

ESTUDO TÉCNICO

N.º 18/2014

Pobreza multidimensional: série histórica
2001 a 2013 e caracterização dos
diferentes perfis

MDS

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME

SECRETARIA DE AVALIAÇÃO E GESTÃO DA INFORMAÇÃO

SAAGI

Estudo Técnico

No. 18/2014

Pobreza Multidimensional: série histórica 2001 a 2013 e caracterização dos diferentes perfis

Equipe Técnica responsável

Alexander Cambraia N. Vaz

Paulo de Martino Jannuzzi

Estudos Técnicos SAGI é uma publicação da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) criada para sistematizar notas técnicas, estudos exploratórios, produtos e manuais técnicos, relatórios de consultoria e reflexões analíticas produzidas na secretaria, que tratam de temas de interesse específico do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) para subsidiar, direta ou indiretamente, o ciclo de diagnóstico, formulação, monitoramento e avaliação das suas políticas, programas e ações.

O principal público a que se destinam os Estudos são os técnicos e gestores das políticas e programas do MDS na esfera federal, estadual e municipal. Nesta perspectiva, são textos técnico-científicos aplicados com escopo e dimensão adequados à sua apropriação ao Ciclo de Políticas, caracterizando-se pela objetividade, foco específico e tempestividade de sua produção.

Futuramente, podem vir a se transformar em artigos para publicação no Cadernos de Estudos, Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação (RBMA) ou outra revista técnica-científica, para alcançar públicos mais abrangentes.

Palavras-chave: *índices multidimensionais; pobreza; políticas públicas*

Unidade Responsável

Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação

Esplanada dos Ministérios | Bloco A | Sala 307

CEP: 70.054-906 Brasília | DF

Fone: 61 2030-1501 | Fax: 2030-1529

www.mds.gov.br/sagi

Secretário de Avaliação e Gestão da Informação

Paulo de Martino Jannuzzi

Secretária Adjunta

Paula Montagner

APRESENTAÇÃO

A partir das discussões conceituais acerca de pobreza multidimensional apresentadas no Estudo Técnico SAGI 09/2014, este texto apresenta as séries históricas dos indicadores multidimensionais de pobreza para o Brasil de 2001 a 2013, tal como proposto por técnicos do Banco Mundial. Traz ainda a caracterização dos perfis dos diferentes grupos de pobreza segundo vários indicadores sociais.

Introdução

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

Com tal natureza multidimensional e multifacetada, a pobreza requer estratégias multissetoriais de atuação, inspiradas em modelos multidisciplinares de intervenção para sua mitigação e efetiva superação. Esse tem sido um pressuposto básico na formulação de ações e programas das Políticas de Desenvolvimento Social e Combate à Fome ao longo dos últimos doze anos, e princípio organizativo marcante do Plano Brasil Sem Miséria (BSM) desde 2011. Partindo de um diagnóstico de pobreza multidimensional – a pobreza se revela por várias carências sociais além da insuficiência de renda –, de pobreza multifacetada – a pobreza se manifesta por uma diversidade de públicos vulneráveis – o BSM tem ampliado o escopo dessa estratégia multissetorial e multidisciplinar de intervenção programática, com a proposição e execução de mais de uma centena de ações, envolvendo intensa articulação em nível federal com mais de dez ministérios e pactuação federativa com estados e municípios.

Essa abordagem complexa de intervenção requer um conjunto amplo de pesquisas e indicadores para monitoramento dos avanços e dificuldades de suas ações e programas e também dos seus resultados e impactos. Desde 2011 há um conjunto amplo de pesquisas e

indicadores que vem sendo produzidos com esses propósitos, publicados por diversas instituições¹, além dos instrumentos de gestão e acompanhamento desenvolvidos pela Secretaria Extraordinária de Superação da Extrema Pobreza e da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação².

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

Indicador de Pobreza Multidimensional:

Como discutido em estudo anterior (VAZ, 2014), as propostas de dimensionamento da pobreza na perspectiva multidimensional propõem a categorização da população em diversos grupos segundo níveis de privação de renda e necessidades básicas (Figura 1).

Os severamente pobres constituem a parte da população que é simultaneamente extremamente pobre em renda (abaixo da linha de extrema pobreza) e carente em várias dimensões. Naturalmente, espera-se que quanto maior o número de privações, mais difícil seja de sair dessa condição. Os moderadamente pobres são aqueles já acima da linha da extrema pobreza (mas abaixo da linha de pobreza), porém, ainda em uma situação de vulnerabilidade quando consideradas as privações. Os vulneráveis por escassez, apesar de já se encontrarem numa posição razoável quanto à renda, são considerados multidimensionalmente pobres.

Os pobres transientes constituem-se no grupo em que a privação de necessidades básicas é menos grave que os pobres crônicos (que reúne os pobres severos e moderados), mas dispõem de renda domiciliar per capita abaixo da linha de pobreza (isto é, fazem parte da pobreza na perspectiva monetária). O termo transiente é aplicado, pois essa é uma situação em que a probabilidade de superação da pobreza é maior, dependendo, basicamente, do aumento da renda per capita. Por fim, o grupo dos não vulneráveis indica uma situação em que o grau de vulnerabilidade é menor, seja por disporem de níveis de renda mais elevados, seja por não

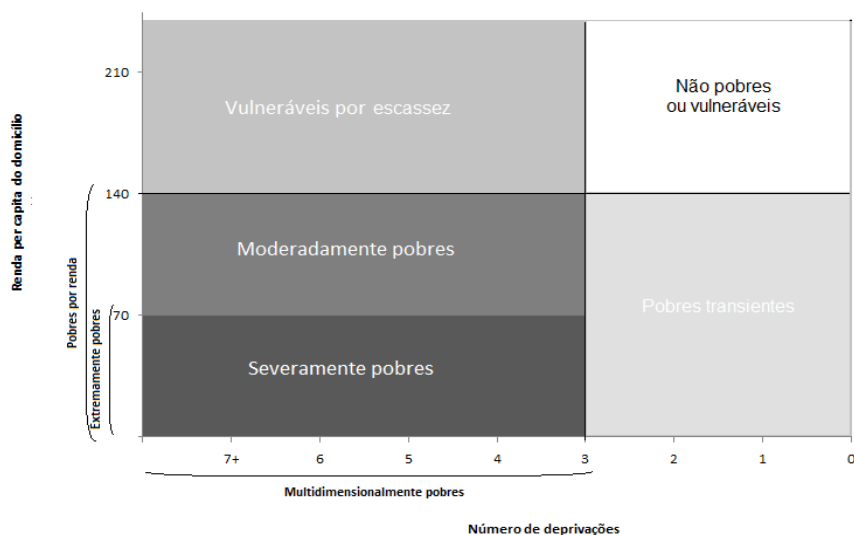
¹ Vide, nesse sentido o livro de balanço de dez anos do Programa Bolsa Família (CAMPELLO & NERI 2013), o Relatório de Acompanhamento de Objetivo de Desenvolvimento do Milênio do IPEA e o Relatório Indicadores de Desenvolvimento Brasileiro, organizado pelo Ministério do Planejamento. Todos eles estão disponíveis no portal SAGI em www.mds.gov.br/sagi -> publicações. .

² Vide balanços anuais do Plano BSM, Portal Brasil Sem Miséria no seu Estado e no seu Município, aplicativo Painel de Indicadores de Conjuntura e Programas Sociais nos sítios das Secretarias, acessíveis pelo Portal www.mds.gov.br .

padecerem de privação de necessidade básicas tão intensas como os demais grupos. Estes dois grupos – transientes e não vulneráveis- podem ser subdivididos conforme patamar de renda e nível de privação. Os Não Pobres seriam, pois, aqueles indivíduos com renda domiciliar acima da linha de pobreza e sem qualquer privação.

Na proposta de Lopez-Calva e colegas (2014), as necessidades básicas consideradas no dimensionamento da privação da pobreza multidimensional referem-se a três dimensões - educação, infraestrutura domiciliar e acesso a bens e serviços- valendo-se de sete indicadores específicos (Quadro 1).

Figura 1 – Modelo de pobreza multidimensional segundo a combinação de recortes de renda per capita familiar e privações de bens e serviços



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

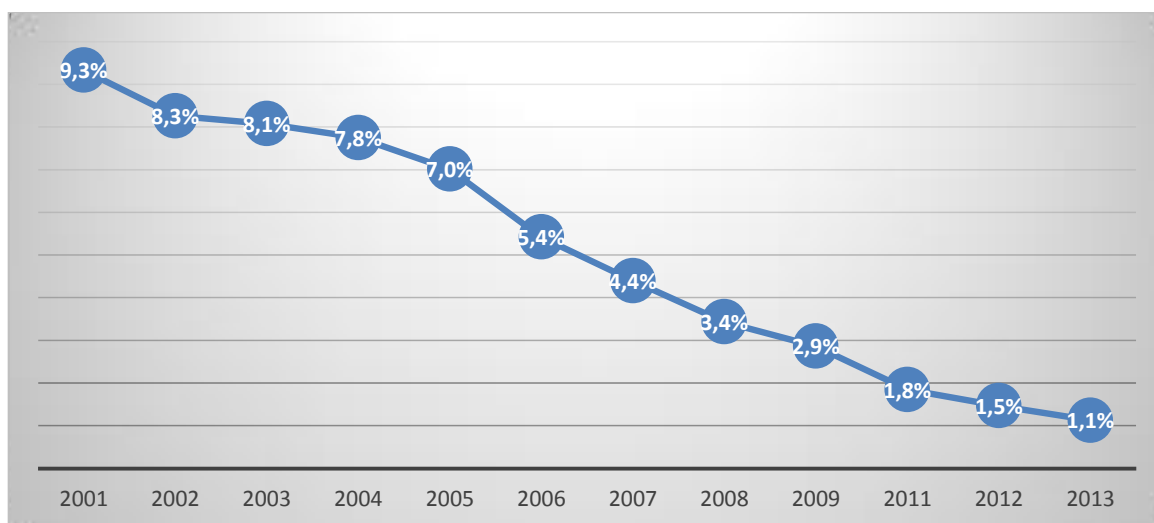
Quadro 1 – Dimensões e indicadores de privação do Índice de pobreza multidimensional

Dimensão Geral	Indicadores		A pessoa está privada se mora em domicílio no qual:
		Específicos	
Escolaridade	D1	Anos de escolaridade completados	Nenhum membro do domicílio completou 8 anos de estudo
	D2	Frequência à escola das crianças	Pelo menos uma criança em idade escolar (7 a 17 anos) não matriculada
Infraestrutura	D3	Eletricidade	Não há acesso a energia elétrica
	D4	Água	Não tem rede geral com canalização interna, ou poço
	D5	Saneamento	Não tem rede de canalização, ou fossa séptica
	D6	Paredes externas	Não tem paredes externas feitas de tijolo, ou madeira tratada
Acesso a bens e serviços	D7	Bens	Não tem pelo menos dois dos seguintes grupos: 1) refrigerador/freezer; 2) telefone fixo/móvel; 3) combustível limpo para cozinhar

Evolução da Pobreza Multidimensional no Brasil: 2001 a 2013

A análise da série histórica do indicador multidimensional revela uma tendência de queda acentuada e sistemática ao longo do período 2001 a 2013 (Gráfico 1). Em 2001, o percentual de pobres multidimensionais era de 9,3 % da população; já em 2013, o indicador estimava um percentual de 1,1% da população em situação de pobreza multidimensional. Isto é, como resultado de um conjunto amplo de políticas sociais e da dinâmica do mercado de trabalho, a pobreza multidimensional caiu significativamente, retirando 14 milhões de pessoas dessa condição (de 16 milhões em 2001 para 2,2 milhões em 2013, em pobreza multidimensional).

Gráfico 1 - Evolução da Pobreza Multidimensional Crônica
Banco Mundial - Brasil 2001 a 2013



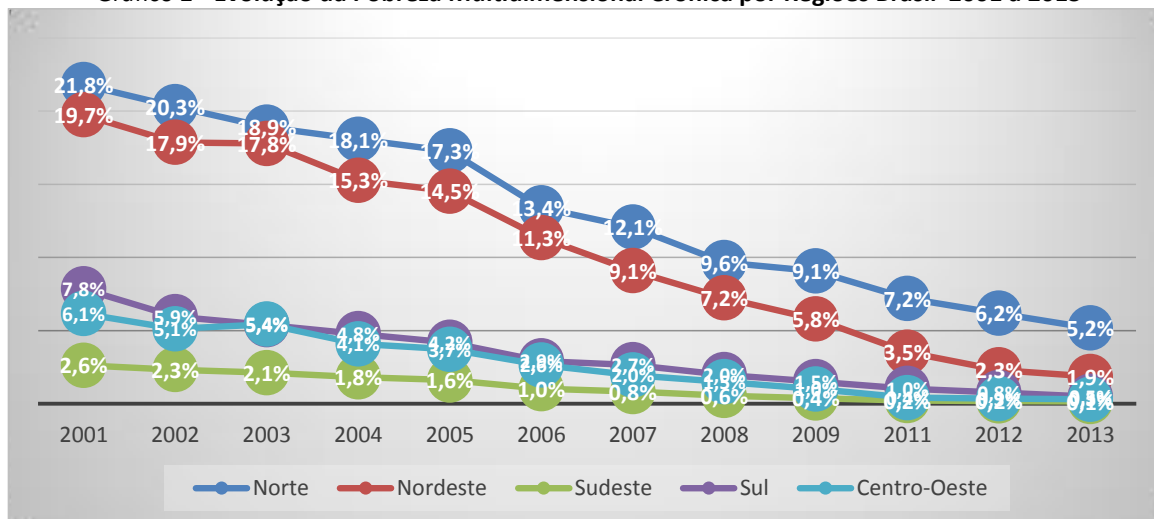
Fonte: IBGE – PNAD 2001-2013

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

Além do foco nas grandes regiões, é importante esboçar também uma análise mais detida sobre os Estados. Para tanto, optou-se por comparar dois casos que se localizam e contam com contextos e realidades socioeconômicas e demográficas historicamente diferentes, sendo o Piauí, por um lado, e Santa Catarina, por outro (Gráfico 3). Claramente, nota-se não só a queda da pobreza multidimensional nos dois estados, mas a já relatada convergência regional de patamar de pobreza, com queda muito expressiva no Piauí.

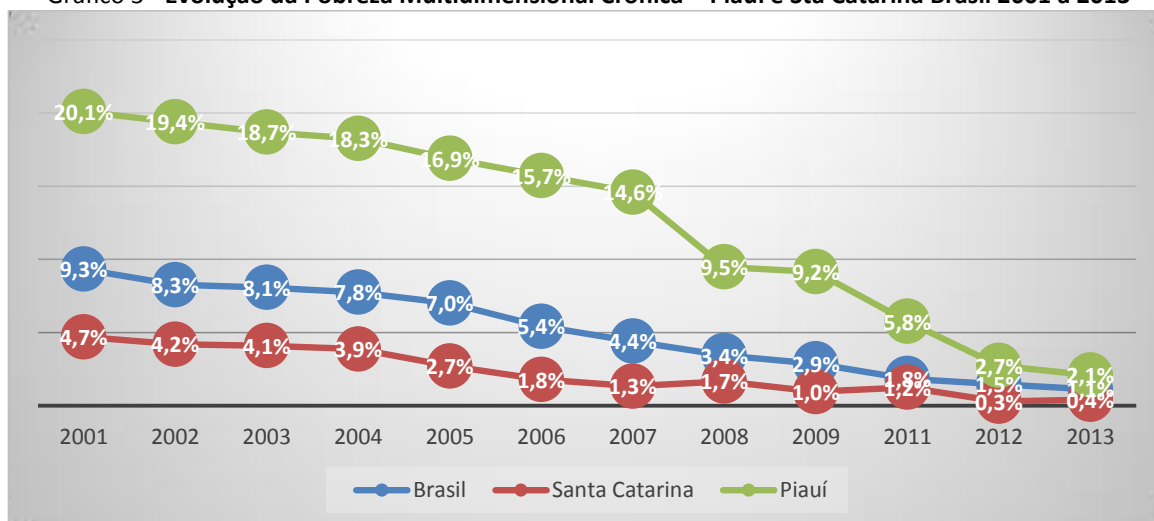
Por fim, a análise da pobreza multidimensional por raça/cor reitera a tendência já comentada de queda e convergência ao longo do período. (Gráfico 4).

Gráfico 2 - Evolução da Pobreza Multidimensional Crônica por Regiões Brasil 2001 a 2013



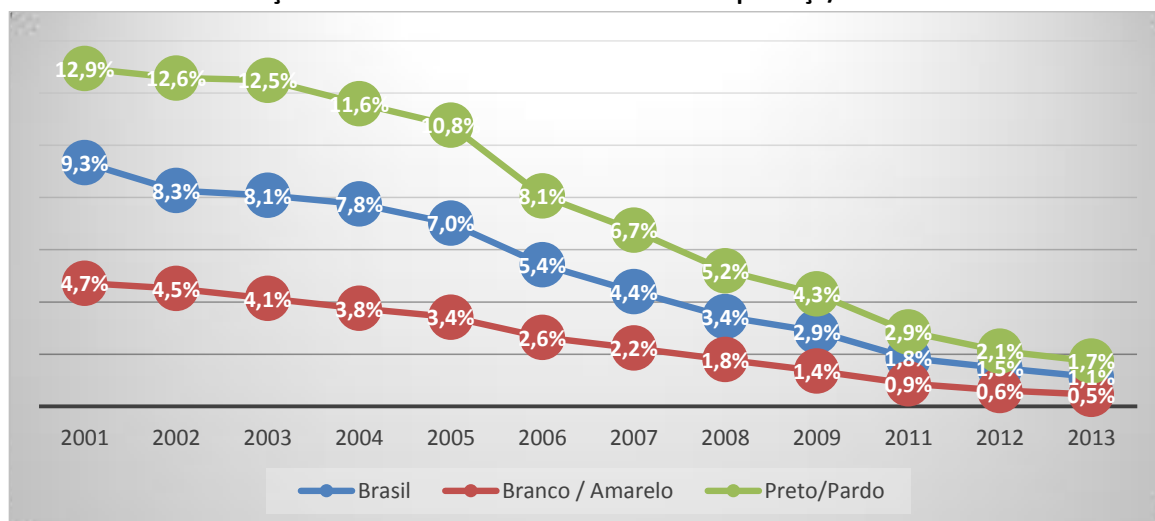
Fonte: IBGE – PNAD 2001-2013

Gráfico 3 - Evolução da Pobreza Multidimensional Crônica – Piauí e Sta Catarina Brasil 2001 a 2013



Fonte: IBGE – PNAD 2001-2013

Gráfico 4 - Evolução da Pobreza Multidimensional Crônica por raça/cor Brasil 2001 a 2013



Fonte: IBGE – PNAD 2001-2013

As diferentes facetas da pobreza no Brasil em 2013

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

A importância de retratar os diferentes perfis sociodemográficos da pobreza multidimensional advém na necessidade de produzir subsídios para desenho de ações e programas mais específicos, voltados à mitigar as carências e iniquidades que esses grupos padecem. De fato, pela proposta de pobreza multidimensional aqui apresentada, chega-se a oito perfis diferenciados de grupos em algum grau de pobreza multidimensional, além do conjunto de “não pobres” (Tabela 1).

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

Tabela 1 - Caracterização dos diferentes perfis de pobreza multidimensional – Brasil 2013

		Pobres transientes até 70 sem privacoes	Pobres transientes até 70 com ate 3 privacoes	Pobres transientes de 70 a 140 sem privacoes	Pobres transientes de 70 a 140 com ate 3 privacoes	Severamente Pobres	Moderadament e Pobres	Vulneráveis por escassez	Não pobres sem privações	Não pobres com até 3 privações	Total
ChefeSexo	Masculino	113.223	710.308	371.786	1.036.294	202.059	205.984	1.429.920	19.311.983	17.225.824	40.607.381
	Feminino	144.431	523.724	424.047	686.920	81.029	77.439	575.496	12.177.355	10.003.035	24.693.476
Localizacao	Urbana	812.836	2.362.039	2.360.369	3.999.324	342.271	403.585	2.304.204	96.239.208	61.564.264	170.388.100
	Rural	133.942	1.877.620	283.342	3.016.381	662.101	834.816	3.145.809	1.773.123	18.936.738	30.663.872
Parede	Alvenaria ou MadeiraAparelhada	946.778	3.921.239	2.643.711	6.665.375	686.398	992.577	4.675.647	98.012.331	78.993.435	197.537.491
	Outros materiais	0	295.690	0	325.134	317.974	245.824	769.524	0	1.115.544	3.069.690
Agua	Rede ou PocoNascente	803.214	3.044.085	2.439.334	5.526.355	475.877	622.063	3.828.509	97.196.011	74.454.119	188.389.567
	Outros	0	24.199	0	27.225	35.095	38.572	207.250	0	291.958	624.299
Esgoto	Rede ou FossaSeptica	757.426	1.630.295	2.385.638	2.837.210	154.904	236.030	1.257.336	97.222.889	43.227.072	149.708.800
	Outros	0	1.893.351	0	3.348.016	593.380	848.048	3.734.003	0	34.945.157	45.361.955
Luz	Eletrica	946.778	4.196.735	2.643.711	6.964.205	853.221	1.080.377	4.995.957	98.012.331	80.036.375	199.729.690
	Outros	0	20.194	0	26.304	151.151	158.024	449.214	0	72.604	877.491
MaqLav	Possui	255.006	412.215	1.126.114	1.206.549	64.373	106.704	1.030.238	75.543.111	36.118.012	115.862.322
	Nao possui	691.772	3.804.714	1.517.597	5.783.960	939.999	1.131.697	4.414.933	22.469.220	43.990.967	84.744.859
GEtar	Todos os filhos tem 6 anos ou menos	146.301	583.166	314.738	745.296	130.188	143.194	386.951	11.923.987	8.089.367	22.463.188
	Todos os filhos entre 7 e 14 anos	113.681	570.092	255.139	854.325	89.867	143.757	669.664	12.379.863	10.493.084	25.569.472
	Todos os filhos entre 15 e 24 anos	90.045	299.112	249.624	454.327	49.679	48.805	619.658	20.488.886	12.914.176	35.214.312
	Sem filhos ou todos acima de 24 anos	64.567	460.744	341.468	469.402	133.368	81.584	1.898.231	25.251.919	22.070.109	50.771.392
H1	Outros	532.184	2.326.545	1.482.742	4.492.355	601.270	821.061	1.875.509	27.967.676	26.934.266	67.033.608
	Um ou mais filhos com 14 anos ou menos	792.166	3.479.803	2.052.619	6.091.976	821.325	1.108.012	2.932.124	52.271.526	45.516.717	115.066.268
ChefeAge	Outros	154.612	759.856	591.092	923.729	183.047	130.389	2.517.889	45.740.805	34.984.285	85.985.704
	Chefe com 50 anos ou mais	58.171	355.351	219.368	453.616	74.581	74.638	1.236.575	13.371.740	14.014.849	29.858.889
ChefeEscPerd	Outros	199.483	878.681	576.465	1.269.598	208.507	208.785	768.841	18.117.598	13.214.010	35.441.968
	Chefe sem Esc	20.771	187.894	24.558	204.818	65.822	53.828	508.872	811.997	3.229.441	5.108.001
	Chefe max EnsFund	117.272	866.489	289.927	1.187.985	210.267	218.413	1.435.713	9.264.750	16.028.061	29.618.877
	Chefe max EnsMed	108.377	164.145	364.172	297.540	6.038	11.182	55.463	13.482.782	6.109.602	20.599.301
ChefeEscAnos	Chefe max EnsSup	11.234	15.504	117.176	32.871	961	0	5.368	7.929.809	1.861.755	9.974.678
	Sem instrucao	28.127	331.037	53.022	387.114	111.994	92.476	806.462	1.489.446	5.359.446	8.659.124
	Ate 5 anos estudo	59.170	535.558	132.696	740.071	131.591	154.964	991.678	4.717.527	10.581.867	18.045.122
Ocupacao	Outros	170.357	367.437	610.115	596.029	39.503	35.983	207.276	25.282.365	11.287.546	38.596.611
	Ocupado	137.793	974.581	431.107	2.035.009	331.566	452.760	2.584.255	51.448.498	37.943.294	96.338.863
OcupacaoFormal	Desocupado	126.907	336.534	375.706	384.836	52.700	24.546	73.350	3.279.337	2.071.409	6.725.325
	Formal	15.768	42.960	94.106	198.237	10.842	27.245	584.576	38.295.845	19.514.282	58.783.861
	Informal	122.025	931.621	337.001	1.836.772	320.724	425.515	1.999.679	13.152.653	18.429.012	37.555.002

Figura 2: Perfis da Pobreza Multidimensional em 2013



Considerações finais

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

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

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

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

Em relação a dimensão de Bens e Serviços o indicador define combinações entre posse de veículos de transporte e acesso a eletrodomésticos deixando de captar importantes avanços que o país vem pautando especialmente na última década no que tange ao acesso a bens pela população de uma forma geral. Além disso, a metodologia não diferencia as zonas urbanas e rurais. O conceito de adequado para indicadores que compõem esta dimensão devem ser relativizados em função das diferenças que marcam esses contextos. Por exemplo,

no caso do acesso à água, tanto para os domicílios urbanos quanto rurais considerou-se que o domicílio estaria em privação se não tivesse acesso à rede geral de distribuição com canalização interna; sendo que na zona rural, acesso a poço e/ou nascente com canalização interna é atributo de adequação no acesso à água. Com relação à privação de mobilidade, importa mais saber se a população tem acesso a transporte público próximo à residência do que automóvel ou motocicleta.

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

Bibliografia

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

CAMPELLO, T.; NERI, M. **Programa Bolsa família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília, IPEA, 2013.

LOPEZ-CALVA, L.; LACH, S.; FRUTTERO, A. Medindo pobreza crônica no Brasil. **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**. Brasília, n.22 (em finalização).

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

VAZ, Alexander Cambraia N. Pobreza Multidimensional . **Estudo Técnico SAGI nº 08/2014**. Disponível em: www.mds.gov.br/sagi