

ESTUDO TÉCNICO

N.º 06/2015

**Pobreza Multidimensional como
conceito-ação para avaliação da
estratégia brasileira de desenvolvimento
social e combate à pobreza**

MDS

SAGI

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME

SECRETARIA DE AVALIAÇÃO E GESTÃO DA INFORMAÇÃO

Estudo Técnico

Nº06/2015–Pobreza Multidimensional como conceito-ação para avaliação da estratégia brasileira de desenvolvimento social e combate à pobreza

Responsável técnico

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: Cadernos de Estudos, Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação (RBMA) ou outra revista técnica-científica, para alcançar públicos mais abrangentes.

Palavras-chave: *Indicador, Pobreza Multidimensional, Programas Sociais.*

Unidade Responsável

Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação

Esplanada dos Ministérios | Bloco A | Sala 307

CEP: 70.054-906 Brasília | DF

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

www.mds.gov.br/sagi

Secretário de Avaliação e Gestão da Informação

Paulo de Martino Jannuzzi

Secretária Adjunta

Paula Montagner

APRESENTAÇÃO

Este estudo técnico discute aspectos conceituais e metodológicos acerca da pobreza multidimensional e analisa a pertinência e utilidade de algumas das principais propostas existentes – OPHI/PNUD, Cepal e Banco Mundial – para avaliação do conjunto de ações e programas que o Brasil vem adotando para superação da fome pobreza.

1. Introdução¹

Com a proximidade da definição do conjunto de indicadores de acompanhamento da Agenda de Desenvolvimento pós-2015, tem havido uma profusão de propostas de indicadores de Pobreza Multidimensional. Um exame detalhado das mesmas parece apontar que, como sucedem com outros constructos, Pobreza Multidimensional está sendo operacionalizada em indicadores a partir de inspirações abstratas ou concepções idealizadas – e naturalmente ideologizadas, como todo empreendimento técnico científico – por equipes com forte competência acadêmica mas distantes ou desconhecedoras do que muitos governos têm refletido e colocado em prática em termos de políticas e programas na área, e dos instrumentos, pesquisas e indicadores de monitoramento e avaliação desenvolvidos.

Este estudo técnico propõe-se a sistematizar subsídios técnicos e políticos para a discussão e construção de indicadores de Pobreza Multidimensional no Brasil e Mundo, à luz da experiência nacional das políticas de desenvolvimento social e práticas de diagnóstico, monitoramento e avaliação das mesmas nos últimos doze anos.

Para tanto, parte-se de uma análise crítica de algumas das propostas existentes – OPHI/PNUD, Cepal e Banco Mundial. Avança-se na proposição de diretrizes conceituais e metodológicas para construção de medidas efetivamente mais robustas e consistentes para monitoramento e avaliação de políticas e programas sociais voltados à mitigação e equacionamento da pobreza, entendida como fenômeno de privação de conjunto de direitos sociais. Apresenta-se uma caracterização dos quatro grupos-tipo de pobreza multidimensional e a evolução dos mesmos de 2004 a 2013.

¹ A elaboração desse Estudo Técnico valeu-se da colaboração de diversos técnicos da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação entre outubro de 2014 e abril de 2015, em particular os nominados entre os Colaboradores na ficha técnica. Agradeço a eles e a todos os participantes das reuniões do Grupo Técnico de discussão sobre conceitos e medidas de Pobreza e Desigualdade (GTPD), eximindo-os das lacunas e imperfeições identificáveis no presente texto, responsabilidade exclusiva do autor.

2. Indicadores para quê? Diagnóstico social, Avaliação de Políticas ou Impacto Midiático?

No esteio do sucesso midiático do Índice de Desenvolvimento Humano dos últimos vinte anos, diversos centros de pesquisas, organizações internacionais e universidades disputam a atenção de jornalistas e, desejavelmente, tomadores de decisão no setor público para mostrar a suposta originalidade conceitual e excelência técnica de suas propostas de indicadores de Progresso Social, Felicidade, Vulnerabilidade ou Pobreza Multidimensional. Relatórios sociais são produzidos com esses indicadores, seja em perspectiva comparativa entre países, seja em perspectiva temporal, para ilustrar a potencialidade analítica dos mesmos.

Como sugerido em alguns destes relatórios, o indicador proposto estaria assentado na base conceitual, filosófica e bibliográfica mais completa e abrangente disponível sobre Desenvolvimento, estaria se valendo da maior variedade de dados sociais existentes entre os países e teria sido construído com as mais sofisticadas técnicas econométricas desenvolvidas na academia. Justifica-se a excelência do indicador e sua utilidade como instrumento de diagnóstico ou *advocacy* de políticas para o Desenvolvimento pela quantidade de informação e “neutralidade” da técnica usada na sua construção. Para essa comunidade epistêmica da “indicadologia”, quanto mais informação, quanto mais impenetrável é a metodologia, quanto mais eclética é a base conceitual usada, mas válido e útil o indicador proposto. Quanto maior o número de casas decimais com que o indicador é apresentado, mas confiável e preciso é a medida. Como se fossem apurados por um sistema de Contabilidade Nacional – como o Produto Interno Bruto – o valor final do indicador, qualquer que seja, é a mais “isenta” e “precisa” do nível de desenvolvimento do país ou região. Nessa comunidade epistêmica, o método precede o constructo, o conceito é a medida, a medida é o conceito. Em alguns casos, para essa comunidade epistêmica, a indistinção Conceito-Medida é até mesmo reconhecida como uma característica desejável. Medidas com forte base empírica justificariam, nessa perspectiva, *pseudo-constructos*.

Há um deslumbramento despropositado dos proponentes de tais indicadores quanto à utilidade dos mesmos como instrumentos de avaliação de políticas públicas. Em geral, para garantir a suposta “legitimidade acadêmica” e “purismo metodológico” na construção dos indicadores, seus proponentes valem-se quase que exclusivamente de referências filosóficas, conceituais e acadêmicas sobre Desenvolvimento, Bem Estar ou Pobreza, deixando de incorporar o conhecimento aplicado sobre as experiências concretas de Políticas Públicas bem

sucedidas tão largamente descritas por organismos multilaterais em diversos países e contextos. Tal escolha teórica e metodológica não seria problemática se essas medidas ficassem restritas ao meio acadêmico ou na produção de diagnósticos de condições de vida, mas torna-se problemática quando se advoga que os referenciais supostamente “iluminados” em que se baseiam, produzem indicadores igualmente “iluminadores” da boa razão técnica-política.

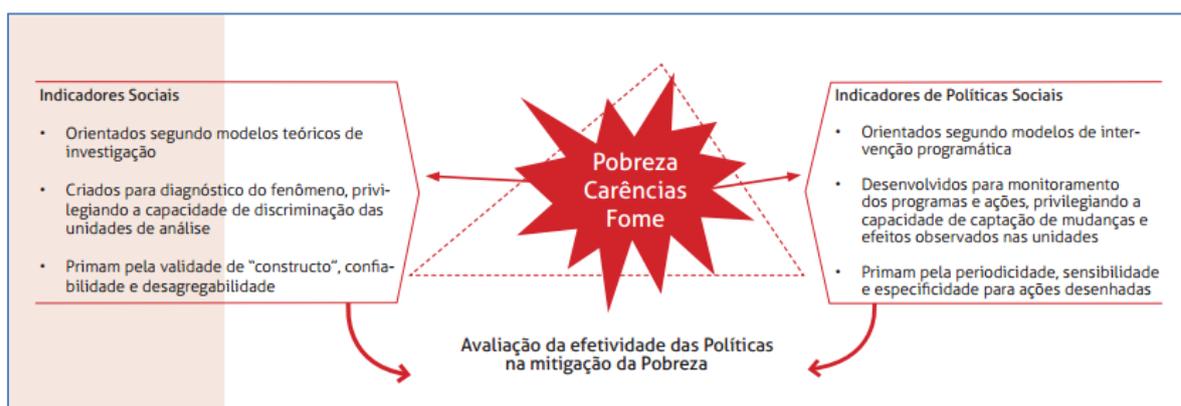
Bons indicadores de avaliação de políticas precisam, na realidade, ser específicos e sensíveis aos vários componentes programáticos das mesmas, para mostrar efeitos – ou falta de efeitos ou mesmo os defeitos – quanto a razão de suspeitar que eles tenham sido produzidos. Para tornar mais clara essa assertiva, vale citar dois exemplos: se escolaridade média é um bom indicador social para retratar diagnósticos de condições de vida no Brasil, frequência escolar de crianças de 4 a 5 anos, abandono no ensino médio, defasagem idade/série ou medidas de desempenho – todas disponíveis e atualizadas regularmente no país – são indicadores muito mais específicos e sensíveis para captar a efetividade de políticas educacionais; indicadores de disponibilidade de bens, material de paredes e piso, acesso a serviços urbanos de água, luz, saneamento e transporte são certamente muito mais sensíveis e específicos à existência ou não de programas de acesso a crédito, de valorização do salário mínimo ou de acesso à moradia popular que medidas de adensamento de moradores por cômodo; por fim, se esperança de vida é um bom indicador de diagnóstico ou avaliação a longo prazo de mudança de estilos de vida e acesso a serviços de saúde de diferentes naturezas, mortalidade infantil ou bem estar físico reportado podem ser indicadores melhores para monitoramento e avaliação regular de existência e oferta de programas de saúde pública.

Pode parecer contraditório, mas bons indicadores de diagnóstico social não são necessariamente bons indicadores de monitoramento e avaliação de políticas no curto e médio prazo (Figura 1). Diagnósticos apoiam-se, em geral, em indicadores de estoque; monitoramento e avaliação regular de políticas demandam medidas que reflitam fluxos. No longo prazo, indicadores de diagnóstico podem ser úteis para avaliar o esforço do conjunto de estratégias desenhadas para colocar em ação a política social em questão. Afinal, políticas e programas efetivos são desenhados para mitigar a questão social originária valendo-se de estratégias com maiores chances de se viabilizar no contexto de recursos, governabilidade política e competência técnica existente. Indicadores produzidos regularmente, que sejam sensíveis e específicos a essas estratégias, produzirão evidências certamente muito mais úteis para avaliar avanços, resiliências, retrocessos, inexequibilidade ou impropriedade da política

que as medidas referidas a um constructo teórico distante, certamente portador de visões desejáveis de sociedade, mas pouco instrumentalizador da ação pública mais efetiva e transformadora.

Enfim, Indicadores sociais de diagnóstico prezam pela capacidade de explicação de alguma questão social ou de discriminação de situações típicas em que tal questão se manifesta em grupos populacionais ou territórios, em um momento específico do tempo. Indicadores de Políticas devem refletir com mais sensibilidade e especificidade os efeitos – ou falta de efeitos – de ações e programas por elas desencadeados, medidos ao longo do tempo. Sincronia é atributo básico dos Indicadores Sociais; diacronia dos Indicadores de Políticas. Indicadores sociais se legitimam pela capacidade de diferenciação territorial em dado momento; Indicadores de Políticas, pela capacidade de diferenciação antes/depois das ações implementadas, em dois momentos, portanto.

Figura 1: Indicadores Sociais e Indicadores de Políticas Sociais fornecem visões complementares da problemática e “solucionática” da pobreza



Indicadores de avaliação de programas públicos de combate à fome deveriam, assim, refletir o desenho de políticas e programas específicos (Quadro 1)². Se a natureza da intervenção envolve a formulação de programas de suplementação alimentar, com distribuição de leite a crianças ou de cestas básicas às famílias, requer-se idealmente medidas diretas de nível de desnutrição, como indicadores antropométricos. Se o combate à fome envolve a implementação de programas de transferência de renda, ações de inclusão produtiva e políticas ativas de emprego (dinamização da economia, aumento real do salário mínimo, etc.), indicadores de pobreza monetária são úteis para monitoramento das taxas de cobertura da população potencialmente retirada do risco de exposição a esse flagelo. Se a estratégia envolve o provimento de alimentos por meio de merenda servida nas escolas ou de

² JANNUZZI, MARTIGNONI e SOUTO (2012).

equipamentos de segurança alimentar - restaurantes populares, banco de alimentos, etc. - indicadores de acesso e frequência a itens alimentares específicos podem trazer subsídios relevantes para avaliação. Se, na estratégia de combate à pobreza, são acopladas intervenções de natureza político-institucional para mitigar efeitos da estigmatização ou discriminação a que estão sujeitas as populações mais pobres, indicadores de percepção subjetiva de sua condição social podem ser importantes. Enfim, se o desenho do programa voltado à mitigação da pobreza é mais abrangente, envolvendo diferentes ações setoriais de políticas sociais, as medidas de pobreza multidimensional ou um conjunto mais amplo de medidas de pobreza ou indicadores sociais podem ser mais úteis para acompanhamento da estratégia.

Quadro 1: Indicadores de Avaliação de Políticas segundo natureza e desenho da Política de Combate à Pobreza

NATUREZA DA POLÍTICA OU PROGRAMA	CONCEITO SUBJACENTE	INDICADORES DE AVALIAÇÃO
Provimento do acesso ao alimento por meio de merenda escolar, distribuição de leite, cestas básicas, etc.	Fome, desnutrição	Indicadores antropométricos, de insegurança alimentar, consumo de itens específicos
Transferência de renda, Inclusão Produtiva e Políticas ativas de Emprego	Pobreza monetária	Taxa de pobreza medida pela linha de pobreza
Provimento de acesso a conjunto de programas, serviços e bens públicos	Pobreza multidimensional	Indicador multidimensional ou conjunto de indicadores sociais ou de pobreza
Redução da desigualdade de acesso à renda e a outros programas	Pobreza relativa	Proporção de pessoas com renda abaixo da renda mediana, indicadores de desigualdade ou hiato de renda
Atuação nos efeitos simbólicos e de estigmatização da exclusão social	Pobreza percebida	Indicadores subjetivos ou autodeclarados de pobreza
Desenho customizado de programas para público-alvos específicos	Pobreza multifacética	Indicadores de pobreza específica para cada tipo de intervenção desenhada

Propostas de construção de indicadores de Desenvolvimento, Vulnerabilidade Social ou Pobreza Multidimensional não podem, pois, se valer apenas de constructos teóricos e muito menos, de experimentos de sociometria empiricista³. Precisam se inspirar mais nas experiências exitosas e boas práticas de políticas públicas em nível internacional e subnacional, documentadas em larga escala há mais de 30 anos. Sem negar, em absoluto, a importância de referências conceituais, filosóficas e acadêmicas na motivação dessas propostas, advoga-se que, para sua operacionalização instrumental, é necessário compilar, estudar e investigar o que diferentes países têm criado e colocado em prática em termos de políticas e programas sociais que atuam na mitigação da pobreza, da vulnerabilidade, da desigualdade. Indicadores usados no monitoramento e avaliação dessas políticas, referidos a

³ Sociometria empiricista soa propositalmente como um pleonasma!

programas ou públicos-alvo mais específicos, podem conferir maior utilidade técnica-política que os indicadores sociais tradicionalmente recomendados em propostas de inspiração marcadamente acadêmica.

A experiência do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é um bom exemplo a citar nesse sentido, e naturalmente a evitar. Inspirado em concepções filosóficas supostamente “iluminadas” e “consensuais”, o indicador pouco refletiu, de fato, em suas medições anuais, os efeitos das experiências de políticas sociais mais significativas nos últimos vinte anos. De partida, isso se deve ao fato de que o indicador assenta-se em pressupostos claramente liberal-conservador acerca do papel do Estado no Desenvolvimento. Nesse ideário o desenvolvimento é o resultado da viabilização de oportunidades de emancipação individual e não como processo ativo de promoção do acesso a direitos sociais coletivos, concepção essa que tem embasado a proposição de inovações importantes em termos de políticas sociais pelo mundo afora. Não seria surpreendente, pois, que um indicador construído sob a égide de um consenso de inspiração liberal-conservador sobre Desenvolvimento Humano não pudesse captar o que se propugna por Desenvolvimento Social por outras correntes e concepções políticas mais progressistas.

Pode-se até reconhecer a utilidade do IDH na elaboração de diagnósticos comparativos gerais de condições de vida, mas certamente é um equívoco empregá-lo como instrumento de avaliação de políticas públicas. Sua forte dependência de um indicador basicamente econômico – Produto Interno Bruto per capita – e de indicadores sociais de estoque – escolaridade média, anos esperados de escolaridade e esperança de vida – o tornam pouco sensível e específico a políticas e programas sociais com impacto no curto e médio prazo como os programas de combate à fome e pobreza, como os operados pelo MDS nos últimos doze anos. Fossem outros os indicadores primários do índice – de fluxo como taxas de atendimento escolar, acesso a programas de saúde, renda familiar ou taxas de pobreza – a medida seria certamente muito mais sensível e útil para o *advocacy* regular pretendido por seus proponentes, de subsidiar a avaliação de políticas sociais⁴. O IDH seria, pois, na melhor das hipóteses, um indicador para diagnósticos sincrônicos de “desenvolvimento humano”, mas não um indicador de avaliação diacrônico de políticas sociais.

Relatórios anuais com um indicador de tal natureza, pró-cíclico ao comportamento do PIB e insensível ao que se tem feito de relevante em políticas sociais no Brasil e outros países, contribuem, na realidade, para deslegitimar agendas progressistas e inovadoras na área social.

⁴ Vide JANNUZZI, BARRETO e SOUSA (2013).

É o que relevam os episódios que se repetem, todo ano, de divulgação do Relatório de Desenvolvimento Humano no Brasil: ainda que o conteúdo do relatório possa reconhecer o mérito de políticas sociais no desenvolvimento humano no país, a invariabilidade do índice é a contraprova usada – ingênua ou conscientemente – por segmentos da mídia e do meio político para apontar que nenhum avanço social foi alcançado. Para citar um dentre tantas situações dessa natureza, vale verificar a “esquizofrenia comunicacional” entre a citação selecionada do RDH 2013 – reconhecendo méritos da estratégia brasileira de políticas sociais – e manchete – de valência negativa – de portal *Web* de diário de circulação nacional, no dia de divulgação do relatório, como ilustrado no Quadro 2. O que diz o Relatório de Desenvolvimento Humano sobre políticas sociais do Brasil e o que a imprensa noticia com base no IDH, presente no próprio relatório? Afinal, a análise sobre os avanços está correta ou é o indicador que não consegue expressar os avanços? Ou é o contrário? O indicador está correto e a política social não está provocando nenhum desenvolvimento humano? Afinal, essa ambivalência do Relatório contribui para fortalecer ou para deslegitimar a Política Social?

As menções críticas ao IDH se aplicam a muitas outras propostas, vale observar. Há muitos outros exemplos de propostas de conceito-medidas a evitar, como o Índice de Felicidade do Earth Institute, da Columbia University, patrocinado também pelas Nações Unidas. Felicidade é definida, medida e confundida com seu indicador proposto, o Índice de Felicidade, calculado como uma síntese de seis indicadores, dois deles indicadores objetivos – renda per capita ajustado ao poder de paridade de compra e esperança de vida ao nascer – e quatro indicadores de percepção subjetiva, construídos a partir de pesquisa realizada regularmente pela Gallup em mais de 150 países, referidos a quatro aspectos – rede de apoio pessoal, confiança no governo/negócios, liberdade pessoal para tomar decisões sobre rumo da vida e generosidade. Estes aspectos são medidos a partir de respostas às perguntas “If you were in trouble, do you have relatives or friends you can count on to help you whenever you need them, or not?” (apoio pessoal), “Is corruption widespread throughout the government/business or not?” (confiança), “Are you satisfied or dissatisfied with your freedom to choose what you do with your life?” (liberdade para tomar decisões de vida), “Have you donated money to a charity in the past month?” (generosidade).

Quadro 2: O que diz o Relatório de Desenvolvimento Humano sobre políticas sociais do Brasil e o que a imprensa noticia com base no IDH, presente no próprio relatório.

<p>Relatório de Desenvolvimento Humano 2014, pg.104</p>	<p>Notícia repercutida no portal do jornal Estado de São Paulo no dia de lançamento do Relatório</p>
<p>The government implemented a mix of policy interventions aimed at boosting the job market, targeting government spending and cash transfers, expanding universal primary schooling and redressing gender and racial disparities. Infant mortality was cut almost in half between 1996 and 2006, and the proportion of girls in primary school rose from 83 percent to 95 percent between 1991 and 2004. Brazil’s efforts to reduce its longstanding inequality by promoting income redistribution and universal access to education, health care, water supply and sanitation services also improved child nutrition, resulting in a large reduction in child stunting for the poorest 20 percent of the population.</p>	<p>Brasil retrocede em ranking do IDH nos últimos cinco anos</p> <p><small>LÍGIA FORMENTIE LEONENCIO NOSSA - O ESTADO DE S. PAULO 24 Julho 2014 20h 05</small></p> <p>De acordo com relatório do Programa das Nações Unidas para Desenvolvimento, País perdeu quatro posições desde 2008</p> <p>BRASÍLIA - O Brasil retrocedeu na sua posição do ranking preparado pelo Programa das Nações Unidas para Desenvolvimento (PNUD) nos últimos cinco anos. De acordo com análise feita pelo relatório, divulgado nesta quinta-feira, 24, País perdeu quatro posições quando comparado com 2008.</p>

A ambição dos proponentes da medida não é menor que a de outros grupos na disputa de emplacar indicadores na agenda de Objetivos de Desenvolvimento Sustentável pós 2015 (Sustainable Development Goals – SDGs) . Nas palavras de seus proponentes:

The Sustainable Development Solutions Network, in its recommendations on the selection of SDG indicators, has strongly recommended the inclusion of indicators of subjective well-being and positive mood affect to help guide and measure the progress towards the SDGs. Many governments and experts offer considerable support for the inclusion of happiness indicators in the SDGs. The final SDG indicator list will most likely be decided during 2015-6. We hope that the 2015 World Happiness Report once again underscores the fruitfulness of using happiness measurements for guiding policy making and for helping to assess the overall well-being in each society (HELLIWELL et al. 2015,p.7).

Felicidade, Bem-estar, Desenvolvimento Humano, Desenvolvimento Sustentável, Pobreza Multidimensional são *constructos* muito caros à Economia Política e à agenda governamental. Não podem estar sujeitos a um sociometrismo empiricista que, supostamente bem

intencionado, poder estar fazendo apologia a políticas públicas equivocadas. Na realidade, esse sociometrismo empiricista é um mal que hoje acomete muitos centros de pesquisa, muitos deles bem intencionados, outros nem tanto. A disputa de recursos de financiamento de equipes parece legitimar uma certa lógica de quanto maior apelo midiático tem o relatório – em geral, quanto mais gravosa é a manchete que pode gerar – maior a garantia de que os recursos para o relatório do ano seguinte estarão garantidos. Se não há qualquer dúvida de que problemas sociais precisam continuar sendo investigados, também não deveria haver dúvida de que os instrumentos de monitoramento e avaliação precisam ser cada vez mais consistentes, se o objetivo é, de fato, contribuir para mitigar as causas e consequências da questão social originária⁵.

Em síntese: é preciso evitar que Pobreza Multidimensional seja mais um *pseudo-constructo*, um conceito-medida, com suposto verniz conceitual-filosófico, político-normativo ou acadêmico-institucional, com bases fundantes somente na empiria econométrica dos dados estatísticos disponíveis. Para tanto, a construção de Indicadores de Pobreza Multidimensional deve se inspirar mais nas experiências e vasta bibliografia de estudos comparados de políticas e programas sociais voltados à mitigação e equacionamento do fenômeno em nível internacional. Por meio dessa revisão se poderá recuperar dimensões, componentes e indicadores relevantes, específicos e sensíveis ao conjunto de estratégias adotadas, evitando que as escolhas técnicas recaiam sobre o conjunto de indicadores que, há 50 anos, foram a bandeira do então inovador Movimento de Indicadores Sociais pelo mundo⁶. Desde então muito se evoluiu na produção de estatísticas sociais e em termos de políticas e programas sociais. Não se pode avaliar resultados e impactos de políticas e programas sociais no presente com base em indicadores formulados sob a égide de uma política social de 50 anos atrás.

3. Pobreza Multidimensional como síntese da Pobreza Monetária e Vulnerabilidade Social

Multidimensionalidade não é apenas um conceito abstrato que orienta a produção de diagnósticos e avaliações de programas sociais no Ministério de Desenvolvimento Social; é uma forma de perceber a problemática social e desenhar as ações para seu equacionamento.

⁵ É curioso o fato de que tendo o Brasil sido classificado na 16ª posição dentre 159 países nesse Índice de Felicidade não tenha havido qualquer repercussão midiática interna no país, quando do lançamento da edição 2015 do Happiness World Report em abril de 2015. Será que seria diferente se o país tivesse regredido no ranking, ao invés de ter avançado 8 posições em relação a 2005?

⁶ JANNUZZI (2004).

Multidimensionalidade não é um termo necessariamente explicitado em documentos normativos de programas do Ministério, mas está presente claramente no desenho e na operação dos mesmos. Pobreza Multidimensional é um conceito-ação, como devem ser definidos os grandes desafios em políticas sociais, isto é, como marcos referenciais que, inspirados em uma visão política acerca do Estado, Cidadania e Desenvolvimento, explicita mas problemáticas sociais em termos normativos e/ou pragmáticos ao tempo que sugerem uma “solucionática” para seu equacionamento. Um conceito-ação se define implícita ou explicitamente quando uma ou mais questões sociais que se apresentam em uma sociedade entram efetivamente na agenda das prioridades políticas do governo como uma problemática a mitigar, já interpretadas, segundo o marco referencial vigente, e já delimitadas pelas possibilidades de solucioná-la de forma mais restrita ou abrangente, em função dos recursos disponíveis, da viabilidade política, da governabilidade dos meios e agentes, da capacidade técnica de operar os programas e ações pelos agentes envolvidos.

Em uma perspectiva instrumental, trata-se de entender Pobreza Multidimensional como a representação operacional de um conjunto de privações de acesso a direitos sociais assegurados, no caso do Brasil, pela Constituição de 1988 e outros documentos normativos, privações essas produzidas por diversos determinantes (fenômeno multideterminado) – baixa escolaridade, falta de oferta de serviços, discriminação, etc. –, vivenciado por segmentos populacionais identificados (fenômeno multifacetado) – como trabalhadores com baixa remuneração e na informalidade, trabalhadores rurais e pequenos agricultores familiares, população em situação de rua, quilombolas, etc. – que demanda uma ação multissetorial de políticas para sua mitigação. Não se trata de entender a pobreza apenas ou prioritariamente como falta de acesso a alimentos para sobrevivência ou de recursos para participar como consumidor de bens e serviços no mercado, mas de privação de direitos sociais mais amplos. Sua mitigação ou equacionamento não depende de um programa ou uma política, mas de uma estratégia multissetorial construída a partir de um conjunto de políticas sociais.

O conceito-ação de Pobreza Multidimensional é, nesse sentido, uma interpretação operacional e normativa possível, dentre tantas, de como mitigar e solucionar as carências e privações sociais em uma dada sociedade. No caso das Políticas de Desenvolvimento Social esse conceito-ação significa privação de direitos básicos de cidadania cuja solução requer uma ação integrada de várias políticas setoriais, ajustada tanto quanto possível às especificidades dos diversos segmentos populacionais em situação de privação. De forma implícita ou explícita ao longo dos últimos dez anos, este conceito-ação tem orientado o Ministério de

Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), desde sua criação, na concepção, desenho e operacionalização de suas políticas e programas de superação da pobreza, assim como a articulação com outros ministérios na proposição de ações específicas – e princípio de equidade – para os públicos mais vulneráveis. Instrumentos de gestão, programas e serviços propostos refletem claramente a multidimensionalidade desse conceito-ação, como era de se esperar. Vale a pena registrar alguns exemplos nesse sentido, começando com um dos instrumentos que mais explicitamente revela essa interpretação multidimensional e multifacetada da pobreza e vulnerabilidade social que estrutura as ações do MDS: o Cadastro Único de Programas Sociais.

O Cadastro Único foi desenhado e tem sido constantemente aprimorado para ser um sistema de busca ativa contínua de pessoas em situação de vulnerabilidade social e privação de direitos, levantando dados demográficos, educacionais, habitacionais, ocupacionais, despesas domiciliares e de identificação sócio-cultural-étnica. Não é, pois, apenas uma base dados, mas um programa que envolve dezenas de milhares de agentes públicos em todo o país; não se presta apenas à verificação da renda disponível na família, mas levanta mais de 40 variáveis para cada família e indivíduos; não se restringe à identificação de famílias pelo endereço, mas detalha inclusive o grupo a que pertence (indígenas, quilombolas, população em situação de rua, ciganos, ribeirinhos e mais de 10 outros grupos específicos). O Cadastro Único tem sido empregado para identificar públicos-alvo do Programa Bolsa Família e outros vinte programas, como para provimento de água por cisternas no Semiárido, acesso subsidiado à energia elétrica (Tarifa Social), à telefonia residencial (Telefone Popular) à casa própria (Minha Casa Minha Vida), ou passe livre em transporte interurbano por ônibus, trem ou barco para pessoas com deficiência de baixa renda. O Cadastro Único tem sido também usado para identificar públicos-alvo específicos para programas estaduais e municipais, de recuperação de escolaridade (Educação de Jovens e Adultos, por exemplo). Operacionaliza, pois, um conceito-ação de Pobreza Multidimensional muito além da falta de rendimentos ou de alimentos para consumo, mas também de situação ocupacional, acesso à escola, a condições habitacionais adequadas, etc.

Acesso à educação e a serviços de saúde materno-infantil são outros direitos que atestam como a interpretação multidimensional da Pobreza tem orientado a concepção, desenho e operacionalização das ações do MDS. O Programa Bolsa Família foi lançado em 2003 com o objetivo de viabilizar a transferência de renda para população mais vulnerável, condicionando o atendimento escolar de crianças e adolescentes de 6 a 17 anos e atendimento aos serviços de

saúde materno-infantil. Por mais críticas que se aponte acerca da obrigatoriedade do atendimento de tais condicionalidades pelas famílias – já que se tratam de direitos de qualquer cidadão brasileiro, não de obrigações, o fato é que elas também se aplicam e aplicaram ao poder público, nas três esferas, encarregado de prover acesso aos equipamentos e serviços públicos para crianças e mães. Sem tais condicionalidades teriam sido construídas escolas e postos de saúde ou providenciados transporte escolar e equipes de Saúde da Família nas localidades mais pobres e remotas do país? Sem a indução do Programa teria o estado do Maranhão aumentado a frequência escolar de crianças de 7 a 14 anos de 87% para 96% das crianças em seis anos, de 2003 a 2009? Teria a taxa de mortalidade infantil caído de 36 para 23 óbitos por mil nesse curto período sem ampliação do acesso à saúde materno infantil para população de baixa renda no estado?

Cadastro Único e Bolsa Família são dois dentre os diversos programas e ações desenhados sob a orientação multidimensional da pobreza. As transferências mensais do Benefício de Prestação Continuada para pessoas com deficiência e idosos, de baixa renda e que não contribuíram para a Previdência Social durante a vida ativa, o Programa Cisternas, que viabiliza a construção de reservatórios domiciliares para coleta e armazenamento de água de chuva para período de estiagem no Semiárido, o Programa de Aquisição de Alimentos, que viabiliza a compra da produção do agricultor familiar e distribuição dos alimentos para entidades socioassistenciais, escolas e restaurantes populares, assim como os serviços e ações voltados a população em situação de rua, aos adolescentes em medida socioeducativa, às famílias em situação de risco social são outros exemplos de como a perspectiva multidimensional se traduz no desenho e oferta de programas e serviços para os multifacetados públicos em situação de vulnerabilidade social e pobreza no país.

Esse diagnóstico multideterminado e multifacetado da pobreza e o reconhecimento da necessidade de uma estratégia multissetorial para sua mitigação é base fundante do Plano Brasil Sem Miséria (BSM) criado em 2011. O Plano ampliou essa estratégia de mitigação e superação da pobreza e vulnerabilidade social por meio da coordenação de mais de uma centena de ações em três eixos setoriais – transferência de renda, serviços públicos e inclusão produtiva –, envolvendo mais de dez ministérios e com maior articulação federativa, com efeitos em um espectro social mais amplo, como mostra publicação recente⁷. O reconhecimento da multideterminação da pobreza é atestado pelo esforço do BSM de fazer com que as “entregas” das políticas de educação, saúde, assistência social e promoção para o

⁷ Vide Campello, Silva e Vieira (2014) para uma compreensão do desenho, ações e resultados do Plano.

trabalho – todas de natureza universal – cheguem aos mais pobres. O acesso à escola, à merenda escolar, aos serviços de atendimento à saúde, aos remédios gratuitos ou subsidiados, à intermediação de mão de obra e qualificação profissional tem contribuído no sentido mais amplo de emancipação social e econômica da população brasileira, mas por vezes com cobertura mais restrita entre os mais pobres e vulneráveis. O MDS e o Plano Brasil Sem Miséria tem atuado nesses últimos doze anos na promoção do acesso a essas políticas com estratégias específicas, movidas por um princípio de “universalismo com equidade”, incorporando componentes diferenciados ou viés redistributivo para assegurar acesso e usufruto, de fato, pela população mais pobre ou vulnerável.

A existência de um Sistema Previdenciário contributivo de ampla escala – embora restrito a aqueles inseridos no mercado formal ou que, em geral, tenham contribuíram no passado – e com boa estruturação gerencial é outro aspecto a ser destacado na prevenção do risco de pobreza entre os mais idosos e trabalhadores mais pobres. Como apontam vários estudos, as cifras de pobreza seriam bem mais elevadas se a Previdência Social não estivesse concedendo benefícios de ao menos um salário mínimo para mais de 26 milhões de famílias, entre aquelas de ex-trabalhadores urbanos contribuintes e ex-trabalhadores rurais não contribuintes (quase 9 milhões)⁸.

Não menos importantes foram as decisões políticas de valorização real do salário mínimo e de dinamização do mercado de trabalho nacional⁹ na estratégia nacional de superação da pobreza e melhoria das condições de vida da população mais pobre. Um estudo do Banco Mundial acerca dos determinantes da evolução da pobreza em diversos países entre 2001 e 2009, apontou a evolução da renda do trabalho como principal fator explicativo, tão maior quanto mais elevada a linha de referência adotada para a pobreza¹⁰. Ampliação do crédito a população de baixa renda também foi outra decisão política no domínio econômico com repercussões positivas nas condições de vida da população de baixa renda. Fogão e geladeira passaram a ser bens quase universais no meio urbano brasileiro.

Esta estratégia complexa de mitigação e combate à pobreza constitui, pois, um legado – de políticas sociais, de decisões de política econômica, de desenho de programas e implementação de serviços para diferentes segmentos vulneráveis – que precisa ser considerado na definição de um conceito-ação de Pobreza Multidimensional. Pobreza Multidimensional não pode ser definida, como já apontado na seção anterior, apenas a partir

⁸ Vide, entre outros, Schwarzer e Santana (2013).

⁹ Como a política de priorização da compra de bens e serviços produzidos no país, como praticado pela Petrobrás na compra de navios-cargueiros e plataformas de exploração, por exemplo.

¹⁰ Vide Azevedo et al (2013)

de interpretações e leituras dos “clássicos” da Economia do Bem Estar ou Filosofia Política, como um processo hipotético-dedutivo linear “Conceito → Dimensões → Medidas”. Tampouco pode ser definido com base em uma Sociometria empírica, de definição *ex-post* do conceito a partir da disponibilidade de variáveis coletadas em pesquisas, como um raciocínio igualmente linear do tipo “Dados → Dimensões → Conceito”, como soa acontecer com várias propostas de Conceito-Medida de Bem-estar, desenvolvimento humano, progresso social.

Por meio de um processo de “Interpretação política da realidade social → Formulação de Públicas → Desenho de Programas e Ações → Indicadores”, inspirado na experiência brasileira brevemente descrita de políticas e programas de mitigação da pobreza, Pobreza Multidimensional pode ser entendida, em sentido político-normativo, como a situação de privação de acesso aos meios econômicos e às políticas públicas que asseguram a cidadania plena, requerendo para sua superação uma estratégia abrangente de programas sociais – de natureza universal, alocativa e redistributiva – cujo monitoramento e avaliação demanda um conjunto de indicadores específicos de programas, entre esses, o indicador resultante da integração de duas abordagens de mensuração complementares: a pobreza monetária (baseada em linha de pobreza) e vulnerabilidade social (baseada em escala de privações de acesso a direitos, bens e serviços).

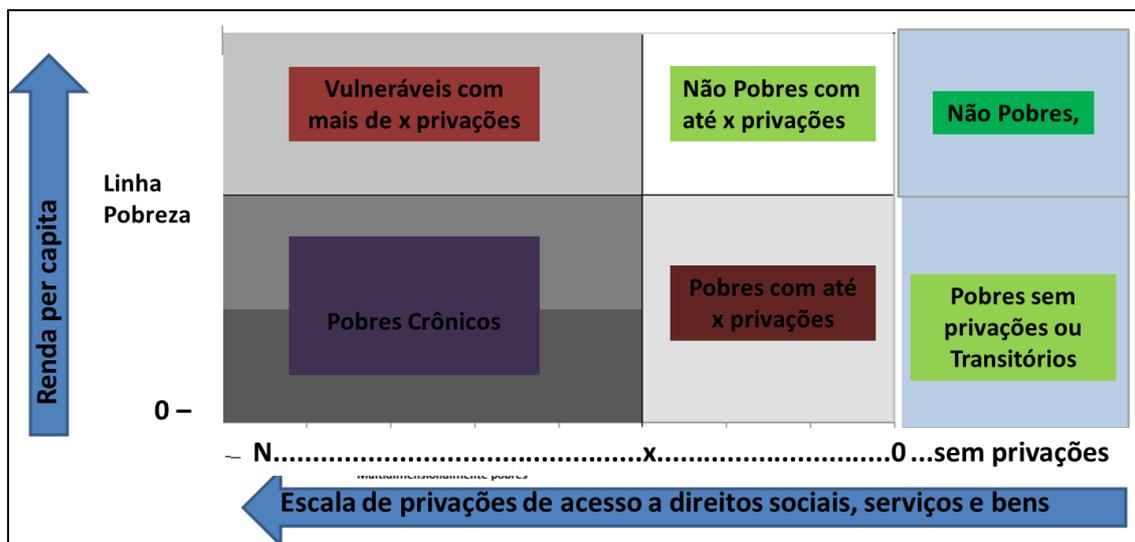
O México adotou há alguns anos essa abordagem interpretativa de Pobreza Multidimensional e de sua mensuração, identificando seis grupos de interesse analítico (Figura 2): pobres crônicos (com rendimentos abaixo da linha de pobreza e privações extremas), vulneráveis (não pobres em renda, mas igualmente privados), pobres com carências (baixos rendimentos e privações medianas), pobres transitórios (baixos rendimentos, mas sem privações básicas), não pobres com carências (renda acima da linha de pobreza, mas privações medianas) e não pobres¹¹.

Essa proposta nada tem de original, vale ressaltar. De fato, a adoção de tal conceito-ação não apresenta, na realidade, novidade alguma na área. Só recupera e revive uma abordagem de certa tradição de estudos sobre pobreza e condições de vida que se realizavam nos anos 1980/90 no Brasil e América Latina, como os realizados pela Cepal, Seade e Núcleo de Estudo em Políticas Públicas da Universidade Estadual de Campinas¹². À época, a tradição dos estudos sobre mercado de trabalho e as análises da cobertura e escopo do Sistema de Proteção Social em estruturação em muitos países orientavam a pesquisa sobre pobreza, condições de vida e desigualdade na região.

¹¹ VAZ e JANNUZZI (2014).

¹² Vide Feres e Mancero (2001), Seade (1994), Lopes (1995).

Figura 2: Concepção da Pobreza Multidimensional como síntese da Pobreza Monetária e Vulnerabilidade Social



Como registrado no *Compendium of Best Practices in Poverty Measurement*, publicado pelo IBGE em 2006, a partir de muitas reuniões técnicas e contribuições de especialistas na temática durante vários anos, desde 1996:

Methods combining poverty lines and deprivation indices to identify the poor have been used in few countries and have also been employed in many academic studies... In Latin America the tradition has been to identify the poor as those who either have a low income or suffer from deprivation. The objective of this method is to improve the assessment of satisfaction of needs with respect to the two methods widely used in the region, the deprivation index (specifically, the unmet basic needs, or UBN) and the poverty line. Certain needs are better evaluated through deprivation indices, while others are adequately assessed by current income (Expert Group on Poverty Statics, 2006, p.119).

Pobreza Multidimensional como síntese da pobreza monetária e da vulnerabilidade social (ou necessidades básicas insatisfeitas - NBI) estava presente, pois, já há mais de 25 anos nos estudos sobre condições de vida na região. De fato, a revisão dos métodos e técnicas de mensuração de pobreza realizada alguns anos depois da publicação do Compêndio observou que:

Uma das iniciativas pioneiras de medição multidimensional da pobreza na América Latina ocorreu no final da década de 1980, e

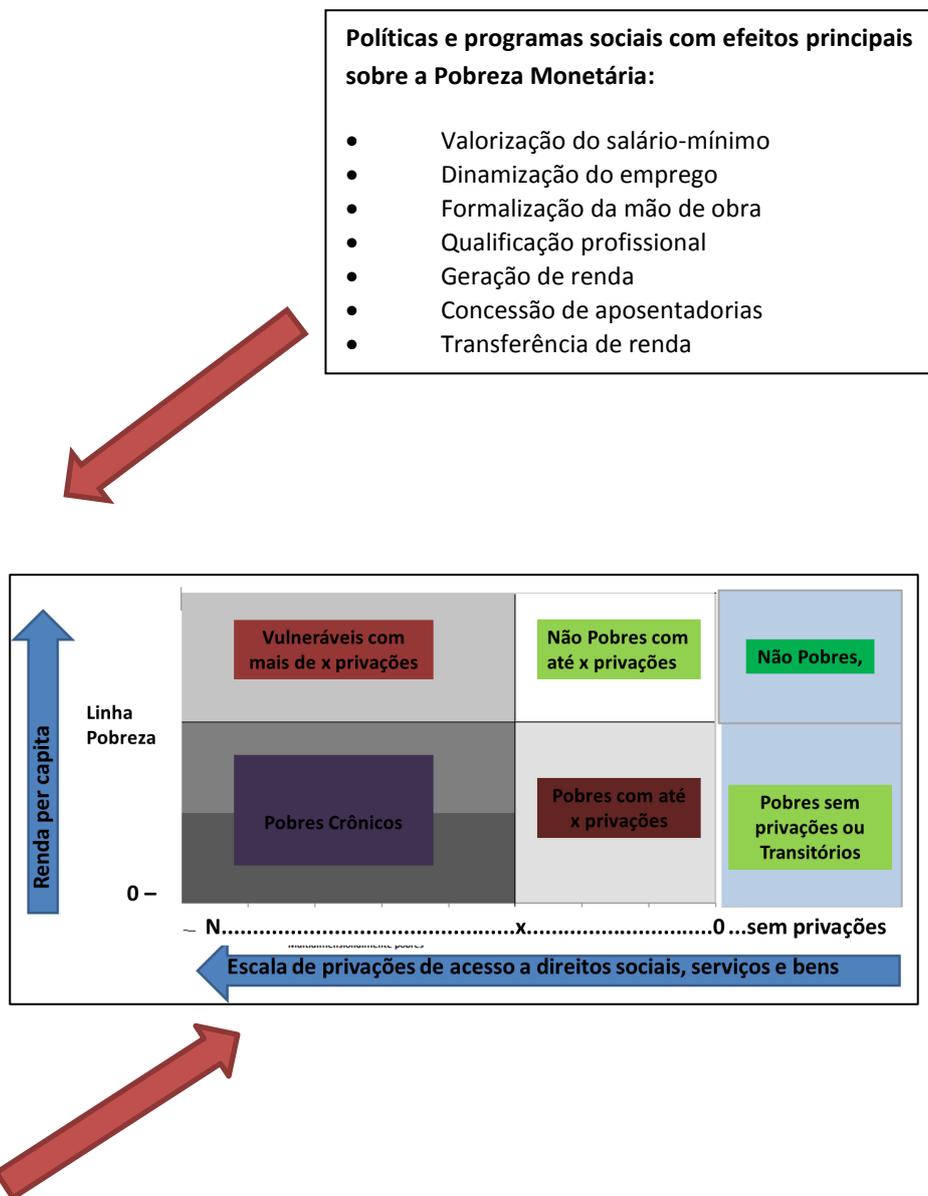
consistiu na utilização complementar dos métodos da linha de pobreza e NBI. (...) o método da linha de pobreza não leva em conta o acesso aos serviços públicos gratuitos oferecidos pelo estado e também não capta a satisfação de necessidades que exigem investimentos e não gastos correntes, tais como habitação ou educação. Por sua vez, o método NBI não consegue medir as necessidades que são satisfeitas através do consumo.

...

A complementariedade consiste em que cada método captura diferentes necessidades. Métricas monetárias se associam com a privação a curto prazo, dada a sensibilidade dos rendimentos para o ciclo econômico, enquanto a abordagem NBI está relacionada à pobreza estrutural, já que seus indicadores são mais estáveis no tempo. (FERES e VILATORO 2013, p.32)

À luz do exposto anteriormente, tal abordagem combinada se prestaria não apenas a elaboração de diagnósticos de pobreza multidimensional, mas para avaliar efeitos de estratégias complexas de políticas de combate e mitigação da pobreza, que envolvem programas e ações que afetam o rendimento disponível para as famílias – pela valorização do salário mínimo, dinamismo do mercado de trabalho, qualificação da mão de obra, existência de Sistemas de Proteção Social contributivos ou não (Bolsa Família, Benefício de Prestação Continuada, etc.) – e programas e ações para ampliar acesso a direitos sociais, bens e serviços – provimento de vagas em escolas, atendimento à saúde, serviços urbanos, moradias, acesso a crédito, etc.. Dito de outra forma, estratégias, planos e políticas que contribuíssem para superar a privação de meios econômicos e de acesso a direitos sociais necessários a plena cidadania estariam contribuindo para mitigação e superação da Pobreza em uma perspectiva Multidimensional (Figura 3).

Figura 3: Sensibilidade e especificidade da Pobreza Multidimensional para avaliação de Estratégias complexas de Desenvolvimento Social e Combate à Pobreza



4. Análise comparada de Indicadores de Pobreza Multidimensional

Tendo discutido questões de natureza conceitual, técnica e política – e por que não epistêmicas – sobre Pobreza Multidimensional nas seções anteriores, passa-se a seguir a análise comparativa de três das principais propostas existentes de sua mensuração: a do Oxford Human Development Initiative, encampada pelo Escritório de Desenvolvimento Humano do PNUD, a da Divisão de Estatísticas da Cepale e de Lopez-Calva et al (2014), técnicos do Banco Mundial – doravante, em prejuízo de precisão referencial, mas por simplicidade, denominado de proposta do Banco Mundial (BM).

Essas três propostas, assim como outras propostas que vêm sendo produzidas e veiculadas sobre Pobreza Multidimensional, Vulnerabilidade e outros constructos correlatos, tem sido analisadas e discutidas regularmente na série Estudos Técnicos SAGI – mais de 15 estudos nos últimos quatro anos – disponíveis no Portal da Secretaria¹³. Estes estudos mostram que essas propostas de indicadores diferenciam-se por um conjunto amplo de aspectos conceituais e metodológicos, desde a concepção do que se entende por Pobreza Multidimensional às diferentes técnicas e alternativas metodológicas para sua operacionalização em indicadores (Quadro 3).

Quadro 3: Aspectos conceituais e metodológicos que diferenciam as propostas de Indicadores de Pobreza Multidimensional

- Indicador Social (conceito-medida) ou Indicador de Política (conceito-ação)
- Foco conceitual em Pobreza Multidimensional ou Vulnerabilidade
- Dimensões consideradas
- Quantidade e natureza dos Indicadores propostos
- Grupos populacionais considerados nos indicadores
- Pesos para cada dimensão e indicador
- Metodologia de combinação das dimensões e privações
- Número de privações a considerar
- Técnica de agregação dos indicadores
- Fontes de dados usadas

Detendo-se sobre alguns aspectos centrais das três propostas – sistematizada no Quadro 4 – primeiramente, é preciso registrar que nenhum deles foi propriamente construído para ser um Indicador de Políticas e de estratégias multissetoriais de combate à pobreza. São propostas de construção de Indicadores Sociais, certamente legítimas, mas com inspirações claramente

¹³ Vide www.mds.gov.br/sagi -> Estudos Técnicos

“empiricistas” (na escolhas de variáveis com maior poder discriminante nos estudos diagnósticos de pobreza e condições de vida) e/ou baseadas em princípios orientadores da ação que as organizações multilaterais envolvidas patrocinam (na escolha das dimensões dos indicadores). Não se pretendem, ao menos explicitamente, a “traduzirem” em termos operacionais a Declaração dos Direitos do Homem, as recomendações da Cúpula Social de Copenhague ou outra agenda normativa-filosófica-política global existente, o que é um bom começo. A proposta OPHI guarda proximidade, contudo, com os preceitos de “Desenvolvimento Humano”. A da Cepal inspira-se de suas linhas de ação e *advocacy* em termos de sistemas de políticas sociais mais abrangentes e da vinculação dos mesmos com políticas ativas no campo do trabalho. A proposta BM é, talvez, a menos ambiciosa em termos de identificação explícita com algum ideário conceitual ou político já que foi construída com propósitos muito pragmáticos de identificação da parcela mais resiliente da pobreza monetária, não sujeitas à volatilidade da renda do trabalho. Mas revela, implicitamente pela escolha de dimensões e variáveis operacionalizadoras, sua inspiração nos preceitos da economia de mercado e de políticas de capital humano preconizados pelo Banco Mundial. Não cabe, aqui, qualquer juízo crítico de valor político nas propostas, mas tão-somente de identificar suas inspirações latentes e demonstrar a natureza epistêmica mais propriamente de Indicadores Sociais do que Indicadores de Políticas, na forma anteriormente definida.

Do ponto de vista metodológico, das três propostas, somente o indicador BM se aproxima de uma medida de Pobreza Multidimensional no conceito-ação aqui assumido, definido ao final da seção anterior. O indicador BM é construído a partir da combinação de abordagens de pobreza monetária e de privação de acesso a direitos, bens e serviços, podendo ser usado para distinção dos quatro grupos de pobreza específicos de interesse analítico, além da pobreza crônica e transitória que motivou sua proposição pelos autores (Figura 2 anteriormente mostrada).

As outras duas propostas – OPHI e Cepal – são, na realidade, de Vulnerabilidade Social, pois medem a “Pobreza Multidimensional” por meio de uma escala de privações. No caso do indicador do OPHI, privação de rendimento não é nem considerada; no caso da Cepal, a condição de pobreza é avaliada como uma das 13 privações, mas não como uma dimensão estruturante do indicador. As propostas originais OPHI e Cepal originais não conferem importância basilar à dimensão Renda e, sendo pouco sensíveis às ações estratégicas do governo brasileiro na superação da pobreza em termos da política de salário mínimo, das

decisões em favor da criação de emprego no país, da ampliação de acesso a programas transferência de renda como BPC e PBF.

Quadro 4: Análise comparativa de 3 propostas de Indicadores Multidimensionais

Instituição	Banco Mundial	OPHI/PNUD	Cepal
Aspectos conceituais	É, de fato, um indicador multidimensional de pobreza, pois combina as duas abordagens	É antes um indicador parcial de vulnerabilidade social, pois não considera explicitamente a renda ou pobreza monetária	Também é um indicador de vulnerabilidade social, mas nesse caso usando pobreza monetária com uma das dimensões de privação (com peso 15%)
Privações sociais consideradas	Escolaridade, Infra-estrutura domiciliar, acesso a bens e pobreza monetária (7 indicadores)	Escolaridade, Infra-estrutura domiciliar, bens e saúde/nutrição (10 indicadores)	Escolaridade, Habitação, Infraestrutura domiciliar, Emprego e Proteção Social e Renda (13 indicadores)
%Corte Carências	43%	33%	25%
Indicadores de pobreza mais graves para Brasil	2004: 6,7 % 2013: 1,4 %	2006: 4,9% 2012: 3,1 %	2005: 28 % 2012: 14 %

Um exame crítico preliminar já revelaria que nenhuma destas propostas é, de fato, de Indicadores de Políticas de Combate à Pobreza, tal como se tem formulado no Brasil. Nenhum deles consegue captar de forma integral o conjunto de avanços sociais direta ou indiretamente relacionados a programas e ações das políticas de desenvolvimento social e combate à fome na superação da pobreza multifacetada e multidimensional. As três propostas

não captam integralmente os efeitos de programas e ações em nutrição, transferência de renda, educação básica e acesso a condições materiais de vida. São menos sensíveis ainda a ações importantes em diversos outros domínios da estratégia brasileira de superação da pobreza como em saúde materno-infantil, provimento de vagas em creches e educação infantil, em termos de progresso escolar, combate ao trabalho infantil, acesso ao mercado de trabalho, a oportunidades de qualificação profissional e inclusão produtiva, para citar algumas das principais lacunas programáticas existentes nas propostas. Não são, pois, Indicadores de Políticas, mas Indicadores Sociais. Carecem, deste modo, da desejada validade de *constructo* que toda medida operacional de um conceito – mais abstrato ou programático – deveria apresentar (no caso, de Pobreza Multidimensional, como anteriormente definido)¹⁴.

Outro aspecto a comentar relaciona-se às dimensões, ao número de indicadores e ao ponto de corte da privação social extrema. Educação, Infraestrutura domiciliar e padrão de vida (bens) estão presentes nas três propostas; na do OPHI privilegia-se adicionalmente as dimensões Saúde e Nutrição; na da Cepal, Emprego e Proteção Social. A proposta do BM vale-se de apenas 7 indicadores, todos com mesmo peso, para a escala de privação (com corte de 43% ou mais para classificar um domicílio em privação grave); a do OPHI emprega 10 indicadores, com pesos iguais nas dimensões (com corte de privação grave em 33% ou mais na carência ponderada) e a da Cepal usa 13 indicadores, pesos iguais nas dimensões (exceto Emprego e Proteção Social, mais baixo) para a avaliação da privação social do domicílio (com 25% ou mais de carências combinadas para classificar como privação grave). Uma distinção importante a destacar na proposta da Cepal é o reconhecimento do papel do emprego e sistema previdenciário na mitigação da pobreza, aspecto não considerado nas outras duas propostas.

Em relação às duas outras propostas, o indicador BM é mais parcimonioso em suas dimensões, indicadores e estrutura de pesos e não se propõe a operacionalizar dimensões para as quais não há indicadores disponíveis, válidos ou confiáveis na PNAD. Na proposta do OPHI requer-se indicador de desnutrição; na da Cepal haveria que se considerar na dimensão Emprego e Proteção Social, o acesso ao programa Bolsa Família, variável não disponível nos microdados da pesquisa. Com isso, o indicador BM é o único que é passível de ser integral e

¹⁴A validade de *constructo* de um indicador é certamente um dos atributos de mais difícil certificação ou mesmo de comprovação, a menos de algumas situações em que há quase uma simbiose entre conceito e medida – como mortalidade infantil, por exemplo- ou uma confusão epistêmica-metodológica – como nos casos já citados de Desenvolvimento Humano ou Felicidade.

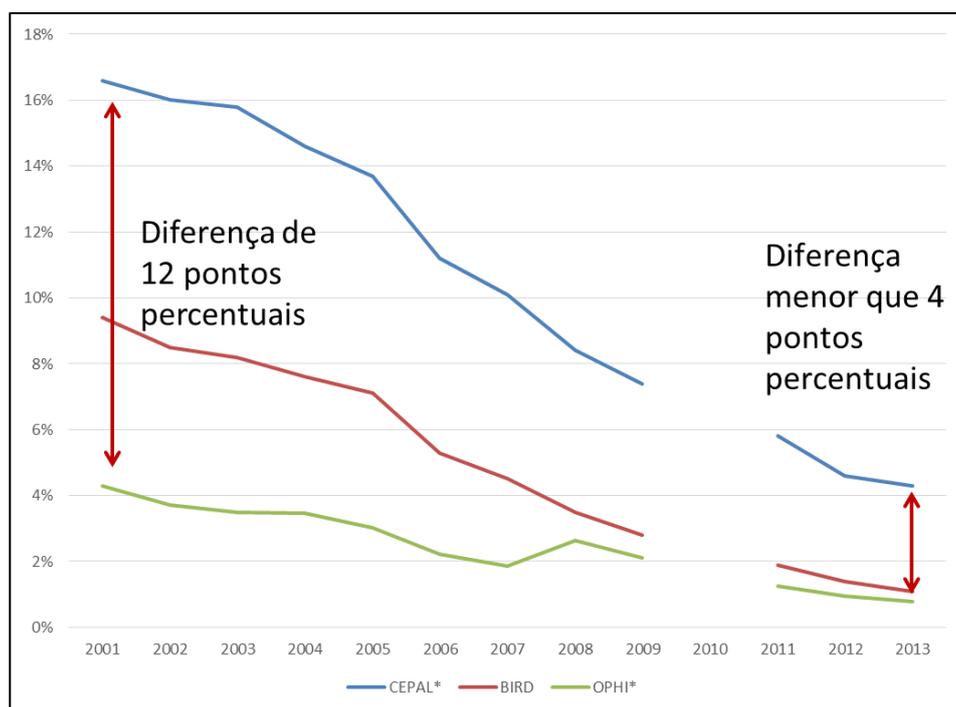
regularmente calculado e com ampla desagregabilidade territorial (Brasil e UFs) assim como para grupos populacionais específicos.

Por conta dessas diferenças conceituais e metodológicas, os resultados de Pobreza/Vulnerabilidade mais gravosa calculados pelas três propostas são diferentes, mas convergentes no tempo. A proposta OPHI leva a uma estimativa de vulnerabilidade crônica de 3,1 % em 2012 (contra 4,9% em 2006). No caso da Cepal, a estimativa de vulnerabilidade calculada é de 14% em 2012, metade da apurada em 2005 (28%). A do BM, única estimativa de fato de Pobreza Multidimensional Crônica é de 1,4% em 2013 (contra 6,7% em 2004). Distintas, mas convergentes.

Como mostrado em estudo anterior (ETEC 02/2015), pela forma com a condição de pobreza é tratada – e o peso da mesma (14,8%) – no indicador da Cepal, a estimativa de pobreza multidimensional (14% em 2012) é uma cifra muito superior a qualquer outra disponível e pouco plausível em termos dos avanços sociais descritos por diversas pesquisas. Somente conferindo pesos acima de 60% nessa variável – taxa de pobreza –, em detrimento das demais, o indicador de Vulnerabilidade Social da Cepal cai para patamares factíveis (em torno de 8%). Quando a pobreza é tratada como uma dimensão estruturante de uma medida de Pobreza Multidimensional – não como dimensão de privação de Vulnerabilidade – o indicador Cepal*¹⁵ torna-se sensível a variações da pobreza monetária: em 2004, a pobreza crônica assim calculada era de 9%; em 2009, 4,0%; em 2013, 2,0%, mostrando-se sensível aos efeitos do conjunto de políticas sociais, decisões de política econômica e dinâmica do mercado de trabalho no período.

¹⁵ Nesse caso, usou-se pesos iguais (8,33%) para todos os 12 indicadores primários restantes, usados na escala de privação de direitos e serviços sociais.

Gráfico 1: Evolução dos Indicadores de Pobreza Multidimensional BM, Cepal* e OPHI*



Obs: OPHI* e Cepal* são os indicadores originais recalculados como indicadores de Pobreza Multidimensional (com emprego da dimensão de Pobreza Monetária)

Transformando a proposta do OPHI em indicador, de fato, de Pobreza Multidimensional, e introduzindo, pois, o eixo de Pobreza Monetária como dimensão estruturante, a estimativa de Pobreza Crônica torna-se ainda mais próxima e mais convergentes em tendência: em 2013, a Pobreza Crônica do OPHI* é de 0,8% da população brasileira; da Cepal*, 4,6%, do BM, 1,4%.

Considerações finais

À luz da discussão crítica nos tópicos anteriores, caberia se perguntar se algum dos três indicadores pode ser considerado adequado para avaliação do esforço das políticas e ações do MDS e Plano Brasil Sem Miséria (BSM) nos últimos 12 anos, na amplitude do escopo temático e cobertura populacional que as caracterizaram. Vale registrar que as três propostas aqui aventadas são, além do BM, as duas outras computadas como indicadores de pobreza multidimensional – Cepal* e OPHI* – e não as medidas originais.

Como já mencionado anteriormente, nenhuma das três propostas se constitui, de fato, em um Indicador de Políticas multissetoriais de pobreza, como todo o espectro de ações empreendidas no Brasil. Contudo, pelas dimensões e indicadores considerados na sua construção, a proposta Cepal* contempla um conjunto mais amplo de componentes da estratégia brasileira de superação da pobreza, em especial pela incorporação da dimensão emprego e proteção social. Se isso é verdade, então tal proposta deveria ser capaz de diferenciar os grupos multidimensionais de pobreza – validação sincrônica – e ser sensível aos efeitos de ações específicas da estratégia integrada de combate à pobreza-validação diacrônica. Isto é, recuperando conceitos já referidos na primeira seção deste texto, trata-se de avaliar a capacidade dos indicadores de pobreza multidimensional em se revelarem úteis como indicadores de diagnóstico – diferenciação entre grupos – e como indicadores de políticas – mudança no tempo, como efeito de ações das Políticas desenhadas para equacionar a questão da pobreza.

Tanto melhor e mais defensável será um indicador de Pobreza Multidimensional quanto mais se revele útil para avaliação diagnósticas da questão como para avaliação das estratégias adotadas ao longo do tempo.

Bibliografia

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

AZEVEDO, J. P. et al. Is Labor Income Responsible for Poverty Reduction? A Decomposition Approach. **Policy Research Working Paper** n.6414, New York: World Bank, 2013.

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

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

FERES, J.C.; MANCERO, X. El método de las necesidades insatisfechas (NBI) y sus aplicaciones em America Latina. Santiago, 2001.

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

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

Helliwell, John F., Richard Layard, and Jeffrey Sachs, eds. **World Happiness Report 2015**. New York: Sustainable Development Solutions Network. 2015.

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

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

LOPES, J.R.B. Política social: subsídios estatísticos sobre a pobreza e acesso a programas sociais no Brasil. **Estudos Avançados**, 9(24): 141-156 , 1995.

MELO, L.M.C. Pobreza Multidimensional: uma análise a partir do índice proposto pela Comissão Econômica para América Latina e Caribe (Cepal). Brasília, **Estudo Técnico SAGI nº 08/2014**. Disponível em: www.mds.gov.br/sagi

SEADE. **Pesquisa de Condições de Vida: primeiros resultados**. São Paulo, 1994.

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

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

SCHWARZER,H.; SANTANA, R.L.F. Brasil. In: ROFMAN,R.; APELLA,I.; VEZZA,E. **Más allá de las pensiones contributivas: catorce experiencias en America Latina**. Washington: Banco Mundial, 2013,p.117-156.

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