional de Redução de Pobreza da China (IPRCC) está desenvolvendo um Sistema de Informações Geográficas (GIS) para Redução da Pobreza Nacional que irá identificar e monitorar a pobreza multidimensional, e pensa em pilotá-lo na Região da Montanha Wu Ling.

O OPHI apoiará o trabalho de criação dos indicadores de pobreza multidimensional do IPRCC e criar uma medição. Espera-se que o GIS da Redução da Pobreza Nacional esteja concluído para uso em 2014.

## **INSTITUIÇÕES**

O IPRCC, cuja sede fica em Pequim, foi fundado em 2005 pelo governo chinês no PNUD. Dois membros do IPRCC compareceram à Escola de Férias sobre Capacidade e Pobreza Multidimensional do OPHI, em Jacarta, no mês de agosto de 2012. O IPRCC realizará um trabalho conjunto com o Escritório Nacional de Estatísticas da China para obter os dados residenciais e conduzir adequadamente a pesquisa sobre pobreza. Serão três os objetivos das viagens de campo à Região de Wu Ling: (a) coletar informações das autoridades públicas, representantes do mundo acadêmico e pessoas que trabalham para o desenvolvimento destas regiões; (b) realizar grupos de discussão e visitas de campo para fazendeiros; (c) identificar e confirmar os parceiros locais dos projetos de pesquisa; (d) identificar possíveis regiões para a pesquisa de amostra.

## **OBJETIVO DO ESTUDO INICIAL**

A proposta de estudo possui dois objetivos: utilizar a medição de pobreza multidimensional para medir a extensão da pobreza na Região da Montanha Wu Ling e identificar o caráter e as causas subjacentes da pobreza nas regiões.

## **METODOLOGIA DE ESTUDO**

Ao medir a pobreza multidimensional, o IPRCC busca tomar decisões sobre os domínios relevantes ao bem-estar, seus respectivos indicadores e níveis de limiar e a função de agregação. A instituição utiliza o método AF, o qual combina informações sobre o número de carências e seus níveis, além de informações sobre profundidade e distribuição da pobreza.

Em termos metodológicos, o estudo irá integrar as informações da pesquisa em vilas e residências com dados do GIS sobre o ambiente. A medição inclui dimensões demográficas, econômicas, sociais, ecológicas e ambientais, os dois indicadores de pobreza padrão (por exemplo, tipo de casa, água potável, saneamento, eletricidade, bens, acesso ao mercado, solo arável e plano de saúde) e indicadores de recursos (tais como qualidade do solo, segurança ambiental e fragilidade ecológica).

## **ABRANGÊNCIA**

O projeto irá abranger a Região da Montanha Wu Ling, no sul da China; inclui as quatro províncias de Hubei, Hunan, Chongqing e Guizhou e seus 71 condados, espalhados por uma área de 71.8000 km<sup>2</sup>. A população é de 36,45 milhões, dos quais 76,6% são de zona rural, com uma renda de 2533 Yuan per capita. A Região da Montanha Wu Ling é a área chinesa mais abalada pela pobreza, sendo o lar da maior quantidade de minorias do país.

## **RESULTADOS PREVISTOS**

O estudo resultará em um relatório abrangente sobre pobreza multidimensional na Região da Montanha Wu Ling, incluindo recomendações sobre políticas direcionadas aos setores governamentais e instituições financeiras pertinentes. Será realizada uma oficina para promover a comunicação entre os criadores de políticas públicas, pesquisadores, médicos e ONGs, e estimular a aplicação dos resultados da pesquisa, bem como aumentar a conscientização. Será elaborado um sistema de monitoramento da pobreza multidimensional na Região da Montanha de Wu Ling.

O IPRCC irá patrocinar a elaboração e a criação dos indicadores do índice juntamente com o OPHI. A rede de monitoramento contará com a participação do NBS (Escritório Nacional de Estatísticas da China), CPAD (Escritório de Desenvolvimento e

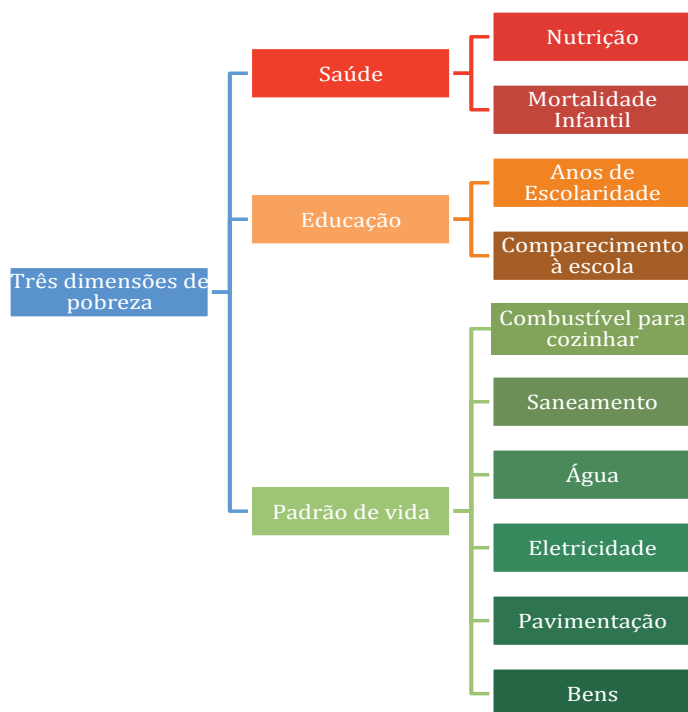
Mitigação da Pobreza do Conselho Estatal da China) e o setor de redução de pobreza do governo local, sob a orientação dos especialistas do IPRCC. Além disso, o IPRCC irá elaborar um banco de dados de pobreza doméstica, de atualização anual, bem como analisar os dados e redigir relatórios para o NBS e o CPAD.

### O ÍNDICE DE POBREZA MULTIDIMENSIONAL (MPI)

O MPI global foi desenvolvido pelo OPHI em conjunto com o PNUD para ser incluído na sinalização do Relatório de Desenvolvimento Humano (RDH) da PDNU em 2010. Desde então, é publicado no RDH.

O MPI utiliza dez indicadores para medir três dimensões críticas de pobreza em nível individual: educação, saúde e padrão de vida em 109 países em desenvolvimento. Essas carências de resultados de saúde e educação medidas diretamente, bem como serviços básicos como água, saneamento e eletricidade, revelam, além da proporção de pobreza das pessoas, a composição da pobreza individual. O MPI também reflete a intensidade da pobreza – a soma das carências ponderadas enfrentadas por cada pessoa ao mesmo tempo. Uma pessoa carente em 70% dos indicadores encontra-se claramente em condições muito piores que outra pessoa carente em 40% dos indicadores.

FIGURA 11: DIMENSÕES E INDICADORES DO MPI GLOBAL





Ele identifica carências sobrepostas em todas as três dimensões iguais, da mesma forma que o Índice de Desenvolvimento Humano, e acusa o número médio de pessoas pobres e carências sofridas pelas residências pobres. Uma carência isolada pode não significar pobreza. Para o MPI, é necessário que uma residência seja carente em diversos indicadores ao mesmo tempo. Uma pessoa é multidimensionalmente pobre se for carente em pelo menos um terço dos indicadores ponderados. Este é o corte para que alguém seja definido como pobre em grau agudo.

Desde o ano de 2011, foram relatadas duas categorias a mais de pobreza multidimensional nas Tabelas do RDH, que foram denominadas de “população vulnerável a pobreza” e a “população em pobreza grave”. Define-se população vulnerável a pobreza como a porcentagem da população que se encontra em risco de enfrentar carências múltiplas – ou seja, aquelas pessoas com pontuação de carência de 20 a 33%. A população que se encontra em carência grave mede a porcentagem daquela em pobreza multidimensional grave – ou seja, cuja pontuação de carência é de 50% ou mais.

### **DADOS**

O MPI global se baseia em três conjuntos de dados principais de disponibilidade pública, comparáveis para a maioria dos países em desenvolvimento: a Pesquisa de Saúde e Demografia (PSD), a Pesquisa de Grupos de Indicadores Múltiplos (PGIM) e a Pesquisa de Saúde Mundial (PSM). Alguns países dispõem de conjuntos de dados especiais.

Utilizam-se os dados mais recentes e confiáveis disponíveis desde 2002. No entanto as pesquisas são realizadas em anos diferentes e alguns países não contam com dados recentes. Para facilitar a análise, o ano da pesquisa consta nas tabelas do MPI. A diferença entre as datas limita comparações diretas de um país, já que as circunstâncias podem ter melhorado ou piorado nos anos em que a intervenção foi realizada. Naturalmente, isto é um estímulo para que o governo do país passe a realizar novas pesquisas que reflitam melhor os avanços dos últimos anos. Está em andamento uma série de pesquisas domésticas de DHS e MICS no momento, sendo esperados dados mais atualizados de diversos países em breve.

### **MUDANÇAS COM O PASSAR DO TEMPO**

As mudanças no MPI global, com o passar do tempo, foram calculadas em 22 países em 2013 (onde havia dados adequados disponíveis).<sup>5</sup> Desses, dezoito reduziram significativamente o MPI e muitos diminuiram a pobreza multidimensional mais rápido que a pobreza pela renda. As maiores reduções absolutas em pobreza por MPI foram no Nepal, Ruanda e Bangladesh, seguidas por Gana, Tanzânia, Camboja e Bolívia.

A Colômbia também alcançou reduções sólidas em termos relativos. Bangladesh, Gana e Bolívia reduziram a pobreza por MPI duas a três vezes mais rápido que a po-

breza pela renda. O Nepal logrou um avanço excelente nos dois índices. Os padrões subnacionais variam. Bangladesh e Ruanda diminuíram o MPI significativamente em todas as regiões; no Nepal, em dez de treze regiões; no Camboja, em doze de dezenove regiões; e na Nigéria, em apenas uma de suas seis regiões.

Esta pesquisa comprovou a importância de cada um dos indicadores: eles diminuíram em muitos países e pelo menos dois eram alterados juntos.

## **A REDE DE PARCEIROS DE POBREZA MULTIDIMENSIONAL (MPPN)**

A Rede de Parceiros de Pobreza Multidimensional (MPPN) global é uma organização de parceiros internacionais para os criadores de políticas públicas engajados na implementação das medidas de pobreza multidimensional. O objetivo geral da Rede é reduzir a pobreza ajudando os governos a melhor medir e alocar seus recursos de erradicação de pobreza multidimensional, bem como auxiliando esforços internacionais a adotar métodos de medidas multidimensionais para melhor rastrear o avanço da agenda de desenvolvimento pós-2015.

Conforme demonstrado neste texto, um número crescente de formadores de políticas públicas no mundo todo está trabalhando no estabelecimento de medidas de pobreza multidimensionais que captem, monitorem e melhor compreendam as dimensões múltiplas da pobreza. Muitos estão utilizando o método AF e o conjunto de técnicas empíricas afins desenvolvidas no OPHI. O MPPN global foi criado em resposta a esta avassaladora demanda por informações sobre a implementação de medidas multidimensionais e por apoio técnico e institucional.

A rede fornece suporte internacional aos formadores de políticas públicas comprometidos ou que estejam explorando a construção de medidas de pobreza multidimensionais; entre essas, investimento na criação de medidas e os processos políticos e acordos institucionais que irão sustentá-los. Por meio da rede, aqueles que primeiro adotarem o sistema poderão compartilhar suas experiências da criação de tais medidas e sua institucionalização pelo suporte político e técnico face-a-face. A rede dá acesso a recursos que incluem suporte técnico, cursos de capacitação executiva e uma loja on-line de conhecimento e lições aprendidas (Aprendizado Sul-Sul).

### **METAS DA REDE**

O objetivo da rede de formadores de políticas públicas é tornar-se visível, articulada e compromissada. Busca criar credibilidade e fôlego político para abordagens mais amplas de medição de pobreza e atividades de redução de pobreza entre setores. Juntos, os participantes se comprometeram a:

---

<sup>5</sup> ALKIRE, S.; ROCHE, J.M., 2013.

- Promover a medição da pobreza multidimensional e a aplicação das políticas nos níveis subnacional, nacional e internacional.
- Defender a medição multidimensional das metas de desenvolvimento no contexto do pós-2015, incluindo no formulário um “Índice de Pobreza Multidimensional (MPI) 2015+” como indicador principal que possa refletir os investimentos participativos, os quais sejam facilmente desagregados.
- Fomentar a pesquisa conjunta e desenvolver ferramentas de medição, análise e criação de políticas e auxiliar na disseminação e validação técnica de esforços para implementar as medidas de pobreza multidimensionais.

A rede se empenha em criar políticas mais bem pensadas, precisamente direcionadas e mais eficazes na redução da pobreza em todas as dimensões.

### **PARTICIPANTES DA REDE**

No momento, ministros e autoridades de alto nível de 22 países participam do MPPN global: Angola, Butão, Brasil, Chile, China, Colômbia, República Dominicana, Equador, El Salvador, Alemanha, Índia, Iraque, Malásia, México, Marrocos, Moçambique, Nigéria, Peru, Filipinas, Tunísia, Uruguai e Vietnã.

Entre os participantes institucionais, podemos citar: a Comunidade de Desenvolvimento da África do Sul (15 membros), a Organização dos Estados Caribenhos Orientais (9 membros e associados), Comissão Econômica para a América Latina (ECLAC) e a Organização para Desenvolvimento e Cooperação Econômica (OECD).

O OPHI também participa e atua como Secretário da rede. Este torna possível reuniões periódicas de todos os participantes (em meio virtual ou presencial) para compartilhar informações e tomar eventuais decisões necessárias. Os grupos de trabalho, como aquele na agenda pós-2015, se dedicam a questões específicas que serão apresentadas ao grupo maior. É planejada uma reunião presencial por ano, que acontecerá em um país participante.

A rede foi fundada em junho de 2013 pelo OPHI, juntamente com o CONEVAL do México e o Departamento de Proteção Social da Colômbia, com apoio financeiro do Ministério Federal para Desenvolvimento e Cooperação Econômica (BMZ) do governo alemão. Espera-se que cresça rapidamente. O lançamento, na Universidade de Oxford, contou com a presença de Juan Manuel Santos, presidente da Colômbia, do Professor Amartya Sen e de ministros de 16 dos 22 países participantes. O evento, que durou dois dias, marcou a primeira troca dos criados de políticas públicas envolvidos na rede e contou com um dia inteiro de intenso compartilhamento do trabalho contínuo dos ministros.

O MPPN forma uma parte principal dos esforços do OPHI em construir e promover um quadro econômico e metodológico mais sistemático que reduza a pobreza multidimensional, com base nas experiências e valores individuais. Trabalhando com governos regionais e nacionais, bem como organizações regionais e nacionais, para compartilhar conhecimento e experiências, o OPHI busca catalisar o desenvolvimento e a implementação de medidas multidimensionais de pobreza, bem-estar e desigualmente no mundo todo. A Rede é apoiada pelos duradouros e intensivos programas de capacitação para técnicos e criadores de políticas públicas do OPHI.

## **ÁREAS DE TRABALHO**

O Comunicado aprovado no lançamento da Rede identificou três áreas amplas de trabalho.

### **1. A expansão da medição multidimensional**

A partir da utilização do método AF e baseada no trabalho da OPHI nos níveis sub-nacional, regional e nacional, realizada pela:

- a. facilitação e capacitação para que os líderes de medidas de pobreza multidimensionais compartilhem suas experiências com os criados de políticas públicas nos países que estão explorando a possibilidade de desenvolver, ou estão no processo de implementação destas medidas;
- b. disponibilização do acesso a recursos, entre eles um portal interno on-line de conhecimento e experiências, bem como um novo site;
- c. promoção de apoio técnico entre os participantes e facilitação dos cursos de Educação Executiva para os criadores de políticas públicas e cursos de Capacitação Técnica sobre medição de pobreza multidimensional;
- d. promoção da interação entre os participantes por meio de diversos meios de comunicação, tais como trocas de e-mail, chamadas via Skype, videoconferências, um site interativo e uma reunião anual;
- e. promoção da medição de pobreza multidimensional com órgãos regionais, tais como o SADC, bem como agências internacionais, sobretudo aquelas que trabalham com medição de pobreza.

### **2. Uma voz eficaz e fundamentada nas discussões pós-2015**

A Rede contará com uma voz eficaz e fundamentada nas discussões pós-2015 sobre medição de pobreza multidimensional e na promoção da medição multidimensional dos MDGs pós-2015. Para tal, isso será feito:

- a. com uma reunião paralela sobre o assunto na Assembleia Geral da ONU em setembro de 2013, patrocinada pelos participantes da Rede;
- b. pelo Governo da Colômbia, trabalhando em conjunto com o ECOSOC para promover o conceito;
- c. pelo trabalho com os principais países da Rede, no intuito de assumir a capacitação e a defesa sobre essa questão em reuniões nacionais e internacionais.

### **3. A promoção do desenvolvimento e da pesquisa conjunta de ferramentas práticas**

A Rede irá promover o desenvolvimento e a pesquisa conjunta de ferramentas de medição, criação de política e análise. Isso será realizado, por exemplo:

- a. com o Governo da Colômbia, para desenvolver métodos e manuais mais detalhados para os criadores de políticas públicas e especialistas técnicos;
- b. com o Governo do México, para desenvolver materiais sobre a institucionalização destes esforços no nível nacional;
- c. com a equipe do OPHI e pesquisadores nos países participantes, para empreender uma pesquisa contínua e testar métodos que melhorem a metodologia;
- d. com a equipe do OPHI e pesquisadores dos países participantes, para uma pesquisa sobre os resultados do trabalho em países que adotam a medida, bem como sobre comparações ao longo do tempo dos dados do país.

Em seu discurso na abertura da Rede no mês de junho de 2013, o presidente da Colômbia, Juan Manuel Santos, disse:

Creio piamente que é nosso dever liderar mudanças sociais ambiciosas nos nossos países. Felizmente, a Rede de Parceiros da Pobreza Multidimensional (MPPN) será a plataforma que auxiliará nesse feito. É estimulante o simples fato de imaginar a aplicação desta ferramenta (o MPI) em mais países. Ele levará ao crescimento e ao bem-estar onde quer que vá. Tenho certeza disto. Não importa a extensão das diferenças e diversidades entre nossas nações, somos todos parecidos em um aspecto: temos mais de uma dimensão. Eis a beleza deste instrumento.

## CONCLUSÃO

As medições de pobreza multidimensionais têm muito a contribuir com os esforços nacionais e internacionais de redução de pobreza e a melhorar as vidas e oportunidades das pessoas que vivem na pobreza. Tais medidas podem resolver os problemas deixados por aquelas unidimensionais, ao, por exemplo, identificar quem é pobre em várias dimensões, ou ao revelar a natureza das carências dos pobres. Ao fazê-lo, conferem uma perspectiva de política sólida, auxiliando na melhoria da criação das políticas, a alocar recursos com mais eficiência, identificar as interconexões entre as carências, monitorar a eficácia das políticas ao longo do tempo e atingir os pobres como beneficiários dos serviços e programas sociais.

No nível nacional, um número cada vez maior de criadores de políticas públicas, liderados pela América Latina, está recorrendo a medidas de pobreza multidimensionais para moldar seus esforços de redução de pobreza. Em um momento de turbulência financeira global e de incerteza sobre o futuro dos fluxos de auxílio, essas medidas auxiliam a tirar o máximo proveito de recursos preciosos e auxiliar os governos a examinar mais detidamente a dinâmica da pobreza local.

No intuito de aproveitar o crescente fôlego que cerca esses esforços, a Rede de Parceiros da Pobreza Multidimensional trabalha para conectar, apoiar e inspirar inovadores e especialistas em medição multidimensional com um modelo de aprendizado “Sul-Sul”, além de colaboração e apoio. Ela trabalha para aumentar a aceitação das medidas de pobreza multidimensional em níveis nacional e internacional e leva ao compromisso de realizar pesquisa conjunta. No horizonte, esperamos que esta energia dê início a muitas inovações em medição de pobreza e processos de elaboração de políticas públicas.

## MAIS INFORMAÇÕES

O site do OPHI dispõe de um portal de informações sobre o método AF, suas aplicações e as atividades do MPPN global: [www.ophi.org.uk/](http://www.ophi.org.uk/).

Para obter mais informações sobre o método AF, acesse: [www.ophi.org.uk/research/multidimensional-poverty/](http://www.ophi.org.uk/research/multidimensional-poverty/).

Para obter mais informações sobre aplicações específicas do método AF: [www.ophi.org.uk/policy/](http://www.ophi.org.uk/policy/).

Estão disponíveis informações aprofundadas sobre o MPI, incluindo tabelas de dados e metodologia em: [www.ophi.org.uk/multidimensional-poverty-index/mpi-data-methodology/](http://www.ophi.org.uk/multidimensional-poverty-index/mpi-data-methodology/).

O OPHI também conta com sua própria série de Documentos de Trabalho, que capta a pesquisa mais recente sobre medição de pobreza multidimensional: [www.ophi.org.uk/resources/ophi-working-papers/](http://www.ophi.org.uk/resources/ophi-working-papers/). Para obter informações relacionadas à América Latina, consulte:

Social Panorama of Latin America (2013) ECLAC <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/8/51768/SocialPanorama2013Briefing.pdf>.

No site do CONEVAL, no México, é possível encontrar as informações mais recentes sobre o MPI do México: <http://www.coneval.gob.mx/Paginas/principal.aspx>.

O Departamento de Planejamento Nacional da Colômbia elaborou o MPI nacional da Colômbia: <https://www.dnp.gov.co/Inicio.aspx>.

Informações sobre o programa Travessia de Minas Gerais, no Brasil, que implementou um Índice de Pobreza Multidimensional (MPI) em 132 cidades <http://www.ophi.org.uk/policy/national-policy/brazil-mpi/>.

Para obter mais informações sobre outras aplicações do método AF:

Site da Felicidade Nacional Bruta: <http://www.grossnationalhappiness.com/>.

Promoção Feminina no Índice de Agricultura: <http://www.usaid.gov/developer/WEAI>.

## REFERÊNCIAS

ALKIRE, S.; FOSTER, J. E. Counting and multidimensional poverty measurement. **Journal of Public Economics**, v. 95, p. 476-487, 2011.

\_\_\_\_\_. Understandings and misunderstandings of multidimensional poverty measurement. **The Journal of Economic Inequality**, 2. ed., v. 9, p. 289-314.

ALKIRE, S.; FOSTER, J. E.; SANTOS, M. E. Where did identification go? **The Journal of Economic Inequality**, 3. ed., v. 9, p. 501-505.

ALKIRE, S.; MEINZEN-DICK, R.; PETERMAN, A.; QUISUMBING, A. R., SEYMOUR, G.; VAZ, A. **The Women's Empowerment in Agriculture Index**. OPHI Working Paper, v. 58. OPHI: Oxford, 2013.

ALKIRE, S.; ROCHE, J. M. **How Multidimensional Poverty Went Down: Dynamics and Comparisons**. OPHI Research Brief. OPHI: Oxford, 2013.

ALKIRE, S.; ROCHE, J. M.; SETH, S. **Sub-national Disparities and Inter-temporal Evolution of Multidimensional Poverty across Developing Countries**. OPHI Research in Progress, n. 32a. OPHI: Oxford, 2011.

ALKIRE, S.; ROCHE, J. M.; SUMNER, A. **Where do the World's Multidimensionally Poor Live?** OPHI Working Paper, v. 61. OPHI: Oxford, 2013.

ALKIRE, S.; SUMNER, A. **Multidimensional Poverty and the Post-2015 MDGs**. OPHI Briefing Note. OPHI: Oxford, 2013.

ALKIRE, S.; SANTOS, M. E. **Acute Multidimensional Poverty: A New Index for Developing Countries**. OPHI Working Paper, v. 38. OPHI: Oxford, 2010.

\_\_\_\_\_. **Measuring Acute Poverty in the Developing World: Robustness and Scope of the Multidimensional Poverty Index**. OPHI Working Paper, v. 59. OPHI: Oxford, 2013.

ALKIRE, S.; SANTOS, M. E., SETH, S.; YALONETZKY, G. **Is the Multidimensional Poverty Index robust to different weights?** OPHI Research in Progress. n. 22a. OPHI: Oxford. 2010.



## MEDIR A POBREZA CRÔNICA NO BRASIL

*Luis F. López-Calva  
Samantha Lach  
Anna Fruttero*

Em 2011, a presidente Dilma anunciou o seu empenho em erradicar a miséria no Brasil, o que representou um juramento histórico num país caracterizado durante muitos anos por níveis elevados e persistentes de pobreza e desigualdade. Na década de 2000, a pobreza diminuiu de forma consistente no Brasil. De acordo com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), a pobreza extrema atingiu 7,3% em 2009, reduzindo dos 15,2% de 2003, enquanto a pobreza moderada reduziu de 35,8% para 21,4%. Apesar destas conquistas impressionantes, ainda existe um número substancial de pessoas que continuam pobres em termos monetários e que não têm acesso aos serviços básicos. Continua a ser um desafio para chegar a essas pessoas e, mais importante, estabelecer as condições à sua inclusão produtiva na economia brasileira.

Apesar das conquistas indicadas anteriormente, a pobreza permanece elevada e mais de uma entre cinco pessoas vive abaixo da linha de pobreza. Sob a estratégia do Plano Brasil Sem Miséria (BSM), o governo objetivou tirar 16 milhões de indivíduos da pobreza. O anúncio da presidente Dilma foi acompanhado pela divulgação de novas estatísticas sobre a pobreza extrema no Brasil, baseadas no Censo 2010 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).<sup>1</sup> Mais de 16 milhões de brasileiros viviam com menos de 70 reais por mês (cerca de 35 dólares), metade destes com idade inferior a 19 anos e 40% vivendo no Nordeste brasileiro. O objetivo do Plano BSM era tirar estes 16 milhões de indivíduos da pobreza por meio de uma abordagem tripartida baseada em transferências de rendimentos, acesso aos serviços e às atividades de inclusão produtiva. O Plano tem uma preocupação explícita com pessoas que não tenham sido contempladas previamente por outras políticas sociais, catalogadas como “os pobres mais pobres”.

---

<sup>1</sup> Os números para a contabilização per capita da pobreza no Brasil variam conforme as linhas de pobreza e os inquéritos utilizados em agregados familiares, bem como a forma como as variáveis de rendimento são geridas ao trabalhar com microdados.

<sup>2</sup> Todas estas características estão relacionadas com o conceito dos ultrapobres, ou seja, aqueles cuja pobreza é acentuada (em termos de uma diferença de pobreza nos rendimentos), cuja pobreza persiste ao longo do tempo (inclusive de uma geração para a seguinte) e onde coexiste mais do que uma dimensão de privação — incluindo a falta de expressão e entendimento para tomarem decisões autônomas sobre planos de vida.

Para alcançar o objetivo de erradicar a miséria, é essencial compreender quem são os indivíduos nessa situação e de quais serviços necessitam. Eliminar a pobreza, no contexto de um plano como o Plano Brasil Sem Miséria, implica necessariamente a compreensão de quem são as pessoas que enfrentam uma situação de pobreza acentuada, persistente e complexa<sup>2</sup>; quais são as características que as mantêm nessas condições; e quais são os potenciais canais de mobilidade para saírem da pobreza. Esse entendimento ajudará a identificar o tipo de instrumento de políticas que podem ser utilizados para enfrentar os problemas.

Ao longo da última década, a pobreza e a desigualdade monetária no Brasil diminuíram substancialmente. Ainda que os números específicos dependam da linha de pobreza escolhida, todos os estudos são unânimes ao afirmarem que houve um declínio sólido

e assinalável na pobreza per capita (tanto extrema, quanto moderada) na década de 2000.<sup>3</sup> Se a redução da pobreza continuasse nesse mesmo ritmo, levaria outras duas décadas para atingir uma taxa de pobreza extrema abaixo de 1%.

Uma vez que existirá sempre um determinado nível de pobreza monetária, quando um formulador de políticas poderá considerar que a pobreza está erradicada? Tal como no caso do desemprego, em que não é possível eliminar o desemprego friccional, existirão sempre indivíduos abaixo da linha de pobreza de renda devido aos choques e oscilações nos rendimentos em curto prazo. Esses indivíduos são os pobres transitórios, o equivalente aos desempregados friccionais. A eliminação total da pobreza transitória exigiria a eliminação dos choques, algo que nenhuma política conseguirá alcançar. Porém, à medida que os indivíduos se recuperam do choque, deixam de ser pobres em rendimentos, portanto já não levam o termo “transitório”. Por oposição, a pobreza crônica é uma preocupação mais grave, uma vez que se refere aos indivíduos cuja pobreza é prolongada e que se mantêm pobres ao longo do tempo. Esses indivíduos não dispõem de recursos financeiros e acesso aos bens básicos necessários para expandirem suas oportunidades de gerar rendimentos. Além disso, tendem a demonstrar falta de agência – capacidade de aspirar a uma vida melhor e encontrar mecanismos para atingi-la<sup>4</sup>. Efetivamente, agência e aspectos a ela relacionados, como autoestima e aspirações constituem frequentemente uma das dimensões em falta nas análises, mesmo sendo consideradas questões importantes para superar a pobreza, conforme demonstrado em estudos recentes.<sup>5</sup>

Este artigo apresenta duas propostas metodológicas para a medição da pobreza crônica no Brasil.<sup>6</sup> Embora as taxas de pobreza tenham diminuído substancialmente ao longo dos anos 1990 e 2000, permanece um número significativo de brasileiros persistentemente pobres. Os dados de painéis, se disponíveis, poderão ser utilizados para identificar os agregados familiares que vivem em pobreza crônica e as barreiras que os impedem de se libertarem dessa situação. No entanto, tal como em outras partes da América Latina, não estão disponíveis para o Brasil dados de painéis de longo prazo apropriados. Dada a escassez de dados, este artigo descreve as duas principais estratégias para identificar os indivíduos cronicamente pobres e suas limitações. A primeira consiste em construir painéis sintéticos que possam ser utilizados para estimar a pobreza crônica utilizando medições monetárias e seguindo a abordagem de fases. A segunda estratégia utiliza uma abordagem multidimensional, em que medições não monetárias são cruzadas com o aspeto da persistência do conceito de ultrapobreza para aproximar a medição da pobreza crônica. Ambas as propostas metodológicas são empiricamente aplicadas na análise da pobreza no Brasil.

A pobreza crônica se refere à ausência de alterações na renda (direcionais, não relativas) em grupos específicos da população e implica uma noção de persistência. De uma perspectiva intergeracional, a noção está associada às limitações estruturais de longo prazo que persistem ao longo das gerações — um problema de equidade na socie-

---

<sup>3</sup> De acordo com o IPEA, a pobreza passou de 35,8% em 2003 para 21,4% em 2009, e a pobreza extrema de 15,2% para 7,3%.

<sup>4</sup> Hickey e Bracking, 2005.

<sup>5</sup> Vakis, 2012.

<sup>6</sup> As metodologias compiladas e a análise empírica apresentada neste artigo são retiradas do relatório “Poverty Dynamics in Brazil: Patterns, Associated Factors and Policy Challenges” (Banco Mundial, 2013), preparado por uma equipe composta pelos autores mencionados e por Maria Ana Lugo, Rogerio Bianchi-Santarrosa e Jordan Salomon.

dade. Do prisma intrageracional, relaciona-se com a fraca ligação entre crescimento econômico acumulado e as capacidades de geração de rendimentos dos agregados familiares, que prejudicam sua habilidade de aproveitar oportunidades ao longo da vida, de acumular bens e integrar uma sociedade de forma produtiva<sup>7</sup>. Além de estar ligada à equidade e à incapacidade de se beneficiar do crescimento econômico, a cronicidade ou persistência da pobreza também poderá refletir a falta de vociferação de determinados grupos da população e a privação de capacidade de resposta do sistema político às suas necessidades<sup>8</sup>.

Empiricamente, existem duas táticas principais para identificar os indivíduos cronicamente pobres utilizando dados de painéis: as abordagens de “fases” e de “componentes”<sup>9</sup>. Na primeira, os indivíduos cronicamente pobres são identificados contando o número de “fases de pobreza” vividas por um indivíduo. A segunda abordagem separa os componentes permanentes dos flutuantes dos rendimentos de uma pessoa, identificando como cronicamente pobres aquelas cujo componente permanente da renda (ou consumo) se situa abaixo de uma linha de pobreza especificada. Na ausência de dados de painéis de longo prazo, o presente artigo propõe observar as dinâmicas da pobreza e respectivas correlações por meio do uso de painéis sintéticos, em primeiro lugar, e de dimensões não monetárias, em segundo. Ao identificar os potenciais canais de mobilidade, no sentido de reduzir a vulnerabilidade, tais abordagens podem contribuir para a resolução de problemas de informação, com objetivo de concretizar as metas do Brasil.

## **USO DE PAINÉIS SINTÉTICOS NA ANÁLISE DA DINÂMICA DA POBREZA NO BRASIL**

Para caracterizar a dinâmica da mobilidade de renda no Brasil, utilizamos a abordagem de painel sintético desenvolvida por Dang, Lanjouw, Luoto e McKenzie<sup>10</sup>, que se baseia na estimativa de pequena área e na metodologia de “mapeamento da pobreza”<sup>11</sup>. A análise pretende mapear quantas pessoas saíram da pobreza e quantas permaneceram pobres no Brasil entre 2003 e 2011, além de fornecer uma caracterização desses domicílios.

Os painéis sintéticos são construídos utilizando dois conjuntos de dados transversais ao calcular a relação entre rendimentos e dois conjuntos de variáveis: i) variáveis imutáveis no tempo ao nível do domicílio (traços como o sexo, ano de nascimento e educação parental que não se alteram ao longo da vida) para cada ano; e ii) variáveis mutáveis no tempo ao nível estatal (tais como a taxa de desemprego, população em idade ativa, taxa de migrações etc.). O elemento chave consiste em construir um rendimento previsto para os agregados familiares num período utilizando as informações sobre suas características e os parâmetros de um modelo de rendimento estimado no outro período. São necessários pressupostos relativos à correlação do termo de erro ao longo do tempo e os dois pressupostos extremos, sem correlação e correlação total, resultam num limite máximo e mínimo para os rendimentos estimados de cada agregado familiar<sup>12</sup>.

---

<sup>7</sup> Cord e López-Calva, 2012.

<sup>8</sup> Hickey e Bracking, 2005.

<sup>9</sup> Yaqub, 2000.

<sup>10</sup> Dang, Lanjouw, Luoto e McKenzie, “Using Repeated Cross-sections to Explore Movements in and out of Poverty”, 2011.

<sup>11</sup> Estudos realizados por Elbers, Lanjouw e Lanjouw, 2003.

<sup>12</sup> Ver Ferreira et al., 2012.

Combinando as rendas observadas e previstas dos domicílios, é possível estudar os movimentos de entrada e saída da pobreza ao longo do período e as características daqueles que permaneceram abaixo da linha de pobreza, que emergiram e daqueles que caíram para baixo da linha.

Comprovou-se que os painéis sintéticos têm um bom desempenho na previsão da mobilidade efetiva de entrada e saída da pobreza. Por exemplo, alguns autores<sup>13</sup> compararam os padrões de mobilidade de painéis sintéticos com dados de painéis reais, implementando análises de sensibilidade e verificações de solidez no Chile, Nicarágua e Peru. Mediante duas séries de dados transversais, os resultados sugerem que a metodologia apresenta um bom desempenho na previsão da mobilidade efetiva e muitos dos pressupostos dos painéis sintéticos são sustentados. A correlação entre os termos de erro dos dois períodos é sempre positiva. É importante salientar que o padrão de mobilidade real se situa entre o limite máximo e mínimo para a maioria dos subgrupos e países e que os resultados são robustos diante de testes adicionais.

Uma das principais vantagens dessa abordagem é que não necessita impor uma estrutura ao processo de geração de rendimentos individuais para estimar os limites de mobilidade. O método permite calcular os limites máximo e mínimo dos movimentos de entrada e saída da pobreza dependendo da suposição em relação ao termo de erro específico do indivíduo. O pressuposto de que os termos de erro entre os períodos estejam perfeitamente correlacionados conduz a uma subestimativa sistemática da mobilidade entre os períodos. Essa forma funcional é, portanto, utilizada para estimar o limite mínimo da mobilidade. Ou seja, dado que a mobilidade é estimada em duas séries de inquéritos, nas quais o mesmo termo de perturbação se aplica a ambas as medições de consumo, a medição do limite mínimo de mobilidade é destituída do erro de medição clássico, proporcionando uma estimativa de limite mínimo da mobilidade “real”. Inversamente, pressupor que os termos de erro são perfeitamente não correlacionados conduz a uma sobrestimativa da quantidade de mobilidade; essa equação é então utilizada para calcular o limite máximo.<sup>14</sup>

Dessa forma, os agregados familiares são classificados de acordo com a respectiva incidência de pobreza em quatro grupos: 1) os que são sempre pobres – os “cronicamente pobres”; 2) os que eram pobres no primeiro período mas não no segundo – os que “abandonam” a pobreza; 3) os que não eram pobres no período inicial, mas entraram na pobreza no segundo – os que “entram” na pobreza; e 4) os que nunca são pobres. As linhas de pobreza extrema, pobreza moderada e classe média são definidas nos R\$70, R\$140 e R\$250 por mês, respectivamente.<sup>15</sup> A Figura 1 apresenta o padrão de mobilidade no Brasil de 2003 a 2011 (em comparação com 1992-1997, outro período de declínio considerável da pobreza). O gráfico ilustra o fato de 8,6% a 18,3% da população ter emergido da pobreza em 2003-2011, enquanto 3,8% a 14% permaneceu nessa situação, representando os que são cronicamente pobres. No mesmo período, a proporção de pessoas que entraram na pobreza foi de 7,5% nas

---

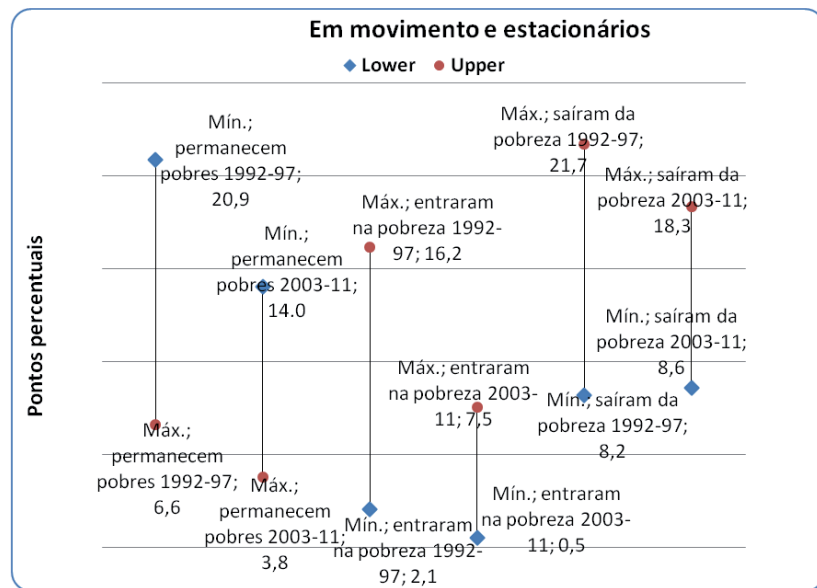
<sup>13</sup> Estudos realizados por Cruces et al. 2011.

<sup>14</sup> Para maiores informações cf. Ferreira et al. 2013. Como parte do trabalho de fundamentação para o relatório do Banco Mundial (2013), Bourguignon (2012) apresenta uma melhoria metodológica na construção dos painéis sintéticos dos domicílios com base em cruzamentos repetidos de dados. O problema de estreitar a diferença entre os limites máximo e mínimo é resolvido conferindo mais estrutura à correlação do termo de erro ao longo do tempo. Esta metodologia permite uma análise mais precisa da dinâmica de rendimentos do que a abordagem de limite máximo e mínimo, obtida ao assumir uma correlação zero ou perfeita entre os residuais de regressões de rendimentos em vários pontos no tempo.

<sup>15</sup> Estas linhas de pobreza correspondem aos valores limites oficiais de 2010.

estimativas de limite máximo (utilizando os limites mínimos, praticamente não se observaram casos de entrada na pobreza).

**FIGURA 1: MOBILIDADE NO BRASIL, LIMIARES INTERNACIONAIS DE POBREZA (LIMITES MÁXIMO E MÍNIMO)**



A Tabela 1 ilustra uma matriz de transição para o Brasil considerando três grupos econômicos: os Pobres (com rendimentos inferiores a R\$140 por mês), os Vulneráveis (com rendimentos entre R\$140-250 por mês) e as classes Média e Alta (com rendimentos superiores a R\$250 por mês).<sup>16</sup> Entre 2003 e 2011, da população total que transitou entre as classes, 6,7% saíram da pobreza e ingressaram nas categorias dos Vulneráveis e quase 2% passou da pobreza para a Classe Média.<sup>17</sup> Uma grande proporção dos que eram inicialmente vulneráveis (11,2%) também passou para a classe média. Estes valores estão em sintonia com um estudo de 2012 da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE/PR), que aponta para uma mobilidade ascendente substancial para a Classe Média no país ao longo da última década.<sup>18</sup> Verificaram-se poucos casos de entradas na pobreza durante o período (0,9% sofreram um agravamento do seu estatuto de Classe Média para Vulnerável e apenas 0,5% regrediram da vulnerabilidade para a pobreza). Não obstante, os valores também apontam para uma proporção substancial de indivíduos imóveis: 14% da população permaneceu estacionária na pobreza entre 2003 e 2011, ou seja, quase um em cada sete brasileiros permaneceu cronicamente pobre ao longo do período.

<sup>16</sup> Estas definições têm em consideração a vulnerabilidade aos choques e ao risco de entrar na pobreza; ver López-Calva e Ortiz-Juarez (2012) e Ferreira et al. (2013).

<sup>17</sup> Neste contexto, uma medição da mobilidade intrageracional corresponde à proporção (a soma das células não na diagonal da matriz) de indivíduos que passaram de um grupo para outro.

<sup>18</sup> Secretaria de Assuntos Estratégicos: "Vozes da classe média".

**TABELA 1: MOBILIDADE NO BRASIL DE 2003-2011, LINHAS INTERNACIONAIS DE POBREZA (ESTIMATIVAS DE LIMITE MÍNIMO)<sup>19</sup>**

		Destination: 2011			TOTAL 2003
		Poor (0-140 Reais)	Vulnerable (140 – 250 Reais)	Middle Class + (250 Reais +)	
Origin: 2003	Poor (0-140 Reais)	14.0%	6.7%	1.9%	22.6%
	Vulnerable (140 – 250 Reais)	0.5%	7.0%	11.2%	18.7%
	Middle Class + (250 Reais+)	0.0%	0.9%	57.8%	58.7%
TOTAL 2011		14.5%	14.6%	70.9%	100.0%

Fonte: FRUTTERO; CASTAÑEDA; LÓPEZ-CALVA & LUGO, 2012

Os estudos anteriores não conseguiram localizar indivíduos específicos com vistas a identificar quem tinha transitado para fora da pobreza. A metodologia aqui utilizada permite observar os padrões de mobilidade no Brasil sem dados dos painéis. Por meio da observação das características demográficas, socioeconômicas, migratórias e de emprego dos diferentes grupos, conseguimos identificar as características dos indivíduos associadas a padrões de mobilidade específicos. Analisando os perfis de quem saiu da pobreza entre 2003 e 2011 e comparando-os com o período de redução da pobreza anterior de 1992-1997, verificamos que a saída da pobreza no Brasil durante a última década está altamente correlacionada com o sucesso acadêmico, a localização e o status de emprego. Os indivíduos que conseguiram sair da pobreza e eventualmente juntaram-se à classe média (entendidos como os que apresentam menor vulnerabilidade à pobreza) revelam maior sucesso acadêmico (mais de 50% dos domicílios cujo chefe de família concluiu o ensino básico saiu da pobreza), bem como melhores condições no mercado de trabalho.

## **MEDIR A POBREZA CRÔNICA NO BRASIL UTILIZANDO DIMENSÕES NÃO MONETÁRIAS**

Embora a construção de painéis sintéticos forneça pontos de vista úteis para a análise da pobreza crônica, existem limitações a esta abordagem. Primeiro, em termos práticos, continuam a ser necessários dois cruzamentos de dados para os painéis sintéticos,

<sup>19</sup> Os limites mínimos requerem menos pressupostos técnicos e permitem discutir o cenário mais conservador da mobilidade direcional (tanto ascendente como descendente). No limite mínimo, como o residual é introduzido para cada observação, é possível cruzar informações sobre a mobilidade com outras características. Para a análise dos limites máximos, ver Fruttero; Castañeda; López-Calva & Lugo (2012).

embora a metodologia apresentada a seguir requer apenas um. Além disso, os limites máximo e mínimo são muitas vezes abrangentes nas suas estimativas da pobreza crônica, dificultando a identificação dos indivíduos como pobres. Adicionalmente, a metodologia de painéis sintéticos, análoga às medições de pobreza tradicionais, limita as informações utilizadas para identificar e agregar a quantidade de pobreza aos indicadores monetários: renda ou consumo ao nível do domicílio. A segunda metodologia apresentada sugere que as medições multidimensionais de pobreza (as que introduzem dimensões não monetárias na identificação dos pobres)<sup>20</sup> constituem um bom instrumento para medir a pobreza crônica e potencialmente melhorar a incidência dos programas.

A metodologia proposta se respalda na regularidade empírica onde aqueles que são monetária e multidimensionalmente pobres num período estão, sistemática e consideravelmente, mais propensos a terem sido monetariamente pobres em outros períodos. Isso pode ter como causa o fato de ser necessário um determinado número de períodos em que um indivíduo se situa acima da linha de pobreza (monetária) para poder acumular bens que se reflitam em dimensões não monetárias. Em princípio, um domicílio que só foi considerado pobre em termos monetários num período não apresentaria privações em outras dimensões. Porém, se os rendimentos são insuficientes durante vários períodos, os filhos podem começar a abandonar a escola, os bens podem começar a ser alienados etc. Simetricamente, serão necessários vários períodos de suficiência de renda para que os domicílios possam acumular bens e investir em outras dimensões que os tornem não pobres desde uma perspectiva não monetária. Consequentemente, na ausência de dados de painéis de renda, o uso de medições multidimensionais (explorando as informações contidas na interseção das diferentes dimensões não monetárias da pobreza) constitui uma forma eficaz de identificar e abarcar os pobres crônicos.

O uso de dimensões não monetárias para medir a pobreza crônica comporta, além disso, vantagens importantes. Os indicadores monetários de bem-estar flutuam substancialmente ao longo do tempo, constituindo um marcador insuficiente para o bem-estar a longo prazo.<sup>21</sup> Inversamente, os indicadores não monetários, como a educação, saúde, nutrição e bens do domicílio, não variam tão rapidamente, e conseguem captar uma grande quantidade de informações sobre privações históricas.<sup>22</sup>

A medição de pobreza multidimensional de Alkire e Foster<sup>23</sup> é aqui utilizada para identificar e agregar as diferentes dimensões da pobreza. Esses autores incorporam a dimensionalidade na identificação dos pobres ao utilizarem uma dupla linha de corte baseadas na abordagem de contagem proposta por Atkinson<sup>24</sup>. A primeira linha de corte, o tradicional limiar de pobreza “z”, identifica se os indivíduos são pobres dentro de uma determinada dimensão. A segunda linha de corte o dimensional estabelece a proporção de dimensões “k” em que um indivíduo tem de ser identificado como pobre para ser considerado multidimensionalmente pobre. Na nossa análise, as di-

---

<sup>20</sup> Igualmente importantes para a medição da pobreza são as informações excluídas desta análise. A pobreza pode ser descrita como a privação de mecanismos básicos de funcionamento humano: o conjunto de “seres e fazeres” que uma pessoa pode escolher e tem motivos para valorizar (Sen, 1985).

<sup>21</sup> Chaudhuri e Ravallion, 1994; McKay e Perge, 2010.

<sup>22</sup> Ver Grynszpan e López-Calva, 2011.

<sup>23</sup> Alkire e Foster, “Counting and multidimensional poverty measurement”, 2011.

<sup>24</sup> Atkinson, “Multidimensional Deprivation. Contrasting Social Welfare and Counting Approaches”, 2003.

mensões não monetárias cruzam-se então com o aspecto de persistência do conceito de ultrapobreza para aproximar a medição da pobreza crônica como um potencial instrumento para definição do alvo.

Partindo do princípio de que  $k=3$  é uma linha de corte razoável para definir pessoas multidimensionalmente pobres, a população é categorizada da seguinte forma. Os pobres crônicos são constituídos por pessoas que vivem abaixo da linha de pobreza monetária e que, ao mesmo tempo, são multidimensionalmente pobres. Os pobres não monetários mas desfavorecidos são constituídos por aqueles que, embora vivam acima da linha de pobreza, são desfavorecidos em múltiplas dimensões. Os pobres transitórios referem-se às pessoas que vivem abaixo da linha de pobreza moderada, mas que não são multidimensionalmente pobres (esse grupo apresenta uma maior probabilidade de sair da pobreza e é possível que o seu estado atual seja apenas temporário). Finalmente, as pessoas que não são consideradas pobres em rendimentos ou em outras dimensões são designadas como em melhores circunstâncias. A análise utiliza as séries de 1999, 2001, 2011 e 2012 da PNAD. Os indicadores referem-se à saúde, educação e resultados do trabalho associados à pobreza, todos com o mesmo peso, e estão descritos na Tabela 2.

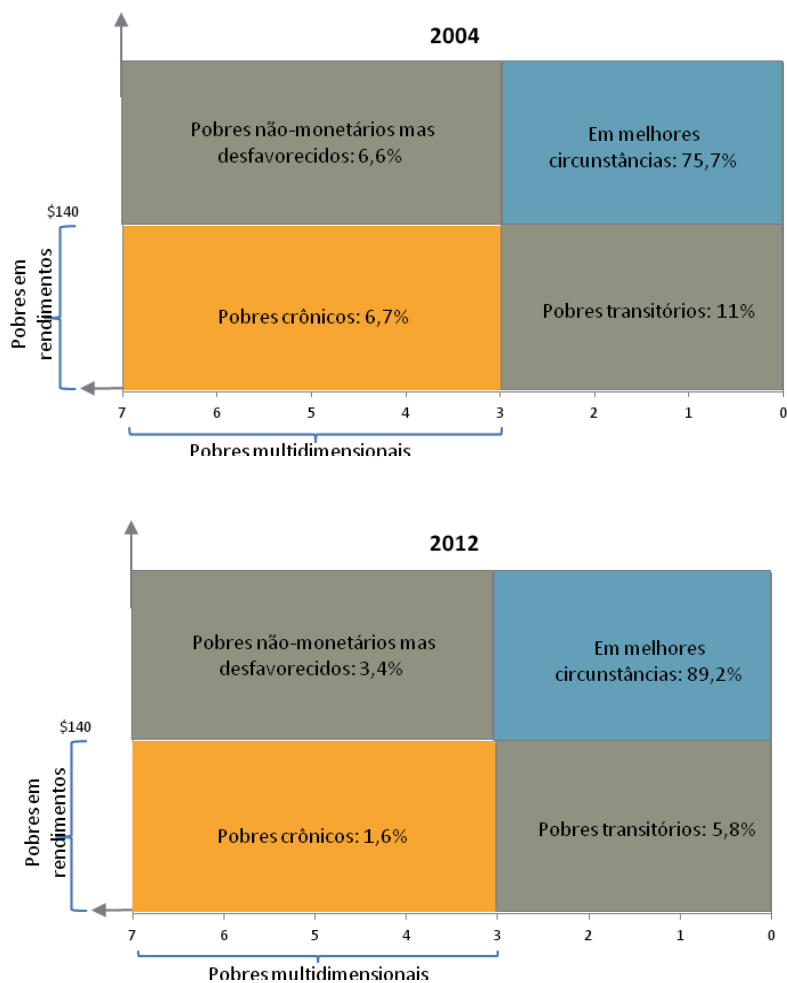
**TABELA 2: QUEM SÃO OS POBRES CRÔNICOS?**

<b>Indicador</b>	<b>O agregado familiar é considerado desfavorecido nessa dimensão:</b>
<b>Frequência escolar infantil</b>	se qualquer criança em idade escolar (7-17 anos) não estiver matriculada em uma escola
<b>Anos de escolaridade</b>	se nenhum dos membros do domicílio tiver 8 ou mais anos de escolaridade
<b>Melhoria do saneamento</b>	se a habitação não tiver acesso à rede geral ou fossa séptica
<b>Água canalizada</b>	se a habitação não tiver acesso à água canalizada fornecida pela rede de distribuição geral, poço ou fonte
<b>Eletricidade</b>	se a habitação não tiver acesso à eletricidade
<b>Abrigo</b>	se viver em um abrigo não construído com materiais de construção (como pedras e tijolos)
<b>Bens</b>	se não tiver pelo menos dois dos seguintes: i) geladeira/freezer; ii) telefone/celular; iii) equipamento de cozinha com combustível não poluente (fogão a gás ou elétrico)



De fato, a mobilidade dos rendimentos aumentou no país durante a última década e a pobreza crônica no Brasil diminuiu a uma velocidade superior à da pobreza transitória, conforme ilustra a Figura 3. Em 2004, um total de 17,7% da população eram monetariamente pobres, vivendo com menos de 140 reais per capita por dia. Destes, 6,7% eram cronicamente pobres, de acordo com a nossa definição (os moderada e acentuadamente pobres em rendimentos e multidimensionalmente) e 11% eram pobres transitórios. Em 2012, a proporção de monetariamente pobres tinha caído para 7,4%, apenas 1,6% eram pobres crônicos e 5,8% pobres transitórios.

**FIGURA 3: MATRIZ DE POBREZA MULTIDIMENSIONAL E DE RENDA, 2004 E 2012**



Fonte: Estimativas utilizando a PNAD baseadas no relatório do Banco Mundial, 2013

A compreensão das diferenças (não negligenciáveis) entre pobres crônicos e pobres transitórios pode ajudar a definir as prioridades das intervenções ao caracterizar os beneficiários mais adequados dos programas. Em 2011, apenas 30% dos pobres crônicos tinham acesso à água canalizada em comparação com a cobertura de 93% dos pobres transitórios. O analfabetismo era 20 pontos percentuais superior entre os pobres crônicos do que entre os transitórios (43% vs. 19%), enquanto a escolaridade média dos pobres transitórios correspondia ao dobro da dos crônicos (média de 4,9 vs. 2,2 anos).

A heterogeneidade entre os grupos se expande a outras dimensões que incluem a raça, sendo a população não branca a que enfrenta uma pobreza crônica significativamente mais elevada, como se verifica na Tabela 3. O sexo mostra diferenças mais modestas, no qual os agregados familiares com chefes de família do sexo masculino representam uma maior proporção dos multidimensionalmente pobres, enquanto os que têm chefes de família do sexo feminino ocupam uma proporção maior dos pobres transitórios.<sup>25</sup> Os indígenas, afrodescendentes e pardos estão sobre-representados entre os pobres crônicos.

**TABELA 3: QUEM SÃO OS POBRES CRÔNICOS?**

	Características	Percentagem da população total	Percentagem de pobres crônicos
Raça	Indígenas	0,46%	1,66%
	Branco	45,56%	18,67%
	Negro	10,06%	12,94%
	Asiáticos	0,61%	0,14%
	Pardos	43,31%	66,59%
Região	Norte	8,43%	26,86%
	Nordeste	27,96%	63,79%
	Sudeste	41,32%	4,58%
	Sul	14,62%	3,61%
	Centro-Oeste	7,67%	1,16%

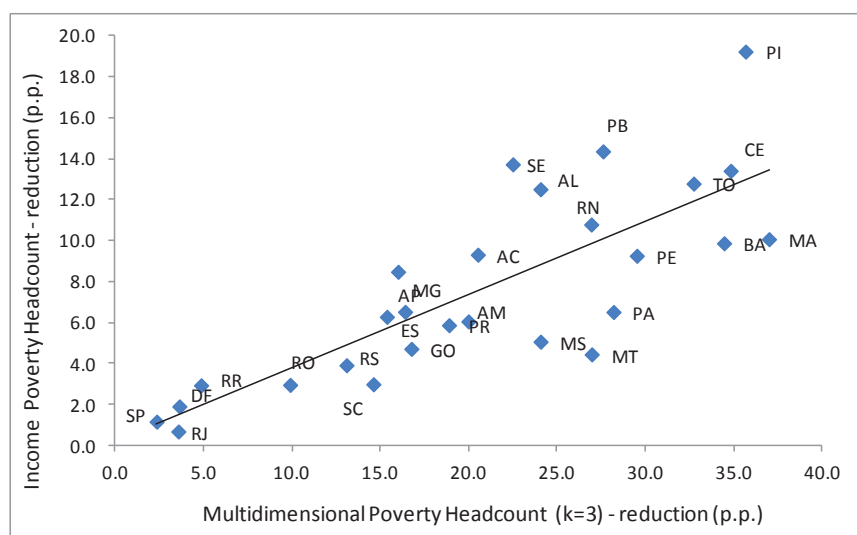
Fonte: BANCO MUNDIAL, 2013

As diferenças regionais também são importantes. O Nordeste do Brasil apresenta quase o dobro do nível de pobreza crônica em relação ao resto do país. Adicionalmente, o contexto de pobreza multidimensional confirma a convergência de pobreza entre os estados. Como demonstra a Figura 4, existe uma correlação elevada entre a redução da pobreza de rendimentos e a multidimensional por estado ao longo do período de

<sup>25</sup> No entanto, isto pode dever-se a fatores baseados no sexo relacionados com a posição do chefe de família, sendo as mulheres pobres em circunstâncias relativamente melhores sobre-representadas como chefes de família do sexo feminino.

1999-2011. Os estados com o nível mais elevado de pobreza de renda inicial foram os que obtiveram a maior redução na pobreza multidimensional durante a década.

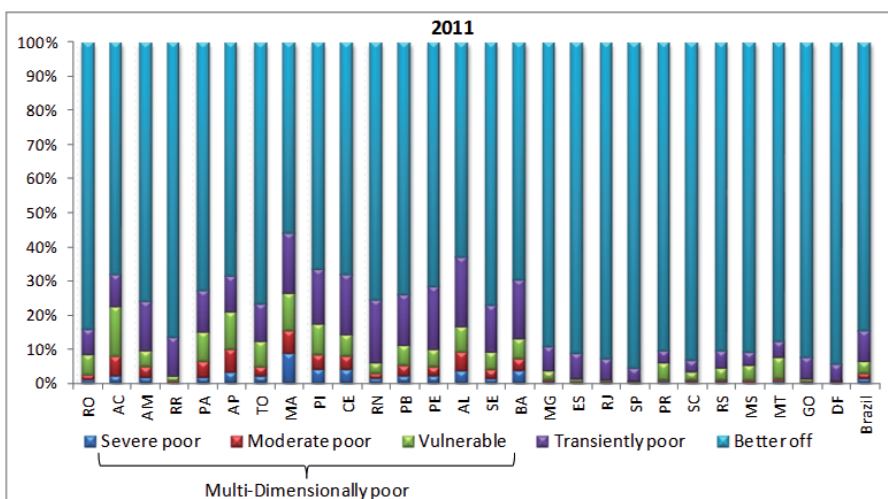
**FIGURA 4: REDUÇÃO NA POBREZA DE RENDA E MULTIDIMENSIONAL (P.P.) – 1999-2011**



Fonte: BIANCHI; CASTAÑEDA; LÓPEZ-CALVA E SOLOMON, 2012

Embora a pobreza crônica e a pobreza moderada tenham diminuído significativamente entre os estados, os valores realçam a necessidade de políticas que respondam às necessidades específicas de cada grupo. A Figura 5 apresenta a distribuição de cada grupo definido da população para cada estado. Por um lado, estados ricos como São Paulo, Rio de Janeiro e Distrito Federal praticamente reduziram a pobreza multidimensional a zero. O principal problema nesses estados reside atualmente na pobreza transitória. Nos estados das regiões Norte, Sul e Centro-Oeste, o desafio está na redução da vulnerabilidade. No Nordeste, todavia, ainda existe um grau significativo de pobreza crônica e transitória a resolver.

**FIGURA 5: DISTRIBUIÇÃO DA POPULAÇÃO POR ESTADO, 2011**



Fonte: BIANCHI; CASTAÑEDA; LÓPEZ-CALVA E SOLOMON, 2012

## IDENTIFICAÇÃO DOS POBRES CRÔNICOS

Um exercício de simulação indica que os domicílios que utilizam os limites dos rendimentos e Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) tendem a estar muito mais associados às características de pobreza crônica do que os domicílios que empregam apenas métodos com base nos rendimentos. O exercício explora, em primeiro lugar e apenas com a finalidade de validação, a metodologia do painel sintético apresentada anteriormente. Para fins deste exercício, o painel sintético é elaborado para o período de 2003–2011. A série de 2003 é utilizada como linha de base para calcular o rendimento previsto para 2011. A análise se baseia na estimativa do limite mínimo de mobilidade ao assumir uma correlação perfeita entre os termos de erro. Uma vez que as pessoas em 2003 são classificadas pelo seu IPM e pelos seus rendimentos previstos em 2011, calculamos como a pobreza multidimensional está associada à probabilidade de permanecer em pobreza crônica, conforme mostra o Quadro 1.

### QUADRO 1: POBREZA MULTIDIMENSIONAL ASSOCIADA À PROBABILIDADE DE PERMANECER EM POBREZA CRÔNICA

Para os indivíduos no painel sintético, a probabilidade de ter rendimentos reduzidos em 2011 é calculada partindo do princípio de que estes têm rendimentos reduzidos em 2003. Desta forma, é examinada a probabilidade de um indivíduo permanecer pobre para os indivíduos com IPM reduzido e IPM não reduzido em 2003. Testamos a hipótese de que, uma vez que uma pessoa é pobre no período 1, é mais provável que essa pessoa permaneça nessa categoria (pobre crônico) se também for identificada como multidimensionalmente pobre:

$P(\text{Pobre } 2011=1 \mid \text{Pobre } 2003=1, \text{IPM } 2003=1) >$

$P(\text{Pobre } 2011=1 \mid \text{Pobre } 2003=1, \text{IPM } 2003=0)$

$P(\text{Pobre } 2011=1 \mid \text{Pobre } 2003=1, \text{IPM } 2003=1) > P(\text{Pobre } 2011=1 \mid \text{Pobre } 2003=1, \text{IPM } 2003=0)$

A tabela a seguir demonstra a probabilidade de permanecer na pobreza de 2003 até 2011 para as pessoas que eram pobres no período inicial, tendo em consideração se o indivíduo era ou não IPM ( $k=3$ ) em 2003. Uma vez que a variável dependente é um elemento fictício que aponta o índice IPM, os modelos probit, logit e linear geram os mesmos resultados. Todos os resultados foram significativos a 95%, apresentamos estes para as diferentes linhas de pobreza.

Probabilidade de continuar com rendimentos reduzidos dependendo do estado de pobreza multidimensional inicial ( $k=3$ ):

Limiar de pobreza	Probabilidade de permanecer na pobreza se não for IPM	Probabilidade de permanecer na pobreza se for IPM	Diferença (3) = (2)-(1)	(3)/(1)	(2)/(1)
	(1)	(2)			
R\$ 70 por mês	57,6%	75,4%	17,8%	30,9%	1,31
R\$ 140 por mês	55,3%	80,2%	24,9%	45,0%	1,45
R\$ 250 por mês	62,8%	86,4%	23,6%	37,6%	1,38
\$ 2,5 por dia	57,2%	81,9%	24,7%	43,3%	1,43
\$ 4 por dia	61,1%	85,0%	23,9%	39,1%	1,39
\$10 por dia	76,4%	94,7%	18,4%	24,1%	1,24

Por exemplo, utilizando o limiar de pobreza de R\$140 por mês, as pessoas que eram IPM ( $k=3$ ), ou seja, desfavorecidas em três ou mais dimensões, tinham uma probabilidade de continuar na pobreza que representava 24,9 pontos percentuais superior às pessoas que não eram IPM (80,2% em comparação a 55,3%). Isso significa que se um indivíduo era multidimensionalmente pobre no primeiro período, tem 45% mais probabilidade de ser pobre crônico no segundo período do que se não fosse pobre em termos de IPM.

Os resultados sugerem que uma análise da pobreza multidimensional pode, na realidade, fornecer informações para identificar os pobres crônicos. Conforme mencionado, a ideia subjacente é a de que aqueles que são multidimensional e monetariamente pobres num período têm uma probabilidade maior de também ter sido monetaria-

mente pobres nos períodos anteriores. Na realidade, descobrimos que num período de redução significativa da pobreza as pessoas que não só tinham rendimentos reduzidos, como também eram multidimensionalmente pobres, tinham uma probabilidade significativamente inferior de sair da pobreza monetária.

Os resultados não são explicados por uma dimensão específica. Na realidade, se uma dimensão específica estivesse associada à “cronicidade”, em vez da interseção de várias dimensões, geraria uma maior probabilidade de continuar na pobreza para os que são IPM como resultado da correlação entre o IPM e essa dimensão específica. Para investigar este assunto, realizamos novamente todas as regressões quanto à probabilidade de continuar na pobreza no índice IPM, excluindo as pessoas desfavorecidas numa dimensão específica. Se os resultados fossem totalmente explicados por essa dimensão individual, esperaríamos que este índice não levasse a uma maior probabilidade de ser pobre em 2011. Os resultados, disponíveis no relatório completo, confirmam que tal índice continua a explicar uma diferença significativa da probabilidade das pessoas que continuam com rendimentos reduzidos. Quando as pessoas privadas de bens foram excluídas da regressão, o impacto do IPM apresentou uma diminuição mais acentuada. Estes resultados implicam que é a *interseção* de dimensões que contem as informações necessárias para identificar a cronicidade.

As pessoas não só monetariamente pobres, mas também multidimensionalmente, enfrentam níveis superiores de privações em todas as dimensões, conforme mostra a Tabela 4. Por exemplo, possuem ainda menos bens, em média, do que o grupo identificado utilizando apenas os rendimentos. Isso é especialmente importante se considerarmos que a incapacidade de acumular bens está associada à probabilidade de continuar em espirais de pobreza. Esses domicílios cronicamente pobres também apresentam um nível académico significativamente inferior, taxas de analfabetismo relativamente superiores e taxas inferiores de matrícula escolar para crianças em comparação com os selecionados apenas utilizando critérios monetários, como aponta a Tabela 5.

**TABELA 4: POTENCIAIS GRUPOS ALVO - TAXAS DE PRIVAÇÃO POR DIMENSÃO**

Potenciais grupos alvo	Privação de abrigo	Privação de saneamento	Privação de água canalizada	Privação de eletricidade	Privação de educação	Privação de frequência escolar infantil	Privação de bens
Pobres monetários (limiar de pobreza de R\$140)	100%	53%	25%	3%	46%	10%	16%
Pobres monetários extremos (limiar de pobreza de R\$70)	100%	54%	28%	4%	49%	9%	21%
IPM (k=3)	50%	95%	65%	10%	80%	19%	41%
Pobres monetários e IPM	49%	95%	72%	12%	78%	19%	48%
Pobres monetários extremos e IPM	47%	95%	73%	12%	78%	18%	55%

**TABELA 5: POTENCIAIS GRUPOS ALVO - EDUCAÇÃO**

Potenciais grupos alvo	Anos de educação - Chefe de família	Anos de educação - pessoas com mais de 15 anos	Analfabetismo - Chefe de família	Taxa de matrícula 7 aos 17 anos
Pobres monetários (limiar de pobreza de R\$140)	4,5	5,2	29%	94,1%
Pobres monetários extremos (limiar de pobreza de R\$70)	4,8	5,2	29%	93,9%
IPM (k=3)	2,2	3,0	48%	84,3%
Pobres monetários e IPM	2,2	3,2	48%	89,6%
Pobres monetários extremos e IPM	2,1	3,1	51%	90,0%

### O QUE SIGNIFICA ELIMINAR A POBREZA?

Uma questão essencial na tentativa de erradicar a pobreza diz respeito a entender o que isso significa em termos práticos: quando é possível dizer “missão cumprida”? Um determinado nível de pobreza estará sempre presente, de forma análoga ao caso do desemprego transitório, pois não é possível proteger sempre todos os indivíduos contra todos os tipos de riscos. Alguns indivíduos aparecerão sempre abaixo da linha de pobreza monetária. Estes são os pobres transitórios, o equivalente aos desempregados transitórios. A eliminação total desse tipo de pobreza exigiria a proteção das pessoas contra todos os choques, algo que nenhuma política consegue alcançar (e que seria um objetivo político indesejável). No entanto, é possível pensar que essa categoria de pobreza poderá se recuperar após o choque, saindo dessa condição. O aspecto mais preocupante diz respeito ao pobre crônico, ou seja, às pessoas cuja pobreza persiste ao longo do tempo e que são pobres a cada período.

Em termos empíricos, a metodologia ideal é aquela que melhor responde à questão investigada, de modo a alcançar a finalidade pretendida. Desta forma, definir a questão de forma precisa — quando poderemos reivindicar a vitória na erradicação da pobreza? — pode contribuir para encontrar as melhores metodologias na abordagem do

problema em questão. Mais do que substitutas, as metodologias aqui propostas são complementares às abordagens atuais. A abordagem multidimensional pode complementar os mecanismos alvo atuais do Plano BSM, fornecendo uma perspectiva exata e estável da pobreza, de modo a encontrar a forma mais eficiente para abordar a pobreza crônica. Este artigo dá destaque aos elementos para resolver de melhor forma a parte de “inclusão” na equação (reduzindo o erro de inclusão, ou exclusão, de grupos selecionados), propondo um instrumento para complementar a identificação dos pobres crônicos. Primeiro utilizamos técnicas de painel sintético para analisar a dinâmica da pobreza e a sua correlação ao longo do tempo. Em seguida, fornecemos provas sobre o potencial de combinar medidas multidimensionais e monetárias para identificar as pessoas em pobreza crônica na ausência de dados longitudinais.

Esta abordagem de combinar indicadores multidimensionais de pobreza aos puramente monetários também fornece uma estrutura para responder à questão do que significa erradicar a pobreza. Se a pobreza pode ser classificada como crônica (estrutural) e transitória, de uma perspectiva normativa, o objetivo político deve ser eliminar completamente a pobreza estrutural. No entanto, a longo prazo, existirão sempre pobres transitórios (dada a natureza e segurabilidade dos riscos). Em cada nível de pobreza, conforme medidas por indicadores monetários, as políticas para eliminar a pobreza estrutural podem se focar na partilha dos que também são multidimensionalmente pobres ao implementar intervenções para abordar a pobreza crônica, enquanto as políticas diferenciadas podem ser implementadas para aqueles que são pobres em nível transitório, ou seja, ao fornecer mecanismos de defesa e/ou de seguro contra choques.

Neste sentido, parte da resposta à questão da eliminação da pobreza implica alcançar o nível mais reduzido – se não mesmo nulo – de pobreza crônica, ou seja, dos indivíduos que são monetariamente pobres e também em outra série de dimensões. Ao mesmo tempo, envolve implementar os mecanismos para minimizar a pobreza transitória, fornecendo mecanismos de defesa para que tanto os pobres transitórios como os vulneráveis possam melhorar a resiliência, por exemplo, sob a forma de bens contra os choques.



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALKIRE, S.; FOSTER, J. Counting and multidimensional poverty measurement, **Journal of Public Economics**, v. 95, n. 7, p. 476-487. 2011.

ALLWINE, M.; LÓPEZ-CALVA, L. F.; RIGOLINI, J. Poverty, Inequality and Growth in Brazil. In: TRABALHO de fundamentação para “Poverty Dynamics in Brazil: Patterns, Associated Factors and Policy Challenges.” 2012.

ATKINSON, A. B. Multidimensional Deprivation. Contrasting Social Welfare and Counting Approaches, **Journal of Economic Inequality**, v. 1, p. 51-65. 2003.

BIANCHI, R.; LÓPEZ-CALVA, L. F.; SALOMON, J. Evolution of Multidimensional Poverty at the National and State Level in Brazil. In: TRABALHO de fundamentação para “Poverty Dynamics in Brazil: Patterns, Associated Factors and Policy Challenges”. 2012.

BIANCHI, R.; CASTAÑEDA, A.; LÓPEZ-CALVA, L. F.; SOLOMON, J. Using Multidimensional Poverty to Capture Chronic Poverty in Brazil. In: TRABALHO de fundamentação para “Poverty Dynamics in Brazil: Patterns, Associated Factors and Policy Challenges”. 2012.

BOURGUIGNON, F. On the Construction of Synthetic Panels. In: TRABALHO de fundamentação para “Poverty Dynamics in Brazil: Patterns, Associated Factors and Policy Challenges.” 2012.

CHAUDHURI, S.; RAVALLION, M. How well do static indicators identify the chronically poor? **Journal of Public Economics**, v. 53, n. 3, p. 367-394. 1994.

CORD, L. J.; LÓPEZ-CALVA, L. F. **The Equity Agenda in Latin America and The Caribbean: Opportunities. Markets and Institutions**, 2012. mimeo.

CRUCES, G. et al. **Intra-generational Mobility and Repeated Cross-Sections: A Three-country Validation Exercise**. 2011. Artigo não publicado.

DANG, H.-A.; LANJOUW, P.; LUOTO, J.; MCKENZIE, D. Using Repeated Cross-sections to Explore Movements in and out of Poverty. In: **POLICY RESEARCH WORKING PAPER** 5550. Banco Mundial, 2011.

ELBERS, C.; LANJOUW, J.; LANJOUW, P. Micro-Level Estimation of Poverty and Inequality. **Econometrica**, v. 71, n. 1, p. 355-364. 2003.

FERREIRA, F. H. G.; et al. **Economic Mobility and the Rise of the Latin American Middle Class**. Washington, D.C: Banco Mundial, 2013.

FRUTTERO, A.; CASTAÑEDA, A.; LÓPEZ-CALVA, L. F.; LUGO, M. A. Analyzing Poverty Dynamics in Brazil Using Synthetic Panels. In: TRABALHO de fundamentação para “Poverty Dynamics in Brazil: Patterns, Associated Factors and Policy Challenges.” 2012.

FOSTER, J. E. A Class of Chronic Poverty Measures. In: ADDISON, T.; HULME, T. D.; KANBUR, R. (Eds.). **Poverty Dynamics: Interdisciplinary Perspectives**. Oxford: Oxford University Press, 2009.

GRYNSPAN, R.; LÓPEZ-CALVA, L. F. Multidimensional Poverty in Latin America: Concept, Measurement and Policy. In: OCAMPO, J. A. & ROS, J. (Eds.). **The Oxford Handbook of Latin American Economics**. Oxford: Oxford University Press, 2011.

HASAN, A.; MOLINAS, J. The Human Opportunity Index for Brazil in an International Context. In: LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN REGIONAL OFFICE. Banco Mundial, 2010.

HICKEY, S.; BRACKING, S. Exploring the Politics of Chronic Poverty: From Representation to a Politics of Justice? **World Development**, v. 33, n. 6, p. 851-865. jun. 2005.

LIPTON, M. **Seasonality and Ultra poverty**. IDS Bulletin 17.3, University of Sussex, 1986.

\_\_\_\_\_. Poverty, Undernutrition and Hunger. In: **STAFF WORKING PAPER** 597. Washington, DC: Banco Mundial, 1983.

LÓPEZ-CALVA, L.F.; ROCHA, S. **Exiting Belindia? Lesson from the recent decline in income inequality in Brazil**. Banco Mundial, 2011.

LÓPEZ-CALVA, L. F.; ORTIZ-JUAREZ, E. A Vulnerability Approach to the Definition of the Middle Class. **Journal of Economic Inequality**. 2012.

LÓPEZ-CALVA, L. F.; et al. **Poverty Dynamics in Brazil: Patterns, Associated Factors and Policy Challenges**. Banco Mundial, 2013.

LUSTIG, N.; LÓPEZ-CALVA, L. F.; ORTIZ-JUAREZ, E. Declining Inequality in Latin America since the 2000s: The Case of Argentina, Brazil and Mexico. In: **WORLD DEVELOPMENT**. Washington, 2011.

McKAY, A.; PERGE, E. Is severe poverty a good proxy for chronic poverty? Evidence from a multi country study. In: **WORKING PAPER**. 2010.

YAQUB, S. Poverty dynamics in developing countries. In: **IDS DEVELOPMENT BIBLIOGRAPHY**. Falmer, UK: University of Sussex. 2000.

## ANEXO 1: PAINÉIS SINTÉTICOS QUE UTILIZAM DADOS TRANSVERSAIS REPETIDOS<sup>26</sup>

Esta seção resume a técnica proposta por Dang et al.<sup>27</sup> para estimar a mobilidade intergeracional ao converter dois ou mais séries de dados transversais em um painel sintético. É estimado um modelo de renda (ou consumo) a partir dos dados transversais no ano K, utilizando uma especificação que inclui apenas covariáveis imutáveis no tempo<sup>28</sup>. Em seguida, são aplicadas as estimativas de parâmetros desse modelo aos mesmos regressores imutáveis no tempo numa análise transversal do ano L para prever uma estimativa de rendimentos para os agregados familiares a partir do ano L e nesse ano, criando assim um “painel sintético”. Em seguida, é possível realizar a análise da mobilidade com base nos domicílios do ano L, utilizando os rendimentos reais observados neste com os rendimentos previstos do ano K.

Formalmente, presume-se que temos duas séries de análises transversais (indicadas como série 1 e série 2). Denominando  $y_{it}$  o log do consumo ou renda domiciliar per capita no momento  $t$  (onde  $t = 1, 2$ ) do domicílio  $i$  e  $z$  a linha de pobreza, estamos interessados em estimar (a) a fração de agregados familiares pobres na primeira série do inquérito que escapou à pobreza ( $\Pr(y_{i2} > z | y_{i1} < z)$ ) ou que permaneceram pobres ( $\Pr(y_{i2} < z | y_{i1} < z)$ ) na segunda série da pesquisa; e (b) a fração de domicílios não pobres na primeira série da pesquisa que se tornaram pobres ( $\Pr(y_{i2} < z | y_{i1} > z)$ ) ou permaneceram não pobres ( $\Pr(y_{i2} > z | y_{i1} > z)$ ) na segunda série da pesquisa. Essa tarefa não pode ser realizada diretamente ao utilizar pesquisas transversais repetidas, pois todos os domicílios são entrevistados apenas uma vez, na primeira ou na segunda série da pesquisa. No entanto, podemos estimar diretamente a relação entre as características imutáveis no tempo e relacionada à renda em cada série:

$$y_{it} = \beta_t x_{it} + \varepsilon_{it} \quad t = 1, 2 \quad (A1)$$

onde  $x_{it}$  é um vetor das características imutáveis no tempo (ou características que podem ser facilmente recuperadas de uma série para a outra) do domicílio  $i$  na série  $t$  da pesquisa e  $\varepsilon_{it}$  é um termo de erro. Utilizando as observações da segunda série, podemos prever o consumo na primeira série ( $\hat{y}_{i1}$ ) por meio do mesmo vetor observado de características imutáveis no tempo ou retrospectivas ( $x_{i1}$ ) e as estimativas dos mínimos quadrados ordinários (OLS) da primeira série dos parâmetros  $\hat{\beta}_1$ , onde o sobrescrito se refere às observações dos domicílios analisados na segunda série. Como não conhecemos a correlação empírica entre o termo de erro das duas séries,

<sup>26</sup> Reproduzido a partir de Ferreira et al., “Economic Mobility and the Rise of the Latin American Middle Class” Focus Note 4.1, 2013.

<sup>27</sup> Dang et al., “Using Repeated Cross-sections to Explore Movements in and out of Poverty”, 2011.

<sup>28</sup> A análise apresentada neste capítulo tem por base a amostra de agregados familiares com pessoas entre os 25 e os 65 anos de idade. Os resultados são depois ponderados utilizando as variáveis de amostragem da análise ao nível do agregado familiar.

<sup>29</sup> A correlação entre os termos de erro será diferente de zero em dois casos: (a) o termo de erro inclui um efeito fixo individual e (b) os choques no consumo persistem ao longo do tempo. Lanjouw et al. (2011) argumentam que a correlação entre os termos de erro será quase certamente positiva se a condição (b) se mantiver. No seu estudo utilizando dados vietnamitas e indonésios apresentam suporte empírico a favor deste pressuposto.

as estimativas do limite máximo e mínimo de mobilidade são obtidas utilizando dois conjuntos diferentes de pressupostos acerca da correlação.

Especificamente, Lanjouw et al. (2011) argumentam que é provável que a correlação entre ambos os termos de erro seja não negativa<sup>29</sup>. Assim, se presumirmos uma correção equivalente a zero entre os termos de erro da primeira e da segunda séries, esses autores propõem prever os rendimentos na primeira série por meio de seleção aleatória com a substituição para cada agregado familiar  $i$ , na segunda série a partir da distribuição empírica dos residuais estimados da primeira série (indicados por  $\hat{\varepsilon}_{i1}^2$ ) da seguinte forma:

$$\hat{y}_{i1}^{2U} = \hat{\beta}_1' x_{i1}^2 + \hat{\varepsilon}_{i1}^2 \quad (A2)$$

Por meio da equação (A2) é possível calcular as estimativas dos movimentos de entrada e saída do estado de pobreza. Por exemplo, a fração de domicílios pobres na primeira série que escapou à pobreza na segunda é indicada por:

$$\Pr(y_{i2} > z | \hat{y}_{i1}^{2U} < z) \quad (A3)$$

Como selecionamos aleatoriamente a partir da distribuição empírica de erros estimados, temos de repetir o procedimento  $R$  vezes e anotar a média da equação (A3) para estimar os movimentos de entrada e saída do estado de pobreza. No entanto, provavelmente, a correlação entre os termos de erro será positiva. Ao presumirmos que não existe qualquer correlação, a equação (A3) irá fornecer uma estimativa do limite máximo de mobilidade em termos de entrada e saída do estado de pobreza. Dang et al.<sup>30</sup> propõem estimar igualmente um limite mínimo de mobilidade ao assumir agora uma correlação positiva perfeita entre os termos de erro. Neste caso particular, as estimativas dos residuais da segunda série ( $\varepsilon_{i2}$ ) podem ser diretamente utilizadas para prever os rendimentos na segunda série da seguinte forma:

$$\hat{y}_{i1}^{2L} = \hat{\beta}_1' x_{i1}^2 + \varepsilon_{i2}^2 \quad (A4)$$

A equação (A4) permite calcular as estimativas do limite mínimo dos movimentos de entrada e saída do estado de pobreza. Por exemplo, a fração de domicílios pobres da primeira série que escapou à pobreza na segunda é indicada por:

$$\Pr(y_{i2} > z | \hat{y}_{i1}^{2L} < z) \quad (A5)$$

---

<sup>30</sup> Dang et al., "Using Repeated Cross-sections to Explore Movements in and out of Poverty", 2011.

Uma vez que não estamos selecionando os domicílios a partir da distribuição empírica dos erros estimados, não é necessário repetir o procedimento R vezes, como na abordagem do limite máximo. De fato, essa última abordagem fornece uma subestimação clara da mobilidade real, porque estamos utilizando termos de erro específicos ao domicílio (neste exemplo, na segunda série). Em outras palavras, uma vez que a mobilidade é estimada em duas séries da pesquisa, nas quais se aplica o mesmo termo de perturbação em ambas as medidas de consumo, a medida do limite mínimo de mobilidade foi retirada do erro de medição clássico e, dessa forma, fornece uma estimativa do limite mínimo de mobilidade “real”. É por este motivo que apresentamos essas estimativas no relatório, por permitir uma estimativa mais conservadora das tendências de mobilidade.

Qualquer nova metodologia faria pouco sentido sem a sua validação, especialmente num contexto de interesse. Cruces et al.<sup>31</sup> realizaram uma validação dessa abordagem ao implementar uma vasta gama de análises de sensibilidade e verificações de solidez em três países na América Latina, Chile, Nicarágua e Peru, onde estão disponíveis diferentes volumes de dados de painel. Os autores demonstraram que a metodologia tem um bom desempenho ao prever a mobilidade real de entrada e saída do estado de pobreza por meio de duas séries de dados transversais. A mobilidade real enquadra-se, na maioria das vezes, nas duas séries, e os resultados são sólidos para a realização de testes adicionais.

# INQUÉRITO PERMANENTE A AGREGADOS FAMILIARES DA ARGENTINA: UTILIDADE E LIMITAÇÕES EM ESTUDOS SEMILONGITUDINAIS RELATIVOS ÀS CONDIÇÕES DE VIDA

*Claudio Comari<sup>1</sup>*

## **POLÍTICAS PÚBLICAS E DINÂMICA DA POBREZA E DESIGUALDADE**

### **POBREZA E DESIGUALDADE: TENDÊNCIAS RECENTES**

Dentro do extenso reportório de relatórios e estudos sobre a realidade socioeconômica latino-americana realizados por investigadores, governos, ONGs e organismos internacionais, existe um amplo consenso sobre as mudanças de tendências verificadas em nossa região em relação à incidência da pobreza e desigualdade distributiva.

Certamente mais pelo autor do que pelo conteúdo, o relatório do Banco Mundial (BM) “A mobilidade econômica e o crescimento da classe média na América Latina” de 2012 despertou na altura um interesse inusitado na questão da mobilidade econômica e respectivo impacto social.

No documento, destaca-se que é a partir de 2003 que se quebra e inverte uma tendência de aumento da pobreza e desigualdade que se verificou durante décadas na região: “... o panorama atual na região é uma realidade recente e sem precedentes. Resulta de um processo de transformação social que se iniciou por volta de 2003 e, nestes anos, a mobilidade social ascendente aumentou a um ritmo assinalável.”

O aumento dos rendimentos familiares devido ao crescimento do Produto Interno Bruto e uma diminuição acentuada da desigualdade na distribuição dos rendimentos são, segundo o BM, os fatores determinantes para a expansão veloz e inédita desta classe média. Assinala-se também que a Argentina e o Brasil são os países onde a igualdade distributiva é mais notória.

Em traços gerais, as conclusões estão corretas, mas também podem ser insuficientes: observaram-se momentos de crescimento do PIB e de deterioração simultânea das condições de vida, além de existirem sociedades com baixos níveis de desigualdade, mas paupérrimas.

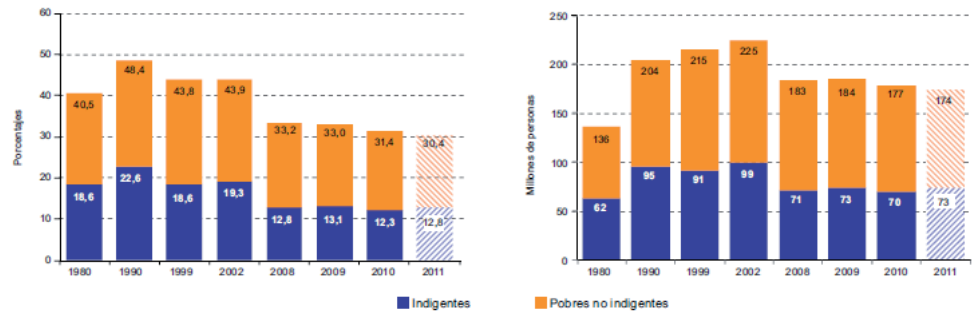
No seu relatório “Panorama Social de América Latina – 2011”, a Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) apresenta-nos o seguinte gráfico, no qual se observa uma tendência para o aumento das incidências de pobreza e indigência entre 1980 e 2002, seguida de uma diminuição abrupta durante a primeira década do século, particularmente na proporção de pessoas pobres.

---

<sup>1</sup> Diretor nacional de estatísticas de condições de vida no Instituto Nacional de Estatística e Censos (INDEC). República Argentina. Diretor do mestrado em Concessão, Gestão e Análise de Inquéritos da Universidade Nacional de La Matanza.

Mestre em metodologia da Investigação Social. Universidade Nacional de Tres de Febrero e Universidade de Bolonha. Doutorando em Demografia na Universidade Nacional de Córdoba.

## GRÁFICO 1: EVOLUÇÃO DA POBREZA E INDIGÊNCIA, 1980-2011.

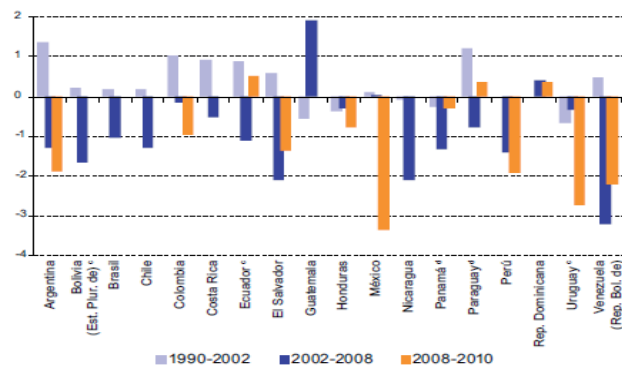


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.  
 ■ Estimación para 18 países de la región más Haití. Las cifras que aparecen sobre las secciones superiores de las barras representan el porcentaje y número total de personas pobres (indigentes más pobres no indigentes). Las cifras sobre 2011 corresponden a una proyección.

Extraído de CEPAL (2012). Panorama Social de América Latina 2011. CEPAL. Santiago do Chile. p. 16.

Quanto à desigualdade na distribuição de rendimentos, a mudança de tendência permanece evidenciada no gráfico extraído da mesma publicação da CEPAL. São inumeráveis as fontes de dados que dão conta da quebra da tendência e da sua inversão no sentido da redução da pobreza e desigualdade.

## GRÁFICO 1: EVOLUÇÃO DA DESIGUALDADE, 1980-2011.



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Extraído de CEPAL (2012). Panorama Social de América Latina 2011. CEPAL. Santiago do Chile. p. 16.

Porém, quais são os fundamentos para mudanças tão acentuadas?

Não é possível compreender a melhoria dos níveis de vida das populações da região se esta não for associada à queda da hegemonia do catecismo político e econômico nascido do Consenso de Washington. À crise dos modelos neoliberais implementados na região sucedeu-se a ascensão de governos como o de Hugo Chávez na Venezuela, Luiz Inácio Lula da Silva no Brasil, Néstor Kirchner na Argentina, Rafael Correa no Equador, Evo Morales na Bolívia, entre outros, que imprimiram fortes mudanças na orientação das políticas públicas.

Surgiram então como denominadores comuns o fortalecimento do papel do Estado na economia por meio da recuperação do controle de empresas e recursos-chave, a ampliação do investimento social e em infraestruturas, bem como as políticas de promoção e reforço dos mercados internos, redundando em descidas acentuadas do desemprego e em melhorias nos rendimentos e nas condições laborais. Além disso, aplicaram-se políticas de segurança social de vasto alcance, como os planos de reformas universais, o Abono por Filho na Argentina ou o Programa Bolsa Família no Brasil.

Esses conjuntos de medidas – uma antítese das políticas socioeconômicas anteriormente implementadas na América Latina – são o que finalmente explicam o aumento da população com rendimentos médios ou classe média, segundo os termos do relatório do Banco Mundial, e a redução da pobreza, indigência e desigualdade destacada pela CEPAL.

### **DINÂMICA RECENTE NA ARGENTINA: POBREZA E DISTRIBUIÇÃO DOS RENDIMENTOS**

Em relação à diminuição das incidências de pobreza e indigência, a tendência observada na Argentina, embora dentro dos padrões dos estudos mencionados, é muito mais acentuada do que a observada em média no conjunto da região. Enquanto que, em 2003, a incidência de pobreza atingia 54% da população, em 2012, a taxa relacionava-se a 6,5% da população. Quanto à incidência de indigência, esta diminuiu no mesmo período de 27,7% para 1,7% da população.

O certo é que a metodologia de medição da pobreza por rendimentos do Instituto Nacional de Estatística e Censos (Indec) não corresponde exatamente à utilizada pela CEPAL. No entanto, convém salientar que a medição oficial realizada pelo Indec revela uma dinâmica absolutamente consistente com as das medições realizadas (utilizando outros métodos) por organismos internacionais.

Em relação à medição efetuada pelo Indec, a da CEPAL (utilizando seu próprio valor de cestas básicas e a correção de rendimentos por contas nacionais) apresenta um coeficiente de correlação<sup>1</sup> quase perfeito, de 0,999, além de seu resultado ser signifi-



**TABELA 1: EVOLUÇÃO DA POBREZA, 2004-2014.**

	INDEC	CEPAL
2004	42,3	29,4
2005	36,4	26,0
2006	29,2	21,0
2009	13,6	11,3
2010	11,0	8,6
<i>R<sub>o</sub> = 0, 999</i>		

Elaboração própria. Fonte: Indec e CEPAL.

cativamente mais baixo, como se demonstra na tabela seguinte.

O mesmo sucede com as estimativas do Banco Mundial (que não corrige receitas e utiliza como limiar de pobreza US\$ 2 por dia e como limiar de indigência US\$ 1 por

**TABELA 2: EVOLUÇÃO DA POBREZA, 2003-2011.**

	Indec	CEDLAS/BM
2.º semestre 2003	47,8	22,1
1.º semestre 2004	44,3	19,7
2.º semestre 2004	40,2	17,0
1.º semestre 2005	38,9	15,4
2.º semestre 2005	33,8	13,4
1.º semestre 2006	31,4	12,5
2.º semestre 2006	26,9	10,3
1.º semestre 2007	23,4	9,2
2.º semestre 2007*	20,6	9,0
1.º semestre 2008	17,8	8,5
2.º semestre 2008	15,3	8,3
1.º semestre 2009	13,9	8,0
2.º semestre 2009	13,2	8,1
1.º semestre 2010	12,0	6,6
2.º semestre 2010	9,9	6,4
1.º semestre 2011	8,3	5,4
<i>R<sub>o</sub> = 0, 973</i>		

<sup>1</sup> O coeficiente de correlação de Pearson varia entre 1 e -1. Aproxima-se de 0 quando a relação entre as variáveis é mínima; é igual a 1 quando as duas variáveis medem o mesmo (por exemplo, os mesmos casos medidos em polegadas e em centímetros) e aproxima-se de -1 quando as variações das variáveis se correlacionam perfeitamente, mas em sentidos opostos.

Elaboração própria. Fonte: INDEC e BM/CEDLAS.

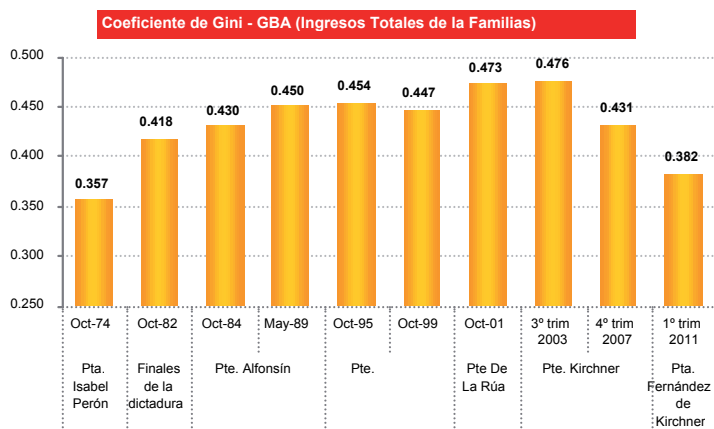
dia, de acordo com a paridade do poder de compra), cujas medições exprimem uma correlação de 0,973 relativamente às medições do Indec.

Isto leva-nos a assinalar que, de um ponto de vista comum, neste caso, o dos rendimentos, são possíveis várias operacionalizações, as quais, embora dando conta da mesma dinâmica, determinarão diferentes níveis de incidência, remetendo-nos uma vez mais para a complexidade e relativa arbitrariedade das medições de pobreza.

Em relação à questão da desigualdade, uma das estatísticas mais utilizadas para a medição da distribuição de rendimentos monetários é o coeficiente de Gini, cujos valores teóricos variam entre 0 e 1. Quanto mais igualitária a distribuição de rendimentos, mais baixo o valor de Gini, ou seja, mais próximo de zero.

A evolução dessa medição na Argentina apresenta uma direção semelhante à denotada

**GRÁFICO 3: EVOLUÇÃO DO COEFICIENTE DE GINI NA GRANDE BUENOS AIRES, 1974-2011.**



Elaboração própria. Fonte: IPAG e Indec.

pela CEPAL para a região. No gráfico a seguir é apresentada sua evolução entre 1974 e 2011 para a região da Grande Buenos Aires. O recorte geográfico deve-se ao fato de esse ter sido o alcance máximo da fonte de dados até a década de 1980.

A partir de 1974, verifica-se uma tendência para o crescimento que só sofre uma quebra em 2003, quando inicia uma curva persistentemente descendente.

Para o total de 31 aglomerados urbanos representados no Inquérito Permanente a Agregados Familiares (IPAG) do Indec, a série 2003-2012 inicia-se com um valor de Gini de 0,484 e culmina em 0,371.

## **FATORES DETERMINANTES PARA AS MELHORIAS NA ARGENTINA**

### **a. A questão do emprego**

As transformações nas condições de desempenho do mercado de trabalho originaram as mudanças significativas operadas na situação social da Argentina.

A taxa de desemprego diminuiu abruptamente, representando 20,4% da população economicamente ativa no início de 2003 e abaixo de 10% no final de 2006. A partir daí, consolidada em um dígito, segue uma curva descendente mais suave, mas que consegue alcançar 6,7% no final de 2011.

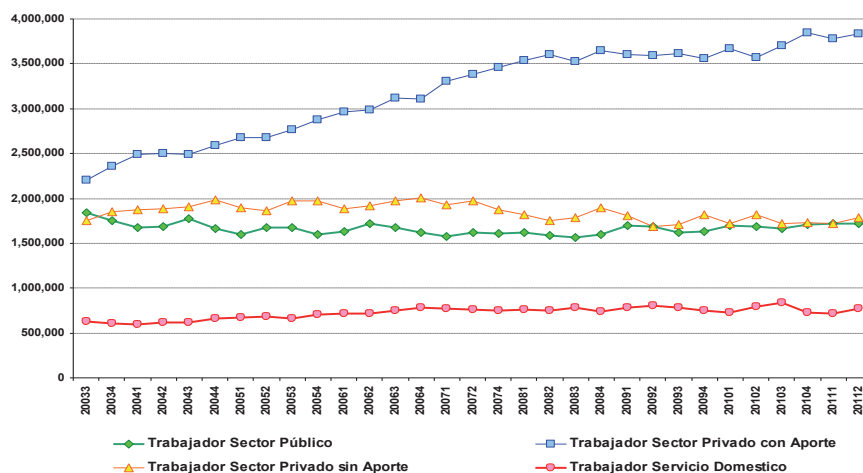
Além de gerarem de forma direta e imediata maiores rendimentos nos agregados familiares das pessoas que conseguem emprego, as baixas taxas de desemprego têm como efeito indireto a criação de condições mais propícias para o aumento dos salários dos empregados. Este fator, combinado com a revitalização das discussões paritárias das convenções coletivas<sup>2</sup> de trabalho, favoreceu o aumento sustentado e notório dos rendimentos profissionais que analisamos um pouco mais adiante. Todavia, as políticas de reforço do mercado interno que favorecem a criação de emprego e as paritárias não são os fatores determinantes exclusivos para as melhorias salariais: durante 2003 e 2004, foram estabelecidos decretos de aumentos salariais por somas fixas com o objetivo de melhorar em maior medida os mais desfavorecidos, já que determinam crescimentos proporcionais diferenciais nos rendimentos. Por outro lado, reinstaurou-se o Salário-Mínimo Vital e Móvel, que fixa anualmente um patamar de referência para todos os salários da economia e que, partindo de uma base de duzentos pesos em 2003, atingiu em 2013 o montante nominal de três mil e trezentos pesos.

Em termos de melhorias no campo laboral, salienta-se a criação de emprego registrado, ou seja, empregos não informais. Os registros da Administração Federal de Receitas Públicas (Administración Federal de Ingresos Públicos, AFIP), entidade encarregada da coleta tributária e de recursos da segurança social, demonstram que, dos 4,9 milhões de contribuintes registrados em 2003, a AFIP passou a contar com 9,1 milhões de inscritos. Este dado complementa o da proporção de assalariados não registrados detectados nos inquéritos, cuja representação entre 2003 e 2012 passou de 48,3% para 32,8%. O crescimento exponencial do trabalho registrado também é corroborado pelas informações reunidas pelo IPAG relativamente ao crescimento do emprego registrado, como se demonstra no gráfico seguinte.

---

<sup>2</sup> Trata-se de instâncias de acordos entre sindicatos e associações empresariais (geralmente, por setor de atividade e de duração anual) relativos a salários, condições de trabalho e benefícios laborais, que são homologados pelo Ministério do Trabalho e se tornam norma.

**GRÁFICO 4: COMPOSIÇÃO DO EMPREGO NO TOTAL DE 31 AGLOMERADOS URBANOS, 2003-2012.**



Elaboração própria. Fonte: IPAG e Indec.

O gráfico nos mostra que, enquanto os volumes medidos pelo inquérito aos agregados familiares sobre empregos no setor público, no serviço doméstico e no setor privado não registrado se mantêm constantes ao longo da década, o número de trabalhadores do setor privado registrado aumenta persistentemente, explicando per se o aumento total do emprego.

O crescimento do emprego, a melhoria relativa da proporção de emprego de qualidade, as políticas de aumentos salariais, entre outras, constituem uma conjunção de fatores que determina, por seu lado, uma diminuição assinalável na concentração de rendimentos profissionais: de 2003 a 2012, o coeficiente de Gini dos rendimentos do emprego principal diminuiu de 0,475 para 0,381.

### **b. A questão da proteção social**

Entre 2003 e 2009, a criação de emprego registrado teve como consequência a incorporação de milhões de crianças e adolescentes no sistema de segurança social, mediante o qual cada trabalhador recebe uma transferência monetária sob a forma de subsídio familiar. A partir de 2009, com a instituição do Abono Universal por Filho<sup>3</sup>, dirigido a trabalhadores que não recebiam as transferências regulares do sistema de subsídios, a cobertura tornou-se total para a população com idade inferior a 18 anos. No outro extremo da pirâmide demográfica, a população idosa viu-se beneficiada por um conjunto de medidas que melhoraram paulatinamente o acesso e o reconhecimento de direitos.

<sup>3</sup> A partir de 2011, esta cobertura estende-se às mulheres grávidas.

A política salarial para os reformados ou pensionistas foi alvo de um processo semelhante ao da política salarial para o emprego, outorgando-lhes segurança econômica mediante o impulso sistemático para a melhoria das reformas e pensões desde 2003. Recordemos que a pensão mínima se encontrava no valor de 150 pesos argentinos e, por meio de sucessivos Decretos e da Lei da Mobilidade de Bens<sup>4</sup>, implementada em 2009, alcança-se em 2012 o valor nominal de 2.477 pesos argentinos.

Tal como com as crianças e adolescentes, durante esse período histórico, conseguiu-se o maior alcance relativamente à cobertura do direito à segurança social por parte dos idosos. No início de seu mandato, o presidente Néstor Kirchner consagra para as pessoas de idades iguais ou superiores a 70 anos o direito de acesso a uma pensão, o que permitiu incorporar mais de um milhão de pessoas nos benefícios do sistema de previdência.

Em 2006, teve lugar uma medida cujo alcance e impacto não se pode chamar senão excepcional: através do decreto de uma moratória de previdência, foram incorporados no benefício de reformas mais de 2,5 milhões de pessoas, o que, juntamente com a extensão do benefício a mais de 1 milhão de pensionistas com idades superiores a 70 anos, garantiu uma tal expansão da segurança social que abarca atualmente mais de 93,4% dos adultos em idade de reforma.

A Administração Nacional da Segurança Social (ANSES) informa<sup>5</sup> que, durante o ano de 2003, estimavam-se 3.158.000 reformados e pensionistas nacionais, ao passo que, em 2013, os cidadãos com cobertura de previdência ascendem a 7.318.036. Consequentemente, no período mais recente, as pessoas incluídas no sistema de proteção social correspondem a mais do dobro, o que, por si só, constitui um recorde assinalável. No entanto, a relevância desta verdadeira mudança de paradigma amplia-se quando confrontada com o que se verifica no final do século passado. De fato, além dos efeitos nocivos no sistema de segurança social resultantes do aumento do desemprego e da flexibilização laboral, durante os anos 1990, o sistema de previdência foi privatizado através do sistema de empresas administradoras de fundos de reformas e pensões. Como resultado, a população protegida pelo sistema de segurança social diminuiu drasticamente: “... se no início de 1996 eram 2.035.772 os reformados do regime nacional, este número reduziu-se para 1.651.851 em 2004”<sup>6</sup>.

Assistimos, portanto, a uma verdadeira revolução em termos de reconhecimento dos direitos econômicos dos idosos, cuja vigência e sustentabilidade é garantida com a renacionalização do sistema de previdência disposta pela Lei n° 26.425 de 2008, que devolveu ao Estado a administração dos fundos.

O conjunto de medidas descritas para a população em idade ativa, que transita para uma situação de pleno emprego, para a adolescência e a infância, que gozam de cobertura universal de subsídios, e para os idosos, que gozam de cobertura universal

---

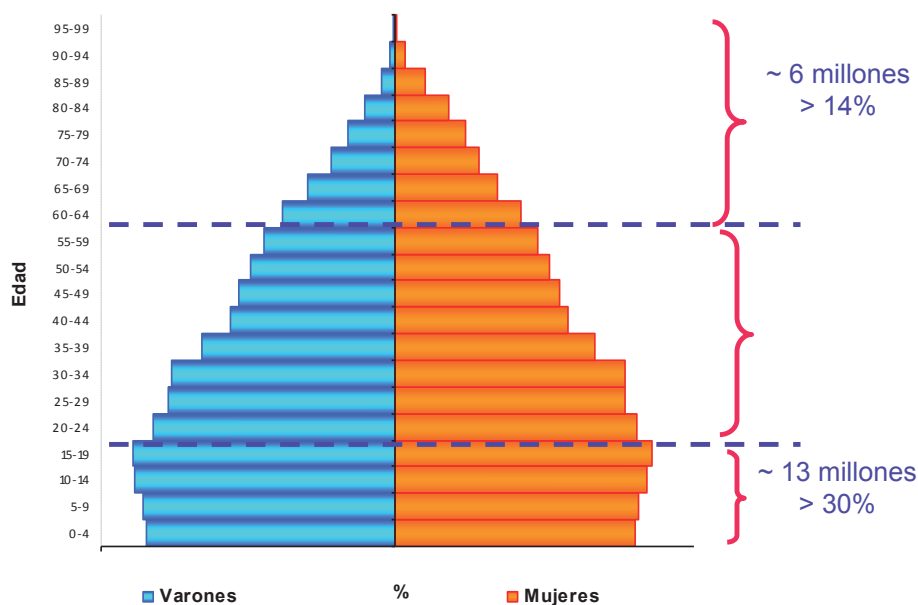
<sup>5</sup> ANSES (2013). *Revista Argentinos*. Ano 2. n.º 11. p. 15.

<sup>6</sup> ANSES (2011). *Análisis de la Cobertura Previsional del SIPA: Protección, Inclusión e Igualdad*. Observatorio de la Seguridad Social. Buenos Aires. p. 7.

do sistema de reformas e pensões, são os principais fatores explicativos da inversão das tendências relativas à pobreza e desigualdade. Além disso, a sua revisão permite perceber claramente a importância de um sistema de segurança social universal combinado com o pleno emprego, que garante a cobertura completa de todos os componentes da pirâmide demográfica.

## FATORES DETERMINANTES PARA AS MELHORIAS NA ARGENTINA

GRÁFICO 5: PIRÂMIDE DEMOGRÁFICA DA ARGENTINA.



Elaboração própria. Fonte: CNPHV 2010. INDEC.

### c. A questão da igualdade tributária e da distribuição do orçamento

No âmbito macroeconômico, a Argentina passou do déficit fiscal crônico (a cobrir com novo endividamento) que caracterizou o último quarto do século XX para uma situação fiscal superavitária com uma redução sensível do endividamento. Cabe então analisarmos a importância das mudanças na política tributária introduzidas até a data, examinando os dados da coleta tributária publicados pela AFIP.

Para pesquisarmos a distribuição social da carga fiscal, partimos de alguns pressupostos que nos permitem agrupar as fontes tributárias: sabemos que as receitas, os bens

pessoais e os impostos sobre o comércio exterior recaem inequivocamente sobre os setores com os rendimentos mais elevados e de maior capacidade contributiva; sabemos também que o imposto sobre os créditos e débitos afeta principalmente aqueles que realizam operações comerciais; por outro lado, o Imposto de Valor Acrescentado (IVA) e outras receitas (agrupadas como resto) não permitem estabelecer essa discriminação, já que, por tratar-se centralmente de impostos sobre o consumo, recaem sobre todos os consumidores.

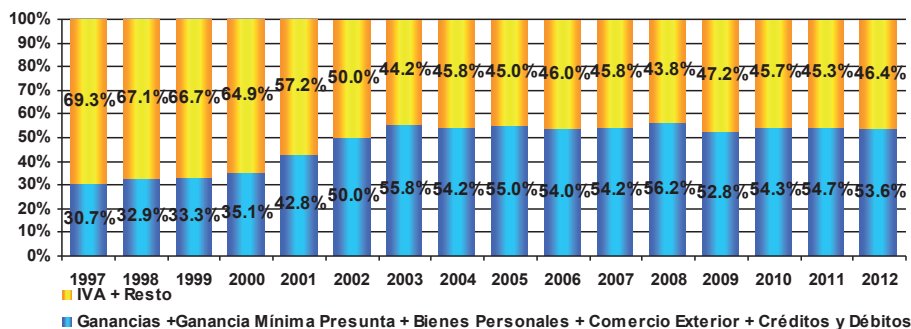
Agrupando as quatro primeiras fontes (receitas + bens pessoais + comércio exterior + créditos e débitos) por um lado e as duas restantes (IVA + resto) pelo outro, podemos verificar se nos últimos anos as proporções se mantiveram ou se modificaram e qual a sua importância em termos de distribuição social da carga fiscal.

O presente agrupamento dos dados da coleta tributária permite concluir que, ainda que os impostos sobre o consumo não tenham sofrido redução, a carga fiscal para os setores mais concentrados aumentou, como ilustra o gráfico.

Os impostos pagos apenas por aqueles com maior poder contributivo, que representavam 30,7% (menos de um terço) da coleta de 1997, passaram a representar 53,6% (mais da metade) da coleta de 2012, uma alteração que se manifesta com intensidade a partir de 2003.

Para permitir uma melhor comparação, estabelecemos como média as percentagens de 1997 e 1998, anos de desempenho econômico normal durante a vigência do modelo neoliberal, para comparar com a média dos anos de 2003 a 2012.

**GRÁFICO 6: EVOLUÇÃO DOS COMPONENTES DA COLETA TRIBUTÁRIA. 1997-2012.**



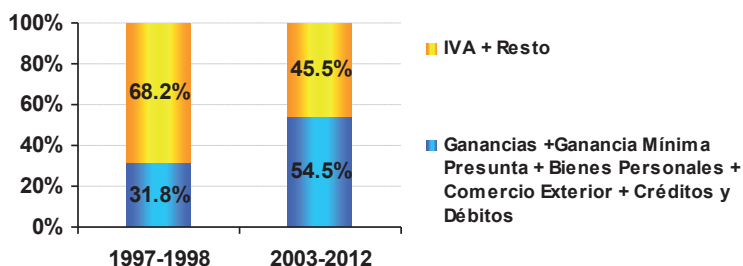
Elaboração própria. Fonte: AFIP.

Este segundo agrupamento dos dados da coleta tributária ratifica de forma conclusiva que, ainda que os impostos sobre o consumo não tenham sofrido redução nem tenham ocorrido alterações radicais no sistema tributário, as decisões implementadas aumentaram significativamente a participação contributiva dos setores mais concentrados e/ou com maior poder de compra, provocando um deslocamento social acentuado da carga fiscal. Os impostos pagos pelas empresas e pelos setores com elevado poder de compra, que representavam cerca de um terço da coleta durante os anos 1990, atingiram uma estabilização de cerca de 55 pontos percentuais no período de 2003 até a atualidade.

Como contrapartida à coleta, impõe-se a distribuição do orçamento. Assim como na perspectiva das receitas do Estado verifica-se um aumento das contribuições “daqueles que mais têm”, na perspectiva do destino dos fundos coletados é contundente o aumento na direção “daqueles que menos têm”.

No seu relatório “Panorama Social de América Latina - 2010”, a CEPAL estima que o Gasto Público Social Per Capita (medido em dólares, em 2000) na Argentina tenha passado de US\$ 1,299 no período de 2002-2003 para US\$ 2,387 no período entre 2008 e 2009, ou seja, quase duplicou em apenas 6 anos.

#### GRÁFICO 7: EVOLUÇÃO DOS COMPONENTES DA COLETA TRIBUTÁRIA AGRUPADA. 1997-2012.



Elaboração própria. Fonte: AFIP.

#### ESTUDOS SEMILONGITUDINAIS RELATIVOS ÀS CONDIÇÕES DE VIDA

Do reportório estatístico oficial da República Argentina não consta nenhum estudo longitudinal, embora exista uma longa tradição na utilização de amostras de painéis



rotativos. Este é o tipo de modelo utilizado no Inquérito Permanente a Agregados Familiares realizado pelo Indec desde 1974.

Uma característica notória do IPAG (que, na sua modalidade contínua, se aplica desde 2003) é o fato de sua amostra ser composta por painéis rotativos. Cada painel de agregados familiares responde 4 vezes ao inquérito, integrando dois trimestres consecutivos e reiterando as entrevistas nos mesmos dois trimestres do ano seguinte. Este modelo de painéis é conhecido como 2-2-2. Pela forma como a rotação dos painéis está concebida, cada trimestre têm em comum 50% dos agregados familiares da amostra do trimestre que se segue e dos mesmos dois trimestres do ano seguinte. Santillán Pizarro (2007) afirma que "... o IPAG representa a única fonte de dados do sistema estatístico argentino capaz de ser utilizada com técnicas de análise longitudinal, mesmo não tendo sido especificamente concebido com esse fim"<sup>7</sup>; no mesmo trabalho, dá conta de um importante número de antecedentes em procedimentos deste tipo.

Este tipo de modelo está muito difundido nos institutos de estatística, com a utilização da quase totalidade dos inquéritos sobre força de trabalho e algumas de suas variantes. Por diversos motivos, em geral os gabinetes nacionais de estatística não publicam regularmente informações relativas à evolução dos painéis.

Habitualmente, diz-se que os estudos longitudinais estão concebidos para captar um filme, enquanto os modelos dos painéis rotativos apenas captam, e por um período de tempo reduzido, alguns dos fotogramas do filme. Podemos afirmar com rigor que este tipo de modelo permite a realização de estudos semilongitudinais, alternativa eficaz perante a ausência de estudos longitudinais, dado o enorme potencial explicativo que estes diversos modelos possíveis comportam, uma vez que o estudo das mudanças produzidas ao longo das várias observações das propriedades de interesse permite confirmar ou refutar as hipóteses em uma multiplicidade de estudos.

Vejamos como exemplo um estudo inédito realizado por Hozowski (2008)<sup>8</sup>. A descida pronunciada na incidência de pobreza na Argentina entre 2003 e 2007 suscitou uma importante polêmica em relação aos respectivos fatores determinantes. Por um lado, alguns investigadores defendiam que a descida era um mero produto da diminuição do desemprego, ou seja, explicava-se totalmente pela incorporação de novos contribuintes. Por oposição, outros investigadores sustentavam que, além do papel da incorporação de novos contribuintes, a recomposição dos salários reais também desempenhava um papel central.

Recorrendo às possibilidades oferecidas pelo IPAG, Hozowski comparou os montantes dos rendimentos e a quantidade de contribuintes dos agregados familiares que, entre um trimestre e o mesmo trimestre do ano seguinte, não tinham exibido alterações na sua composição, ou seja, não tinham novos membros nem tinham perdido qualquer componente.

---

<sup>7</sup> Santillán Pizarro, M. (2007). La pobreza en Argentina. Aportes metodológicos para el estudio de su dinámica y desagregación espacial. Tese de Doutorado. Córdoba. Inédito.

<sup>8</sup> Augusto Hozowski é coordenador de Métodos de Amostragem do Indec. O trabalho Estudio de paneles sobre la composición del incremento en los ingresos familiares foi apresentado no Rio de Janeiro no workshop do Grupo de Trabalho de Harmonização de Estatísticas de Emprego e Distribuição dos Rendimentos realizado de 17 a 19 de setembro de 2008 no âmbito do projeto CE-MERCOSUR.

A tabela a seguir apresenta os resultados obtidos relativamente ao aumento relativo total dos rendimentos dos agregados familiares (A), as percentagens de aumentos que se devem a aumentos dos rendimentos dos contribuintes em ambas as observações (B), as percentagens de aumentos que se devem a novos empregos (C) e as percentagens de aumentos que se devem a novos rendimentos dos inativos (D).

**TABELA 3: AUMENTOS DOS RENDIMENTOS NAS TRANSIÇÕES.**

Trimestres	(A) Aumento relativo (em %)	(B) % por Rendimentos	(C) % por Emprego	(D) % por Inativo
4.º 2005 a 2006	21,8	76,3	13,1	10,6
3.º 2005 a 2006	26,4	74,1	13,6	12,3
2.º 2005 a 2006	25,7	76,2	13,8	10,0
1.º 2005 a 2006	24,0	80,1	11,0	8,8
4.º 2004 a 2005	22,7	77,9	12,1	10,0
3.º 2004 a 2005	19,3	78,3	9,8	11,8
2.º 2004 a 2005	15,1	76,4	16,4	7,2
1.º 2004 a 2005	14,7	71,6	13,2	15,2
4.º 2003 a 2004	14,6	76,6	8,2	15,2

Hoszowski. Com base na fonte: IPAG-Indec.

Os resultados demonstram que, em todos os casos, a maior contribuição para o aumento dos rendimentos totais provém do crescimento dos rendimentos dos indivíduos que já eram contribuintes. Assim, mediante um procedimento relativamente simples, foram obtidos os resultados que permitiram estabelecer qual das duas hipóteses era a correta.

Vejam os outros exemplos da utilização de painéis em estudos semilongitudinais, proveniente, neste caso, dos estudos que realizei para a minha própria tese de doutorado<sup>9</sup> e que apresento como avanço para essa utilização.

Na última década, assistimos à construção por parte do mundo académico da “geração nem-nem” (ou seja, que nem estuda nem trabalha) como categoria ou grupo social capaz de despertar a atenção dos meios de comunicação, dirigentes políticos e organismos multilaterais.

Dado que a investigação da participação na força de trabalho e no sistema educativo formal se refere a prazos muito curtos, a pretensão de atribuir o estatuto de grupo social a situações conjunturais pessoais chama desde logo a atenção.

A questão dos nem-nem, sempre acompanhada por quantificações assinaláveis, surge associada a escalas valorativas: nem que seja para dizer que as pessoas deste grupo são

<sup>9</sup> La generación de los nini: ¿existe? Examen demográfico desde un enfoque dinámico. Tese de Claudio Comari para o doutorado em Demografia da Universidade Nacional de Córdoba.

um risco, que estão em risco ou que estão em risco de ser um risco, esses “outros” designados por nem-nem são associados e convertidos em sinônimo de insegurança e delito. Nas investigações que realizei, comprovei que a hipótese da geração nem-nem é infundada, como se demonstra no estudo semilongitudinal que segue.

Este exercício consistiu em associar todos os casos da mesma faixa etária que tenham sido incluídos na amostra do IPAG durante 2010, os quais foram analisados durante as quatro janelas de observação previstas. Obtêm-se assim quatro grupos, que identificamos a partir do trimestre em que foram inquiridos pela primeira vez: GT1 corresponde ao grupo de jovens dos 15 aos 24 anos inquiridos no 1º e 2º trimestres de 2010 e 2011; GT2 ao dos entrevistados no 2º e 3º trimestres de 2010 e 2011; GT3 ao 3º e 4º trimestres de 2010 e 2011; e GT4 ao dos entrevistados no 4º trimestre de 2010 e 2011 e no 1º trimestre de 2011 e 2012. Para identificar a situação correspondente a cada trimestre, cria-se uma variável de quatro dígitos (que designamos de “fluxo”), em que cada dígito representa a categoria na variável que descreve a “situação” segundo a ordem de observação conforme o seguinte classificador pelo que o código 3331 significa que o caso foi captado como “estudava mas não trabalhava” nas três primeiras observações, tendo a quarta observação sido relacionada “a trabalhar e a estudar”.

Categoria	ID
Trabalha e estuda	1
Trabalha e não estuda	2
Estuda e não trabalha	3
Não estuda e procura trabalho	4
Economicamente inativo e não estuda	5

Os casos associados que mantêm a mesma categoria ao longo das quatro observações representam geralmente pouco menos de metade da população em estudo, sendo a população que persistentemente se situa na categoria “estuda e não trabalha” a categoria mais numerosa, representando cerca de um terço do total da faixa etária.

Um dado saliente é a concentração de quase metade dos casos associados (5.851 registos de amostragem) em apenas cinco das categorias, visto que os valores possíveis da combinação de situações ascendem a 5 elevado à quarta potência (625 células).

Como a tabela ilustra, praticamente nenhum caso observado se manteve na categoria “não estuda e procura trabalho” ao longo das quatro observações e só se mantêm sempre “sem estudar e economicamente inativo” entre 2,5% e 4,8% dos casos.

**TABELA 4: FLUXOS DE TRANSIÇÕES DA SITUAÇÃO PROFISSIONAL E ACADÊMICA. POPULAÇÃO DOS 15 AOS 24 ANOS COM QUATRO OBSERVAÇÕES.**

Categoria	Fluxo	GT1	GT2	GT3	GT4	Média
Trabalha e estuda	1111	2,1	3,2	0,9	2,8	2,3
Trabalha e não estuda	2222	10,3	7,0	8,8	9,6	8,9
Estuda e não trabalha	3333	27,4	35,2	32,6	35,5	32,7
Não estuda e procura trabalho	4444	0,1	0,0	0,1	0,2	0,1
Econ. inativo e não estuda	5555	3,6	3,5	2,5	4,8	3,6
Soma de subtotais		43,5	48,9	44,9	52,9	47,6

Comari C. com base na fonte: Indec. IPAG, 1º trimestre de 2010 ao 1º trimestre de 2012. Total de 31 aglomerados. Em percentagem do total.

De forma tal que a magnitude do “problema dos nem-nem” se reduz de modo abrupto, confrontando-nos com aquilo que, na realidade, se reduz a um grupo muito pequeno que persiste na situação enquanto a maior parte das situações nem-nem corresponde a eventos transitórios.

Na tabela seguinte, são apresentadas as probabilidades de ocorrência de cada situação ao longo das quatro observações, de acordo com a dinâmica de levantamento do IPAG. Sobre o total de casos associados nas quatro observações, nossos cálculos indicam que 24,6% se enquadraram na categoria “trabalha e estuda” em pelo menos uma observação; 34,1% estiveram pelo menos uma vez na categoria “trabalha e não estuda”, 66,5% na categoria “estuda e não trabalha”, 14,3% na categoria “não estuda e procura trabalho”, enquanto 29,2% foram observados pelo menos uma vez na categoria “economicamente inativo e não estuda”.

**TABELA 5: PROBABILIDADES DE OBSERVAÇÃO DA POPULAÇÃO QUE “TRABALHA E ESTUDA” EM FLUXOS DE TRANSIÇÃO DA SITUAÇÃO PROFISSIONAL E ACADÊMICA. POPULAÇÃO DOS 15 AOS 24 ANOS COM QUATRO OBSERVAÇÕES**

Trabalha e estuda	GT1	GT2	GT3	GT4	Média
0/4	72,8	73,6	78,4	80,8	76,4
1/4	13,5	13,4	13,1	9,6	12,4
2/4	8,5	7,6	5,0	4,4	6,4
3/4	3,1	2,3	2,5	2,3	2,5
4/4	2,1	3,2	0,9	2,8	2,3

Comari C. com base na Fonte: Indec. IPAG. 1º trimestre de 2010 ao 1º trimestre de 2012. Total de 31 aglomerados. Em percentagem do total.

**TABELA 6: PROBABILIDADES DE OBSERVAÇÃO DA POPULAÇÃO QUE “TRABALHA E NÃO ESTUDA” EM FLUXOS DE TRANSIÇÃO DA SITUAÇÃO PROFISSIONAL E ACADÊMICA. POPULAÇÃO DOS 15 AOS 24 ANOS COM QUATRO OBSERVAÇÕES**

Trabalha e não estuda	GT1	GT2	GT3	GT4	Média
0/4	62,7	69,7	64,1	67,2	65,9
1/4	11,3	7,5	11,1	9,5	9,9
2/4	8,1	9,3	9,7	6,6	8,4
3/4	7,5	6,5	6,3	7,1	6,8
4/4	10,3	7,0	8,8	9,6	8,9

Comari C. Com base na fonte: Indec. IPAG. 1º trimestre de 2010 ao 1º trimestre de 2012. Total de 31 aglomerados. Em porcentagem do total.

**TABELA 7: PROBABILIDADES DE OBSERVAÇÃO DA POPULAÇÃO QUE “ESTUDA E NÃO TRABALHA” EM FLUXOS DE TRANSIÇÃO DA SITUAÇÃO PROFISSIONAL E ACADÊMICA. POPULAÇÃO DOS 15 AOS 24 ANOS COM QUATRO OBSERVAÇÕES**

Estuda e não trabalha	GT1	GT2	GT3	GT4	Média
0/4	36,9	31,0	31,6	34,4	33,5
1/4	9,0	8,2	9,6	8,8	8,9
2/4	12,4	12,3	12,3	9,7	11,7
3/4	14,3	13,4	14,0	11,6	13,3
4/4	27,4	35,2	32,6	35,5	32,7

Comari C. Com base na fonte: INDEC. IPAG. 1º trimestre de 2010 ao 1º trimestre de 2012. Total de 31 aglomerados. Em porcentagem do total.

**TABELA 8: PROBABILIDADES DE OBSERVAÇÃO DA POPULAÇÃO QUE “NÃO ESTUDA E PROCURA TRABALHO” EM FLUXOS DE TRANSIÇÕES DA SITUAÇÃO PROFISSIONAL E ACADÊMICA. POPULAÇÃO DOS 15 AOS 24 ANOS COM QUATRO OBSERVAÇÕES.**

Não estuda e procura trabalho	GT1	GT2	GT3	GT4	Média
0/4	85,4	86,3	84,5	86,6	85,7
1/4	10,9	9,4	10,2	10,4	10,2
2/4	3,1	3,8	4,3	1,9	3,3
3/4	0,4	0,4	0,9	0,9	0,7
4/4	0,1	0,0	0,1	0,2	0,1

Comari C. Com base na fonte: Indec. IPAG. 1º trimestre de 2010 ao 1º trimestre de 2012. Total de 31 aglomerados. Em porcentagem do total.

**TABELA 9: PROBABILIDADES DE OBSERVAÇÃO DA POPULAÇÃO QUE É “ECONOMICAMENTE INATIVA E NÃO ESTUDA” EM FLUXOS DE TRANSIÇÕES DA SITUAÇÃO PROFISSIONAL E ACADÊMICA. POPULAÇÃO DOS 15 AOS 24 ANOS COM QUATRO OBSERVAÇÕES.**

Econ. inativo e não estuda	GT1	GT2	GT3	GT4	Média
0/4	70,4	75,1	68,9	68,9	70,8
1/4	14,7	13,2	18,1	16,8	15,7
2/4	7,6	5,3	6,8	6,0	6,4
3/4	3,8	2,8	3,7	3,5	3,5
4/4	3,6	3,5	2,5	4,8	3,6

Comari C. com base na Fonte: INDEC. IPAG, 1.º trimestre de 2010 ao 1.º trimestre de 2012. Total de 31 aglomerados. Em % do total.

A utilização dos painéis rotativos neste estudo semilongitudinal permitiu-nos demonstrar que a maior parte das situações em que não se estuda nem trabalha que caracterizam os nem-nem não passam de eventos transitórios, o que questiona severamente a legitimidade de caracterizar aqueles que as atravessam como parte de uma suposta “geração nem-nem”.

## CONCLUSÕES

A revisão das evidências empíricas permite-nos afirmar que a diminuição da pobreza e desigualdade distributiva é o resultado inevitável da direcionalidade das políticas públicas instrumentadas nos últimos anos, políticas essas que, longe das teses que explicam a economia segundo os “humores dos mercados” ou os “ventos de feição”, se baseiam em subordinar as políticas socioeconômicas a objetivos políticos de maior igualdade e justiça social.

Como síntese da primeira seção, podemos dizer que as melhorias se produzem quando se consegue privilegiar os direitos dos cidadãos acima do desenvolvimento econômico de modo a delinear, monitorizar ou analisar as políticas públicas, promovendo para o conjunto da cidadania patamares cada vez mais elevados de segurança alimentar, sanitária, educativa e econômica, no contexto de sociedades cada vez mais igualitárias.

Na segunda seção, examinamos alguns estudos semilongitudinais que se debruçam sobre o enorme potencial explicativo desses modelos de investigação, particularmente, as possibilidades disponíveis para examinar os aspetos dinâmicos dos fenômenos de interesse. No estudo de Hoszowski, consegue-se elucidar uma incógnita inacessível

de um ponto de vista estático. No segundo exemplo, referente à suposta “geração nem-nem”, o exame dinâmico conduz a uma conclusão totalmente oposta à sugerida pelas evidências empíricas de uma observação isolada. Assim se confirma que os estudos longitudinais e semilongitudinais apresentam a capacidade de captar fenômenos – e, como tal, de obter conclusões – que nenhum outro modelo de investigação quantitativa permitiria alcançar.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANSES. **Revista Argentinos**, n. 11, 2013.

ANSES. **Análisis de la Cobertura Previsional del SIPA: Protección, Inclusión e Igualdad**. Observatorio de la Seguridad Social. Buenos Aires, 2011.

BANCO MUNDIAL. **La movilidad económica y el crecimiento de la clase media en América Latina**. BM. Washington, 2012.

CEPAL. **Panorama Social de América Latina 2010**. Santiago do Chile, 2011.

CEPAL. **Panorama Social de América Latina 2011**. Santiago do Chile, 2012.

COMARI, C. **La generación de los nini: ¿Existe? Examen demográfico desde un enfoque dinámico**. 2013. Tese de doutorado em Demografia – Universidade Nacional de Córdoba. Inédito.

HOSZOWSKI, A. **Estudio de paneles sobre la composición del incremento en los ingresos familiares**. 2008. Inédito.

SANTILLÁN Pizarro, M. **La pobreza en Argentina. Aportes metodológicos para el estudio de su dinámica y desagregación espacial**. 2007. Tese de doutorado – Universidade Nacional de Córdoba. Inédito.



## AVALIAÇÃO DA POBREZA NA POLÔNIA

*Anna Bieńkuńska, CSO Poland*

*Cooperação: Karol Sobestjański, CSO Poland*

Devido à variedade, bem como as consequências econômicas e sociais da pobreza, informações sobre essa área de pesquisa são muito importantes. O conhecimento sobre a pobreza é essencial durante o desenvolvimento, implementação, acompanhamento e avaliação das políticas sociais no âmbito nacional e internacional (no contexto da Polônia na União Europeia).

Há mais de 20 anos a pobreza tem sido alvo de trabalhos de metodologia sistemática, bem como de estudos e análises realizados pelo CSO (Central Statistical Office) da Polônia. Este artigo contém uma apresentação sintetizada dos métodos de medição e análise adotados pelo CSO sobre esse fenômeno. A base para a análise da pobreza são os resultados de pesquisas representativas dos agregados familiares realizadas pelo CSO da Polônia, tais como:

- Pesquisa de orçamentos familiares – pesquisa anual, que serve como base para a avaliação de um âmbito de pobreza econômica, realizada principalmente para uso nacional;
- Estatísticas europeias sobre renda e condições de vida (EU-SILC) – pesquisa anual realizada desde 2005 na Polônia. A EU-SILC serve como uma base para avaliar as taxas de pobreza, comparável internacionalmente entre os Estados-membros da União Europeia. Trata-se de uma pesquisa de painel que fornece, por exemplo, dados sobre as taxas de pobreza persistente;
- Pesquisa multidimensional de coesão social – pesquisa cíclica realizada em 2011 cuja segunda edição está planejada para o ano de 2015. Os resultados dessa pesquisa são a base para a análise do escopo da pobreza multidimensional, bem como dos seus determinantes.

No caso de todas as pesquisas referidas, o agregado familiar foi assumido como unidade de análise. O CSO aprovou a definição econômica deste conceito, definindo agregado familiar como um grupo de pessoas ligadas entre si por parentesco ou não, vivendo em conjunto e partilhando rendas e despesas (agregado multipessoal) ou uma única pessoa, não partilhando seus rendimentos ou despesas com qualquer outra pessoa, seja sozinho ou com outras pessoas (agregado de uma pessoa). Familiares que vivem juntos mas não partilham seus rendimentos e despesas com outros membros da família compõem agregados separados.

## POBREZA ECONÔMICA NA POLÔNIA ESTIMADA COM BASE EM PESQUISAS SOBRE ORÇAMENTO FAMILIAR<sup>1</sup>

Embora a pobreza seja um fenômeno multidimensional no contexto da política social, a pobreza econômica desempenha um papel fundamental, sendo definida como a ausência ou insuficiência de recursos considerados como indispensáveis para satisfazer as necessidades básicas.

Desde a primeira metade dos anos 1990 até o presente, o CSO da Polônia tem regularmente publicado os dados no âmbito da pobreza econômica, avaliada com a utilização de diferentes linhas de pobreza. A apreciação de várias linhas em vez de apenas uma é o resultado do fato de que nenhuma das linhas de pobreza tem sido considerada como o limite oficial. Além disso, do ponto de vista metodológico, não há razão para adotar de forma indubitável apenas um dos limiares, porque cada linha de pobreza tem certas vantagens e desvantagens. Partiu-se do princípio de que a análise realizada sobre uma base de diferentes abordagens metodológicas constitui uma oportunidade para acompanhar um fenômeno da pobreza mais relevante do que com a utilização de uma única abordagem.

Os seguintes limiares de pobreza são tomados em consideração pelo CSO ao estimar um escopo de pobreza objetiva:

- o *limiar de pobreza* relativa é de 50% da média dos gastos determinados ao nível de todos os agregados familiares estimados;
- o chamado *limiar de pobreza “legal”* é a quantidade que, de acordo com a Lei de Assistência Social, oferece qualificação para um benefício monetário da prestação de assistência social;
- o *mínimo de subsistência*, considerado como limiar da pobreza extrema é estimado pelo Instituto do Trabalho e Estudos Sociais<sup>2</sup>.

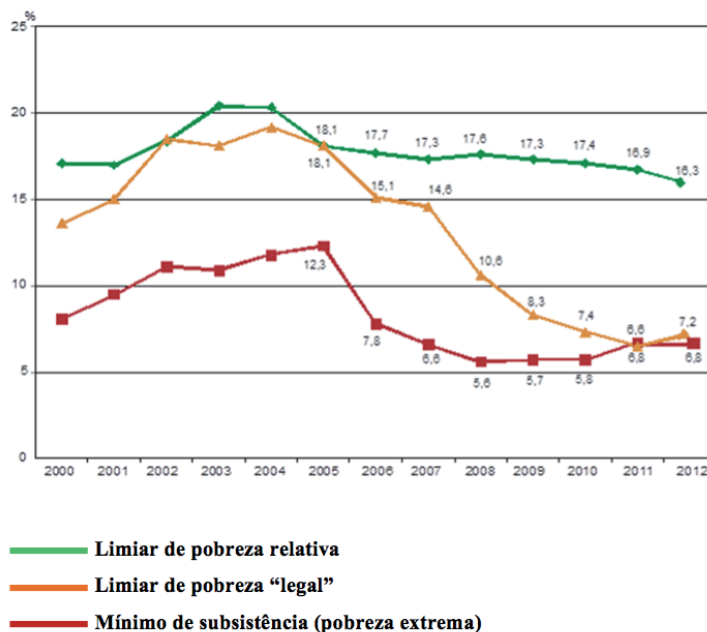
Na análise da pobreza objetiva, o nível de despesas constitui uma medida sintética do bem-estar econômico do agregado familiar. Um agregado familiar e assim todos os seus membros têm sido considerados como pobres se o nível de despesas (incluindo o valor dos produtos recebidos gratuitamente, bem como o valor de consumo natural) estava abaixo do limiar da pobreza.

---

<sup>1</sup> Mais informações sobre os aspectos metodológicos da pesquisa dos orçamentos familiares encontram-se disponíveis na publicação Pesquisa dos Orçamentos Familiares em 2012, GUS, Varsóvia, 2013 ([http://stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/WZ\\_budzety\\_gospodars-tw\\_domowych\\_w\\_2012.pdf](http://stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/WZ_budzety_gospodars-tw_domowych_w_2012.pdf))

<sup>2</sup> O mínimo de subsistência leva em conta apenas as necessidades que não podem ser adiadas e devem ser atendidas imediatamente. O consumo inferior a este nível causa um emagrecimento biológico. O ponto de partida adotado para a determinação do limiar da pobreza extrema é a subsistência mínima estimada pelo Instituto do Trabalho e Estudos Sociais (IPiSS) para os agregados familiares com 1 pessoa empregada. Em seguida, este valor é multiplicado por um número de “pessoas equivalentes”. A adoção desta regra fará que o limiar da pobreza extrema (à exceção de agregados familiares com 1 pessoa empregada) seja diferente do mínimo de subsistência avaliado pelo IPiSS para um tipo específico de agregado familiar (ou seja, agregados familiares com 4 pessoas empregadas compostos por 2 adultos e duas crianças).

## LIMINARES DA POBREZA AO LONGO DO TEMPO CSO



As avaliações da pobreza objetiva são fornecidas pela informação sobre a faixa de pobreza subjetiva. O método mais comum de medição da pobreza subjetiva é chamado Linha de Pobreza de Leyden (LPL). Há muitos anos que este método, originalmente desenvolvido pelos pesquisadores da Universidade de Leyden, tem sido usado pelo CSO da Polônia para calcular a faixa de pobreza subjetiva. Segundo a LPL, a base de cálculo das linhas de pobreza são as opiniões dos agregados sobre suas necessidades em termos de rendimento. Além disso, limiares de pobreza avaliados para agregados familiares do tipo particular correspondem com um nível semelhante de rendimento, declarado como insuficiente para os respondentes. Em 2012, cerca de 15% dos agregados familiares na Polônia tinham rendimentos abaixo da linha da pobreza subjetiva de Leyden.

O tamanho das amostras, utilizado no inquérito dos orçamentos familiares (recentemente, as amostras representaram mais de 37 mil agregados familiares), permitiu avaliar um escopo da pobreza não só a nível nacional, mas também a nível subnacional, considerando-se as diferentes características sociodemográficas.

De fato, desde o início da década de 1990, as conclusões sobre as características sociodemográficas da população em risco de pobreza econômica não mudaram. Assim, o estatuto profissional e seus aspectos, tais como: capacidade de trabalho, desemprego,

competências profissionais e tipo de ocupação têm grande impacto sobre a pobreza na Polônia. Além disso, os determinantes mais influentes da pobreza são os seguintes: desemprego, baixa qualificação profissional, viver em zonas rurais e pequenas cidades, bem como um modelo de vida em uma família com várias crianças.

## **ESCOPO E PERSISTÊNCIA DA POBREZA NA POLÔNIA E UNIÃO EUROPEIA EM VISTA DOS RESULTADOS DO EU-SILC<sup>3</sup>**

A redução da pobreza e a coesão social compõem os objetivos estratégicos da política social comumente adotada pelos Estados-membros da UE. O sistema de informação é necessário para projetar e implementar uma eficaz e abrangente política social. Assim, a melhoria contínua das fontes de dados estatísticos sobre a pobreza e a exclusão social tem sido enfatizada tanto em recomendações quanto em ações da Comissão Europeia. Isto envolve, entre outras coisas, a adoção do mutuamente acordado conjunto de indicadores adequados para um diagnóstico preciso e para a comparação da situação nos Estados-membros da UE, bem como para o acompanhamento da realização dos comumente adotados objetivos no domínio da luta contra a exclusão social e a pobreza (incluindo a Estratégia “Europa 2020”<sup>4</sup>)

A lista de indicadores de exclusão social e de pobreza abrange principalmente indicadores de pobreza relativa em relação à distribuição do rendimento em um determinado país. Há, pelo menos, duas razões principais para que a abordagem relativa da avaliação da pobreza seja considerada mais adequada que a absoluta. Em primeiro lugar, um dos objetivos fundamentais apresentados pela UE é o de fornecer a todos os seus habitantes a oportunidade de desfrutar de um moderadamente elevado nível de bem-estar. Em segundo lugar, o padrão de vida considerado como o mínimo aceitável depende em grande medida do desenvolvimento socioeconômico que difere entre países. Ao mesmo tempo, uma diferenciação crescente no padrão de vida (especialmente no contexto do alargamento da União Europeia) levanta uma questão sobre uma possível extensão do conjunto de indicadores que representam plenamente essas diferenças. De fato, a comparação de indicadores de pobreza monetária confirma que alguns Estados-membros da UE têm taxas de pobreza semelhantes ou mesmo inferiores aos outros, embora o nível da situação econômica e do bem-estar material seja maior no segundo. Em seguida, foi sugerido que os indicadores de pobreza relativa devem ser fornecidos por medidas de privação não monetária.

A comparação de indicadores diferentes entre países exige a disponibilidade de recursos de dados coerentes e plenamente harmonizados. O EU-SILC está em conformidade com esta condição, sendo a principal fonte de dados comparáveis sobre o rendimento, pobreza e outros aspectos das condições de vida. Por isso, a pesquisa é a base tanto para a análise transversal como longitudinal de bem-estar na União Européia.

---

<sup>3</sup> Mais informações sobre os aspectos metodológicos da pesquisa EU-SILC estão disponíveis na publicação Rendimentos e condições de vida da população da Polónia (relatório da pesquisa EU-SILC de 2011), GUS, Varsóvia, 2012 ([http://stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/wz\\_docho dy\\_warunki\\_zycia\\_raport\\_2011.pdf](http://stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/wz_docho dy_warunki_zycia_raport_2011.pdf)) e no site oficial da Eurostat: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/>.

<sup>4</sup> Mais informações sobre a Estratégia “Europa 2020” estão disponíveis on-line em <http://ec.europa.eu/europe2020>

### Definições dos indicadores da Estratégia “Europa 2020”

**Taxa de risco de pobreza ou exclusão social** – Percentual de pessoas que estão: em risco de pobreza ou severamente necessitadas materialmente ou que vivem em agregados familiares com muito pouca intensidade de trabalho. As pessoas são contadas apenas uma vez, mesmo se estão presentes em vários subindicadores.

**Taxa de risco de pobreza relativa** – Percentual de pessoas com rendimento equivalente disponível (após as transferências sociais) abaixo do limiar do risco de pobreza fixado em 60% da média nacional de rendimento equivalente disponível;

**Taxa de privação material severa** – Percentual de pessoas em agregados familiares declarando incapacidade de atender a pelo menos 4 das 9 seguintes necessidades devido a razões financeiras:

1. Pagamento de uma semana de férias a todos os membros do agregado uma vez por ano;
2. Comer carne, peixe (ou comida vegetariana equivalente) de dois em dois dias;
3. Manter a casa quente adequadamente;
4. A cobertura de gastos inesperados (no montante dos valores mensais de 60% da média nacional de rendimento equivalente disponível);
5. Pagamentos atempados relacionados com a habitação, prestações e créditos;
6. TV em cores;
7. Automóvel;
8. Máquina de lavar;
9. Telefone.

**Taxa de intensidade de trabalho muito baixa** – Percentual de pessoas com idade entre 0 e 59 anos que vivem em agregados familiares com muito pouca intensidade de trabalho, onde os adultos (idades entre 18 e 59 anos) trabalham menos do que 20% do seu potencial total de trabalho durante o ano passado.

Valores dos indicadores da Estratégia “Europa 2020” no período de 2005 a 2011		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Especificação		% de pessoas em agregados familiares						
Taxa de risco de pobreza ou exclusão social	União Europeia	25,6	25,2	24,4	23,6	23,1	23,6	24,2
	Polónia	45,3	39,5	34,4	30,5	27,8	27,8	27,2
Taxa de risco de pobreza relativa	União Europeia	16,4	16,5	16,5	16,4	16,3	16,4	16,9
	Polónia	20,5	19,1	17,3	16,9	17,1	17,6	17,7
Taxa de privação material severa	União Europeia	10,7	9,8	9,1	8,4	8,1	8,3	8,8
	Polónia	33,8	27,6	22,3	17,7	15,0	14,2	13,0
Taxa de intensidade de trabalho muito baixa	União Europeia	10,3	10,5	9,6	9,0	9,0	10,0	10,2
	Polónia	14,2	12,3	10,0	7,9	6,9	7,3	6,9

A Polônia implementou o EU-SILC em 2005. A pesquisa sobre condições de vida na Europa foi realizada pelo CSO usando o método do painel rotativo no ciclo de quatro anos. Os dados revelados por uma pesquisa de painel são a base para a análise da persistência da pobreza.

Tanto os efeitos individuais como sociais da pobreza dependem de um fato: se a deterioração do bem-estar é de curta ou longa duração. No entanto, ao analisar a persistência da pobreza, é necessário monitorar a população em risco de pobreza continuamente por um longo período de tempo. Esse tipo de monitoramento é possível com a utilização de pesquisas de painel. A análise transversal considera ambos os tipos de pessoas pobres: os que ficam pobres pela primeira vez, bem como aqueles que têm sido pobres durante anos.

#### DISTRIBUIÇÃO DA POPULAÇÃO NA POLÔNIA PELO NÚMERO DE ANOS PASSADOS NA POBREZA EM UM PERÍODO DE QUATRO ANOS

Número de anos passados na pobreza	Polônia	União Europeia
	% da população total	
Nunca	69,5	70,8
1 ano	11,3	11,0
2 anos	7,6	6,8
3 anos	4,8	5,0
4 anos	6,8	6,5

#### ESQUEMA DE AMOSTRAGEM, EU-SILC 2005-2011

Ano	Nº da subamostra									
2005	1	2	3	4						
2006	†	2	3	4	5					
2007	†	2	3	4	5	6				
2008	†	2	3	4	5	6	7			
2009	†	2	3	4	5	6	7	8		
2010	†	2	3	4	5	6	7	8	1	
2011	†	2	3	4	5	6	7	8	1	2

#### Painel 2008-2011

Os dados sobre a persistência da pobreza apresentados neste artigo referem-se à amostra do painel de 2008-2011. O tamanho da amostra ascendeu a 2.875 agregados familiares e foi composto por 8.070 pessoas (incluindo 6439 pessoas com 16 anos ou mais).

As soluções metodológicas adotadas no UE-SILC permitem estimar as taxas de pobreza com base em um período de quatro anos de observações contínuas do mesmo grupo. De acordo com a análise das pesquisas de painel realizadas entre 2008 e 2011, cerca de 29% das pessoas da União Europeia, e cerca de 30% das pessoas da Polônia viveram pelo menos um ano na pobreza (com um limiar de pobreza de 60% do rendimento médio disponível em um determinado país). No entanto, cerca de um terço dessas pessoas (11%) esteve em risco de pobreza por um período de apenas um ano, quando cerca de 7% das pessoas tanto na União Europeia como na Polônia viveram na pobreza durante todos os quatro anos de uma pesquisa de painel.

De acordo com a metodologia do Eurostat, as pessoas são consideradas como pobres permanentes se o nível de seu rendimento disponível equivalente for inferior ao limiar de pobreza relativa no ano de uma pesquisa, bem como para 2 dos 3 anos anteriores à pesquisa. Em 2011, adotando um limiar de pobreza ao nível dos 60% do rendimento médio em um determinado país, um em cada dez cidadãos da União Europeia era pobre em termos de pobreza persistente. Na Polônia, esta taxa atingiu o nível semelhante (10,1%), o que constitui mais de metade da população em risco de pobreza relativa. Entre os poloneses com 18 ou abaixo dessa idade, a taxa de pobreza persistente atingiu 12,5%, (o que compreende cerca de 57% da população de pessoas pobres neste grupo etário), enquanto entre as pessoas mais velhas com 65 anos ou mais foi de 9,6% (composto por 65% da população de pessoas pobres nesta faixa etária).

#### PROPORÇÃO DA TAXA DE RISCO DE POBREZA PERSISTENTE PARA A TAXA DE RISCO DE POBREZA NA POLÔNIA

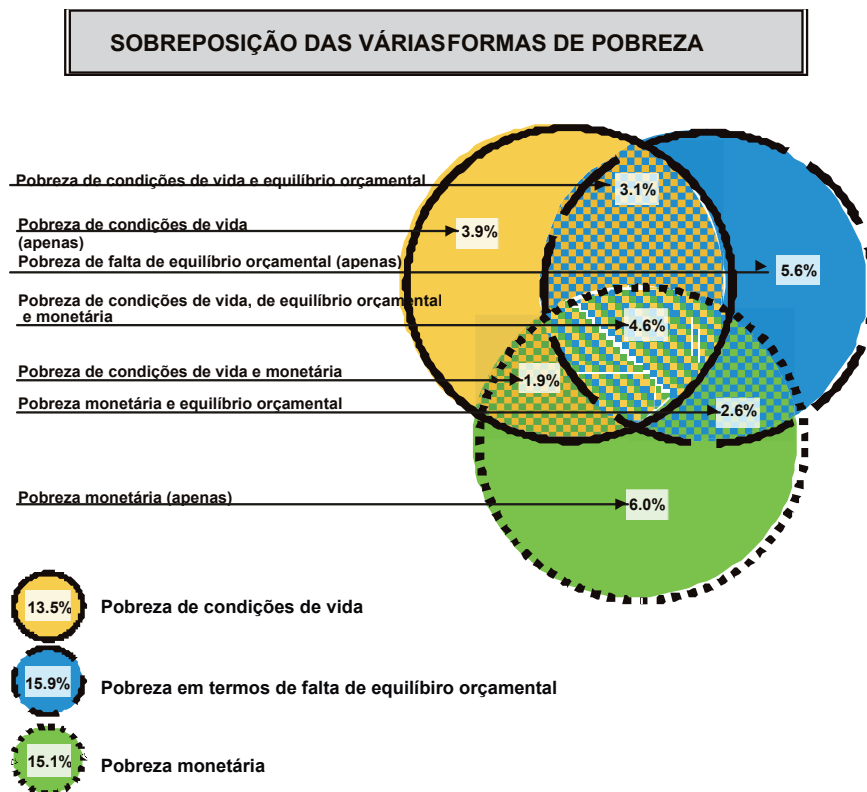
	2008	2009	2010	2011
	%			
Taxa de risco de pobreza (60% do limiar mediano da pobreza monetária equivalente)	16,9	17,1	17,6	17,7
Em risco de pobreza persistente (60% do limiar mediano da pobreza monetária equivalente)	10,4	10,2	10,5	10,1
Proporção da taxa de risco de pobreza persistente para a taxa de risco de pobreza	61,5	59,6	59,7	57,1

A partir de 2008, foi observado um ligeiro aumento (de 8,7% para 10%) da taxa de pobreza persistente na União Europeia, enquanto que, no mesmo período na Polónia, foi registrado um nível semelhante deste indicador (aumento da taxa de pobreza de 10,1% até 10,5%). No entanto, foi observada uma diminuição da taxa de pobreza persistente entre as pessoas com 18 anos ou menos e um aumento dessa taxa na faixa etária mais elevada (pessoas com 65 anos ou mais).

## ANÁLISE MULTIDIMENSIONAL DA POBREZA TENDO EM VISTA A PESQUISA DE COESÃO SOCIAL 2011<sup>5</sup>

Um elemento complementar da abordagem unidimensional à pobreza é a análise multidimensional deste fenómeno. Recentemente, este tipo de análise foi implementado em uma base de Pesquisa de Coesão Social realizada em 2011.

Em oposição à abordagem tradicional e unidimensional, pelo qual a faixa de pobreza é geralmente estabelecida com base no rendimento ou nas despesas dos agregados familiares, três dimensões complementares foram tidas em conta: pobreza monetária, pobreza de condições de vida, e pobreza em termos da falta de equilíbrio orçamental.



<sup>5</sup> Mais informações sobre aspectos metodológicos da pesquisa de coesão social estão disponíveis na publicação "Qualidade de vida, social per capita, pobreza e exclusão social na Polónia", GUS, Varsóvia, 2013, [http://stat.gov.pl/gus/5840\\_14367\\_PLK\\_HTML.htm](http://stat.gov.pl/gus/5840_14367_PLK_HTML.htm)



As dimensões da pobreza particular são definidas assim:

- Pobreza monetária – os agregados familiares são considerados pobres em termos de pobreza monetária, se o seu rendimento monetário mensal disponível (no prazo de 12 meses anteriores à pesquisa) foi inferior a um valor considerado como limiar da pobreza. Na definição tanto de pobreza monetária como de seu limiar, o rendimento equivalente foi tido em conta, permitindo a comparação dos agregados familiares com diferentes características demográficas. O limiar da pobreza tem sido assumido em 60% do rendimento médio equivalente avaliado a nível nacional;
- Pobreza de condições de vida – os agregados familiares são considerados pobres em termos de pobreza de condições de vida se foram afetados por, pelo menos, 10 dos 30 sintomas de más condições de vida. Os sintomas são relacionados com os seguintes aspectos: qualidade da habitação, bens duradouros, privação das diferentes necessidades dos consumidores (materiais e não materiais); (Vide Anexo)
- Pobreza em termos de falta de equilíbrio orçamental – os agregados familiares são considerados pobres em termos deste tipo de pobreza se são afetados por, pelo menos, 4 dos 7 sintomas incluídos. Os sintomas se referem a ambos: opiniões subjetivas dos agregados familiares sobre seu estatuto material, bem como os fatos que confirmam as dificuldades orçamentais dos agregados familiares (incluindo atrasos de pagamento).

#### COEFICIENTE DE CORRELAÇÃO DE PEARSON NAS CORRELAÇÕES ENTRE AS DIFERENTES FORMAS DE POBREZA

ESPECIFICAÇÃO (par de indicadores)	COEFICIENTE DE CORRELAÇÃO DE PEARSON
Avaliação da correlação entre indicadores base	
Indicador agregado de más condições de vida – nível de rendimento domiciliar	-0,41
Indicador agregado de pobreza em termos de falta de equilíbrio orçamental – nível de rendimento do agregado familiar	-0,45
Indicador agregado das más condições de vida – indicador agregado da falta de equilíbrio orçamental	0,67
Avaliação da correlação entre indicadores da pobreza	
Condições de vida – rendimento	0,37
Condições de vida – falta de equilíbrio orçamental	0,45
Rendimento – falta de equilíbrio orçamental	0,36

Expandir a análise a aspectos não associados ao rendimento forneceu uma visão mais completa do fenômeno. A análise permitiu revelar grupos de agregados familiares que enfrentam uma série de dificuldades no equilíbrio de seu orçamento ou vivem em más condições, apesar de seu rendimento atual exceder consideravelmente o limiar de pobreza monetária. Na Polônia, refere-se em especial aos agregados familiares de pessoas mais idosas, que pertencem ao grupo com a taxa de pobreza monetária relativamente menor.

De acordo com os critérios adotados, cerca de 28% dos agregados familiares na Polônia foram afetados por, pelo menos, uma das três formas de pobreza (incluindo pobreza monetária, pobreza de condições de vida e pobreza em termos de falta de equilíbrio orçamental). A maioria dos agregados familiares (15,5%) apresentou apenas uma forma de pobreza. Três formas da pobreza foram acumuladas a cada vinte agregados familiares (aproximadamente 5%). O último grupo é considerado em risco de pobreza multidimensional.

Apesar das observações dos determinantes da pobreza, foram utilizados os modelos de regressão logística. Os fatores mais importantes que aumentam o risco de pobreza em termos de todas as formas de pobreza são os seguintes: baixo nível de escolaridade, bem como o nível relacionado ao baixo estatuto profissional de um chefe de família, desemprego e deficiências.

Os tipos de agregados familiares que foram mais comumente afetados pela pobreza foram agregados familiares compostos por: pessoas com baixo nível de escolaridade, trabalhadores não qualificados, pensionistas, agregados familiares com pessoas desempregadas, famílias monoparentais e com vários filhos, assim como homens solteiros. A acumulação de diferentes formas da pobreza foi também comumente observada nas zonas rurais e zonas urbanas com população relativamente pequena.

**Coocorrência de pobreza e isolamento social** O caráter multidimensional da Pesquisa da Coesão Social oferece a oportunidade de analisar as correlações entre diferentes aspectos da qualidade de vida, incluindo a ligação entre pobreza e um fenômeno de isolamento social. A co-ocorrência de pobreza e isolamento social era considerada como um importante sintoma da exclusão social.

Partiu-se do princípio de que as pessoas estão socialmente isoladas se contatam com o ambiente social externo (em relação ao próprio agregado familiar) com frequência muito baixa. Assim, o indicador agregado de contatos sociais foi utilizado para avaliar a frequência de tipos especiais de relações sociais empreendidas por uma determinada pessoa.

Diferentes tipos de relações sociais foram incluídos na definição de um conceito de isolamento social: contatos com familiares próximos e distantes, contatos com amigos, colegas e vizinhos, as relações decorrentes da vida religiosa, bem como a participação ativa em associações, partidos, clubes e organizações sociais. No entanto, foi avaliado apenas um fato da ocorrência (ou não ocorrência) de uma determinada relação, não importa qual foi o motivo desta situação. Para além disso, tanto os contatos diretos como o contato por telefone, e-mail e outros meios de comunicação foram tomados em consideração. O valor de um indicador sintético de contatos sociais variou desde 0 (pessoas “fortemente isoladas socialmente”) a 10 (pessoas “fortemente integradas socialmente”). Foi adotado um limiar de isolamento social ao nível do indicador igual a 3.

#### **COEXISTÊNCIA DE POBREZA E ISOLAMENTO SOCIAL EM % DE PESSOAS COM 16 ANOS OU MAIS**

	% de pessoas
Nenhum sintoma de pobreza ou isolamento social	67,8
Apenas isolamento social (sem pobreza)	4,9
Pobreza (pelo menos uma forma) sem isolamento social	23,3
Ocorrência simultânea de pobreza (pelo menos uma forma) e isolamento social => exclusão social:	4,0
• isolamento social e uma forma de pobreza <sup>a</sup>	1,8
• isolamento social e duas formas de pobreza <sup>b</sup>	1,2
• isolamento social e três formas de pobreza	1,0

a Este item refere-se à ocorrência de uma forma de pobreza, por isso não se refere aos agregados familiares em que duas ou três formas ocorreram ao mesmo tempo.

b Este item refere-se à ocorrência de duas formas de pobreza, por isso não se refere aos agregados familiares em que três formas ocorreram ao mesmo tempo.

\*\*\*

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O conceito de pobreza é muito difícil de definir. A adoção tanto de uma definição adequada de pobreza, bem como dos métodos de medição, tem uma grande importância para a análise deste fenômeno. No entanto, cada método tem vantagens e desvantagens. O número de pessoas pobres, bem como as suas características socio-demográficas dependem, em grande medida, da abordagem adotada e dos métodos de medição. Devido a esse fato, ao medir a pobreza é essencial assegurar que os resultados das pesquisas forneçam um diagnóstico possivelmente mais confiável e mais amplo sobre o problema desta pesquisa. Além disso, é importante levar em consideração o caráter multidimensional do fenômeno. No entanto, deve-se ter em mente que todos os métodos utilizados para medir a pobreza devem ser adequados às circunstâncias geográficas, situação socioeconômica e à cultura de um determinado país.

## ANEXOS

### DETERMINANTES DA POBREZA – AVALIAÇÃO DA SIGNIFICÂNCIA CONTRIBUTIVA DE VÁRIOS FATORES

Variáveis explicativas	Pobreza monetária	Pobreza de condições de vida	Pobreza em termos de falta de equilíbrio orçamental	Pobreza multidimensional	Estatísticas Wald				
Rendimento equivalente (decil)	x	1022,4 ***	1311,7 ***	x					
Principal fonte de rendimento doméstico	520,5 ***	x	x	261,5 ***					
Tamanho do agregado familiar	143,2 ***	136,5 ***	119,5 ***	45,5 ***					
Idade do chefe de família	136,0 ***	13,4 **	106,4 ***	65,9 ***					
Nível de educação do chefe de família	151,9 ***	101,8 ***	54,7 ***	93,8 ***					
Ocupação do chefe de família	155,2 ***	41,4 ***	48,2 ***	60,6 ***					
Uma pessoa deficiente no agregado familiar	8,2 ***	57,6 ***	43,5 ***	29,9 ***					
Uma pessoa desempregada no agregado familiar	360,9 ***	75,1 ***	53,8 ***	165,1 ***					
Tipo de localidade	39,9 ***	19,1 ***	101,7 ***	5,7 n.s.					
Voivodia	55,5 ***	73,4 ***	107,1 ***	25,1 **					

x – variável não incluída no modelo

O nível de significância estatística de vários parâmetros e valores incluídos no modelo:

\*\*\* significativo no nível de 1%

\*\* significativo no nível de 5%

\* significativo no nível de 10%

n.s. – não significativo (menos de 10%)

**LISTA DE VARIÁVEIS INTERMEDIÁRIAS (INDICADORES PARCIAIS) INCLUÍDAS NO INDICADOR AGREGADO DE MÁS CONDIÇÕES DE VIDA**

Componentes do indicador da falta de equilíbrio orçamental (variáveis intermediárias)	% de agregados familiares que representam um determinado sintoma (o valor da variável intermédia=1)
1. Atraso nos pagamentos da renda, eletricidade ou gás (pelo menos dois meses de atraso), e reembolso de hipoteca (pelo menos um mês de atraso)	4,2%
2. Opinião subjetiva do agregado familiar sobre a incapacidade de “fazer face às despesas” (é difícil ou muito difícil para os agregados familiares “dar conta das despesas”)	30,7%
3. O agregado familiar tem de economizar dinheiro em uma base diária, ou não haverá dinheiro suficiente no agregado familiar para satisfazer até as necessidades mais básicas (autoavaliação)	36,8%
4. O rendimento declarado do agregado familiar é menor do que o nível necessário (mínimo) de rendimento que permitiria “fazer face às despesas”	26,8%
5. Foi contraído empréstimo ou crédito para cobrir as despesas do consumo corrente (em alimentos, vestuário, calçado, pagamentos regulares)	7,2%
6. A percepção dos agregados familiares das dificuldades em fazer despesas correntes, devido ao reembolso do empréstimo/crédito	11,8%
7. Declaração do agregado familiar indicando a ausência de qualquer margem financeira (incapacidade de cobrir uma despesa inesperada de PLN 400-500)	42,0%

## LISTA DE VARIÁVEIS INTERMEDIÁRIAS (INDICADORES PARCIAIS) INCLUÍDAS NO INDICADOR AGREGADO DE MÁS CONDIÇÕES DE VIDA

Componentes do indicador de más condições de vida (variáveis intermediárias)	% de agregados familiares que representam um determinado sintoma (o valor da variável intermédia = 1)
1. Fracas condições ou nenhum sistema elétrico disponível	8,1%
2. Não há aquecimento central ou um forno de combustível (carvão, madeira, serragem)	15,7%
3. Fracas condições sanitárias (sem água encanada, incluindo água quente, sem banheiro ou lavabo)	23,4%
4. Habitação escura e úmida	17,1%
5. Habitação localizada em um bairro barulhento ou em uma região com ambiente natural contaminado (poeira, fumaça, outros contaminantes)	18,0%
6. Habitação demasiado pequena (como para as necessidades domésticas) ou nem todos os adultos têm um quarto separado ou um espaço em separado em uma habitação para descansar, estudar e trabalhar	26,2%
7. Incapacidade de manter uma temperatura adequada em uma habitação (não suficientemente quente no inverno, e não suficientemente fresca no verão)	35,8%
8. Fracas condições da habitação – avaliação geral (subjetiva)	5,1%
9. Sem máquina de lavar	9,3%
10. Sem refrigerador ou congelador	1,0%
11. Sem microondas ou multiprocessador	20,1%
12. Sem aspirador de pó	2,1%
13. Sem rádio ou televisão	3,1%
14. Sem leitor de CD, DVD ou MP3, sem TV a cabo ou satélite	5,7%
15. Sem telefone (fixo ou móvel)	1,6%
16. Sem computador	9,3%
17. Sem acesso a internet por razões financeiras	11,4%
18. Fraca provisão de bens de consumo duradouros no agregado familiar – avaliação geral (subjetiva)	4,9%
19. Sem automóvel por razões financeiras	12,4%
20. Sem dinheiro para entretenimento (bilhetes para cinema, teatro, concertos, restaurantes etc.)	37,1%

21. Sem dinheiro para pelo menos uma semana de férias uma vez por ano	42.9%
22. O agregado familiar não consegue convidar a família ou amigos para jantar, ceiar ou outra refeição uma vez por ano	14.4%
23. O agregado familiar não consegue comprar presentes para os membros mais próximos da família (pais, irmãos ou filhos adultos) uma vez por ano	11.7%
24. Sem dinheiro para comprar livros ou artigos relacionados	17.9%
25. Sem dinheiro para comprar medicamentos	14.5%
26. Sem dinheiro para consultar médicos especialistas e dentistas	26.2%
27. Sem dinheiro para comprar calçado, vestuário e roupa de cama	13.4%
28. Sem dinheiro para substituir a mobília gasta	30.3%
29. Sem dinheiro para comprar comida (corte na compra de carne, frutas e legumes frescos)	9.3%
30. A necessidade de eliminar uma das refeições básicas (café da manhã, jantar ou ceia) por razões financeiras	2.1%

### Aspectos metodológicos da medição da pobreza

As pesquisas sobre a pobreza têm mais de 100 anos. Ao longo do tempo, a adoção da “definição operacional” desse fenômeno, bem como os métodos de medição, é um dilema básico para os pesquisadores. É necessário ter em mente que a abordagem adotada e recursos de dados têm um grande impacto em ambos: a quantidade de pessoas em risco de pobreza, bem como suas características sociodemográficas. Tanto o caráter complexo da pobreza (incluindo inconstância temporal, diversidade espacial, condições culturais e econômicas), bem como a ligação deste campo com as decisões dos criadores de política social causam muitas dificuldades aos pesquisadores sociais em definir a pobreza.

### Pobreza absoluta ou relativa

Em geral, a pobreza pode ser definida com o uso de duas abordagens diferentes: absoluta ou relativa. Adotando a abordagem absoluta, há um pressuposto de que os agregados familiares (ou pessoas) são pobres, se não são capazes de satisfazer as necessidades consideradas em condições específicas como básicas, independentemente das condições dos agregados familiares (ou pessoas) em melhor situação. Por outro lado, a abordagem relativa é considerada como uma forma de desigualdade, de distância excessiva entre as condições de vida de grupos sociais específicos. Assim, os agregados familiares (ou pessoas) são considerados pobres se sua situação material é significativamente pior do que a situação dos outros membros de uma dada sociedade.

As consequências da escolha entre a abordagem absoluta e relativa são muito significativas. Em relação à abordagem absoluta, as normas e os limiares das necessidades básicas evoluem lentamente, e por isso mesmo um ligeiro aumento do rendimento total pode resultar em diminuição do âmbito da pobreza. Então, em termos de abordagem absoluta, a pobreza pode ser totalmente eliminada pelo elevado crescimento econômico. Em contrapartida, em termos de abordagem relativa, a pobreza não pode ser completamente eliminada. O aumento do rendimento total não implica diminuição simultânea da taxa de pobreza, que pode permanecer no mesmo nível. Contudo, a redução da taxa de pobreza é o resultado da redução de desigualdades na redistribuição do rendimento, e é a única forma de alterar as taxas de pobreza em termos de abordagem relativa.

### **Pobreza objetiva ou subjetiva**

Fazer uma escolha entre definições relativas e absolutas é um primeiro passo para medir a pobreza estatisticamente. Antes da análise é necessário decidir se a pobreza será considerada de forma objetiva pela avaliação do nível de satisfação das necessidades das pessoas pesquisadas e independentemente de suas avaliações pessoais neste domínio, ou de forma subjetiva – no que diz respeito a opiniões pessoais das pessoas pesquisadas.

### **Pobreza monetária ou multidimensional**

Na abordagem clássica, a identificação dos efeitos da pobreza da situação dos rendimentos baseia-se no nível das despesas/consumo dos agregados familiares. No entanto, este método de diferenciação das pessoas pobres é uma espécie de simplificação, o que pode causar a omissão de alguns aspectos importantes da situação real. Por isso, os métodos de análise que levam em consideração o rendimento, bem como os aspectos não associados ao rendimento da pobreza tornaram-se mais adequados na opinião dos pesquisadores sociais, tratando a pobreza como fenômeno multidimensional e não apenas baseada no rendimento. Assim, durante a definição da pobreza multidimensional, um conceito de pobreza material grave se torna menos influente, o que resulta em um papel crescente da abordagem multidimensional, que permite compreender a pobreza como uma disponibilidade limitada na saúde, educação, cultura, falta de segurança social e enfraquecimento dos laços sociais.

Na literatura do assunto é amplamente entendido que a pobreza multidimensional é também vista como “pobreza geral”. Este termo foi usado na Declaração de Copenhague, apelando à luta contra a pobreza.

Muitos autores consideram que tanto a ampla compreensão da pobreza como sua inclusão no contexto social faz que um conceito de pobreza se altere para exclusão social. Tanto a pobreza como a exclusão social são fenômenos complexos; como não existe apenas uma definição universal da pobreza, há muitas definições diferentes de



exclusão social nas publicações relacionadas a esta área de investigação. É comum que a pobreza seja tratada como um dos sintomas da exclusão social. Além disso, na opinião pública, a pobreza é frequentemente identificada como o mesmo fenômeno que o da exclusão social. A determinação das relações entre a exclusão social e a pobreza é objeto de considerações teóricas, debate político e estudos empíricos.

Na prática, a medida da pobreza multidimensional requer a resolução de uma série de problemas metodológicos e a resposta a perguntas como: Quais dimensões da pobreza e indicadores devem ser considerados? Serão todos os indicadores importantes ao mesmo nível? Como identificar as pessoas pobres com a utilização do número de dimensões? Como constituir os indicadores agregados da pobreza multidimensional?

Do ponto de vista prático, as soluções mais comuns são as simplificadas, determinadas pela disponibilidade dos dados. Para além disso, a prática comum é partir de indicadores agregados em favor de um conjunto de indicadores relacionados com uma determinada dimensão.

Devido às dificuldades tanto com a medição como com a interpretação dos resultados da análise multidimensional da pobreza (em especial, no caso de indicadores agregados ou usando técnicas mais elaboradas), um método clássico de medição da pobreza econômica continua a ser essencial, definindo claramente os limiares (também referidos como “pobreza monetária”). No entanto, a análise multidimensional é um elemento indispensável, que complementa a medição da pobreza monetária.

### **Indicador de bem-estar econômico**

A análise padrão da pobreza econômica considera o nível de rendimento ou de consumo/despesas como uma medida sintética do bem-estar econômico. Tanto a disponibilidade como a qualidade dos dados determinam a escolha do método. Geralmente, o rendimento disponível é uma medida das oportunidades de satisfação das necessidades, quando pesquisas em determinados agregados familiares com foco no rendimento são realizadas em uma base regular. Por outro lado, o bem-estar econômico é normalmente (mas não sempre) medido com o uso do nível de gastos/consumo, quando a análise se baseia em pesquisas de orçamento familiar. A medição do bem-estar com o uso do nível de consumo (incluindo os gastos e consumo natural), em vez do rendimento atual, é apoiada por uma série de argumentos. Em primeiro lugar, as observações em longo prazo levam a uma conclusão de que as informações sobre os rendimentos são mais confiáveis nas pesquisas de orçamento familiar (menor grau de subestimações). Em segundo lugar, é assumir que os gastos dos consumidores

são mais estáveis e têm uma ligação com o rendimento permanente – previsto na perspectiva em longo prazo de uma família.

### **Escala de equivalência**

É claramente sabido que, em comparação a um agregado familiar composto por duas pessoas, um agregado familiar de quatro pessoas não tem de gastar duas vezes mais dinheiro para as suas necessidades e para manter o mesmo padrão de vida. Além disso, as crianças mais jovens requerem custos de vida ligeiramente menores que os mais velhos. Assim, são utilizadas escalas equivalentes para permitir a comparação das situações dos agregados familiares no domínio dos rendimentos e gastos, diversificadas por tamanho e estrutura demográfica. Por exemplo, o CSO da Polónia utiliza dois tipos de escala em sua análise: a escala original da OCDE (também conhecida como “escala de Oxford”), bem como a escala modificada da OCDE. A escala original da OCDE é mais comumente utilizada para a análise nacional, enquanto a escala modificada é aplicada à análise comparativa internacional da UE, de acordo com os requisitos do Eurostat.

A escala equivalente modificada da OCDE é avaliada assim: 1 – para a primeira pessoa adulta em um agregado familiar (pessoa com 14 anos ou mais); 0,5 – para cada membro adulto consecutivo de um agregado familiar; 0,3 – para cada criança com idade inferior a 14 anos de idade. Assim, agregados familiares de 3 pessoas compostos por 2 pessoas adultas e uma criança representam 1,8 unidades equivalentes ( $1 + 0,5 + 0,3$ ). A avaliação das unidades equivalentes no caso da escala equivalente original é muito semelhante à modificada, exceto a regra que a segunda e consecutiva pessoa adulta é avaliada 0,7 e a cada criança 0,5. Seguindo esta regra, agregados familiares de 3 pessoas compostos por 2 pessoas adultas e uma criança representam 2,2 unidades equivalentes em termos de escala original da OCDE.

### **A escolha de um limiar de pobreza**

Um limiar de pobreza (também conhecido como uma “linha de pobreza”) é definido por um valor de rendimentos ou gastos, que é considerado como insuficiente em termos da satisfação de necessidades domésticas. Um agregado familiar (e assim todos seus membros) é considerado pobre se o nível de seus rendimentos/gastos for inferior a um valor assumido como um limiar de pobreza. Em geral, dependendo do critério adotado, tem-se distinguido três grupos importantes de limiares de pobreza: absoluta, relativa e subjetiva. Eles podem ser definidos de diferentes maneiras. Na abordagem absoluta, tem-se utilizado o chamado método ‘cesto’. Este método é baseado em um mínimo de subsistência ou mínimo social avaliado por especialistas. Outra solução, predominantemente utilizada em caso de comparações internacionais, é a avaliação arbitrária de um limiar de pobreza, com base em experiências empíricas.

Esta abordagem é utilizada, por exemplo, pelo Banco Mundial, constituindo um valor da linha a 1, 2, 4 dólares per capita.

Por outro lado, a abordagem relativa pressupõe que o limiar de pobreza está relacionado com o rendimento mediano ou médio dos gastos/valor de consumo, calculado sobre uma base de pesquisas representativas. A decisão sobre o percentual que uma mediana ou média vai estabelecer em uma linha de pobreza é, na verdade, arbitrária e está relacionada com a distribuição de rendimentos em certa medida. É comum haver poucos limiares de pobreza coexistentes, ou seja, 40%, 50%, 60%, como no caso dos cálculos do Eurostat para os países da UE (em que um limiar de rendimento mediano de 60% é considerado como linha de pobreza básica).

Em um contexto de comparações internacionais é importante ter em mente que a adoção do mesmo percentual de rendimento mediano/médio ou gastos em dois países: com baixo nível médio de riqueza e média elevada, determina oportunidades completamente diferentes de consumo de alguns bens e serviços em cada um desses países para o montante considerado como linha de pobreza. Então, comparando-se os indicadores de pobreza relativa em determinados países, deve-se sempre ter em

mente que a natureza relativa de uma medição mostra-nos, em grande medida, um nível de diferenciação dos rendimentos/gastos, mas não indica essas questões que podem ser comparadas em termos da definição de pobreza absoluta.

A abordagem subjetiva pressupõe confiança na percepção dos membros da sociedade pesquisados que, em resultado disso, permitem evitar a construção de limites arbitrários de pobreza. As linhas de pobreza subjetiva são definidas com base em pesquisas realizadas contendo perguntas sobre o nível de rendimento que os inquiridos consideram insuficientes para satisfazer as necessidades básicas de seus agregados familiares. A desvantagem fundamental de uma abordagem subjetiva é que diferentes inquiridos definem seus padrões mínimos de vida de diferentes formas (dependendo de vários fatores, tais como: sua própria situação e preferências de consumo, a situação das pessoas que estão em situação mais favorável, bem como o humor social geral). Isto pode nos levar a resultados surpreendentes quando analisamos as taxas de pobreza em termos de mudanças temporais ou as comparamos internacionalmente. Portanto, é recomendável a utilização da abordagem subjetiva como uma medida complementar dos chamados métodos objetivos, em vez da medida de substituição deles.



**O**s *Cadernos de Estudos - Desenvolvimento Social em Debate* visam divulgar avaliações e estudos, disseminar resultados de pesquisas e subsidiar discussões acerca das políticas, programas, ações e serviços sociais. O 21º número versa sobre a Pesquisa Painel Longitudinal de Famílias em Situação de Pobreza (PPP), que tem o objetivo de caracterizar ao longo do tempo as condições gerais de vida das famílias brasileiras pobres, contemplando o seu acesso a bens e serviços públicos, bem como as oscilações de renda e as diversas formas de inserção no mercado de trabalho. A PPP é uma pesquisa domiciliar amostral, com periodicidade quadrimestral.

Os sete artigos deste volume apresentam os elementos teóricos e metodológicos da PPP, a experiência de levantamentos correlatos em outros países, além de mapear o estado da técnica nesse campo de investigação sobre pobreza em âmbito internacional. A publicação é fruto dos diálogos estabelecidos na *Oficina Técnica para a Discussão de Experiências Internacionais sobre o Desenvolvimento de Painéis Longitudinais para o Estudo da Pobreza*, organizada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) em parceria com o Programa para a Coesão Social na América Latina (EUROSociAL). Nesse sentido, este número contribui para a discussão e qualificação de pesquisas de delineamento metodológico longitudinal que busquem ampliar a compreensão do fenômeno da pobreza no Brasil e na América Latina.



Ministério do  
Desenvolvimento Social  
e Combate à Fome



GRUPO BANCO MUNDIAL

