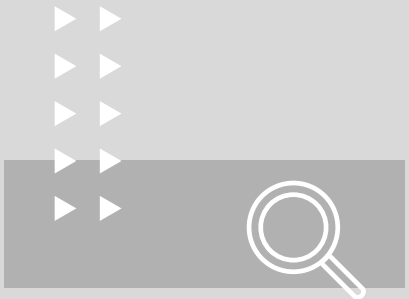
CADERNO nº 39 DE ESTUDOS

Desenvolvimento Social em Debate:

Índices Multidimensionais de Pobreza

CADERNO nº 39 DE ESTUDOS



Presidente da República Federativa do Brasil
Luiz Inácio Lula da Silva

Ministro do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome
José Wellington Barroso de Araújo Dias

Secretário Executivo
Osmar Ribeiro de Almeida Júnior

Secretário de Avaliação, Gestão da Informação e Cadastro Único
Rafael Guerreiro Osorio

Secretária Nacional de Renda e Cidadania
Eliane Aquino Custódio

Secretário Nacional de Assistência Social
André Quintão

Secretária Extraordinária de Combate à Pobreza e à Fome
Gismália Luiza Passos Trabuco

Secretária Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
Lilian dos Santos Rahal

Secretário de Inclusão Socioeconômica
Luiz Carlos Everton Farias

Secretária Nacional Cuidados e Família
Laís Wendel Abramo

Expediente: Esta é uma publicação técnica da Secretaria de Avaliação, Gestão da Informação e Cadastro Único. SECRETÁRIO DE AVALIAÇÃO, GESTÃO DA INFORMAÇÃO E CADASTRO ÚNICO: Rafael Guerreiro Osorio; DIRETOR DO DEPARTAMENTO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO: Geraldo Andrade da Silva Filho; DIRETOR DO DEPARTAMENTO DE GESTÃO DA INFORMAÇÃO: Davi Lopes Carvalho; DIRETOR DO DEPARTAMENTO DE GESTÃO CONTRATUAL E FINANCEIRA: Walter Shigueru Emura; DIRETOR DO DEPARTAMENTO DE OPERAÇÃO DO CADASTRO ÚNICO: Liomar Lima de Morais Lima; DIRETORA DO DEPARTAMENTO DE GESTÃO DO CADASTRO ÚNICO: Ieda Maria Nobre de Castro.

© Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome

Esta é uma publicação técnica da Secretaria de Avaliação, Gestão da Informação e Cadastro Único

Cadernos de Estudos Índices Multidimensionais de Pobreza. – N. 39 (2025) - .
Brasília, DF : Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome; Secretaria de Avaliação, Gestão da Informação e Cadastro Único, 2005 - .
192 p. ; 28cm.

ISSN 1808-0758

1. Mensuração e combate à pobreza - Brasil. 2. Pobreza infantil multidimensional - Brasil. 3. Diálogos internacionais sobre a pobreza multidimensional. 4. Metas ODS. 5. Políticas públicas. 6. Índice de Vulnerabilidade Social (IVS). 7. Índice de Vulnerabilidade das Famílias (IVF). 8. Índice de Pobreza Multidimensional (IPM). 9. Índice de Vulnerabilidade das Famílias do Cadastro Único (IVCAD).

CDD 330.981
CDU 304(81)

Coordenação Editorial: Mariana Ferreira Peixoto dos Santos (SAGICAD)
Projeto Gráfico e Diagramação: Assessoria Especial de Comunicação Social (ASCOM)
Revisão Ortográfica: Zilane Cristina Oliveira de Andrade
Organizadores (SAGICAD): Geraldo Andrade da Silva Filho, Joana Simões de Melo Costa, Mariana Ferreira Peixoto dos Santos, Pedro Henrique Monteiro Ribeiro Ferreira, Pedro Flach Romani, Rogério Schimidt Campos e Zilane Cristina Oliveira de Andrade.

Maio de 2025

Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome
Secretaria de Avaliação, Gestão da Informação e Cadastro Único
Esplanada dos Ministérios, Bloco A, 3º andar, Sala 309
CEP.: 70.054-906 Brasília DF – Telefones (61) 2030-1501
http://www.mds.gov.br

Central de Relacionamento do MDS: 0800-707-2003

AVISO: As opiniões emitidas nos estudos apresentados são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista da SAGICAD ou do MDS.

PREFÁCIO

A erradicação da fome e da pobreza tem sido um dos principais desafios do Brasil há mais de duas décadas. Após avanços e contratempos que permearam esse período, a questão ainda se mostra presente e exige compromisso constante para garantir dignidade a todos. Nesse contexto, cabe destacar que a atual gestão federal reinseriu a erradicação da fome e da pobreza entre suas prioridades.

No plano global, o tema integra a Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU), um compromisso internacional para promover o desenvolvimento sustentável e erradicar a fome e a pobreza até 2030. Neste contexto, foram estabelecidos, o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 1 – Erradicação da Pobreza – o primeiro de seus objetivos, o qual visa *"acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares"*; e o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 2 – Fome Zero e Agricultura Sustentável – que visa *"acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável"*.

Duas das metas do ODS 1 são especialmente relevantes para o compromisso de enfrentamento da pobreza:

> "1.1 Até 2030, erradicar a pobreza extrema para todas as pessoas em todos os lugares, atualmente medida como pessoas vivendo com **menos de US$ 1,90 por dia.**
>
> 1.2 Até 2030, reduzir pelo menos à metade a proporção de homens, mulheres e crianças, de todas as idades, que vivem na pobreza, **em todas as suas dimensões**, de acordo com as definições nacionais."

Face ao diagnóstico de que a pandemia tirou o mundo do caminho para o alcance destas metas, o governo brasileiro, durante a presidência do G20, lançou a Aliança Global Contra a Fome e a Pobreza, para mobilizar os países para acelerar o combate à pobreza e à fome. Sucesso imediato, já contando com a adesão de diversos países, organizações internacionais, empresas e sociedade civil, a Aliança busca promover soluções sustentáveis que envolvam tanto a eliminação da fome quanto a erradicação da pobreza extrema, com um foco especial em comunidades vulneráveis.

Para a Meta 1.1, adotou-se uma linha monetária para caracterizar a pobreza extrema, ajustada pela variação do poder de compra ao longo do tempo. No entanto, a Meta 1.2 aborda o tema de forma mais ampla sem especificar uma linha única. Para além da tradicional mensuração por meio do rendimento auferido, é sob a perspectiva da multidimensionalidade da pobreza que este Caderno de Estudos se concentra.

Amartya Sen, economista e filósofo indiano idealizador do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), defende que a dimensão financeira, embora importante, não é suficiente para medir o desenvolvimento humano em sua integralidade. Sen argumenta que as condições de vida podem ser prejudicadas de várias formas e propõe uma análise mais ampla das privações, incluindo aspectos além da renda.

A perspectiva de Sen tem inspirado acadêmicos e formuladores de políticas públicas, especialmente nos debates sobre a pobreza. Ele sublinha a importância de uma abordagem multidimensional, destacando que, além das medidas monetárias, é fundamental incorporar outros aspectos ao se avaliar o bem-estar. Essa abordagem tem inspirado a criação de indicadores multidimensionais, como o Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), ferramenta amplamente utilizada em vários países, por governos e pesquisadores.

No Brasil, essa visão também tem sido incorporada às políticas públicas. Como exemplo disso, a atual gestão do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS) retomou e reformulou um índice multidimensional para medir a vulnerabilidade das famílias inscritas no Cadastro Único. Esse índice, denominado Índice de Vulnerabilidade das Famílias do Cadastro Único (IVCAD), será abordado neste volume.

Contudo, cabe uma advertência ante ao entusiasmo que tais indicadores costumam despertar: considerar a pobreza em todas as suas dimensões não implica necessariamente em achatar as dimensões em um único número. Precisamos analisar as dimensões separadamente e nas suas intersecções para podermos aprimorar as políticas de combate à fome e à pobreza. O IVCAD oferece a estatística-síntese e permite a análise detalhada de cada dimensão contemplada, explorando todo o potencial do Cadastro Único. Dado o Censo ser realizado apenas decenalmente, o IVCAD e seus componentes são também a melhor fonte de informação atualizada do perfil e da situação socioeconômica da população de baixa renda nos municípios brasileiros.

Esta trigésima nona edição da série Caderno de Estudos, organizada pela Secretaria de Avaliação, Gestão da Informação e Cadastro Único (SAGICAD), apresenta uma série de artigos sobre índices de pobreza multidimensional. Seu objetivo é transmitir, em uma linguagem acessível ao leitor, diferentes perspectivas e métodos para medir a pobreza em suas diferentes formas, sempre com o foco nos aspectos essenciais da dignidade da vida humana.

Agradecemos a todos que contribuíram para a realização desta edição do Caderno de Estudos sobre um tema tão importante e esperamos que o conteúdo aqui apresentado permita ao leitor aprofundar seus conhecimentos. Por fim, desejamos uma leitura proveitosa e inspiradora.

Rafael Guerreiro Osorio
Secretário de Avaliação,
Gestão da Informação e Cadastro Único

José Wellington Barroso de Araújo Dias
Ministro de Estado do Desenvolvimento e Assistência Social,
Família e Combate à Fome

Sumário

PARTE I - MONITORAMENTO DA POBREZA E ÍNDICES MULTIDIMENSIONAIS

13 A Vida Social dos Índices Multidimensionais

31 Além da Renda: Uma Abordagem Multidimensional da Pobreza e suas Implicações para Políticas Públicas

43 Diálogos Internacionais sobre Pobreza Multidimensional

56 A Pobreza Infantil Multidimensional no Brasil – 2016-2022

72 Índices Multidimensionais de Pobreza e Vulnerabilidade Não Monetários: conceitos e metodologias do IPM-NM, IPM-CR e IVM-NM

89 Pobreza Multidimensional no Brasil: Indicadores e Possibilidades

102 O Índice de Vulnerabilidade Social: Histórico, Aplicações e Perspectivas

115 Índice de Pobreza Multidimensional: Conceitos e Propostas para o Brasil

PARTE II - ÍNDICES MULTIDIMENSIONAIS E SUA APLICAÇÃO AO CADASTRO ÚNICO

128 CADÚnico: entre o Estado Fiscal e o Estado Social

145 Um Olhar para a Multidimensionalidade a partir do Cadastro Único: A Experiência do IVCAD no MDS

160 IPM Minas: A Experiência de Medição da Pobreza Multidimensional pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social de Minas Gerais

174 O Desenvolvimento e Utilização do Índice de Vulnerabilidade das Famílias Paranaenses (IVF-PR)

APRESENTAÇÃO

As edições da série **Caderno de Estudos** têm sido uma ferramenta importante para apoiar a análise de políticas, programas e temas relacionados ao desenvolvimento social. O tema pobreza, cuja erradicação é o cerne da atuação histórica do MDS, já foi tratado em edições anteriores, como a de número 15, que explorou aspectos conceituais e metodológicos sobre a pobreza, e a de número 34, que analisou a incidência de pobreza no Brasil com base em critérios observados nos domicílios.

Esta trigésima nona edição versa sobre o desenvolvimento de índices que buscam captar a natureza multidimensional da pobreza e suas múltiplas facetas. Nela são apresentadas contribuições de estudiosos que abordam conceitos, métodos e reflexões, e de gestores públicos que aplicaram essa perspectiva em suas práticas. Considerar a pobreza em todas as suas dimensões, como complemento às métricas monetárias, não significa reduzi-la a um único número. A análise de cada dimensão de forma individualizada e em suas intersecções permite identificar especificidades locais e orientar políticas públicas para a redução das desigualdades e o enfrentamento da pobreza.

Composto por 12 artigos, este Caderno se divide em duas partes: **Monitoramento da Pobreza e Índices Multidimensionais e Índices Multidimensionais e sua Aplicação ao Cadastro Único**. A primeira parte contém oito artigos sobre a medição multidimensional da pobreza no Brasil a partir de parâmetros internacionais e fontes de dados oficiais:

1. **Vida social dos índices multidimensionais** como tecnologias de poder e conhecimento, moldando a compreensão da realidade social e orientando a formulação e implementação de políticas públicas.
2. **Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) Global** e as vantagens de sua adaptação em IPMs nacionais, discutindo a viabilidade de um IPM Nacional no Brasil.
3. **Síntese das palestras e debates** ocorridos no seminário "Diálogos Internacionais sobre Pobreza Multidimensional", organizado pelo Governo Federal em parceria com a Oxford Poverty and Human Development Initiative (OPHI) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), além de um panorama dos caminhos possíveis para a adoção do índice no Brasil.
4. **Delineamentos metodológicos** e os principais resultados dos estudos sobre pobreza infantil multidimensional já realizados no Brasil.
5. **Principais características de quatro índices** de mensuração da pobreza multidimensional, tendo como fonte a Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF), bem como seus resultados em elementos gráficos de fácil compreensão.

6. **Debate sobre a agregação** ou não de diferentes atributos em um índice sintético e proposta de um índice de pobreza multidimensional para o Brasil, a partir das fontes de dados oficiais disponíveis, tendo como referência o IPM global.
7. **Histórico, metodologia, aplicações e perspectivas** do Índice de Vulnerabilidade Social, conhecido como IVS.
8. **Direções possíveis** de uma versão nacional do IPM global utilizando pesquisas amostrais e registros administrativos.

A segunda parte, apresenta conceitos, métodos e resultados de índices aplicados, tendo como fonte de informação o Cadastro Único. Nesta perspectiva, os artigos tratam dos seguintes temas:

9. **Análise da mensuração do Índice Municipal de Proteção e Desproteção Social (IMPDS)** aplicado ao município de São Paulo, buscando superar a leitura individual dos dados do Cadastro Único e aproximá-los à realidade intraurbana da cidade, quantificando graus de proteção e desproteção social.
10. **Apresentação do recém-lançado Índice de Vulnerabilidade das Famílias do Cadastro Único (IVCAD)**, que objetiva auxiliar a gestão local na identificação tanto das famílias vulnerabilizadas quanto das situações de vulnerabilidade em que se encontram.
11. **Experiência da gestão do estado de Minas Gerais** na medição da pobreza multidimensional por meio do IPM Minas.
12. **Histórico, etapas de construção, metodologia e resultados** do índice sintético estadual de pobreza multidimensional, o Índice de Vulnerabilidade das Famílias Paranaenses (IVF-PR), fechando os textos da trigésima nona edição do Caderno de Estudos.

Vale destacar que, assim como nas revistas científicas, os artigos publicados nesta edição são autorais. Isso significa que as opiniões expressas são pessoais e não necessariamente representam a posição institucional do MDS. A autoria das ideias é fundamental para promover o debate científico e para aperfeiçoar as políticas públicas.

Este Caderno visa incentivar a reflexão que contribua para o aprimoramento das políticas, programas e ações públicas.

Boa leitura!

Geraldo Andrade da Silva Filho
Joana Simões de Melo Costa
Mariana Ferreira Peixoto dos Santos
Pedro Henrique Monteiro Ribeiro Ferreira
Pedro Flach Romani
Rogério Schmidt Campos
Zilane Cristina Oliveira de Andrade

PARTE I

MONITORAMENTO DA PROBREZA E ÍNDICES MULTIDIMENSIONAIS

01 A VIDA SOCIAL DOS ÍNDICES MULTIDIMENSIONAIS

Rogério Campos

A mensuração da pobreza e do bem-estar social tem sido historicamente dominada por abordagens unidimensionais, centradas principalmente em aspectos econômicos, como renda e consumo. No entanto, nas últimas décadas, tem-se observado um crescente debate sobre a natureza multidimensional desses fenômenos, levando ao desenvolvimento de índices que buscam captar suas múltiplas facetas. Esses índices não são meros instrumentos técnicos de mensuração, mas artefatos sociais que refletem valores, prioridades e disputas políticas, possuindo uma "vida social" própria[1], que influencia e é influenciada pelo contexto em que são produzidos e utilizados.

Este artigo busca explorar a vida social dos índices multidimensionais, entendendo-os como tecnologias de poder e conhecimento que não apenas moldam nossa percepção da realidade social, mas também orientam a formulação e implementação de políticas públicas[2]. Para isso, parte-se da evolução histórica dos índices de pobreza, destacando a transição do paradigma monetário para o multidimensional, impulsionada pelo trabalho do economista e filósofo Amartya Sen e sua abordagem das capacidades. Embora não se trate de uma influência direta, essa perspectiva encontra ressonância em tradições epistêmicas indianas, que compreende o bem-estar como um fenômeno relacional, determinado por múltiplas dimensões interconectadas. Como argumenta Chakrabarty (2000), diferentes tradições epistemológicas oferecem alternativas às formas ocidentais de conhecimento, expandindo as possibilidades de análise da pobreza e do desenvolvimento[3].

A relevância desta reflexão se justifica pelo papel central que os índices desempenham na governança contemporânea, servindo como instrumentos de diagnóstico,

---

1 Para pensar na "vida social" dos índices multidimensionais, uma referência apropriada seria Arjun Appadurai (2008), que aborda a circulação e os significados sociais dos objetos em sua obra. Embora seu foco seja em objetos materiais, o conceito pode ser adaptado para entender como índices e fórmulas ganham relevância social e política, moldando percepções e ações em diferentes contextos

2 Segundo Foucault (1987), as tecnologias de poder são mecanismos que operam em diferentes níveis para organizar e controlar indivíduos e populações, articulando saberes e práticas que produzem efeitos concretos na sociedade.

3 A filosofia indiana, especialmente nas tradições vedânticas e budistas, enfatiza a interdependência entre os aspectos materiais, sociais e espirituais da existência. Esse holismo contrasta com a tradição cartesiana ocidental e ressoa com a abordagem das capacidades de Amartya Sen, que compreende a pobreza além do aspecto monetário, considerando dimensões como saúde, educação e participação social.

planejamento, monitoramento e avaliação de políticas públicas. Além disso, em um contexto de crescente desigualdade global e desafios, como a pandemia de COVID-19 e as mudanças climáticas, que exacerbaram vulnerabilidades existentes, torna-se fundamental refletir criticamente sobre como mensuramos e representamos a pobreza e o bem-estar, e como essas representações influenciam nossas respostas coletivas a esses desafios.

O artigo está estruturado em quatro seções principais. A primeira examina a evolução dos índices de pobreza, destacando o papel das abordagens multidimensionais na superação das limitações das medidas monetárias tradicionais. A segunda discute o avanço das políticas sociais intersetoriais no Brasil e a necessidade de indicadores mais abrangentes para capturar suas múltiplas dimensões. A terceira explora o papel pedagógico dos índices na orientação das prioridades estatais e na mobilização social. Por fim, a quarta seção propõe uma descolonização dos índices, enfatizando metodologias participativas e as contribuições das epistemologias do Sul para uma mensuração mais inclusiva.

1. ÍNDICES DE POBREZA: DO MONETÁRIO AO MULTIDIMENSIONAL

A evolução dos índices de pobreza reflete mudanças significativas na compreensão desse fenômeno social complexo. Historicamente, a pobreza foi concebida e mensurada principalmente em termos monetários, com foco na insuficiência de renda ou consumo. Essa abordagem unidimensional, embora tenha suas vantagens em termos de simplicidade e comparabilidade, tem sido constantemente questionada por suas limitações em captar a natureza multifacetada da pobreza (Medeiros, 2015).

A transição do paradigma monetário para o multidimensional foi fortemente influenciada pelo trabalho pioneiro de Amartya Sen. Em obras como Commodities and Capabilities (1985), Inequality Reexamined (1992) e Development as Freedom (1999), Sen desenvolveu a abordagem das capacidades, que propõe uma visão mais ampla e humanizada da pobreza e do bem-estar. Para Sen, a pobreza não deve ser entendida apenas como baixa renda, mas como privação de capacidades básicas – as liberdades substantivas que permitem às pessoas levar o tipo de vida que valorizam (SEN, 1999).

Como argumenta Sen (2000, p. 19): "Vidas humanas são prejudicadas e diminuídas de muitas maneiras diferentes, e a primeira tarefa é reconhecer que privações de tipos muito diferentes têm de ser acomodadas dentro de um quadro geral abrangente". Essa visão multidimensional da pobreza tem implicações profundas para sua mensuração e enfrentamento. Ao deslocar o foco dos meios (renda) para os fins (liberdades substantivas), Sen enfatiza que o bem-estar deve ser avaliado com

base nas oportunidades reais que os indivíduos têm para realizar ações e alcançar estados desejáveis.

A abordagem das capacidades de Sen representou uma ruptura significativa com as teorias econômicas dominantes, especialmente o utilitarismo e o liberalismo rawlsiano. Enquanto o utilitarismo foca na maximização da utilidade ou felicidade e o liberalismo rawlsiano na distribuição justa de bens primários, Sen argumenta que o foco deve estar nas capacidades que as pessoas possuem para converter recursos em funcionamentos valiosos. Essa mudança de perspectiva desloca a atenção dos meios (renda, recursos) para os fins (liberdades substantivas, qualidade de vida), enfatizando que o bem-estar deve ser avaliado com base nas oportunidades reais que os indivíduos têm para realizar ações e alcançar estados de *ser* desejáveis (Sen, 1999)[4].

Um aspecto central da abordagem das capacidades é o reconhecimento da diversidade humana e da heterogeneidade de circunstâncias. Sen enfatiza que pessoas diferentes podem precisar de quantidades diferentes de recursos para alcançar os mesmos funcionamentos, devido a diferenças em características pessoais (como idade, gênero, deficiência), variações ambientais (clima, epidemiologia), diferenças no clima social (criminalidade, capital social) e diferenças nas perspectivas relacionais (convenções e costumes). Essa ênfase na diversidade humana contrasta com a tendência homogeneizadora de muitas teorias econômicas e medidas de pobreza.

A abordagem multidimensional de Amartya Sen é profundamente influenciada pelo holismo da filosofia indiana, que enfatiza a interconexão e interdependência entre diferentes aspectos da realidade. Essa perspectiva holística, presente em tradições como o Vedanta e o Budismo, compreende o bem-estar humano como um fenômeno integrado, onde dimensões materiais, sociais e espirituais são mutuamente constitutivas. Essa visão contrasta com o reducionismo e o individualismo metodológico predominantes na economia neoclássica ocidental, que frequentemente fragmentam fenômenos complexos em variáveis isoladas. Como argumenta Chakrabarty (2000), o pensamento ocidental tende a universalizar suas categorias analíticas, enquanto o holismo indiano oferece uma alternativa epistemológica que reconhece a pluralidade e a interdependência das experiências humanas. Nessa tradição filosófica, especialmente nas escolas de pensamento como o Vedanta e o Budismo, há uma ênfase na compreensão da realidade como um todo integrado, onde diferentes aspectos da existência humana - material, social, espiritual - são vistos como interconectados e mutuamente constitutivos. Essa visão holística ressoa na abordagem das capacidades de Sen, que reconhece a multidimensionalidade e interconexão de diferentes aspectos do bem-estar humano.

---

4 Amartya Sen introduziu o conceito de capacidades em suas palestras Equality of What? (1979) e desenvolveu-o em obras posteriores, como Development as Freedom (1999), onde destacou a importância das liberdades substantivas como critério central para avaliar bem-estar e desenvolvimento humano.

O conceito de "dharma" na filosofia indiana, que pode ser entendido como dever, virtude ou ordem cósmica, enfatiza a interconexão entre o indivíduo e a comunidade, entre ações e consequências, entre o material e o espiritual. Essa visão integrada contrasta com a tendência ocidental de compartimentalizar diferentes aspectos da vida e do conhecimento. Na abordagem das capacidades de Sen, podemos ver ecos dessa visão holística na ênfase, na interconexão entre diferentes dimensões do bem-estar e na relação entre liberdade individual e arranjos sociais.

A tradição filosófica indiana também enfatiza a importância da liberdade e da agência humana, temas centrais na obra de Sen. A noção de que o desenvolvimento deve ser entendido como expansão das liberdades substantivas que as pessoas desfrutam encontra paralelos em conceitos como "moksha" (libertação) e "swaraj" (autodeterminação) presentes na tradição filosófica e política indiana.

A evolução dos índices multidimensionais de pobreza reflete uma crescente conscientização sobre a natureza complexa e multifacetada desse fenômeno social. Historicamente, a mensuração da pobreza foi dominada por abordagens unidimensionais baseadas na renda ou no consumo, como as linhas de pobreza absoluta (por exemplo, US$ 1,90 por dia) ou relativa (por exemplo, 60% da renda mediana).

Essas abordagens unidimensionais têm vantagens importantes, como simplicidade, facilidade de comunicação e comparabilidade entre diferentes contextos. No entanto, apresentam limitações significativas, pois não captam as múltiplas privações que as pessoas pobres podem experimentar simultaneamente, nem as interações entre essas privações.

A partir da década de 1970, começaram a surgir abordagens multidimensionais para a mensuração da pobreza, influenciadas por desenvolvimentos teóricos como a abordagem das necessidades básicas e, posteriormente, a abordagem das capacidades de Sen. Essas abordagens buscavam incorporar dimensões não monetárias da pobreza, como acesso a serviços básicos, educação, saúde, habitação, entre outros.

Um marco importante nessa evolução foi o desenvolvimento do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) pelo PNUD em 1990, sob a liderança do economista paquistanês Mahbub ul Haq e com a colaboração de Amartya Sen. O IDH combina três dimensões consideradas fundamentais para o desenvolvimento humano: uma vida longa e saudável (medida pela expectativa de vida), conhecimento (medido por anos de escolaridade) e um padrão de vida decente (medido pela renda nacional bruta per capita).

Embora o IDH não seja especificamente um índice de pobreza, ele representou um avanço importante na mensuração multidimensional do bem-estar e influenciou o desenvolvimento de índices específicos de pobreza multidimensional. Em 1997,

o PNUD introduziu o Índice de Pobreza Humana (IPH), que media privações nas mesmas três dimensões do IDH, mas com foco nas privações em vez das realizações.

Em 2010, o IPH foi substituído pelo Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), desenvolvido pela Oxford Poverty and Human Development Initiative (OPHI) em parceria com o PNUD. O IPM global utiliza o método Alkire-Foster, que identifica quem é pobre considerando a gama de privações que sofrem e mede a intensidade de sua pobreza. O índice combina dois aspectos importantes: a incidência da pobreza (a proporção de pessoas que são multidimensionalmente pobres) e a intensidade da pobreza (a proporção média de privações que os pobres experimentam).

Além do IPM global, muitos países têm desenvolvido seus próprios índices nacionais de pobreza multidimensional, adaptados às suas realidades e prioridades específicas. Esses índices nacionais podem incluir dimensões e indicadores adicionais, como emprego, segurança, participação social, meio ambiente, entre outros, refletindo as concepções locais de pobreza e bem-estar.

2. O AVANÇO DAS POLÍTICAS SOCIAIS INTERSETORIAIS

O reconhecimento da multidimensionalidade da pobreza e do bem-estar tem impulsionado o desenvolvimento de políticas sociais intersetoriais, que buscam integrar diferentes áreas e níveis de intervenção para enfrentar problemas sociais complexos. Essas políticas representam um avanço em relação às abordagens setoriais tradicionais, que tendem a fragmentar a ação estatal e a tratar de forma isolada problemas que são intrinsecamente interconectados.

No Brasil, as políticas sociais têm passado por transformações significativas nas últimas décadas, refletindo mudanças na compreensão da pobreza e da desigualdade, bem como na concepção do papel do Estado no enfrentamento desses problemas. Após um período de políticas sociais fragmentadas e assistencialistas, observou-se um movimento em direção a abordagens mais integradas e baseadas em direitos.

Um marco importante nessa evolução foi a Constituição Federal de 1988, que estabeleceu um sistema de seguridade social abrangente, incluindo saúde, previdência e assistência social. A Constituição também reconheceu a responsabilidade do Estado na garantia de direitos sociais, estabelecendo as bases para políticas sociais mais abrangentes e integradas.

Nas décadas seguintes, diversas iniciativas buscaram implementar essa visão mais ampla e integrada das políticas sociais. Programas como o Bolsa Família, criado em 2003, representaram avanços importantes ao articular transferência de

renda com condicionalidades em saúde e educação, reconhecendo a interconexão entre diferentes dimensões da pobreza. O Plano Brasil Sem Miséria, lançado em 2011, aprofundou essa abordagem intersetorial, articulando ações em áreas como transferência de renda, acesso a serviços públicos e inclusão produtiva.

A intersetorialidade emerge como uma estratégia de gestão que busca superar a fragmentação das políticas públicas, promovendo a articulação entre diferentes setores e níveis de governo para enfrentar problemas sociais complexos. Como define Junqueira (1997, p. 37), a intersetorialidade é "a articulação de saberes e experiências no planejamento, realização e avaliação de ações para alcançar efeito sinérgico em situações complexas visando o desenvolvimento social".

Essa abordagem reconhece que problemas como a pobreza e a desigualdade têm múltiplas causas e manifestações, que não podem ser adequadamente enfrentadas por políticas setoriais isoladas. A intersetorialidade busca, portanto, promover uma visão integrada desses problemas e uma ação coordenada para seu enfrentamento, envolvendo diferentes áreas de atuação dos governos.

No entanto, a implementação da intersetorialidade enfrenta diversos desafios, incluindo a resistência das estruturas setoriais tradicionais, a dificuldade de coordenação entre diferentes órgãos e níveis de governo, a fragmentação dos sistemas de informação e a ausência de indicadores adequados para monitorar e avaliar políticas intersetoriais. É nesse contexto que os índices multidimensionais emergem como ferramentas potencialmente valiosas para orientar o desenho, a implementação e a avaliação de políticas intersetoriais.

3. A PEDAGOGIA DOS ÍNDICES MULTIDIMENSIONAIS

Os índices multidimensionais não são apenas instrumentos técnicos de mensuração, mas também ferramentas pedagógicas que podem contribuir para uma compreensão mais profunda e nuançada da realidade social. Esses índices têm o potencial de educar diferentes públicos - de cidadãos a formuladores de políticas públicas - sobre a natureza complexa e multifacetada de problemas como a pobreza e a desigualdade.

Os índices multidimensionais podem funcionar como instrumentos de aprendizagem social, promovendo uma compreensão compartilhada sobre problemas sociais complexos e suas possíveis soluções. Ao traduzir conceitos abstratos em medidas concretas e compreensíveis, esses índices podem facilitar o diálogo e a deliberação pública sobre questões sociais importantes.

Por exemplo, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) tem desempenhado um papel importante na promoção de uma visão mais ampla do desenvolvimento, para além do crescimento econômico. Ao incluir dimensões como saúde e educação, além da renda, o IDH tem contribuído para uma compreensão mais ampla do bem-estar humano e para o reconhecimento da importância de políticas públicas que abordem essas diferentes dimensões.

Da mesma forma, o Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) tem ajudado a promover uma compreensão mais profunda da pobreza, reconhecendo que ela envolve privações em múltiplas dimensões da vida. Isso pode contribuir para políticas mais efetivas, que abordem as diferentes facetas da pobreza, em vez de se concentrarem apenas na insuficiência de renda.

Os indicadores sociais, incluindo os índices multidimensionais, desempenham um papel educativo importante na compreensão do estado social, ou seja, da situação e das tendências da sociedade em diferentes aspectos. Esses indicadores podem revelar padrões, desigualdades e problemas que não são imediatamente visíveis, contribuindo para uma consciência mais aguda sobre a realidade social.

Por exemplo, indicadores desagregados por características como região, gênero, raça/etnia, idade, podem revelar desigualdades persistentes que afetam grupos específicos da população. Isso pode contribuir para uma compreensão mais profunda das dinâmicas sociais e para o desenvolvimento de políticas mais equitativas e inclusivas.

Além disso, indicadores que captam diferentes dimensões do bem-estar podem revelar *trade-offs* e sinergias entre essas dimensões, contribuindo para uma compreensão mais sofisticada das complexidades do desenvolvimento social. Por exemplo, podem mostrar como melhorias em uma dimensão (como educação) podem levar a avanços em outras (como saúde ou renda), ou como o crescimento econômico pode não se traduzir automaticamente em melhorias em outras dimensões do bem-estar.

No entanto, é importante reconhecer que os indicadores não são neutros ou objetivos, mas refletem escolhas teóricas, metodológicas e políticas. Portanto, seu papel educativo deve ser acompanhado por uma reflexão crítica sobre essas escolhas e suas implicações para a compreensão da realidade social.

Os índices multidimensionais, como qualquer tecnologia social, são apropriados e utilizados de diferentes formas por diversos atores sociais. Essa apropriação não é neutra ou passiva, mas envolve interpretações, adaptações e disputas que refletem diferentes interesses, valores e projetos políticos. Esta seção explora como a burocracia estatal e os movimentos sociais se apropriam desses índices, e como essas apropriações podem influenciar políticas públicas e lutas por direitos.

A burocracia estatal desempenha um papel fundamental na produção, interpretação e utilização de índices multidimensionais. Agências estatísticas, ministérios, secretarias e outros órgãos governamentais são responsáveis por coletar dados, calcular indicadores, analisar resultados e traduzir essas informações em políticas públicas. Essa atuação não é meramente técnica, mas envolve escolhas políticas sobre quais dimensões e indicadores são relevantes, como são mensurados e como são interpretados.

Como observa Gupta (2012), a burocracia não é um aparato neutro de implementação de políticas, mas um espaço de produção de significados e práticas que moldam a relação entre Estado e sociedade. Os índices multidimensionais, nesse contexto, podem ser vistos como tecnologias de governança que permitem ao Estado "ver" e intervir na realidade social de formas específicas.

A apropriação dos índices pela burocracia pode seguir diferentes lógicas e servir a diferentes propósitos. Em alguns casos, os índices são utilizados de forma instrumental, para informar o desenho, a implementação e a avaliação de políticas públicas. Em outros, podem ser utilizados de forma simbólica, para legitimar decisões já tomadas ou para demonstrar compromisso com certos valores ou objetivos. Ou ainda, podem ser utilizados de forma conceitual, influenciando a forma como os problemas são compreendidos e enquadrados.

No Brasil, por exemplo, o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) tem sido utilizado por diferentes níveis de governo para identificar prioridades, alocar recursos e monitorar o impacto de políticas públicas. Da mesma forma, o Índice de Vulnerabilidade Social (IVS) do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) tem informado políticas de proteção social e desenvolvimento territorial. Esses usos refletem uma apropriação dos índices como ferramentas de gestão pública, mas também como instrumentos de comunicação e legitimação política.

Os movimentos sociais também se apropriam dos índices multidimensionais, utilizando-os como instrumentos de luta política e social. Essa apropriação pode envolver diferentes estratégias, desde a utilização de índices existentes para evidenciar desigualdades e reivindicar direitos, até a contestação desses índices e a proposição de medidas alternativas que melhor reflitam as realidades e prioridades dos grupos representados.

Como argumenta Merry (2011), os indicadores podem ser poderosos instrumentos de incidência política, ao traduzir experiências complexas e contextuais em números que podem circular globalmente e influenciar políticas. No entanto, essa tradução também envolve riscos, como a simplificação excessiva, a descontextualização e a despolitização de questões fundamentalmente políticas.

Movimentos sociais de direitos humanos têm utilizado índices e indicadores para visibilizar problemas, monitorar o cumprimento de compromissos e responsabilizar governos e outros atores. Por exemplo, organizações de direitos

humanos utilizam indicadores de pobreza, desigualdade, e acesso a serviços básicos, para evidenciar violações de direitos econômicos, sociais e culturais e pressionar por mudanças políticas.

Ao mesmo tempo, esses movimentos frequentemente contestam os índices dominantes, questionando suas premissas, metodologias e interpretações. Essa contestação pode levar à proposição de medidas alternativas que incorporem dimensões e perspectivas marginalizadas ou subvalorizadas. Por exemplo, movimentos feministas têm criticado a invisibilidade do trabalho doméstico e de cuidado não remunerado em indicadores econômicos tradicionais e proposto medidas que reconheçam e valorizem esse trabalho.

4. POR UMA DESCOLONIZAÇÃO DOS ÍNDICES

A predominância da dimensão econômica nos indicadores sociais tem sido amplamente criticada por autores e movimentos sociais que defendem abordagens mais holísticas e humanizadas na representação das vidas humanas nos dados estatais. Esta seção explora a necessidade de descolonizar os índices, ampliando o diálogo sobre as realidades sociais e promovendo a participação efetiva das comunidades na construção desses instrumentos de mensuração. Como argumenta Arturo Escobar (1995), o paradigma do desenvolvimento foi historicamente estruturado como uma extensão do colonialismo, impondo narrativas e práticas que reduzem as complexas realidades do Sul Global a categorias simplistas e economicistas.

Historicamente, os indicadores sociais têm refletido uma visão economicista de desenvolvimento, centrada no crescimento econômico como principal objetivo. Essa abordagem foi consolidada por instituições hegemônicas como o Banco Mundial, que desempenhou um papel central na disseminação de teorias de desenvolvimento baseadas em valores econométricos. Ananya Roy (2010) destaca que o Banco Mundial não apenas promoveu uma narrativa global sobre pobreza e desenvolvimento, mas também moldou circuitos de "verdade" sobre esses temas, legitimando práticas que frequentemente ignoram as dinâmicas locais e as perspectivas das comunidades afetadas.

A ampliação das linguagens técnicas especializadas no campo do desenvolvimento reforçou essa lógica economicista. Como observa Escobar (1995), o discurso do desenvolvimento criou um aparato eficiente para produzir conhecimento sobre o "Terceiro Mundo", ao mesmo tempo em que exercia poder sobre ele. Nesse contexto, os indicadores econômicos tornaram-se ferramentas centrais para consolidar a hegemonia do pensamento ocidental. No entanto, Roy (2010) argumenta que essas narrativas dominantes são contestadas por paradigmas alternativos que emergem de movimentos sociais e acadêmicos comprometidos com abordagens mais inclusivas e transformadoras.

A crítica à predominância econômica nos indicadores sociais não implica em negar a importância da dimensão material do bem-estar, mas em reconhecer suas limitações e a necessidade de complementá-la com outras dimensões igualmente relevantes. Como argumenta Amartya Sen, a insuficiência de renda pode ser determinante para privar capacidades, porém não é exclusiva. Sua principal conclusão é que as medidas que consideram outras privações ultrapassam em capacidade analítica, explicativa e propositiva às que são focadas em produtos, renda ou outros meios financeiros: uma visão pluralista que reconhece que as vidas sofrem outras privações que interferem nas realizações das capacidades.

A descolonização dos índices requer uma abordagem que valorize as perspectivas e experiências do Sul Global, reconhecendo a diversidade de contextos, culturas e formas de vida que compõem a experiência humana. Isso implica em questionar a universalidade de conceitos e medidas desenvolvidos no Norte Global e adaptá-los às realidades locais, ou mesmo desenvolver abordagens alternativas que melhor reflitam essas realidades.

Experiências de participação social na construção de índices têm emergido em diversos contextos do Sul Global, oferecendo perspectivas valiosas sobre como democratizar esses processos. No Brasil, por exemplo, iniciativas como o Índice de Vulnerabilidade Social (IVS) do IPEA e o Índice de Progresso Social (IPS) Amazônia têm buscado incorporar a participação de diferentes atores sociais em sua construção, incluindo representantes de comunidades locais, movimentos sociais, academia e poder público.

No continente africano, o Afrobarômetro[5] tem desenvolvido indicadores de governança e democracia baseados nas percepções e experiências dos próprios cidadãos africanos, oferecendo uma perspectiva alternativa às medidas tradicionais desenvolvidas por organizações internacionais. Na Índia, o movimento pela soberania alimentar tem questionado os indicadores convencionais de segurança alimentar e proposto medidas alternativas que valorizam a autonomia das comunidades locais e a sustentabilidade dos sistemas alimentares.

Essas experiências mostram que a participação social na construção de índices não é apenas uma questão de justiça e representatividade, mas também de qualidade e relevância. Índices desenvolvidos com a participação ativa das comunidades tendem a ser mais sensíveis às realidades locais, mais compreensíveis para os diferentes públicos e mais úteis para a formulação e avaliação de políticas públicas.

A perspectiva decolonial, desenvolvida por pensadores como Aníbal Quijano, María Lugones e Walter Mignolo, oferece um marco crítico essencial para repensar a construção de índices e indicadores sociais. Essa corrente teórica denuncia a

5 Afrobarômetro é uma organização não-governamental fundada em 1999, responsável por realizar pesquisas e armazenar dados estatísticos sobre a visão dos africanos em mais de 35 países da África.

colonialidade do poder e do saber, destacando como os paradigmas eurocêntricos dominantes perpetuam hierarquias epistemológicas que marginalizam saberes não ocidentais. Para os decoloniais, a mensuração da pobreza e do bem-estar não é neutra: está profundamente enraizada em estruturas coloniais que naturalizam visões fragmentadas e utilitaristas da vida humana (Quijano, 2000).

Segundo Quijano (2000), a colonialidade se manifesta na imposição de categorias universais que apagam a diversidade de experiências do Sul Global. Aplicada aos índices sociais, essa crítica revela como medidas baseadas em parâmetros ocidentais – como produtividade econômica e acesso a mercados – reforçam lógicas extrativistas e negligenciam dimensões vitais para comunidades indígenas, quilombolas e camponesas, como a relação com o território e os saberes ancestrais. Walter Mignolo (2003) amplia essa reflexão ao propor a "desobediência epistêmica", defendendo a valorização de epistemologias marginais que contestam a hegemonia dos modelos quantitativos de desenvolvimento.

Nesse sentido, a descolonização dos índices exige mais que a inclusão de novas variáveis: demanda uma ruptura com a "matriz colonial" que estrutura a produção de conhecimento. María Lugones (2008) introduz a noção de "colonialidade de gênero" para mostrar como raça, classe e gênero se entrelaçam na produção de invisibilidades estatísticas. Por exemplo, mulheres indígenas raramente aparecem como sujeitos plenos nos indicadores, pois suas realidades são reduzidas a categorias como "população vulnerável" ou "grupo étnico", sem reconhecer suas lutas por autodeterminação.

A perspectiva decolonial propõe três princípios fundamentais para reformular a mensuração do bem-estar. O primeiro é a pluriversalidade, que rejeita a universalidade abstrata dos modelos ocidentais e reconhece múltiplos modos de existência e bem-viver (Escobar, 2015). Isso implica abandonar a ideia de um padrão único de desenvolvimento e valorizar concepções como o Sumak Kawsay (bem-viver andino) ou o Ubuntu (filosofia africana de interdependência comunitária). Na prática, os indicadores devem refletir a diversidade cultural e epistêmica, incorporando dimensões como harmonia com a natureza, espiritualidade e autonomia coletiva, frequentemente negligenciadas nas métricas convencionais.

O segundo princípio é a corporificação do saber, que defende a inclusão de saberes encarnados nas práticas comunitárias. Isso significa ir além de dados quantitativos e integrar indicadores qualitativos baseados em experiências locais, como sistemas de cuidado coletivo, práticas agroecológicas ou formas não capitalistas de organização econômica (ex.: economias solidárias). Esses saberes, muitas vezes transmitidos oralmente ou por meio de rituais, desafiam a lógica individualista e mercantilizada do bem-estar predominante nos modelos ocidentais.

O terceiro princípio é a crítica à razão métrica, que questiona a hegemonia dos números como únicos validadores da realidade (Mignolo, 2011). Rankings

comparativos e índices padronizados tendem a apagar contextos históricos e culturais, reduzindo complexidades a escalas numéricas. Por exemplo, ao medir "acesso à educação", um indicador decolonial consideraria não apenas anos de escolaridade, mas também a valorização de pedagogias ancestrais ou a preservação de línguas indígenas ameaçadas.

As metodologias participativas, quando articuladas a uma perspectiva decolonial, transformam-se em ferramentas de reparação epistêmica. A Cartografia Social, por exemplo, tem sido utilizada por povos indígenas na Amazônia para mapear territórios ameaçados por projetos extrativistas. Além de registrar coordenadas geográficas via GPS, essa técnica incorpora narrativas orais sobre lugares sagrados, rotas de migração e histórias de resistência, criando mapas que fundem dados técnicos e cosmovisões locais (Almeida, 2019).

Já a Pesquisa-Ação Comunitária ganha destaque em experiências como a das comunidades zapatistas no México, que desenvolveram indicadores autônomos de "bem-governo". Esses indicadores avaliam dimensões como autonomia alimentar, justiça comunitária e gestão coletiva de recursos hídricos, contrastando com métricas oficiais centradas em renda ou acesso a serviços públicos (Ezcurra, 2020). Nesses casos, a construção de indicadores torna-se um ato político de autodeterminação, onde as próprias comunidades definem o que é relevante medir e como fazê-lo.

Estas metodologias têm sido aplicadas em diversas experiências de construção de índices no Sul Global. No Brasil, por exemplo, o Índice de Sustentabilidade de Povos e Comunidades Tradicionais, desenvolvido pelo Ministério do Meio Ambiente, utilizou metodologias participativas para identificar e mensurar dimensões relevantes para o bem-estar dessas comunidades, incluindo aspectos culturais, territoriais e de governança que não são captados pelos índices convencionais.

Na Colômbia, o Índice de Bem-Viver dos Povos Indígenas, desenvolvido pelo Departamento Nacional de Estatística em parceria com organizações indígenas, baseou-se em um amplo processo de consulta e diálogo intercultural para definir dimensões e indicadores que refletem a cosmovisão e as prioridades desses povos. O índice inclui dimensões como harmonia espiritual, relação com o território e autonomia política, que raramente são consideradas nos índices convencionais.

Essas experiências demonstram que a descolonização dos índices não é apenas uma questão teórica ou política, mas também metodológica. Requer o desenvolvimento e a aplicação de abordagens que permitam a participação efetiva das comunidades em todas as etapas do processo, desde a definição do que deve ser medido até a interpretação e uso dos resultados.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS: A ALIANÇA GLOBAL CONTRA A FOME E A POBREZA

A recém-criada Aliança Global contra a Fome e a Pobreza[6] representa uma iniciativa inovadora para acelerar os esforços na implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), com foco especial na erradicação da fome e da pobreza. Neste contexto, o Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), desenvolvido pela Oxford Poverty and Human Development Initiative (OPHI), já emerge como uma ferramenta fundamental para o monitoramento e avaliação das metas da Aliança, bem como para a orientação de políticas públicas mais efetivas e inclusivas.

A missão da Aliança é clara: até 2030, visa erradicar a fome e a pobreza, reduzir desigualdades e contribuir para parcerias globais revitalizadas para o desenvolvimento sustentável, priorizando transições inclusivas e justas e garantindo que ninguém seja deixado para trás. Para isso, opera por meio de três pilares principais: nacional, financeiro e de conhecimento, projetados para mobilizar e coordenar recursos para políticas baseadas em evidências adaptadas às realidades de cada país membro.

O pilar nacional está aberto somente a governos nacionais e está relacionado à implementação de instrumentos de política listados na Cesta de Políticas e/ou ao apoio a outros países na implementação de instrumentos de política semelhantes. O pilar financeiro é composto por uma grande variedade de entidades de apoio, que se comprometeram, sob suas próprias regras e mecanismos, a apoiar os países membros em seus compromissos nacionais sob a Aliança. Já o pilar de conhecimento inclui instituições renomadas dedicadas à promoção da geração de conhecimento, assistência técnica e compartilhamento voluntário de conhecimento em termos mutuamente acordados entre os membros da Aliança.

A estrutura da Aliança foi desenhada para ser flexível e adaptável às diferentes realidades e capacidades dos países membros, reconhecendo a diversidade de contextos e desafios enfrentados na luta contra a fome e a pobreza. Ao mesmo tempo, estabelece um arcabouço comum de princípios e objetivos que orientam a ação coletiva, promovendo a coerência e a sinergia entre as diferentes iniciativas.

Entre os princípios fundamentais da Aliança, destacam-se o compromisso com abordagens baseadas em direitos, a promoção da equidade e da inclusão, o respeito à soberania nacional e às prioridades locais, a valorização do conhecimento

6 A Aliança Global contra a Fome e a Pobreza foi oficialmente lançada em 18 de novembro de 2024, durante a Cúpula de Líderes do G20 no Rio de Janeiro, como uma prioridade da presidência brasileira do grupo. Construída ao longo de um ano, a partir de um processo de diálogo e colaboração, a Aliança nasceu com 148 membros fundadores, incluindo 82 países, a União Africana, a União Europeia, 24 organizações internacionais, 9 instituições financeiras internacionais e 31 organizações filantrópicas e não governamentais.

tradicional e das experiências comunitárias, e a busca por soluções sustentáveis e transformadoras. Esses princípios refletem uma visão holística e multidimensional da pobreza e da fome, alinhada à abordagem das capacidades de Amartya Sen e aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

O Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) tem sido implementado em diversos países membros da Aliança, com resultados significativos na redução da pobreza e na orientação de políticas públicas mais efetivas e inclusivas. A análise das tendências de 2000 a 2022, focada em 81 países com dados comparáveis ao longo do tempo, revela que 25 países reduziram pela metade seus valores de IPM global em 15 anos, mostrando que um progresso rápido é alcançável. Esses países incluem Camboja, China, Congo, Honduras, Índia, Indonésia, Marrocos, Sérvia e Vietnã.

Um caso emblemático é o da Índia, que registrou uma redução notável na pobreza, com 415 milhões de pessoas saindo da pobreza em apenas 15 anos (2005/6-2019/21). O país implementou o IPM nacional em 2021, adaptando a metodologia global às suas especificidades e prioridades. O IPM indiano inclui 12 indicadores agrupados em três dimensões: saúde, educação e padrão de vida. A implementação do IPM tem orientado a formulação e o monitoramento de políticas públicas em diferentes níveis de governo, contribuindo para uma abordagem mais integrada e efetiva no combate à pobreza.

Outro caso de sucesso é o do Camboja, onde a incidência da pobreza caiu de 36,7% para 16,6%, e o número de pessoas pobres foi reduzido pela metade, de 5,6 milhões para 2,8 milhões, tudo isso em apenas 7,5 anos, incluindo os anos da pandemia (2014-2021/22). O Camboja adotou o IPM como uma ferramenta oficial de monitoramento da pobreza em 2018, complementando as medidas tradicionais baseadas em renda. O IPM cambojano inclui 13 indicadores em cinco dimensões: educação, saúde, condições de vida, emprego e inclusão social. A implementação do IPM tem permitido uma focalização mais precisa das políticas sociais, direcionando recursos para as áreas e grupos mais vulneráveis.

Na América Latina, a Colômbia foi pioneira na adoção do IPM como medida oficial de pobreza, em 2011. O IPM colombiano inclui 15 indicadores em cinco dimensões: condições educacionais do lar, condições da infância e juventude, trabalho, saúde, e acesso a serviços públicos domiciliários e condições da habitação. A implementação do IPM tem orientado a formulação e o monitoramento do plano nacional de desenvolvimento e de diversas políticas setoriais, contribuindo para uma redução significativa da pobreza multidimensional, de 30,4% em 2010 para 17,5% em 2019.

No Chile, o IPM foi adotado como medida complementar à pobreza de renda em 2015, incluindo 15 indicadores em cinco dimensões: educação, saúde, trabalho e seguridade social, habitação e entorno, e redes e coesão social. A implementação do IPM tem permitido uma compreensão mais aprofundada da pobreza no país, revelando privações que não são captadas pelas medidas tradicionais baseadas

em renda. Isso tem orientado a reformulação de políticas sociais, com foco em uma abordagem mais integrada e multissetorial.

Esses casos de sucesso demonstram o potencial do IPM como instrumento de política pública, oferecendo uma visão mais completa e detalhada da pobreza e orientando intervenções mais efetivas e inclusivas. Ao mesmo tempo, revelam a importância de adaptar a metodologia às realidades e prioridades locais, envolvendo diferentes atores sociais na definição das dimensões e indicadores relevantes para cada contexto.

Este artigo buscou explorar a vida social dos índices multidimensionais, compreendendo-os não apenas como ferramentas técnicas de mensuração, mas como artefatos sociais que refletem valores, prioridades e disputas políticas. Ao longo das seções, foram analisados diversos aspectos relacionados a esses índices: sua evolução histórica, do monetário ao multidimensional; sua relação com as políticas sociais intersetoriais; seu aspecto pedagógico; sua apropriação pela burocracia e movimentos sociais; a necessidade de sua descolonização e participação social em sua construção; e sua importância para a recém-criada Aliança Global contra a Fome e a Pobreza.

A transição paradigmática na compreensão da pobreza, impulsionada pelo trabalho pioneiro de Amartya Sen e sua abordagem das capacidades, representou um avanço significativo na forma como é concebido e mensurado esse fenômeno social complexo. Ao superar visões unidimensionais baseadas exclusivamente na renda, os índices multidimensionais permitem uma compreensão mais holística e humanizada da pobreza, reconhecendo suas múltiplas facetas e manifestações.

O avanço das políticas sociais intersetoriais, exemplificado pelo Plano Brasil Sem Miséria, evidencia a necessidade de índices que reflitam adequadamente suas múltiplas dimensões. A intersetorialidade, como estratégia de gestão que busca superar a fragmentação das políticas públicas, demanda instrumentos de monitoramento e avaliação que captem a complexidade e integralidade dessas intervenções.

O aspecto pedagógico dos índices multidimensionais revela seu potencial como instrumentos de aprendizagem social e orientação de prioridades estatais. Ao traduzir conceitos abstratos em medidas concretas e compreensíveis, esses índices podem contribuir para um entendimento mais profundo e nuançado do estado social, educando a sociedade sobre a natureza complexa e multifacetada de problemas como a pobreza.

A apropriação dos índices multidimensionais por diferentes atores sociais, incluindo a burocracia estatal e os movimentos sociais, revela seu caráter intrinsecamente político. Esses índices não são meros instrumentos técnicos, mas artefatos sociais imbuídos de valores, interesses e relações de poder. Sua interpretação e utilização são objeto de disputas e tensões, refletindo diferentes visões de mundo, interesses e projetos políticos.

A necessidade de descolonização dos índices aponta para a importância de ampliar o diálogo na representação das vidas nos dados estatais e garantir a participação social em sua construção. Ampliar o uso de pesquisas longitudinais, tanto qualitativas quanto quantitativas, para compreender as dinâmicas da vida em suas diversidades pela extensão territorial, e ampliar a discussão sobre quais rumos para o planeta, em sociedade, se quer tomar.

A predominância da dimensão econômica nos indicadores sociais tem sido questionada por suas limitações e contradições, levando ao surgimento de experiências alternativas de mensuração do bem-estar social. A participação social na construção de índices, especialmente a partir de perspectivas do Sul Global, emerge como um caminho promissor para a descolonização desses instrumentos.

As Epistemologias do Sul e as metodologias participativas oferecem arcabouços teóricos e ferramentas práticas valiosas para repensar a construção de índices, reconhecendo a pluralidade de concepções de bem-estar e a diversidade de formas de conhecimento. Experiências como o Índice de Bem-Viver dos Povos Indígenas na Colômbia e o Índice de Sustentabilidade de Povos e Comunidades Tradicionais no Brasil demonstram o potencial dessas abordagens para desenvolver medidas mais inclusivas e representativas.

A recém-criada Aliança Global contra a Fome e a Pobreza representa uma oportunidade única para avançar na implementação de índices multidimensionais como instrumentos de política pública. O Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), desenvolvido pela Oxford Poverty and Human Development Initiative (OPHI), emerge como uma ferramenta fundamental para o monitoramento e avaliação das metas da Aliança, bem como para a orientação de políticas mais efetivas e inclusivas.

Os casos de sucesso na implementação do IPM em países como Índia, Camboja, Colômbia e Chile demonstram o potencial desse índice para orientar políticas públicas mais efetivas e inclusivas. Ao mesmo tempo, revelam a importância de adaptar a metodologia às realidades e prioridades locais, envolvendo diferentes atores sociais na definição das dimensões e indicadores relevantes para cada contexto.

Em síntese, os índices multidimensionais representam um avanço significativo na forma como compreendemos e mensuramos fenômenos sociais complexos como a pobreza. No entanto, sua efetividade como instrumentos de transformação social depende não apenas de sua qualidade técnica, mas também de como são construídos, apropriados, interpretados e utilizados por diferentes atores sociais. É fundamental promover processos mais democráticos, participativos e inclusivos de definição, produção e interpretação desses índices, ampliando o diálogo na representação das vidas nos dados estatais.

Em um mundo cada vez mais orientado por dados e indicadores, é fundamental desenvolver abordagens críticas e reflexivas sobre como se mensura e representa

a realidade social. Os índices multidimensionais, quando construídos e utilizados de forma democrática, participativa e inclusiva, podem contribuir para políticas públicas mais efetivas e para uma sociedade mais justa e igualitária.

REFERÊNCIAS

ALKIRE, S.; FOSTER, J. Counting and multidimensional poverty measurement. Journal of Public Economics, v. 95, n. 7, p. 476-487, 2011.

APPADURAI, A. A vida social das coisas: as mercadorias sob uma perspectiva cultural. Niterói: EDUFF, 2008.

BARROS, R. P.; CARVALHO, M.; FRANCO, S. Pobreza Multidimensional no Brasil. Texto para Discussão nº 1227. Rio de Janeiro: IPEA, 2006.

CHAKRABARTY, D. Provincializing Europe: Postcolonial Thought and Historical Difference. Princeton: Princeton University Press, 2000.

ESCOBAR, Arturo. Encountering Development: The Making and Unmaking of the Third World. Princeton: Princeton University Press, 1995.

ESPELAND, W. N.; SAUDER, M. The Dynamism of Indicators. In: DAVIS, K. E.; FISHER, A.; KINGSBURY, B.; MERRY, S. E. (Eds.). Governance by Indicators: Global Power through Quantification and Rankings. Oxford: Oxford University Press, 2012.

FOUCAULT, M. Vigiar e punir: nascimento da prisão. Tradução de Raquel Ramalhete. Petrópolis: Vozes, 1987.

FOUCAULT, M. Nascimento da biopolítica: curso dado no Collège de France (1978-1979). São Paulo: Martins Fontes, 2008.

GLOBAL ALLIANCE AGAINST HUNGER AND POVERTY. Statement of Commitment: Oxford Poverty and Human Development Initiative (OPHI). 2024. Disponível em: https://globalallianceagainsthungerandpoverty.org/wp-content/uploads/2024/10/OPHI-SoC-Approved.pdf. Acesso em: 31 mar. 2025.

GUPTA, A. Red Tape: Bureaucracy, Structural Violence, and Poverty in India. Durham: Duke University Press, 2012.

JANNUZZI, P. M.; MARTIGNONI, E. M.; 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.

JUNQUEIRA, L. A. P. Novas formas de gestão na saúde: descentralização e intersetorialidade. Saúde e Sociedade, v. 6, n. 2, p. 31-46, 1997.

LATOUR, B. Ciência em ação: como seguir cientistas e engenheiros sociedade afora. São Paulo: Editora UNESP, 2000.

LATOUR, B. Reassembling the Social: An Introduction to Actor-Network-Theory. Oxford: Oxford University Press, 2005.

LATOUR, B.; WOOLGAR, S. A vida de laboratório: a produção dos fatos científicos. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1997.

MEDEIROS, M. Medidas de desigualdade e pobreza. Brasília: Editora UnB, 2015.

MERRY, S. E. Measuring the World: Indicators, Human Rights, and Global Governance. Current Anthropology, v. 52, n. S3, p. S83-S95, 2011.

MERRY, S. E.; DAVIS, K. E.; KINGSBURY, B. (Eds.). The Quiet Power of Indicators: Measuring Governance, Corruption, and Rule of Law. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.

MOSSE, D. Anti-social anthropology? Objectivity, objection, and the ethnography of public policy and professional communities. Journal of the Royal Anthropological Institute, v. 12, n. 4, p. 935-956, 2006.

NADER, L. Up the Anthropologist: Perspectives Gained from Studying Up. In: HYMES, D. (Ed.). Reinventing Anthropology. New York: Pantheon Books, 1972.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). 25 países reduziram pela metade a pobreza multidimensional em 15 anos, mas 1,1 bilhão ainda vive na pobreza. 2023. Disponível em: https://www.undp.org/pt/brazil/press-releases/25-paises-reduziram-pela-metade-pobreza-multidimensional-em-15-anos-mas-11-bilhao-ainda-vive-na-pobreza. Acesso em: 31 mar. 2025.

ROY, Ananya. Poverty Capital: Microfinance and the Making of Development. New York: Routledge, 2010.

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

SEN, A. Inequality Reexamined. Cambridge: Harvard University Press, 1992.

SEN, A. Development as Freedom. New York: Knopf, 1999.

SEN, A. A Decade of Human Development. Journal of Human Development, v. 1, n. 1, p. 17-23, 2000.

SEN, A. The Idea of Justice. Cambridge: Harvard University Press, 2009.

SHORE, C.; WRIGHT, S. Governing by numbers: audit culture, rankings and the new world order. Social Anthropology, v. 23, n. 1, p. 22-28, 2015.

VAZ, A. C. N.; JANNUZZI, P. M. Indicador de Pobreza Multidimensional como síntese dos efeitos da abordagem multissetorial do Plano Brasil Sem Miséria. Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação, v. 8, p. 32-49, 2014.

VIEIRA DA COSTA, P. (Org.). O Brasil sem miséria. Brasília: MDS, 2014.

02 ALÉM DA RENDA: UMA ABORDAGEM MULTIDIMENSIONAL DA POBREZA E SUAS IMPLICAÇÕES PARA POLÍTICAS PÚBLICAS

Adriana Conconi & Sabina Alkire
Oxford Poverty & Human Development Initiative (OPHI), University of Oxford

RESUMO EXECUTIVO

O documento destaca a importância de uma abordagem multidimensional da pobreza, superando a visão restrita à renda. O Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), baseado no método Alkire-Foster e promovido globalmente pela Oxford Poverty & Human Development Initiative (OPHI) e pelo PNUD, permite identificar a intensidade e a natureza das privações em dimensões como educação, saúde e padrão de vida.

Embora o IPM Global possibilite comparações internacionais, sua adaptação em IPMs nacionais permite capturar especificidades locais e orientar políticas públicas mais eficazes. O texto discute o uso desses índices no planejamento de ações, coordenação intersetorial e monitoramento dos ODS. Por fim, avalia-se a viabilidade de um IPM Nacional no Brasil, destacando seu potencial para fortalecer políticas sociais, reduzir desigualdades e complementar métricas monetárias, ampliando a compreensão da pobreza e aprimorando intervenções futuras.

1. INTRODUÇÃO

A pobreza, historicamente, tem sido medida e compreendida sobretudo a partir de parâmetros monetários, tais como a renda per capita. Essa abordagem predominante, embora prática e amplamente adotada, apresenta limites significativos ao não captar plenamente a complexidade do fenômeno (Ravallion, 2016). A pobreza não é apenas a falta de recursos financeiros: ela abrange um conjunto muito mais amplo de privações que afetam o bem-estar humano, a liberdade de escolha, o

desenvolvimento de capacidades e a dignidade individual e coletiva, e que não são devidamente refletidas em uma análise restrita à renda (Banerjee & Duflo, 2011).

A importância de uma visão multidimensional da pobreza emerge, portanto, da necessidade de compreender que as condições de vida são moldadas por um conjunto de fatores além do rendimento econômico (Sen, 1999). A falta de acesso à educação, à insegurança alimentar, à ausência de serviços de saúde eficientes, à precariedade habitacional e à carência de infraestrutura básica podem ser tão ou mais determinantes para a vida das pessoas do que o nível de renda isoladamente. Uma análise que incorpore diversas dimensões permite um diagnóstico mais acurado, direcionando políticas públicas a partir das privações reais enfrentadas pelas populações vulneráveis (Alkire & Santos, 2014).

Com base na teoria das capacidades desenvolvida pelo ganhador do Prêmio Nobel de Economia Amartya Sen, Sabina Alkire e James Foster desenvolveram um marco metodológico robusto para o cálculo de um Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), consolidando a chamada metodologia 'Alkire-Foster (Alkire & Foster, 2011). O método fornece uma forma sistemática e axiomaticamente rigorosa de identificar quem é pobre e em que dimensões sofre privações, agregando esses resultados em uma única medida. Essa abordagem fundamenta hoje o IPM Global, publicado regularmente pela Oxford Poverty and Human Development Initiative (OPHI) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), tornando a análise da pobreza multidimensional amplamente acessível e comparável em escala internacional. O IPM Global considera diferentes dimensões fundamentais, tais como educação, saúde e padrão de vida, cada uma composta por indicadores específicos.

A disseminação da ideia do IPM ao redor do mundo evidencia o crescente reconhecimento, por parte de governos, instituições internacionais e sociedade civil, de que a mensuração da pobreza precisa refletir a realidade multifacetada da vida das pessoas. Mais de 3 bilhões de pessoas vivem em países que adotaram medidas nacionais que usam a metodologia do MPI, mas adaptam as dimensões e indicadores de acordo com suas prioridades e contextos específicos (DNP, 2018; MDSF, 2021; OPHI, nd) e os relatam ao banco de dados global dos ODS como indicador 1.2.2. Essa evolução é o resultado de um processo de aprendizado coletivo: com base em experiências e inovações locais, a metodologia é refinada, novos indicadores são testados e instrumentos cada vez mais apropriados são criados para orientar políticas públicas.

O presente documento tem como objetivo apresentar e discutir a abordagem multidimensional da pobreza analisando sua relevância para o contexto brasileiro. Espera-se demonstrar que a implementação de um IPM não é um mero exercício acadêmico ou estatístico, mas uma ferramenta concreta para repensar prioridades, investir melhor os recursos públicos e, sobretudo, melhorar a qualidade de vida das populações mais vulneráveis. Dessa forma, a abordagem multidimensional da pobreza não apenas amplia nossa compreensão do fenômeno, mas também se coloca como instrumento prático para promover o desenvolvimento humano integral.

2. O ÍNDICE DE POBREZA MULTIDIMENSIONAL (IPM) GLOBAL

O IPM Global é uma medida de pobreza multidimensional aguda desenvolvida para captar as múltiplas dimensões da pobreza que afetam as condições de vida das populações em países de renda baixa, média e, em três casos, alta. A aplicação do IPM Global é conduzida pela OPHI, em parceria com o PNUD, cobrindo mais de 100 paises em desenvolvimento. Desde 2010, o IPM Global passou a integrar o Relatório de Desenvolvimento Humano, ampliando a visibilidade da abordagem multidimensional e incentivando governos, pesquisadores e a sociedade civil a repensar políticas públicas e estratégias de redução da pobreza (Alkire *et al.*, 2024). Desde 2024, o IPM Global também é relatado nos *World Development Indicators* do Banco Mundial.

O IPM Global se baseia em um conjunto de dimensões e indicadores padronizados internacionalmente, permitindo comparações entre países e regiões do mundo. Essas dimensões incluem:

- **Educação:** indicadores de anos de escolaridade e frequência escolar de crianças.
- **Saúde:** indicadores relacionados à nutrição e mortalidade infantil.
- **Padrão de Vida:** indicadores vinculados ao acesso à água potável, saneamento básico, eletricidade, condições habitacionais, combustível de cozinha e propriedade de bens básicos.

A relevância dessas dimensões universais não exclui a possibilidade de ajustes locais. O IPM Global é limitado em termos de dados: os criadores desejavam incluir indicadores vinculados a trabalho e, potencialmente, empoderamento ou segurança, mas essas variáveis não estavam disponíveis nos conjuntos de dados de mais de 100 países de forma comparável. Então, enquanto o IPM global é usado para comparar países em termos de pobreza multidimensional aguda, as análises nacionais ou regionais podem (e geralmente) incorporam indicadores adicionais, refletindo as especificidades de cada contexto.

O IPM Global é atualizado periodicamente, fornecendo um panorama abrangente das privações nas diferentes regiões do mundo. O relatório de 2024 (OPHI & UNDP, 2024) dá continuidade às análises anteriores, analisando 112 países de baixa e média renda, com cerca de 6,3 bilhões de pessoas.

De acordo com os resultados do IPM Global 2024, cerca de 1,1 bilhão de pessoas vivem na pobreza multidimensional nos 112 países analisados, o que representa aproximadamente 18,3% da população contemplada pelo estudo (OPHI & UNDP, 2024). Esse número evidencia um desafio persistente no cumprimento da meta do ODS 1, que prevê a erradicação da pobreza em todas as suas formas. A análise do

relatório vai além desse dado agregado, revelando nuances regionais, etárias e setoriais que oferecem um panorama mais detalhado da distribuição e intensidade da pobreza multidimensional.

2.1 DESTAQUE PARA O BRASIL NO IPM GLOBAL 2024

O Brasil, considerado um país de renda média-alta, tem historicamente apresentado índices de pobreza monetária e multidimensional inferiores a muitos países da América Latina, embora ainda enfrente desigualdades marcantes (Neri, 2011; IPEA, 2021). De acordo com o IPM Global 2024, o Brasil continua com níveis baixos de pobreza multidimensional em comparação a outros países avaliados, mas é importante destacar que os resultados foram obtidos utilizando dados da PNAD 2015 (pesquisas mais recentes não dispõem dos indicadores necessários). O relatório registra um IPM próximo de 0,016, com cerca de 3,8% da população vivendo em situação de pobreza multidimensional. OPHI e PNUD não enfatizam os resultados do Brasil porque também faltam informações nutricionais.

2.2 IMPORTÂNCIA DO IPM GLOBAL E SEUS LIMITES

O IPM Global fornece um panorama comparável da pobreza, permitindo identificar onde as privações são mais severas e orientar políticas públicas com maior precisão (Alkire & Santos, 2014). Sua estrutura permite decompor a pobreza por dimensões, destacando áreas prioritárias, como saúde, educação e infraestrutura básica.

Apesar de seu valor analítico, o IPM Global enfrenta limitações. A padronização pode não captar especificidades locais (Dotter & Klasen, 2014), e a qualidade dos dados afeta sua precisão, especialmente em níveis subnacionais (Basto & Dias, 2020). Ainda assim, consolidou-se como referência no debate sobre pobreza, influenciando políticas e organismos internacionais ao ampliar a compreensão das múltiplas privações que afetam o bem-estar.

Novos avanços vêm aprimorando o IPM, como a incorporação de indicadores sobre segurança alimentar, vulnerabilidade climática e qualidade dos serviços públicos (Santos & Villatoro, 2018). Análises de gênero tornaram-se mais comuns (Alkire & Ul Haq, 2023), e IPMs individuais para crianças são adotados oficialmente em países como Nigéria e Sri Lanka (Alkire *et al.*, 2024). Tecnologias emergentes também possibilitam medições mais refinadas, melhorando a orientação de políticas locais.

Ao integrar múltiplas dimensões, o IPM reforça que a pobreza vai além da renda e demanda abordagens estruturais. Seu reconhecimento por governos e instituições multilaterais fortalece sua aplicação como ferramenta essencial para a formulação de políticas mais eficazes e inclusivas.

3. MEDIDAS REGIONAIS E NACIONAIS DE POBREZA MULTIDIMENSIONAL

A mensuração global da pobreza multidimensional, embora forneça uma ampla perspectiva comparativa, não reflete todas as características e necessidades específicas de cada país ou região. Há pelo menos quatro razões que explicam a adoção de indicadores nacionais ou regionais:

- **Adequação às prioridades locais:** O IPM Global não captura integralmente peculiaridades geográficas, culturais e institucionais. Quando um país desenvolve seu próprio IPM, pode escolher, por exemplo, incluir dimensões relacionadas à segurança alimentar, participação no mercado de trabalho ou indicadores de violência, caso essas questões sejam centrais para sua realidade (Chiba *et al.*, 2020).
- **Uso direto na formulação de políticas públicas:** Medidas nacionais e regionais estão vinculadas ao sistema de informações e às estatísticas disponíveis localmente. Isso possibilita uma análise mais detalhada e atualizada, de modo que os responsáveis pela elaboração de políticas públicas tenham um instrumento que reflete as privações reais enfrentadas pela população em cada território (Alkire & Jahan, 2018).
- **Maior envolvimento das partes interessadas:** Elaborar um IPM Nacional frequentemente envolve consulta a diferentes setores do governo, academia, organizações da sociedade civil e especialistas temáticos. Essa participação amplia o reconhecimento e a legitimidade do indicador, fazendo com que ele seja adotado de modo mais consistente pelos planejadores e pelas equipes técnicas (DNP, 2018).
- **Complementaridade com outros indicadores já existentes:** A criação de IPMs nacionais não substitui, mas complementa indicadores monetários e outras medidas de bem-estar. Em alguns casos, países combinam esses índices para formular políticas que atacam simultaneamente a insuficiência de renda e outras privações (Villatoro, 2017).

O desenvolvimento de um índice nacional de pobreza multidimensional costuma seguir passos semelhantes aos do IPM Global, mas com adaptações específicas. Em linhas gerais, a escolha das dimensões, indicadores, umbrais de privação, pesos e linha de pobreza multidimensional devem refletir o consenso nacional sobre o que é considerado essencial para o bem-estar. No caso dos indicadores, em alguns contextos, podem ser incluídos indicadores relativos à participação no mercado de trabalho, proteção social ou segurança pública (Santos & Villatoro, 2018). No Brasil, por exemplo, a disponibilidade de bases como o Censo Demográfico e a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) viabiliza a seleção de indicadores de saúde, educação, saneamento e habitação. O governo, juntamente com parceiros e especialistas, avalia o indicador, verifica sua adequação metodológica e divulga

resultados para orientar a elaboração e o monitoramento de políticas públicas. Cada indicador deve ter um ponto de corte (cut-off) claro para a identificação da privação (Basto & Dias, 2020) e, assim como no IPM Global, um país pode definir quantas dimensões (ou fração delas) são necessárias para que um domicílio seja classificado como pobre multidimensionalmente (Alkire & Foster, 2011).

O desafio principal repousa na disponibilidade de dados de boa qualidade, na atualização periódica desses dados e na sensibilidade política de definir dimensões e indicadores que façam sentido para a população. Em contextos federativos, como o Brasil, ainda há a necessidade de harmonizar estatísticas entre diferentes níveis de governo para assegurar comparabilidade (IBGE, 2019).

As medidas de pobreza multidimensional em nível nacional e regional representam um passo importante rumo a um diagnóstico mais preciso e contextualizado. A abordagem permite identificar lacunas específicas que não são necessariamente visíveis no IPM Global, ao mesmo tempo em que promove uma aproximação maior entre o indicador e o processo de decisão política. Ainda que haja desafios técnicos e institucionais na concepção e aplicação desses índices, o saldo costuma ser positivo: um retrato mais nuançado da pobreza, que pode embasar políticas públicas eficientes, inclusivas e sustentáveis.

4. INDICES DE POBREZA MULTIDIMENSIONAL E ELABORAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A aplicação prática do IPM em diferentes contextos nacionais evidencia seu potencial para apoiar gestores públicos na tomada de decisões mais assertivas. Diversos governos vêm utilizando o índice como um farol que ilumina áreas críticas de atuação, garantindo que políticas e recursos sejam alocados de forma mais criteriosa e sintonizada com as necessidades concretas das populações vulneráveis.

4.1 MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS

O IPM é uma ferramenta essencial para o monitoramento contínuo de políticas de combate à pobreza. Na Colômbia, o Departamento Nacional de Planeación (DNP) utiliza o IPM-Colômbia para acompanhar metas de desenvolvimento, identificando avanços em privações como infância vulnerável e acesso à segurança social. Esse acompanhamento permite ajustar programas de transferência de renda e infraestrutura rural conforme necessário (DNP, 2018; Santos, 2023).

No Chile, o Ministério de Desenvolvimento Social e Família (MDSF) emprega o IPM para rastrear mudanças nas dimensões de privação ao longo do tempo, com base na pesquisa Casen. A análise periódica facilita a identificação de lacunas persistentes e melhorias em áreas como educação e saúde (MDSF, 2021). Além de orientar políticas, o IPM fortalece a transparência e a participação cidadã, promovendo maior accountability na gestão social.

4.2 FOCALIZAÇÃO GEOGRÁFICA E POPULACIONAL

O IPM é uma ferramenta estratégica para a focalização de políticas, direcionando recursos para as regiões e grupos mais vulneráveis. Na Índia, estados utilizam o índice para mapear áreas com alta incidência de desnutrição e baixa frequência escolar, priorizando investimentos em merenda escolar e infraestrutura básica. Esse enfoque maximiza a efetividade das ações, evitando a dispersão de recursos.

Em Moçambique e Nigéria, o IPM orienta a construção de postos de saúde, estradas e escolas, permitindo intervenções mais precisas para grupos vulneráveis, como minorias étnicas e famílias chefiadas por mulheres (Santos & Villatoro, 2018). Países como Angola, Butão, Colômbia, México e Vietnã incorporam indicadores do IPM em censos para mapear a pobreza em nível local.

Além disso, o IPM é utilizado na identificação de beneficiários de transferências condicionais de renda. No entanto, evidências sugerem que o proxy means test pode não identificar com precisão famílias pobres segundo o IPM, exigindo ajustes nos registros sociais para construir um indicador mais adequado à focalização de políticas.

4.3 COORDENAÇÃO INTERSETORIAL

O IPM fortalece a cooperação intersetorial ao exigir a coordenação entre ministérios e órgãos governamentais. No México, o CONEVAL desenvolveu um índice nacional que combina renda com carências sociais, permitindo identificar populações vulneráveis e integrar ações das secretarias de educação, saúde, moradia e proteção social (CONEVAL, 2019). Esse modelo reduz a fragmentação de políticas e evita a sobreposição de programas.

Na Colômbia, o IPM orienta a articulação entre as pastas de educação, habitação e desenvolvimento social, analisando como privações habitacionais afetam a frequência escolar e a segurança alimentar. Essa abordagem intersetorial melhora a efetividade das políticas, pois aborda múltiplas dimensões da pobreza de forma integrada.

4.4 ALOCAÇÃO DE RECURSOS E ORÇAMENTO

O IPM tem sido utilizado para otimizar a alocação orçamentária, permitindo direcionar investimentos para as regiões e dimensões mais carentes. Na Índia, estados destinam cotas específicas para distritos com maior pobreza multidimensional, orientando gastos em educação e saneamento conforme as principais privações identificadas (Alkire & Jahan, 2018).

Na Costa Rica, a análise do IPM revelou desalinhamento entre despesas públicas e privações reais. Em resposta, uma diretriz presidencial determinou que o orçamento deveria considerar os níveis do IPM por setor e região, acelerando a redução da pobreza multidimensional sem aumento de gastos.

No Chile, a inclusão da dimensão de redes e participação social no IPM justificou a ampliação do orçamento para projetos comunitários, visando fortalecer o capital social em áreas com isolamento e baixa coesão. Essa integração do IPM ao planejamento financeiro permite intervenções mais eficazes, abordando infraestrutura e desenvolvimento social de forma conjunta.

4.5 ALINHAMENTO COM METAS INTERNACIONAIS – OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (ODS)

O IPM está diretamente alinhado com as metas globais de erradicação da pobreza, especialmente o ODS 1, ao fornecer uma visão ampla das privações e auxiliar governos na mensuração de seus progressos na Agenda 2030. Além disso, apoia o monitoramento de outros ODS, como Fome Zero (ODS 2), Saúde (ODS 3) e Educação (ODS 4), ao identificar populações mais vulneráveis em diferentes dimensões (Alkire *et al*., 2023).

Ao destacar grupos deixados para trás, o IPM facilita a integração de políticas e a harmonização de métricas nacionais com compromissos internacionais, fortalecendo relatórios, parcerias e captação de recursos. Países que incorporaram o IPM ao monitoramento dos ODS identificaram lacunas antes invisíveis, incluindo desigualdades de gênero e desafios ambientais, reforçando a necessidade de abordagens transversais na luta contra a pobreza.

Em síntese, o IPM vem sendo aproveitado de diferentes maneiras pelos governos, desde o monitoramento contínuo e a focalização de ações, até a promoção de coordenação intersetorial, a definição orçamentária e o alinhamento às metas globais de desenvolvimento. A natureza flexível e multidimensional do índice permite que cada país ou região adapte suas aplicações, mantendo, entretanto, a robustez metodológica e o foco integrado nas múltiplas privações que caracterizam a pobreza.

5. APLICABILIDADE DE UM IPM NACIONAL NO CONTEXTO DO BRASIL

O Brasil construiu, ao longo das últimas décadas, uma série de políticas sociais voltadas para a redução da pobreza e da desigualdade. Programas como o Bolsa Família ganharam destaque internacional por terem alcançado uma cobertura expressiva de famílias em situação de vulnerabilidade, combinando transferência de renda com condicionantes em saúde e educação (Soares, 2006). Além disso, iniciativas como o Fome Zero e a ampliação de serviços de saúde via Sistema Único de Saúde (SUS) reforçaram o compromisso do país em garantir mínimos sociais básicos.

Apesar dessas conquistas, o contexto brasileiro ainda apresenta desigualdades históricas que afetam regiões, grupos étnicos e raciais, além de disparidades de gênero e geracionais (Neri, 2011; IPEA, 2021). As desigualdades regionais entre Norte, Nordeste e as regiões mais ricas (Sudeste e Sul) mostram que a renda por si só não capta toda a extensão dos problemas enfrentados por grupos específicos, como populações indígenas, quilombolas, ribeirinhas, moradores de periferias urbanas e comunidades rurais sem acesso à infraestrutura e serviços básicos. Nesse cenário, um IPM específico para o Brasil possibilitaria uma visão mais acurada das múltiplas privações que coexistem e reforçam a situação de pobreza em diferentes territórios e grupos populacionais.

Embora o país ainda não possua um IPM oficial a nível federal, há experiências relevantes de mensuração multidimensional que podem servir como insumo[1]:

- **IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística):** Tradicionalmente, o IBGE realiza o Censo Demográfico e a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua), que fornecem dados sobre renda, educação, moradia, saneamento e outros fatores cruciais ao bem-estar. Ainda que não exista uma consolidação *oficial* em torno de um IPM, essas bases de dados permitem o cálculo de indicadores de privação e são fundamentais para a construção de índices personalizados (IBGE, 2019).
- **IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada):** Tem publicado estudos sobre pobreza e desigualdade, alguns dos quais exploram abordagens multidimensionais. Embora não haja um IPM *oficial*, o IPEA já avançou em análises que combinam dados de diversas fontes, refletindo sobre as privações de renda, acesso à saúde, educação e outros (IPEA, 2021).
- **Instituições Acadêmicas e Pesquisadores Independentes:** Universidades e centros de pesquisa brasileiros vêm desenvolvendo estudos que

1 Muitas dessas iniciativas são analizadas em detalhe em outros capítulos desse Caderno de Estudos.

utilizam metodologias inspiradas em Alkire-Foster para analisar pobreza multidimensional em estados e municípios específicos, ou em populações particulares (caso de quilombolas, comunidades indígenas etc.).

- **Experiências Subnacionais ou Setoriais:** Alguns governos estaduais ou municipais já aplicaram indicadores multidimensionais no monitoramento de políticas sociais, ainda que não tenham adotado, formalmente, o rótulo de "IPM". Essas iniciativas pontuais podem oferecer lições sobre adaptação metodológica e uso prático nos diversos níveis federativos.

Essas experiências reforçam que, embora o país não tenha um IPM único e oficial, há condições técnicas e bases de dados relativamente robustas para a construção de um indicador nacional. O desafio reside em harmonizar critérios e metodologias, envolvendo as instituições responsáveis pela produção de estatísticas oficiais, e articulando os diferentes níveis governamentais para garantir o uso adequado dos resultados.

CONCLUSÕES

O debate em torno da pobreza multidimensional reforça a percepção de que renda, embora significativa, não constitui o único nem o melhor indicador do bem-estar humano. A abordagem multidimensional avança ao incluir dimensões como educação, saúde, saneamento, moradia, entre outras, permitindo um diagnóstico mais preciso das condições de vida e das privações que afetam grupos específicos da população.

O IPM Global elaborado pela OPHI e pelo PNUD fornece um panorama comparável entre países, contribuindo para monitorar o progresso em escala mundial e influenciando a discussão sobre os ODS. Essa ferramenta global, no entanto, adota um conjunto padronizado de dimensões e indicadores, o que é fundamental para a comparação internacional, mas não reflete completamente as especificidades nacionais ou regionais.

Nesse sentido, a adoção de IPMs nacionais e regionais desempenha um papel essencial. O índice pode ser adaptado para capturar dimensões de relevância local, tornando-se um instrumento de diagnóstico acurado e orientando políticas que atacam as privações simultâneas vivenciadas pelas famílias. A flexibilidade para incluir dimensões como redes de apoio social, participação cidadã ou características do mercado de trabalho é particularmente valiosa para contextos que vão além dos indicadores padronizados pela metodologia global.

A aplicação do IPM na elaboração de políticas públicas reforça a necessidade de coordenação entre diferentes áreas governamentais, pois um indicador que abrange saúde, educação, habitação, proteção social e outras dimensões demanda respostas

integradas. Quando utilizado para monitorar programas e avaliar resultados, o IPM contribui para a transparência e a accountability, ao mesmo tempo em que subsidia ajustes constantes nas estratégias de intervenção. Essa capacidade de retroalimentar o processo de planejamento é um dos maiores diferenciais da abordagem multidimensional.

No Brasil, onde historicamente políticas sociais como o Bolsa Família obtiveram reconhecimento internacional, o IPM se mostra promissor para aprimorar a compreensão das diferentes vulnerabilidades que coexistem em regiões diversas do país. Por meio de um indicador adaptado à realidade nacional, seria possível desagregar dados por dimensões cruciais – por exemplo, acesso a saneamento, segurança pública, transporte, entre outros – e, assim, localizar grupos e territórios que demandam intervenções urgentes. Além disso, a tradição de monitoramento de políticas públicas, a disponibilidade de estatísticas por parte de instituições como IBGE e IPEA, e o envolvimento de pesquisadores e movimentos sociais podem sustentar a criação de um IPM brasileiro sólido e legitimado.

Ainda que persistam desafios, como a necessidade de dados atualizados e de grande cobertura territorial, as oportunidades são significativas. A inclusão de diferentes atores no processo de concepção e uso do IPM aumenta a legitimidade do índice e fortalece seu papel como instrumento de transformação social. Em paralelo, a experiência de diversos países sugere que uma abordagem multidimensional eleva a qualidade do diagnóstico e potencializa a eficácia das políticas de redução da pobreza, uma vez que se baseia em uma visão mais abrangente da realidade. O IPM, portanto, não apenas refina o olhar sobre a pobreza, mas pode se tornar um eixo articulador de ações destinadas a superar de modo mais consistente as vulnerabilidades que impedem o pleno desenvolvimento humano.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Alkire, S. & Foster, J. (2011). "Counting and Multidimensional Poverty Measurement". Journal of Public Economics, 95(7-8), 476–487.

Alkire, S. & Jahan, S. (2018). "The New Global MPI 2018: Aligning with the Sustainable Development Goals". HDRO (ONU/PNUD).

Alkire, S., Kanagaratnam, U., Suppa, N., & Vaz, A. (2023). Global Multidimensional Poverty Index 2023: Informing SDG Action. OPHI/UNDP.

Alkire, S. & Santos, M.E. (2014). "Measuring Acute Poverty in the Developing World: Robustness and Scope of the Multidimensional Poverty Index". World Development, 59, 251–274.

Alkire, S. and Ul Haq, R. (2023). "Analyzing individual deprivations alongside household poverty: Possibilities for gendered, intrahousehold and multidimensional analyses". OPHI Research in Progress No. 65a, OPHI, University of Oxford.

Alkire, S., Vaz, A., and Oldiges, C. (2024). "Strengthening the Policy Impact of Multidimensional Metrics Given Attention Constraints: Constructing Linked Metrics". OPHI Working Paper 145, OPHI, University of Oxford.

Banerjee, A.V. & Duflo, E. (2011). Poor Economics: A Radical Rethinking of the Way to Fight Global Poverty. PublicAffairs.

Basto, S. & Dias, P. R. (2020). "The Measurement of Multidimensional Poverty in the European Union". Social Indicators Research, 149, 673–699.

CONEVAL (2019). Medición de la Pobreza en México y en las Entidades Federativas 2008–2018. México: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

Chiba, S., Reiko, T., & Lépine, A. (2020). "Developing Subnational Multidimensional Poverty Indices". OPHI Briefing, 57.

DNP (Departamento Nacional de Planeación) (2018). Índice de Pobreza Multidimensional en Colombia. Bogotá: DNP.

Dotter, C. & Klasen, S. (2014). "The Multidimensional Poverty Index: Achievements, Conceptual and Empirical Issues". UNDP Human Development Report Office Background Paper.

IBGE (2019). "Saneamento básico: abastecimento de água e esgotamento sanitário". Estudos e Pesquisas, Informação Demográfica e Socioeconômica, 39.

IPEA (2021). "Desigualdades Sociais por Cor ou Raça no Brasil". Texto para Discussão, IPEA.

MDSF (Ministerio de Desarrollo Social y Familia - Chile) (2021). Casen 2020 Resultados: Pobreza Multidimensional. Santiago.

Neri, M. (2011). "A Nova Classe Média: O Lado Brilhante dos Pobres". Fundação Getulio Vargas.

OPHI (s.d.). "National Measures". Disponível em: https://ophi.org.uk

OPHI and UNDP (2024). Global Multidimensional Poverty Index 2024: Poverty amid conflict. UNDP and OPHI, University of Oxford.

Ravallion, M. (2016). The Economics of Poverty: History, Measurement, and Policy. Oxford University Press.

Santos, J. M. (2023). The Battle Against Poverty, Colombia: A Case of Leadership. Oxford University Press.

Santos, M. E. & Villatoro, P. (2018). "A Multidimensional Poverty Index for Latin America". Review of Income and Wealth, 64(1), 52–82.

Soares, S. (2006). "Distribuição de renda no Brasil de 1976 a 2004". Revista Brasileira de Economia, 60(4), 387–405.

Villatoro, P. (2017). "Desafíos en la construcción de medidas multidimensionales de pobreza en América Latina". CEPAL Review, 121, 39–58.

03 DIÁLOGOS INTERNACIONAIS SOBRE POBREZA MULTIDIMENSIONAL

Antonio Claret
Maria Teresa Amaral Fontes
Mayra Almeida

A criação do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), há mais de três décadas, promoveu uma mudança substantiva no debate internacional sobre o progresso das nações e a qualidade de vida de suas populações. O idealizador do IDH, Amartya Sen, demonstrou que os resultados econômicos e o Produto Interno Bruto (PIB) nem sempre estão correlacionados com ganhos reais em expectativa de vida e outras métricas de bem-estar humano. O economista ressalta que, embora o aspecto financeiro seja importante, não é suficiente para compreender o desenvolvimento humano em sua totalidade.

As lições de Sen inspiraram acadêmicos e formuladores de políticas públicas de todo o mundo, influenciando de maneira particular o debate sobre a pobreza, indicando que o olhar multidimensional é necessário e destacando a importância de considerar tanto métodos monetários quanto multidimensionais.

Esse enfoque também levou à criação de métricas mais abrangentes para mensurar o desenvolvimento humano. Por exemplo, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) publica anualmente o Relatório de Desenvolvimento Humano (RDH), que apresenta o IDH de todos os países-membros da ONU. O RDH não apenas fornece dados atualizados sobre o IDH, mas também aborda temas relevantes para o desenvolvimento humano, oferecendo análises detalhadas e recomendações de políticas públicas. Ao longo dos anos, o PNUD tem trabalhado para adaptar o IDH às realidades locais, permitindo que os países utilizem o índice para avaliar o desenvolvimento em níveis subnacionais. No Brasil, por exemplo, o IDH foi adaptado para criar o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM).

Como consequência desse enfoque, surgiram os índices multidimensionais de pobreza, como o desenvolvido por Sabina Alkire da Universidade de Oxford e James Foster, da Universidade George Washington. O método, que leva o nome de seus criadores, tem sido utilizado para gerar estimativas gerais de pobreza para 110 países em estudos anuais, publicados no Relatório de Desenvolvimento Humano (RDH).

Com o objetivo de contribuir para uma reflexão aprofundada sobre os usos potenciais do índice de pobreza multidimensional e com foco nas perspectivas para o Brasil, o Governo Federal, por meio do Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO) e do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS), em parceria com o Oxford Poverty and Human Development Initiative (OPHI) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) realizaram, em dezembro de 2023, o Seminário "Diálogos Internacionais sobre Pobreza Multidimensional". O encontro contou com palestras de especialistas e estudiosos em índices multidimensionais de pobreza, que abordaram metodologias de cálculo, aplicações em contextos nacionais (como a experiência do governo do estado de Minas Gerais na construção de um índice utilizando dados do Cadastro Único) e internacionais (como as experiências de implementação de índice no México, Costa Rica e África do Sul), bem como a relevância de recortes, como o etário, para análise de privações sociais.

Este artigo apresenta uma síntese das palestras e dos debates realizados na ocasião e traça um panorama dos caminhos possíveis para a adoção do índice no Brasil. A partir das reflexões propostas pelos especialistas, é possível compreender as principais características do método, sua relevância internacional e a forma como tem sido utilizado pelos países do sul global bem como o estágio atual, os desafios para sua implementação no Brasil e suas perspectivas futuras. A compilação dessas informações em um documento síntese é um passo importante no processo de construção dos consensos políticos e sociais necessários à concretização do IPM Brasil, com o apoio do PNUD.

Ao ouvir as pessoas que vivem em contextos desafiadores, aprende-se que a pobreza é um fenômeno realmente multidimensional. Essas pessoas enfrentam, simultaneamente, privações em muitos aspectos da vida. Amartya Sen (2000) reconhece que as vidas humanas podem ser maltratadas e diminuídas de múltiplas formas. Ele recomenda que privações de diferentes tipos sejam analisadas e compreendidas dentro de um quadro de referência empírico e teórico suficientemente abrangente. Esse caminho analítico é viável porque, embora as experiências de vida sejam singulares, também é possível identificar espaços comuns e privações semelhantes compartilhadas por coletivos sociais. Para Anthony Atkinson (2019), a análise da história do bem-estar humano revela que o aspecto financeiro não é suficiente para a superação da pobreza e não permite uma compreensão definitiva sobre o que 'faz a vida valer a pena'. Na verdade, ambos os métodos (monetário e multidimensional) podem e devem ser adotados em conjunto e de forma complementar.

O método Alkire-Foster (AF) de construção do Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) inicia com a escolha de indicadores que, em conjunto, possam refletir situações relevantes de precariedade. Para cada indicador, é definido o mínimo necessário para que um indivíduo ou uma família seja considerada livre de privações. Na dimensão educacional, por exemplo, seria necessário estabelecer a quantidade mínima

de anos de estudo entendida como adequada para que jovens e adultos possam participar da vida em comunidade e do mercado de trabalho de forma satisfatória. Com base nessas definições, são somados os números de privações de cada pessoa ou domicílio. Na construção do IPM, é possível distribuir pesos para considerar uma dimensão específica ou um conjunto de indicadores como mais relevantes que outros. Uma vez construído o Índice, é possível verificar os percentuais de pessoas em situação de pobreza. Esse é um dado fácil de ser compreendido pelo público em geral, pela imprensa e por formuladores de políticas públicas, mas é possível ir além. Devido aos seus potenciais analíticos, como as propriedades de decomposição por dimensões e por grupos populacionais, e às vantagens de comunicação apresentadas, a metodologia tem sido recomendada tanto pelo PNUD quanto pelo Banco Mundial.

Desde 2010, o PNUD tem incorporado ao RDH um capítulo dedicado à mensuração e análise da pobreza multidimensional em cerca de 110 países. A produção do Índice é feita com base no método AF e em parceria com o OPHI. O Banco Mundial também possui uma base de dados e uma plataforma dedicada à mensuração e análise da pobreza multidimensional usando o mesmo método. Ambos os índices contemplam as dimensões de educação e acesso a serviços básicos. O que os distingue é a consideração da dimensão saúde pelo PNUD e a inclusão de um indicador de renda per capita no índice do Banco Mundial.

Essa concertação entre organismos internacionais, países e universidades possibilitou a inclusão da concepção de pobreza como fenômeno multidimensional no Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 1 (ODS 1) - Erradicação da Pobreza- da Agenda 2030. Enquanto a meta 1.1 conclama para que os países erradiquem a pobreza por renda (*erradicar a pobreza extrema para todas as pessoas em todos os lugares, atualmente medida como pessoas vivendo com menos de US$ 1,90 por dia*), a meta 1.2 estabelece como objetivo *reduzir, pela metade, a proporção de homens, mulheres e crianças de todas as idades vivendo em pobreza em todas as dimensões e de acordo com as definições nacionais.*

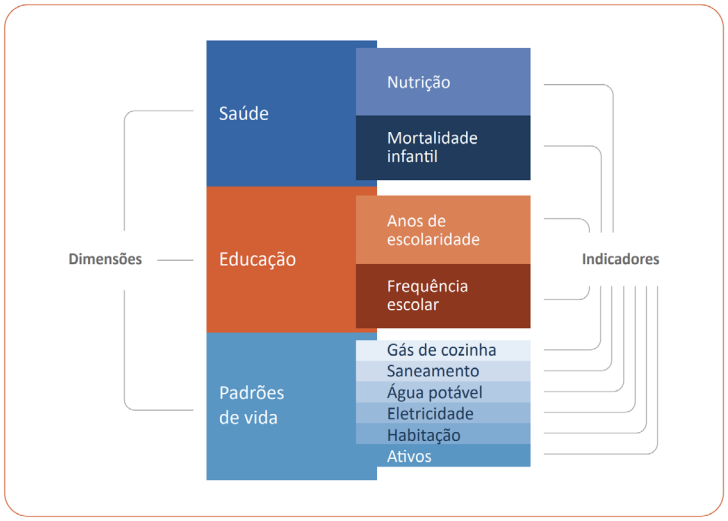
Em 2024, cerca de 60 países adotaram índices oficiais de pobreza multidimensional, acompanhados pela Divisão de Estatística das Nações Unidas e pelo PNUD. Com o intuito de compartilhar conhecimentos e experiências sobre o enfrentamento da pobreza, esses países criaram uma rede de formuladores de políticas públicas denominada: Multidimensional Poverty Peer Network (MPPN). O Brasil, apesar de ainda não possuir seu índice oficial, é membro fundador da Rede e participa das reuniões desde o lançamento da iniciativa em 2013.

A experiência internacional mostra que os países podem ter índices com formatos particulares e quantidades distintas de dimensões e indicadores. Os índices multidimensionais dos países não podem ser comparados entre si, assim como não é possível comparar suas medidas monetárias. Cada país pode definir tanto suas linhas de pobreza por renda, quanto suas configurações de indicadores para composição dos índices multidimensionais. Apesar da liberdade que os países

possuem para construir suas próprias métricas, comparações mais gerais ao longo do tempo ou entre países são possíveis a partir das medidas monetárias do Banco Mundial e do IPM Global do RDH/PNUD.

Para países de renda média-alta, como o Brasil, o Banco Mundial estabelece o valor de US$ 6,85 PPC 2017/dia[1]. De acordo com esse parâmetro, havia no Brasil, em 2022, aproximadamente 68 milhões de pessoas em situação de pobreza, cerca de 31,6% da população (IBGE, 2023). Por sua vez, de acordo com a medida internacional de pobreza multidimensional do PNUD, havia no Brasil, em 2021, cerca de 8 milhões de pessoas pobres e 13 milhões de pessoas vulneráveis à pobreza (OPHI, 2023). A Figura 1 mostra a composição, dimensões e indicadores do IPM Global PNUD/OPHI.

Figura 1: Estrutura do Índice de Pobreza Multidimensional global[2]



As análises sobre a pobreza multidimensional, produzidas pelo consórcio de pesquisa formado pelo OPHI e pelo PNUD, divulgadas anualmente no RDH, são complementares aos métodos monetários. Diferentemente das linhas de renda, o método AF permite analisar as especificidades da pobreza em uma série de recortes geográficos e sociais. É possível, por exemplo, analisar a intensidade e as características da pobreza em mais de 1.200 regiões nos 110 países contemplados pelo PNUD no RDH e, ainda, conhecer os perfis de privações específicos para zonas urbanas e rurais, bem como para crianças, mulheres, idosos e outros recortes populacionais. A essas potencialidades, soma-se ainda uma característica relevante do método: a monotonicidade. Segundo esse axioma, se as privações de um indivíduo aumentam, mantendo-se tudo mais constante, a medida de pobreza também se eleva.

1 Taxa de conversão da paridade de poder de compra (PPC) para consumo privado, R$ 2,33 para US$ 1,00 PPC 2017, valores diários tornados mensais e inflacionados pelo IPCA para anos recentes (IBGE, 2023). Em 2022, esse valor correspondia a R$ 637.

2 Fonte: https://ophi.org.uk/what-global-mpi

Esse movimento não é observado nas medidas mais tradicionais de renda, uma vez que estas não captam o agravamento da pobreza entre as pessoas já identificadas abaixo da linha estabelecida. Com esses atributos, diversas análises inovadoras, em distintos níveis de desagregação e por meio de cruzamentos com outras bases de dados, tornam-se plausíveis. O Índice, entretanto, não deve ser visto apenas como uma métrica. É essencial que seja apropriado e entendido por formuladores de políticas públicas como uma ferramenta para a transformação da realidade.

O IPM e as medidas de pobreza monetária, longe de serem concorrentes, funcionam como ferramentas complementares, cada uma oferecendo percepções únicas sobre a natureza complexa da pobreza e possibilitando intervenções mais eficazes.

Experiências como as da Nigéria, de Gana e das Filipinas, exemplificam essa abordagem integrada. Em novembro de 2022, o Governo Federal da Nigéria lançou seu IPM nacional, que oferece uma compreensão mais detalhada da pobreza, indo além dos níveis de renda para capturar as experiências vividas pelos indivíduos e suas famílias. Da mesma forma, a abordagem de Gana para medir a pobreza sublinha o valor do uso conjunto do IPM e das medidas monetárias. Atualizado quatro vezes por ano, o Índice de Gana mostra que mais de um quarto dos ganeses são pobres multidimensionais, mas não necessariamente pobres em termos de renda. Essa distinção é crucial para intervenções políticas direcionadas. Ao fazer isso, esses países podem desenvolver estratégias mais eficazes e adaptadas para a redução da pobreza, reconhecendo que as privações são fruto não apenas da condição econômica, mas também de desafios em múltiplas áreas.

O IPM pode ser uma ferramenta crucial também para avaliar como a pobreza evolui ao longo do tempo, oferecendo perspectivas mais amplas do que a análise exclusiva de renda. Esse índice é eficaz porque permite diversas desagregações, como nacionais, urbanas, rurais, étnicas e em nível domiciliar. Nota-se, na análise do cenário internacional, progressos significativos na redução da pobreza multidimensional em vários países, refletindo a natureza dinâmica do fenômeno e a eficácia de diferentes políticas públicas. Países como a Armênia, o Vietnã e o Butão, que tiveram ao longo do tempo uma redução significativa na proporção de pobres, demonstram a utilidade do IPM na captura dos impactos imediatos da implementação de políticas públicas, como a instalação de novos sistemas de água ou o aumento da frequência escolar. No caso do uso exclusivo de medidas estritas de renda, por outro lado, seria necessário aguardar anos até que o aumento na escolaridade pudesse conduzir ao aumento da renda dos futuros trabalhadores e trabalhadoras.

Apesar dos avanços, é importante notar que a redução do IPM não é uniforme em todos os países. Nos últimos anos, particularmente durante períodos desafiadores, como o da pandemia de COVID-19, a pobreza cresceu, em todas as suas formas e na maioria dos países. Essa variabilidade sublinha a natureza complexa e multifacetada da realidade social e reforça a necessidade de estratégias públicas contínuas, bem formuladas e implementadas.

A alocação do orçamento para o financiamento de políticas públicas é um tema de grande relevância para o enfrentamento da pobreza. As decisões orçamentárias devem considerar não apenas políticas de assistência social específicas, mas também políticas integradas e multissetoriais. O caso da Costa Rica é exemplar no aspecto do financiamento. Antes da implementação do IPM, o país apresentava uma distribuição orçamentária regional desproporcional, com as regiões com menores níveis de privação recebendo os maiores investimentos. Diante desse cenário, foi emitido um decreto presidencial estabelecendo que o IPM passaria a orientar as futuras alocações orçamentárias. Entre 2012 e 2015, os níveis de pobreza multidimensional mantiveram-se estáveis; porém, com a realocação orçamentária, observou-se uma redução significativa na pobreza. A estratégia de os países empregarem o IPM na alocação de seus recursos públicos permite uma identificação mais evidente das privações a serem reduzidas e, consequentemente, uma alocação direcionada e efetiva.

Outra aplicação possível é a segmentação dos dados, por regiões, grupos sociais ou domicílios. Um grande grupo social geralmente negligenciado é o das crianças. A maioria dos IPMs oficiais permite a desagregação dos dados por faixa etária. Para a quase totalidade dos países é possível notar que as crianças são significativamente mais pobres que os adultos, e não existe nenhum país onde os adultos sejam mais pobres que as crianças. Portanto, há uma grande prioridade em trabalhar a pobreza infantil. Isso ocorre tanto no âmbito doméstico quanto em relação aos IPMs customizados para a compreender as condições de vida das crianças. Os IPMs infantis[3] (child MPIs) possuem indicadores e variáveis específicos para captar privações ao longo de todo o ciclo da infância.

O exemplo do México também é ilustrativo. Quando o governo federal lançou o IPM, ele foi imediatamente desagregado por idades, grupos raciais e étnicos. A pobreza e a pobreza extrema entre os indígenas eram muito mais elevadas do que a medida de pobreza multidimensional para todo o país. Essa desagregação, portanto, tornou as desigualdades mais visíveis.

Por fornecer muitos dados sobre as privações conjuntas enfrentadas pelas pessoas, o IPM pode também aprimorar outra área da política pública: a coordenação de ações intersetoriais. Ao permitir uma compreensão mais específica sobre a contribuição de cada indicador e dimensão para os resultados de pobreza, o IPM se torna um verdadeiro guia para ações de maior qualidade. Na Nigéria, a plataforma digital do mapa da pobreza[4] mostra com precisão o que precisa ser feito e quais são as prioridades em diferentes partes do país. Assim, a lição do mapa nigeriano é que,

---

3 A Unicef, com base na metodologia do IPM infantil, realizou o estudo Pobreza Multidimensional na Infância e Adolescência no Brasil. Além de mapear as múltiplas dimensões da pobreza – alimentação, renda, educação, moradia, água, saneamento e informação –, o estudo categoriza as privações em intermediária (acesso ao direito de maneira limitada ou com má qualidade) e extrema (sem nenhum acesso ao direito), de acordo com critérios como faixa etária, dados disponíveis e legislação do País. Há também análises por estado e cor/raça (Unicef, 2023).

4 Fonte: www.nigeriapovertymap.com

na medida em que as intensidades e privações variam, as prioridades e as políticas públicas também devem variar.

Outro exemplo inspirador é o da Colômbia. O Índice oficial possuía 15 indicadores em 5 dimensões e o governo estabeleceu uma meta anual para cada indicador, desde o lançamento em 2011. A proposta inicial de reduzir de 29% em 2011 para 22,5% em 2014 foi alcançada e superada. O governo estabeleceu uma mesa de coordenação interministerial, presidida pelo próprio presidente, focada na pobreza monetária e multidimensional, bem como na desigualdade. Participavam da estrutura de governança o escritório de estatísticas e todos os ministros. Apesar da competição natural entre as pastas, o objetivo era compartilhar a ideia de que a redução da pobreza seria um esforço de equipe. Cada área era responsável pelos próprios indicadores, mas os ministérios precisavam trabalhar juntos. Assim, a redução da pobreza era uma vitória coletiva. A cada ano, analisavam os indicadores que estavam em vermelho, ou seja, aqueles que não apresentavam evolução, e, então, alertas eram estabelecidos. Observar os indicadores atrasados e tentar aliviar os gargalos eram formas de acelerar continuamente a redução da pobreza. Em síntese, o IPM emerge como uma ferramenta importante no aprimoramento de políticas públicas, evidenciado por experiências como as da Nigéria e da Colômbia. Assim, o IPM não apenas fornece um panorama detalhado das facetas da pobreza, mas também guia a implementação de políticas públicas mais eficazes e direcionadas.

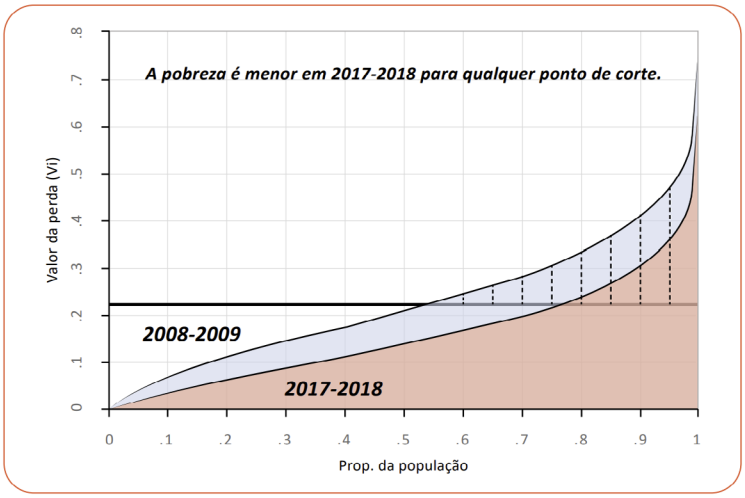
No Brasil, desde 2020, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) tem produzido índices multidimensionais para mensurar a qualidade de vida e da pobreza no Brasil. Esse trabalho tem sido desenvolvido em diálogo com especialistas do campo, com base na bibliografia disponível e no uso de bases de dados públicas. Segundo o IBGE (2023), são três as principais motivações para a construção de índices multidimensionais no Brasil: i) complementar a abordagem de renda; ii) construir um arcabouço comum e padronizado de índices; e iii) alimentar as estatísticas para o acompanhamento da meta 1.2 dos ODS5. Dentre os principais índices propostos estão o Índice de Perda de Qualidade de Vida (IPQV) e o Índice de Desempenho Socioeconômico (IDS), publicados anualmente na série "Estudos e Pesquisas: Evolução dos Indicadores de Qualidade de Vida no Brasil", com base na Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF). São divulgados ainda três índices de pobreza e vulnerabilidade multidimensionais: o Índice de Pobreza Multidimensional Não Monetário (IPM-NM), o Índice de Vulnerabilidade Multidimensional Não Monetário (IVM-NM) e o Índice de Pobreza Multidimensional com Componente Relativo (IPM-CR). A proposta deste último é introduzir a noção de que a pobreza pode não ser um fenômeno dicotômico (sim/não). A medida, portanto, não utiliza linhas de corte para definir a pobreza.

---

5 Segundo a meta 1.2 dos ODS, os países devem buscar "até 2030, reduzir pelo menos à metade a proporção de homens, mulheres e crianças, de todas as idades, que vivem na pobreza, em todas as suas dimensões, de acordo com as definições nacionais". Uma vez consolidado, o Índice reportará, ao escritório de estatísticas das Nações Unidas, sobre avanços no alcance da meta 1.2 dos ODS no país.

Todos esses índices já fazem parte do sistema nacional de estatísticas, portanto, já são considerados oficiais. Apesar desse status, o IBGE os classifica como "Investigações Experimentais", o que significa que ainda há razoável espaço para o aprimoramento por meio do diálogo com especialistas e com a sociedade, bem como para a divulgação e o uso mais sistemático por parte dos governos, universidades e instituições da sociedade civil. Para transitar do IPQV para o IPM, é necessário estabelecer um corte de pobreza, ou seja, um patamar de privações abaixo do qual os indivíduos podem ser classificados como pobres. Essa é uma escolha normativa. A análise do IBGE revela que, para qualquer ponto de corte que possa ser escolhido, a pobreza multidimensional retrocedeu no Brasil entre os anos de 2008-2009 e 2017-2018 (Gráfico 1). Elegendo-se especificamente um corte de 1/3 do total de privações como limiar de pobreza, nota-se que o percentual da população pobre sofreu uma redução, passando de 44% para 22% do total de brasileiros no período analisado.

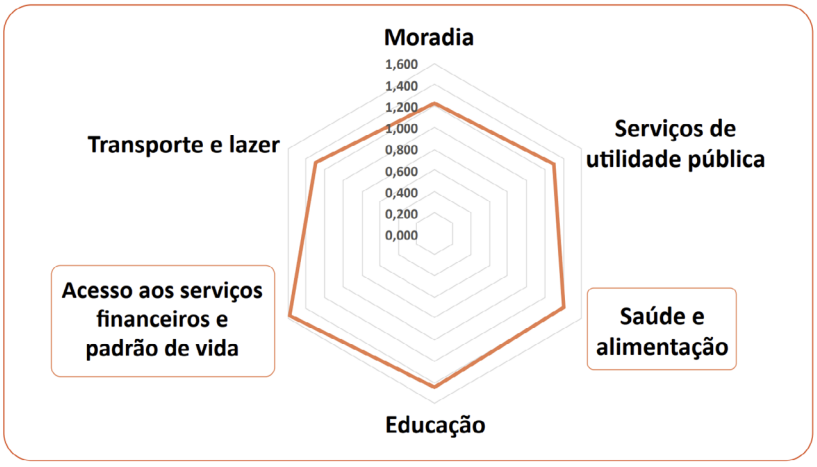
Gráfico 1: Distribuição das perdas de qualidade de vida (POF)



De acordo com a recomendação de instituições internacionais, incluindo a MPPN e a Comissão Europeia para o Desenvolvimento, os países devem reportar as proporções de pessoas pobres e as intensidades de privações em suas estatísticas oficiais de pobreza multidimensional. O índice construído pelo IBGE permite esse aprofundamento. No caso brasileiro, a redução da intensidade da pobreza no período analisado foi de 65,2%.

A análise da intensidade e da configuração das privações, por sua vez, permite identificar a contribuição de cada indicador e de cada dimensão para o resultado do Índice. Apesar de as dimensões educação e acesso a serviços financeiros possuírem efeitos marginais relativamente superiores às demais, as diferenças não são grandes o bastante para que se possa afirmar que a pobreza no país possui uma única característica. O Gráfico 2, a seguir, apresenta os efeitos marginais de cada dimensão para a pobreza multidimensional no país no período de 2017-2018.

Gráfico 2: Efeitos marginais por Índices de Pobreza Multidimensional não Monetários, segundo as dimensões, Brasil 2017-2018



O trabalho desenvolvido pelo IBGE tem chamado a atenção de outros países, sobretudo pela capacidade de incorporar um leque variado de indicadores e dimensões. A POF, entretanto, possui limites metodológicos que devem ser observados: por ser uma pesquisa amostral, não permite o cálculo dos índices para domínios de estimação menores, como municípios. O intervalo entre pesquisas também é considerado largo e intermitente. A próxima edição está prevista para ser realizada no período de 2024-2025, sete anos após a última edição, enquanto o intervalo entre as pesquisas anteriores foi de nove anos. O IBGE está empenhado em garantir a manutenção dos indicadores com o intuito de assegurar a comparabilidade e tem proposto a adoção das POFs contínuas, o que permitiria um acompanhamento mais rotineiro das alterações nas condições gerais de vida da população brasileira.

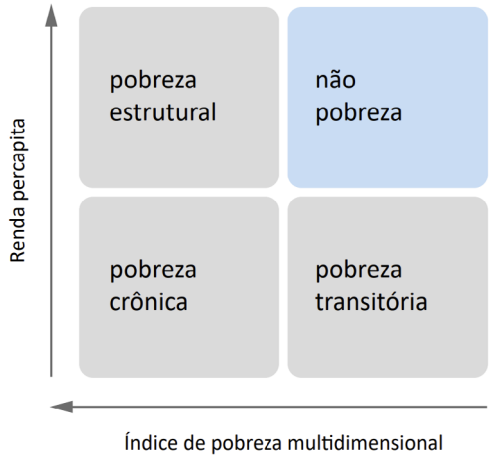
Diante dos obstáculos e desafios observados para a construção do IPM via POF, cabe analisar a possibilidade de utilização de outras fontes de dados. Como o índice exige que os indicadores sejam todos referentes, simultaneamente, à mesma unidade de análise, além da POF, surgem ainda três outras possibilidades de fontes de dados: o Cadastro Único; a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua); e o Censo Demográfico.

O Cadastro Único é um sistema do governo brasileiro que identifica e caracteriza as famílias de baixa renda no país para inclusão em mais de 40 programas e políticas públicas. Como o acesso ao benefício de transferência de renda do Programa Bolsa Família está condicionado à manutenção dos dados familiares atualizados, essa é uma base de informações que apresenta mudanças de padrão de vida das famílias com regularidade. Outra vantagem da utilização do Cadastro para o cálculo da pobreza multidimensional é seu nível de desagregação. É possível construir mapas de privação nos níveis municipais e, até mesmo, nos níveis de bairros e territórios atendidos pelos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS).

Por outro lado, apesar da diversidade de informações apresentadas, essas podem não ser suficientes para avaliar adequadamente todas as dimensões. Por exemplo, as condições socioeconômicas das famílias podem mudar ao longo do tempo, escapando à capacidade de atualização, o que pode levar a uma subestimação ou superestimação da pobreza monetária, dependendo das mudanças observadas. Outros desafios para a implementação de um índice de pobreza multidimensional utilizando apenas dados do Cadastro Único são o acesso das famílias a serviços de saúde, educação e outros serviços básicos. Apesar da base de dados do Cadastro Único apresentar uma alta taxa de cobertura, ela não alcança o público-alvo potencial em sua totalidade, havendo uma grande variação da taxa de cobertura entre municípios. Sendo assim, para um índice de pobreza multidimensional mais abrangente, atualizável e preciso, seria necessário aprimorar o Cadastro Único ou combiná-lo com outras fontes de informações e registros administrativos.

A Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social do Governo de Minas Gerais tem desenvolvido o próprio IPM com base no Cadastro Único. O Estado tem buscado novas ferramentas para compreender o cenário e apoiar os pequenos municípios na construção de estratégias integradas de enfrentamento da pobreza. O IPM adotado em Minas Gerais desde 2023 possui 14 indicadores distribuídos em quatro dimensões: educação, saneamento básico, padrão de vida domiciliar e trabalho e renda. A distribuição de pesos é uniforme entre os indicadores, e são consideradas pobres as famílias que possuem acúmulo de privações acima da média estadual. Pelo cruzamento dos dados de renda e de privações, as famílias são classificadas em quatro categorias: pobreza crônica; estrutural; transitória; e não pobreza. A Secretaria de Desenvolvimento Social tem utilizado o índice para melhor compreender as privações e a desigualdade e para selecionar municípios a serem priorizados na implementação de políticas públicas estratégicas. No interior dos territórios priorizados, é possível ainda focalizar famílias em maior grau de pobreza e vulnerabilidade.

Figura 2: Índice de Pobreza Multidimensional de Minas Gerais



Outra fonte de dados possível para a construção do IPM é a PNAD Contínua. Essa é uma pesquisa realizada pelo IBGE que fornece informações atualizadas sobre as características socioeconômicas da população brasileira, cujas principais dimensões são: trabalho, renda, habitação, educação e acesso a tecnologias de informação e comunicação. A pesquisa é realizada trimestralmente e oferece um nível de desagregação que inclui informações para o Brasil, grandes regiões, unidades da federação, regiões metropolitanas e municípios das capitais. Esse atributo permite uma análise detalhada e atualizada das características socioeconômicas da população em diferentes níveis geográficos. Apesar de ser mais frequente que a POF, a quantidade de indicadores é inferior e as possibilidades de desagregação são igualmente limitadas.

As pesquisas amostrais, portanto, podem servir como guias para a ação pública em nível nacional e estadual, mas são insuficientes para a compreensão da pobreza no microcosmo dos pequenos municípios ou dos bairros e favelas mais vulneráveis das grandes cidades. O Censo Demográfico, diferentemente das pesquisas amostrais, busca cobrir todos os domicílios em todo o território nacional. As dimensões contempladas pelo Censo são: trabalho, renda, habitação, educação, acesso à tecnologia e mortalidade. O quadro a seguir permite comparar as especificidades e dimensões que podem ser constituídas com base nos questionários das principais pesquisas nacionais e do Cadastro Único.

Quadro 1: PNAD Contínua, POF, Censo, Cadastro Único e suas dimensões

Pnad Contínua	POF	Censo Demográfico	CadÚnico
• Trabalho • Renda • Habitação • Educação • TIC	• Renda • Moradia • Serviços de utilidade pública • Saúde • Educação • Acesso aos serviços financeiros e padrão de vida • Alimentação • Transporte • Lazer e viagem	• Trabalho • Renda • Habitação • Educação • Acesso à internet • Mortalidade	• Educação • Saneamento básico • Padrão de vida • Domicílio • Trabalho • Renda

O Censo Demográfico permite a desagregação de informações para o nível municipal e inframunicipal (setores censitários) e cobre toda a população do país. A base de dados do Censo é uma das principais fontes de alimentação da plataforma Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil[6], que permite a realização de consultas personalizadas a centenas de indicadores municipais para um período que tem início em 1991 e se estende até o presente. Apesar de suas vantagens, o Censo é uma pesquisa de alto custo realizada, em regra, a cada decênio. Devido a restrições orçamentárias e à pandemia de Covid-19, a coleta de dados não aconteceu, como estava prevista, nos anos de 2020 e 2021. Após a conclusão do Censo, leva-se ainda cerca de dois anos para a consolidação e validação dos dados e disponibilização das informações à sociedade.

A análise sintética das principais fontes de dados públicos no Brasil aponta para diferentes possibilidades e caminhos de construção ou consolidação do IPM. Cabe notar que as pesquisas analisadas foram criadas com propósitos específicos e revelam, cada uma à sua maneira, desafios do desenvolvimento humano da sociedade brasileira. Os critérios que podem guiar a seleção da fonte para a definição do índice partem da temporalidade, cobertura, nível de desagregação e diversidade de indicadores e dimensões. A definição da fonte de dados precede, mas não supera em importância outras decisões, como a configuração dos pesos, indicadores, dimensões e cortes de privações e de pobreza.

Essas escolhas não são triviais e nem restritas ao campo científico e metodológico. Para que o IPM possa se tornar uma ferramenta para a formulação, o monitoramento e a avaliação de políticas públicas é importante considerar os debates técnicos e políticos. Os atores interessados, independentemente da filiação institucional ou do grau de experiência com a temática, podem conhecer tanto os aspectos elementares de construção do IPM, quanto os desafios para implementação no contexto brasileiro. Ao mesmo tempo, os exemplos e boas práticas, nacionais e internacionais, servem de inspiração para que o enfrentamento da pobreza possa ser aprimorado por meio da implementação de ferramentas que permitam uma análise mais aprofundada das privações e vulnerabilidades experienciadas pelas famílias e comunidades brasileiras.

O lema da Agenda 2030 das Nações Unidas, "não deixar ninguém para trás", reflete o compromisso internacional com a inclusão e a equidade. Nesse contexto, o IPM, promovido globalmente pelo PNUD, se destaca como uma ferramenta inovadora que transcende a compreensão tradicional da pobreza para abarcar as várias dimensões do bem-estar humano. Ao adotar uma abordagem holística, o IPM torna-se uma ferramenta importante para garantir que os esforços de desenvolvimento

6 Plataforma de disponibilização de informações estatísticas sobre o Desenvolvimento Humano e Sustentável, composta por mais de 180 indicadores de variáveis socioeconômicas, que apoiam a análise do IDHM. O Atlas foi criado com a finalidade de apresentar o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) e é resultado de uma parceria entre o PNUD, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e a Fundação João Pinheiro (FJP).

abarquem uma quantidade e diversidade de dimensões que alcancem as diferentes camadas da sociedade. Uma forma simples e eficaz de mobilização é por meio da publicidade dos dados.

Para a consolidação do IPM Brasil, portanto, é primordial avaliar os limites e potenciais das diversas fontes de dados. À medida que as questões metodológicas sejam bem avaliadas e os elementos principais das pesquisas, como tempo, abrangência e diversidade de informações, estejam adequadamente alinhados, as demais escolhas técnicas e políticas passam a acontecer dentro de um quadro de referência objetivo e bem delimitado. Ao final, o propósito é fazer com que o IPM se torne uma ferramenta para que distintas organizações e governos, nos três níveis da federação, possam atuar de forma coordenada, eficaz e efetiva no enfrentamento da pobreza e na promoção de um desenvolvimento ainda mais sustentável e inclusivo.

BIBLIOGRAFIA

ALKIRE, S. et al. Multidimensional Poverty: Measurement and Analysis. Oxford: Oxford University Press, 2015.

ATKINSON, A. Measuring Poverty Around the World. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2019.

IBGE. Síntese dos Indicadores Sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira. 53. ed. Brasília: IBGE, 2023.

MDS. CadÚnico. Cecad 2.0, 2023. Disponivel em: <https://cecad.cidadania.gov.br/painel03.php#>. Acesso em: 28 fevereiro 2024.

MPPN. Multidimensional Poverty Peer Network. MPPN, 2013. Disponivel em: <https://www.mppn.org/>. Acesso em: 10 fevereiro 2024.

NARAYAN, D. et al. Voices of the Poor: Can Anyone Hear Us? Washington, D.C.: Oxford University Press, 2000.

NATIONAL BEUREAU OF STATISTICS. National Beureau of Statistics. Nigeria Multidimensional Poverty Index (2022), 2022. Disponivel em: <https://nigerianstat.gov.ng/>. Acesso em: 12 Fevereiro 2023.

OPHI. How to Apply the Alkire-Foster Mehod. Oxford Poverty and Human Development Initiative, 2020. Disponivel em: <https://ophi.org.uk/research/multidimensional-poverty/how-to-apply-alkire-foster/>. Acesso em: 06 janeiro 2024.

OPHI. Global Multidimensional Poverty Index 2023. 13. ed. Oxford: Undp, 2023.

SANTOS, J. M. The Battle Against Poverty. Oxford: Oxford University Press, 2023.

04 A POBREZA INFANTIL MULTIDIMENSIONAL NO BRASIL – 2016-2022

Fundo das Nações Unidas para a Infância - UNICEF

1. INTRODUÇÃO

A pobreza na infância e na adolescência tem múltiplas dimensões, que vão além da monetária. É o resultado da interrelação de privações e exclusões, além das diferentes vulnerabilidades a que meninas e meninos estão expostos e que impactam seu bem-estar. Considerando tais aspectos, há mais de 15 anos o UNICEF tem promovido, globalmente, estudos que exploram a complexidade das privações de direitos, sob a alcunha de pobreza infantil multidimensional. Incentivados e apoiados pelo UNICEF, mais de 100 nações já publicaram estudos sobre o tema.

No Brasil, o primeiro estudo foi publicado pelo UNICEF em 2018 com dados de 2005 a 2015[1]. A pesquisa foi atualizada, utilizando dados até 2019 para sete dimensões, avançando até 2021 para Educação, Renda e Alimentação (UNICEF, 2023a). Assim que os dados de 2022 foram disponibilizados, a mesma metodologia foi aplicada (UNICEF, 2023b). Em todos esses estudos foram analisados o acesso de crianças e adolescentes a seis direitos básicos: renda, educação, informação, água, saneamento e moradia[2].

A depender do ano e da disponibilidade de dados, também foi incluída a dimensão de proteção contra o trabalho infantil. Adicionalmente, nas três pesquisas, incluiu-se também a dimensão de alimentação, com uso de outras fontes[3] e a construção de modelos e estimativas específicas que permitiram analisar essa privação, ainda que não compondo o indicador central de pobreza infantil multidimensional[4].

---

1 A primeira versão do estudo utilizou dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD).

2 As duas últimas versões do estudo basearam-se nos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNADC).

3 No primeiro estudo, fez-se uso de suplemento da PNAD de 2013, sem qualquer estimativa ou extrapolação para os demais anos da PNAD. Nos dois estudos de 2023, utilizou-se a Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) associada à PNAD, para estabelecer uma linha de pobreza de renda derivada das necessidades mínimas das crianças e do custo mínimo dos alimentos para suprir tais necessidades. As estimativas foram feitas para cada região geográfica, distinguindo-se áreas urbanas e rurais.

4 Por motivos de espaço, os dados relacionados a dimensão não serão apresentados neste artigo.

Tanto no Brasil, quanto globalmente, além do evidente objetivo de contribuir para a priorização, o desenho, o monitoramento e a avaliação de políticas voltadas à eliminação da pobreza entre crianças e adolescentes, tais estudos almejam destacar que os direitos das crianças necessitam de um olhar específico. Reflexo de marcos normativos internacionais e nacionais, esses estudos enfatizam que o enfoque de direitos para a infância demanda, necessariamente, uma perspectiva integral. A tradução da doutrina da proteção integral da infância para o viés mais negativo da violação dos direitos, portanto, exige uma visão multidimensional. Uma das formas que o debate acadêmico e das políticas públicas concretizou tal visão se deu por meio do conceito de pobreza infantil multidimensional.

Em síntese, o ponto de partida deste debate é que a pobreza infantil é diferente da pobreza dos adultos, pois crianças têm necessidades nutricionais, educacionais, de saúde, entre outras, que estão associadas ao seu desenvolvimento. Tal característica demanda perspectivas próprias, o que também deve se traduzir em medidas e metodologias específicas. Isso não quer dizer que, obrigatoriamente, seja preciso aplicar apenas uma metodologia, ou que arcabouços rígidos devam se aplicar aos países ou a todos aqueles interessados em pesquisar a situação da infância. Contudo, nessas quase duas décadas de desenvolvimento desses estudos, algumas linhas metodológicas gerais têm sido destacadas pelo UNICEF nesta área:

- Que se utilizem estimativas da pobreza infantil ao nível individual, e não apenas ao nível do domicílio, principalmente porque nem sempre o bem-estar das crianças converge com aquele do domicílio[5];
- Que se elaborem estimativas de pobreza infantil baseadas nos direitos constitutivos da pobreza multidimensional[6], tendo em mente as limitações dos dados, mas considerando o espectro mais amplo possível de direitos nessas estimativas.
- Que não se diferenciem ou ponderem de modo diferente os direitos das crianças, pois cada um deles é importante, e os direitos não são divisíveis, em especial se se tem em mente a doutrina da proteção integral das crianças e adolescentes.
- E que, além da prevalência, os estudos busquem estimativas de intensidade, profundidade e gravidade da pobreza (UNICEF, 2020).

5 Embora a desagregação da pobreza domiciliar forneça informações importantes sobre a situação das crianças (especialmente no que diz respeito à satisfação do direito a um padrão mínimo de vida, no caso da pobreza monetária), não é suficiente para entender plenamente a experiência das crianças que vivem na pobreza. Essa desagregação pode deixar de contabilizar e tornar invisíveis certos grupos de crianças que estão privadas de recursos materiais, mas que não vivem em lares considerados monetariamente pobres.

6 "Direitos constitutivos da pobreza infantil" referem-se aos direitos fundamentais cuja ausência ou violação define diretamente a experiência de pobreza multidimensional infantil.

Tendo esses princípios em mente, o objetivo deste artigo é apresentar os delineamentos metodológicos e os principais resultados dos estudos sobre pobreza infantil multidimensional já realizados no Brasil nos últimos seis anos. Ênfase será dada aos últimos dados calculados, tanto pela óbvia maior atualidade, quanto pela importância, já que foi a primeira avaliação, pós-Covid-19, da situação ampla das crianças no Brasil sob essa perspectiva. Ao final, além das conclusões sobre os resultados obtidos, abordam-se os principais usos atuais e possíveis dessas informações, em diálogo com outras iniciativas de índices multidimensionais no Brasil.

2. METODOLOGIA

Os três estudos já citados neste artigo basearam-se nos princípios mencionados. Para tanto, estabeleceram-se estimativas de pobreza multidimensional para cada criança, incluindo, evidentemente, dimensões do domicílio que se relacionam diretamente ao bem-estar infantil, como acesso à água, moradia e saneamento, além de buscar estimativas individuais a partir de variáveis domiciliares, como nos casos da renda domiciliar per capita e da pobreza alimentar. Também houve um esforço pela inclusão de dimensões eminentemente individuais, como educação, informação e, quando incluída, proteção contra o trabalho infantil (2018; 2023a). Contudo, em outros estudos internacionais e igualmente baseados nos direitos constitutivos da pobreza, há tentativas de inclusão de: i) direito à saúde (incluindo a saúde reprodutiva de adolescentes e, particularmente, a dignidade menstrual de meninas), à vestimenta, do direito ao brincar e outros elementos mais específicos relacionados à moradia, como o aquecimento em contextos em que isso é essencial.

Nos estudos brasileiros em foco neste artigo, para identificar privações em cada dimensão, o primeiro passo foi estabelecer um perfil de privação para cada dimensão e para cada criança, a partir de indicadores selecionados, em que cada uma delas é identificada como privada ou não privada em cada dimensão/indicador, com base em um corte de privação. Além disso, buscou-se uma medida de intensidade em cada dimensão, também de acordo com os princípios metodológicos mencionados (UNICEF, 2020). Para tanto, foi feita uma análise de cada uma das dimensões selecionadas, categorizando o que seria uma privação intermediária – em que há acesso ao direito de maneira limitada ou com má qualidade – e uma privação extrema – quando não há acesso ao direito de forma alguma (Tabela 1)[7].

7 Embora, em essência, as dimensões, critérios para sua inclusão e variáveis utilizadas sejam muito próximas nos três estudos, há variações. Por motivos de espaço, foram expostos apenas os critérios do último estudo (UNICEF, 2023b).

Tabela 1: Dimensões da pobreza infantil multidimensional

DIMENSÃO	SEM PRIVAÇÃO	PRIVAÇÃO INTERMEDIÁRIA	PRIVAÇÃO EXTREMA
EDUCAÇÃO[1 e 2]	Criança/adolescente em idade escolar (4-17) que frequenta escola sem atraso e sabe ler e escrever a partir dos 7 anos de idade.	Criança/adolescente 9-17 anos que frequenta escola, mas com atraso.	Criança/adolescente 4-17 anos que não frequenta um estabelecimento educacional.
		Criança maior de 7 anos analfabeta que frequenta um estabelecimento educacional.	Criança maior de 7 anos analfabeta que não frequenta um estabelecimento educacional.
INFORMAÇÃO[1]	Criança/adolescente de 9-17 anos que acessou a internet no último ano.	Criança/adolescente de 9-17 anos que não teve acesso à internet no último ano em casa, mas tinha uma televisão em casa.	Criança/adolescente de 9-17 anos que não teve acesso à internet no último ano em casa, nem tinha uma televisão em casa.
MORADIA[1]	Criança/adolescente de 0-17 anos em casa com três ou menos pessoas por dormitório, com tetos e paredes de material adequado.	Criança/adolescente de 0-17 anos em casa com até quatro pessoas por dormitório, com paredes e teto de material inadequado (ex.: madeira aproveitada).	Criança/adolescente de 0-17 em casa com mais de quatro pessoas por dormitório, ou com paredes e teto de material inadequado (ex.: madeira aproveitada).
ÁGUA[1]	Criança/adolescente de 0-17 anos em casa servida por água dentro da casa, procedente de fonte segura.	Criança/adolescente de 0-17 anos em casa servida por água canalizada somente no terreno/área externa à propriedade.	Criança/adolescente de 0-17 anos em casa que não receba água canalizada.
SANEAMENTO[1]	Criança/adolescente de 0-17 anos em casa com banheiro de uso exclusivo e fossa séptica ou descarga na rede coletora ou pluvial.	Criança/adolescente de 0-17 anos em casa com banheiro compartilhado com pessoas de fora do domicílio ou com fossa rudimentar.	Criança/adolescente de 0-17 anos em casa sem banheiro ou com vala a céu aberto.

DIMENSÃO	SEM PRIVAÇÃO	PRIVAÇÃO INTERMEDIÁRIA	PRIVAÇÃO EXTREMA
RENDA[1 e 2]	Criança/adolescente de 0-17 anos em casa na qual a renda familiar se encontra acima da linha de pobreza monetária.[8]	Criança/adolescente de 0-17 anos em casa na qual a renda familiar se encontra abaixo da linha de pobreza monetária.	Criança/adolescente de 0-17 anos em casa na qual a renda familiar se encontra abaixo da linha de pobreza monetária extrema[9].

Fonte: 1. PNAC 1ª Entrevista, 2016, 17, 18, 19 e 22.

2. PNAC 5ª Entrevista, 2016, 17, 18, 19, 20, 21 e 22.

Tal como ocorrido em outras avaliações sobre o tema, a seleção das variáveis para as dimensões é fortemente determinada pela fonte de dados. Nem todas as dimensões que se pretende avaliar são analisadas pela PNADC, como é o caso da Saúde. Ao final, a pesquisa mais recente (2023b) contém dados muito próximos daqueles da penúltima pesquisa (UNICEF, 2023a), com exceção da dimensão de Trabalho Infantil, ausente neste último, e das estimativas de pobreza alimentar, que se basearam em adaptações da metodologia utilizada previamente.

Sempre que possível, os resultados serão mostrados para todos os grupos etários: (i) para todas as crianças e adolescentes (considerando como não privadas as que estão fora da faixa de uma privação específica); e (ii) para aqueles com idade entre 9 e 17 anos, faixa para a qual todas as dimensões são aplicáveis.

3. RESULTADOS

Os últimos resultados publicados para o Brasil mostram que a pobreza multidimensional na infância e na adolescência variou entre 60% e 64% entre 2016 e 2022. Tal percentual corresponde a cerca de 31,9 milhões de crianças, do total de 52,8 milhões em 2022. Os resultados mostram que, apesar da pandemia, a tendência continuou sendo de redução das privações ao longo dos últimos anos, ainda que de forma lenta e heterogênea, impulsionada principalmente pelas dimensões de Informação e de Renda.

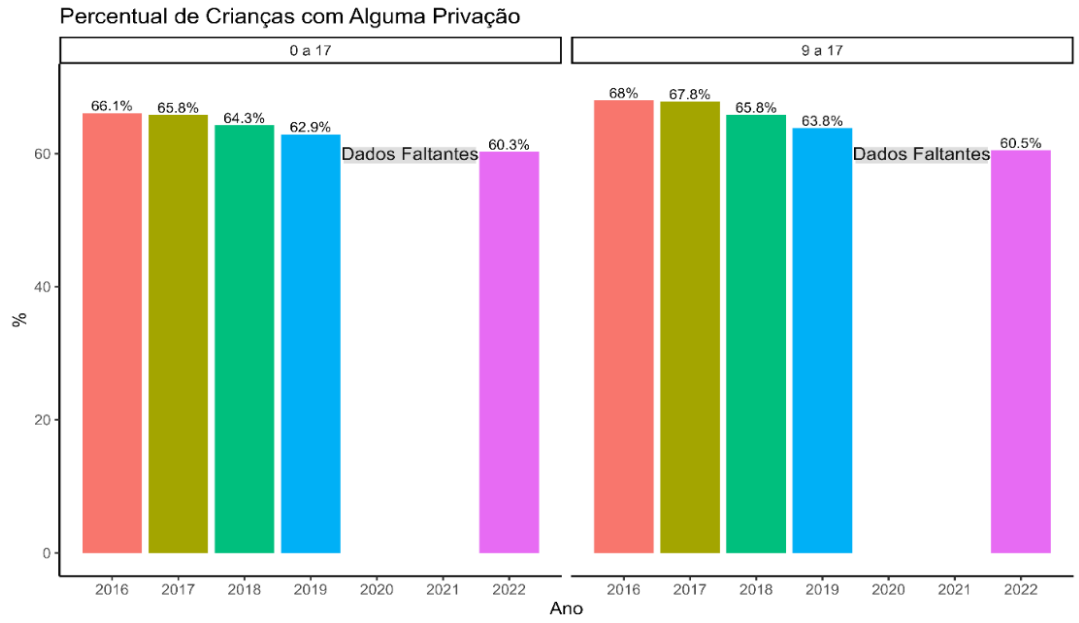
O Gráfico 1 mostra exatamente o percentual geral de pobreza infantil multidimensional para os grupos de 0 a 17 anos e de 9 a 17 anos de idade com alguma privação. Até 2019, havia quase 63% do universo de crianças e adolescentes com alguma privação.

8 R$ 541 mensais por pessoa em áreas urbanas e R$ 386 em áreas rurais, *com base nos* custos médios de 2022.

9 R$ 220 mensais por pessoa em áreas urbanas e R$ 180 em áreas rurais. *com base nos* custos *médios de 2022.*

No ano de 2022, no entanto, esses percentuais caem e convergem para um valor em torno de 60%.

Gráfico 1: Percentual de crianças e adolescentes com alguma privação, Brasil, 2016 a 2022.



Fonte: Elaboração própria com base na PNADC Anual 1ª Entrevista (UNICEF, 2023b).

Quando se observa a interseção entre pobreza monetária e não monetária (Tabela 2), percebe-se que, em 2022, das 46,8% de crianças com alguma privação não monetária, quase 50% sofriam de pobreza monetária. Por outro lado, dos 36% de crianças pobres em termos monetários, cerca de dois terços sofriam alguma privação não monetária.

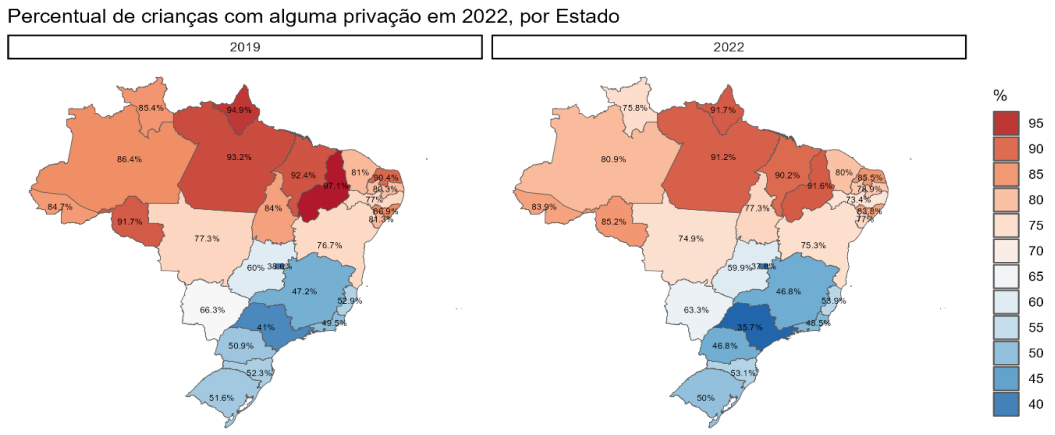
Tabela 2: Crianças e adolescentes em privação não monetária e abaixo da linha da pobreza monetária – 2019 e 2022

	Pobreza Monetária	Pobreza Não Monetária			
		Não privado	Privado	Privado ao Extremo	Total
2019	Não Pobre	37.1%	18.9%	4.6%	60.6%
	Pobre	10.0%	11.3%	5.4%	26.7%
	Extremamente Pobre	2.8%	5.5%	4.4%	12.6%
	Total	49.9%	35.7%	14.4%	100%
2022	Não Pobre	39.7%	20.0%	4.3%	64.0%
	Pobre	10.8%	10.6%	5.0%	26.4%
	Extremamente Pobre	2.7%	4.0%	2.9%	9.6%
	Total	53.2%	34.6%	12.2%	100%

3.1 DESIGUALDADES REGIONAIS

Os mapas 1 e 2, mostram o percentual de crianças e adolescentes sofrendo qualquer privação por Unidade da Federação em 2022, último ano com informações disponíveis para todos os indicadores.

Mapa 1 e 2: Percentual de crianças com alguma privação em 2019 e 2022, por Unidades da Federação



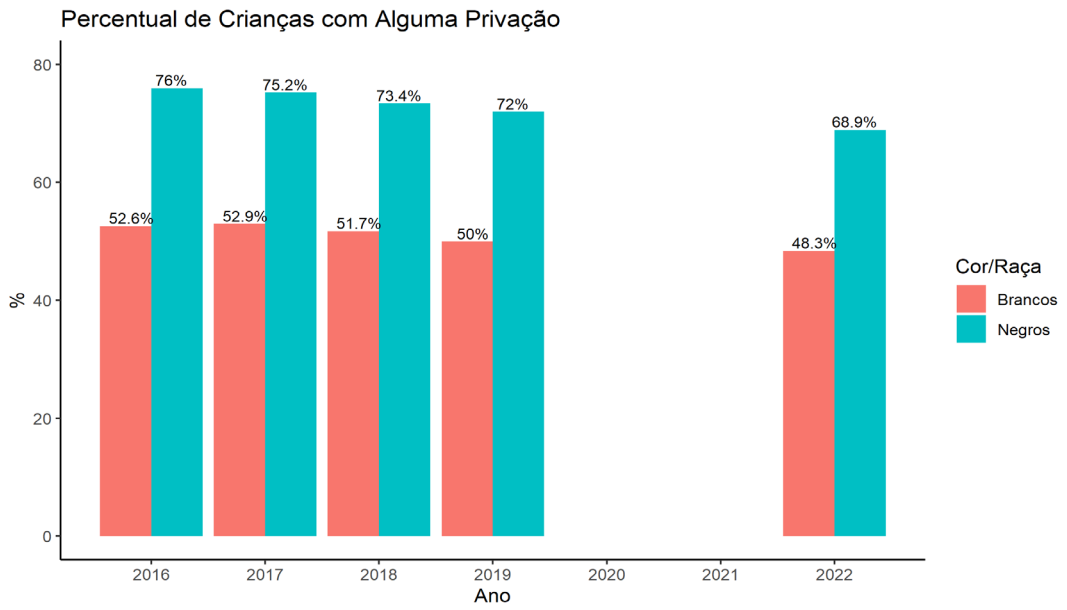
Fonte: Elaboração própria com base na PNADC Anual - 1ª Entrevista (UNICEF, 2023b).

Como se vê, há uma grande diferença regional, pois, mesmo em 2022, quatro dos 27 estados apresentavam mais de 90% de crianças e adolescentes em privação de direitos, todos nas regiões Norte (Pará e Amapá) e Nordeste (Maranhão e Piauí). Por outro lado, apenas nos estados do Sudeste e no Distrito Federal os percentuais de crianças e adolescentes são inferiores a 50%, com destaque para São Paulo e Capital Federal.

3.2 RESULTADOS POR COR/RAÇA

No Gráfico 2, com os resultados por cor/raça, percebe-se uma alta desigualdade racial na pobreza multidimensional, apesar de sua redução ao longo do tempo. Enquanto a diferença entre crianças brancas e negras com alguma privação era de cerca de 22 pontos percentuais em 2019, em 2022 essa diferença foi reduzida para pouco mais de 20 pontos percentuais, o que continua sendo uma diferença considerável.

Gráfico 2: Percentual de crianças com alguma privação por cor/raça e ano, Brasil



Fonte: Elaboração própria com base na PNADC Anual - 1ª Entrevista (UNICEF, 2023b).

3.3 RESULTADOS POR DIMENSÃO

Com base nos percentuais e números absolutos de crianças e adolescentes que sofrem privação de algum direito, verifica-se que, em 2022, as dimensões com maior percentual de crianças em privação são saneamento e renda, seguidas de educação e moradia.

Tabela 3: Percentual e número absoluto de crianças e adolescentes com alguma privação, por ano e dimensão, Brasil

		Educação (4-17)	Informação (9-17)	Moradia (0-17)	Água (0-17)	Saneamento (0-17)	Renda (0-17)
2016	% total	10,4%	16,2%	10,5%	6,7%	41,8%	40,3%
	% faixa etária	13,2%	30,8%				
	Absoluto	5.708.530	8.901.115	5.789.735	3.698.847	22.986.481	22.198.880
2017	% total	9,8%	12,3%	11,1%	7,1%	41,2%	41,0%
	% faixa etária	12,5%	23,6%				
	Absoluto	5.335.200	6.651.763	6.046.377	3.844.670	22.364.751	22.233.233
2018	% total	9,4%	9,3%	10,8%	6,5%	40,8%	39,9%
	% faixa etária	12,1%	18,3%				
	Absoluto	5.071.992	5.019.626	5.831.154	3.512.687	21.971.601	21.483.931

		Educação (4-17)	Informação (9-17)	Moradia (0-17)	Água (0-17)	Saneamento (0-17)	Renda (0-17)
2019	% total	8,7%	7,1%	10,9%	6,4%	39,5%	39,3%
	% faixa etária	11,1%	14,0%				
	Absoluto	4.647.756	3.810.875	5.821.775	3.403.326	21.079.708	21.009.092
2022	% total	8,3%	3,1%	9,4%	5,4%	37,0%	36,0%
	% faixa etária	10,5%	6,1%				
	bsoluto	4.366.023	1.618.507	4.956.680	2.846.286	19.525.214	19.009.445

Fonte: Elaboração própria com base na PNADC Anual - 1ª Entrevista (UNICEF, 2023b).

Embora seja observada uma leve redução, a privação de saneamento permanece sendo a que mais impacta crianças e adolescentes no Brasil. Em 2019, 39,5% das meninas e dos meninos brasileiros não tinham acesso adequado a banheiros e rede de esgoto, percentual que fica em 37% em 2022. Em relação ao acesso à água potável, 5,4% das crianças e dos adolescentes estavam privados desse direito em 2022.

A questão do acesso à moradia adequada também continua a ser um desafio significativo que impacta diretamente a qualidade de vida de crianças e adolescentes. Os dados mais recentes revelam que o problema teve uma pequena redução, afetando 10,9% em 2019 e 9,4% em 2022.

O acesso à internet e à televisão foi um dos indicadores que ajudaram a impulsionar a tendência de redução das privações entre crianças e adolescentes. Em 2019, 14% das meninas e dos meninos de 9 a 17 anos estavam privados do acesso à informação, dado que caiu para 6,1% em 2022 – revelando a melhoria no acesso de meninas e meninos à informação no País.

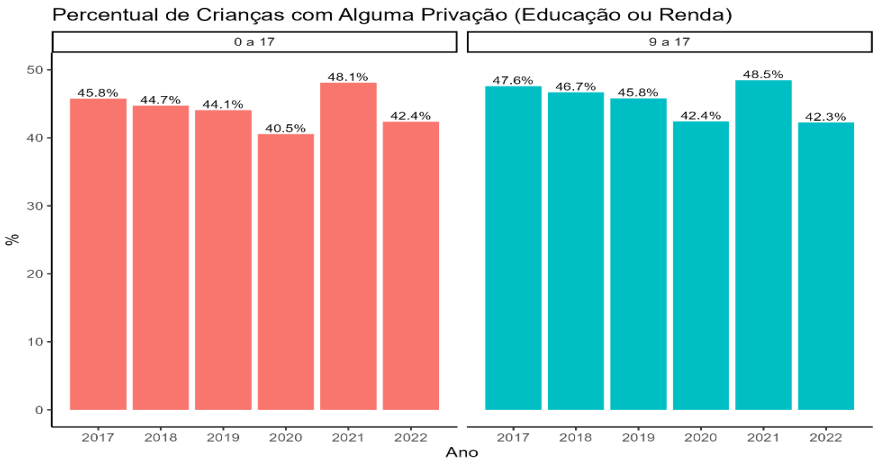
Na seção que se segue, o artigo enfatiza os resultados na dimensão de renda e, sobretudo, de educação, dimensão que apresentou os maiores desafios no período mais recente analisado.

3.4 EDUCAÇÃO E RENDA

Como discutido anteriormente, o período de aplicação da metodologia é significativamente afetado pela falta de disponibilidade de dados para algumas das dimensões. Devido aos desafios impostos pela pandemia, o IBGE não divulgou os resultados da primeira entrevista dos anos 2020 e 2021.

Assim sendo, o Gráfico 3 mostra o percentual de crianças e adolescentes com alguma privação nas dimensões Educação e Renda, cuja disponibilidade de dados segue até 2022 nas edições da quinta entrevista. Apesar da tendência de baixa até 2020, houve um expressivo aumento em 2021, momento em que o número de crianças privadas nessas dimensões foi maior do que em 2017, início desta série histórica.

Gráfico 3: Percentual de Crianças com alguma privação de educação ou renda, Brasil

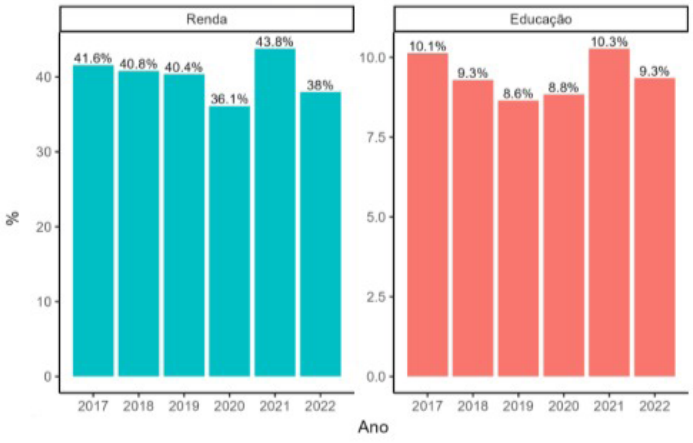


Fonte: Elaboração própria com base na PNADC Anual 5ª Entrevista (UNICEF, 2023b).

Os dados mostram que 2021 foi o ano com o maior percentual de crianças e adolescentes com alguma privação – 48,2% para a faixa de 0 a 17 anos e 48,6% para a faixa de 9 a 17 anos de idade. No entanto, no ano seguinte, esse percentual caiu significativamente, alcançando o nível mais baixo do que o registrado em 2019, porém ainda mais alto do que em 2020.

O Gráfico 4 apresenta o percentual de crianças e adolescentes com alguma privação nas duas dimensões disponíveis – educação e renda. Por meio dele é possível extrair que grande parte das variações é explicada pela dimensão Renda: até 2019, cerca de 40% do total de crianças e adolescentes de 0 a 17 anos sofriam privação de renda. Esse índice caiu para pouco mais de 36% no ano seguinte, cresceu para quase 44%, em 2021, e caiu novamente em 2022 para 38%. No caso da Educação, em 2019, menos de 9% do total de crianças e adolescentes estavam em situação de privação. Esse percentual subiu para 10,3% em 2021 e caiu para 9,3%, em 2022 – percentual ainda maior do que o registrando antes da pandemia.

Gráfico 4: Percentual de crianças e adolescentes com alguma privação, por dimensão



Fonte: Elaboração própria com base na PNADC Anual 5ª Entrevista (UNICEF, 2023b).

Em relação apenas à educação, as privações são de acesso à escola na idade certa e alfabetização. A Tabela 6 expõe a trajetória de parte desta dimensão, entre 2016 e 2022. É possível observar uma leve melhora entre 2016 e 2019, tanto para a privação intermediária quanto para a extrema. Em 2022, há novamente uma redução nos percentuais, especialmente nos de privação intermediária – 1,6 ponto percentual mais baixo que em 2019 –, enquanto a extrema reduz apenas 0,6 ponto percentual no período.

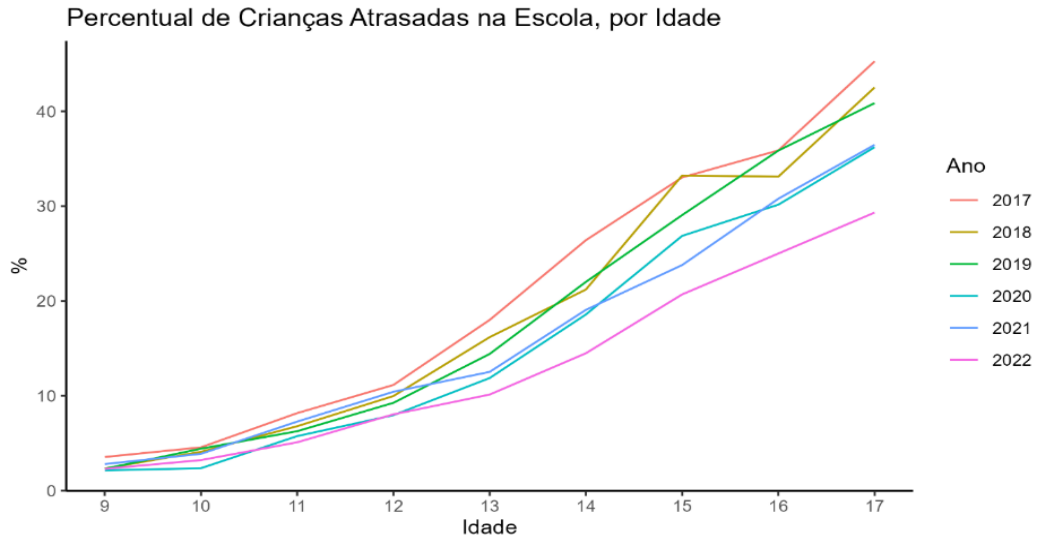
Tabela 4: privação 1: Acesso à escola na idade certa (percentual de crianças – 4 a 17 anos – sem acesso à escola na idade certa)

	Sem Privação	Privação Intermediária	Privação Extrema
2016	89.6%	6.3%	4.1%
2017	89.9%	5.9%	3.9%
2018	90.9%	5.5%	3.6%
2019	91.5%	5.0%	3.5%
2022	93.8%	3.4%	2.9%

Fonte: Elaboração própria com base na PNADC Anual 1ª Entrevista (UNICEF, 2023b).

No Gráfico 5, é possível observar uma redução significativa no indicador de atraso escolar para as crianças de idades maiores no pós-pandemia, principalmente em 2022.

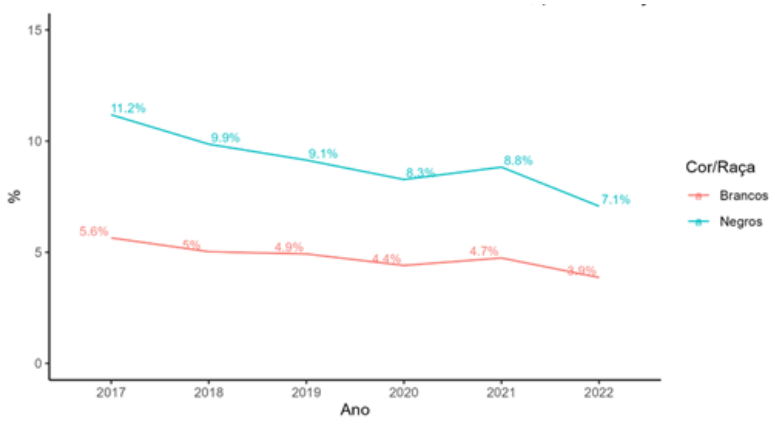
Gráfico 5: Percentual de crianças com atraso escolar, por idades



Fonte: Elaboração própria com base na PNADC Anual - 5ª Entrevista (UNICEF, 2023b).

Outra maneira de observar o atraso escolar é a partir do percentual de crianças entre 7 e 17 anos por cor/raça. O Gráfico 6 mostra uma redução considerável para crianças negras, com o dobro da queda (2 p.p.) em comparação a crianças brancas (1 p.p.).

Gráfico 6: Percentual de crianças (7 a 17 anos) em atraso escolar, cor/raça e ano



Fonte: Elaboração própria com base na PNADC Anual 5ª Entrevista

No que diz respeito a outro importante componente da dimensão de educação, o analfabetismo, houve um aumento sutil no acesso à alfabetização entre 2016 e 2019, com estabilidade na privação extrema. Por outro lado, no intervalo de 2019 a 2022, o cenário apresentou um retrocesso bem acentuado: o percentual de crianças em privação intermediária mostrou aumento de 2,14 p.p., um crescimento considerável, enquanto a privação extrema teve variação mínima, com crescimento de apenas 0,02 p.p..

Tabela 5: privação 2: percentual de crianças de 7 a 17 anos privadas do acesso à alfabetização

	Sem Privação	Privação Intermediária	Privação Extrema
2016	95.77%	3.80%	0.43%
2017	95.87%	3.77%	0.36%
2018	95.54%	4.08%	0.37%
2019	95.94%	3.70%	0.36%
2022	93.78%	5.84%	0.38%

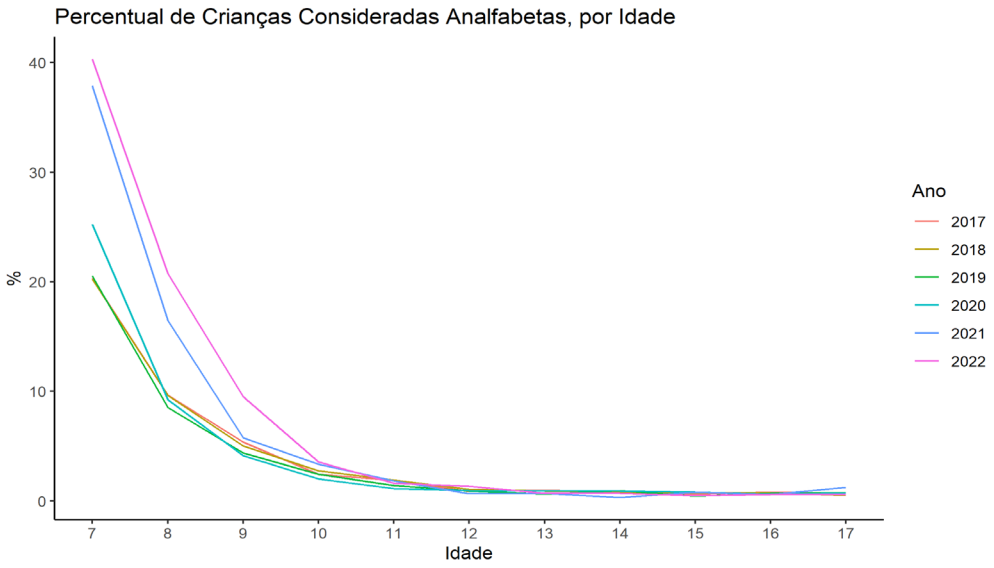
Fonte: Elaboração própria com base na PNADC Anual 1ª Entrevista (UNICEF, 2023b).

Em síntese, apesar da melhora discreta no acesso à alfabetização pré-pandemia, entre 2019 e 2022 houve regressão nesse cenário, com decréscimo no acesso à alfabetização e aumento na privação intermediária. Ao observar o percentual de analfabetismo por idade ao longo dos anos, há um fato preocupante no período pós-pandemia. Até 2019, as taxas de analfabetismo apresentavam estabilidade relativa para todas as idades, com tendência de diminuição gradual à medida que a idade avançava, o que é esperado em uma trajetória educacional típica.

Contudo, a partir de 2020, há ruptura na tendência de melhora até 2019, particularmente para as crianças mais jovens. Para as crianças de sete anos de idade, o analfabetismo saltou de 20,5%, em 2019, para 25,2%, em 2020, e essa ascensão

continuou drasticamente até 2022, quando atingiu 40,3% - uma alta significativa em um curto período, representando quase o dobro do percentual em relação a 2019.

Gráfico 7: Percentual de crianças consideradas analfabetas, por idade



Fonte: Elaboração própria com base na PNADC Anual 5ª Entrevista (UNICEF, 2023b).

Similarmente, crianças de oito anos de idade também sofreram aumento acentuado no analfabetismo após 2020. De uma taxa de 8,5%, em 2019, houve uma elevação para 20,8%, em 2022. Para as crianças de nove anos de idade, nos mesmos anos, a taxa subiu de 4,4% para 9,5%. Embora menos acentuada do que para as de sete anos, essa mudança ainda é significativa para as de oito e nove anos de idade.

Para os grupos de idade mais avançada, a partir dos dez anos, as variações foram menos drásticas, mas ainda observáveis. Para as crianças de dez anos, por exemplo, a taxa subiu de 2,4%, em 2019, para 3,5%, em 2022. Tal coorte foi menos impactado justamente porque eram crianças que tinham sete anos – ou seja, estavam em idade de alfabetização – em momento anterior ao do fechamento das escolas.

Em resumo, o período pós-2020 revela um aumento preocupante nas taxas de analfabetismo, especialmente entre as crianças mais jovens, rompendo uma tendência de estabilidade ou ligeira diminuição observada nos anos anteriores. Este cenário sugere desafios significativos na educação, exigindo uma investigação mais profunda das causas e das intervenções necessárias para revertê-lo.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo buscou entender as diferentes privações a que crianças estão submetidas, incluindo os direitos básicos à renda, à educação, à informação, à água, ao saneamento e à moradia. Os resultados apontaram para redução das privações nos últimos anos, mesmo considerando o contexto da pandemia, principalmente puxada pelas dimensões Informação e Renda.

Contudo, a queda nos índices não foi uniforme em todas as dimensões. Há dimensões, como no caso de educação, com retrocessos entre 2019 e 2022; há desigualdades regionais no indicador de pobreza multidimensional como um todo, em prejuízo das regiões Norte e Nordeste; assim como grupos específicos, em especial o de crianças negras, com maiores níveis de pobreza em suas múltiplas dimensões.

Quanto à deterioração relacionada ao analfabetismo, todos os coortes afetados pela pandemia durante a fase de alfabetização mostram considerável e consistente aumento das taxas de analfabetismo. Por outro lado, é possível que a privação de estar na escola na idade certa tenha sido afetada positivamente por mero efeito estatístico de maior número de aprovações ao longo da pandemia, o que ressalta a necessidade de análises cautelosas e contextualizadas ao interpretar tais dados em tempos de crise.

Em termos metodológicos, buscou-se, também, explicitar as especificidades da construção do indicador de pobreza infantil multidimensional aplicado ao Brasil nos últimos anos. Neste sentido, ainda que não seja trivial reunir entre seis e sete dimensões analisáveis em nível nacional, para todas as crianças individualmente, com definições de intensidade e com a possibilidade de observar sobreposições de mais de uma delas para as mesmas crianças, também é preciso considerar que há dimensões relevantes que estão ausentes, em especial pelas limitações das fontes de dados utilizadas.

É especialmente importante refletir sobre como incluir dimensões como: i) o acesso à saúde, incluindo o tema da imunização, cada vez mais relevante nos últimos anos; ii) a segurança alimentar, perguntada de modo direto à família e desagregável por cada criança[10], sem depender de estimativas e cálculos complexos, como feito nos últimos estudos; e iii) temas mais diretamente relacionados à proteção das crianças contra a violência, indo além do tema da proteção contra o trabalho infantil.

Além das limitações das fontes de dados em relação às dimensões, é preciso mais debate e novos intentos para abranger crianças que façam parte de grupos tradicionais

10 Já que nos estudos já realizados sobre pobreza infantil multidimensional a incorporação desta dimensão ocorre por meio de estimativas e uso de diferentes pesquisas, não permite sua incorporação às demais dimensões.

e específicos em tais estudos, a começar por crianças indígenas e quilombolas. Tal debate passa, necessariamente, pela exploração de outras fontes de dados, como o próprio Cadastro Único para Programas Sociais (Cadastro Único), e teria o potencial de ampliar a definição de dimensões, além, obviamente, dos públicos específicos em análise, em especial crianças indígenas e quilombolas[11].

Além da necessidade de abranger outros públicos, outras fontes de dados poderão ampliar igualmente os usos e aplicações dos dados de pobreza infantil multidimensional, tanto em termos geográficos, como no caso de fontes que sejam representativas ao nível dos municípios, caso do Cadastro Único, mas também do Censo Demográfico. Apesar do tema "usos e aplicações" não ter sido o foco deste artigo, trata-se de elemento muito importante do debate, com repercussões nas próprias metodologias passíveis de serem adotadas.

Indo um pouco além nos usos desta metodologia, a perspectiva multidimensional da pobreza infantil se mostra bastante útil, não apenas para compreender a realidade, mas também para auxiliar em sua transformação. Destaca-se, por exemplo, a importância de se ter uma só régua para identificar e monitorar prioridades para a autoridade central, para o centro de governo, ou para a função de planejamento de um ente governamental. Metodologias como essas permitem, portanto, que tais atores tenham um mapa de necessidades, que intuitivamente pode se transformar em um critério para a definição de prioridades de políticas públicas, além de possibilitar monitorá-las.

Se a realidade é multidimensional, é preciso que a política pública tenha ferramentas para observar essa diversidade no planejamento das soluções. Nesse sentido, medidas de pobreza infantil multidimensional funcionam como um mapa de necessidades que pode auxiliar na definição de um portfólio de ofertas, sejam elas de orçamento público, novas políticas ou ajustes nas já existentes (de escopo, de cobertura etc.).

No entanto, o debate em torno da complexa realidade e problemas sociais precisa ir além da priorização no momento do planejamento, pois, em muitos casos, há a necessidade de priorização e focalização de públicos ultra vulneráveis, assim como dos territórios em que eles estão concentrados. Já há intentos louváveis nesse sentido há mais tempo, como o caso do projeto "Territórios Sociais" do Município do Rio de Janeiro12 e, mais recentemente, o Índice de Vulnerabilidade das Famílias do Cadastro Único (IVCAD), com imenso potencial em nível nacional. Contudo, fica o desafio de avançar também com iniciativas especificamente voltadas às crianças e aos adolescentes.

---

11 Para os estudos apresentados neste artigo, tais populações não foram objeto específico da análise, devido às limitações amostrais da PNADC e da própria metodologia, que já segmenta a amostra da pesquisa em grupos específicos de crianças e adolescentes, além das segmentações típicas do cálculo de cada dimensão.

12 https://ipp.prefeitura.rio/.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

UNICEF, 2018. "Bem-estar e privações múltiplas na infância e na adolescência no Brasil". Disponível em: https://www.unicef.org/brazil/media/2061/file/Bem-estar-e-privacoes-multiplas-na-infancia-e-na-adolescencia-no-Brasil.pdf

UNICEF, 2023a. "As múltiplas dimensões da pobreza na infância e na adolescência no Brasil". Disponível em: https://www.unicef.org/brazil/panorama-da-pobreza-multidimensional-na-infancia-e-na-adolescencia-no-brasil

UNICEF, 2023b. "Pobreza multidimensional na Infância e Adolescência". Disponível em: https://www.unicef.org/brazil/relatorios/pobreza-multidimensional-na-infancia-e-adolescencia-no-brasil-2022

UNICEF. "Measuring and Monitoring Child Poverty", UNICEF, 2020. https://data.unicef.org/wp-content/uploads/2020/03/Measuring-monitoring-poverty-position-paper-English_2020.pdf

05 ÍNDICES MULTIDIMENSIONAIS DE POBREZA E VULNERABILIDADE NÃO MONETÁRIOS: CONCEITOS E METODOLOGIAS DO IPM-NM, IPM-CR E IVM-NM[1]

Autores
Leonardo Santos de Oliveira[2]
Luciana Alves dos Santos[3]

1.INTRODUÇÃO

Atualmente, tanto os índices monetários (baseados na renda ou no consumo) quanto os índices multidimensionais (baseados na qualidade de vida) são amplamente demandados. Tal demanda pode ser vista no Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 1 – Erradicação da Pobreza (ODS1) que conta com índices monetários (ODS indicador 1.1.1) e multidimensionais (ODS indicador 1.2.2) para mensurar a pobreza. O que confirma o caráter complementar dos dois tipos de índices.

A demanda por índices multidimensionais se dá à medida em que duas famílias com a renda semelhante vivenciem a pobreza de modo muito diferente, a depender, por exemplo, de suas carências, dos hábitos locais e da disponibilidade de bens e serviços nas comunidades em que moram. As medidas multidimensionais buscam, justamente, retratar diferentes aspectos da qualidade de vida e da pobreza, complementando as informações tradicionalmente obtidas pela renda ou pelo consumo.

---

1 O IBGE está isento de qualquer responsabilidade relacionada às opiniões, informações, dados e conceitos expressos neste artigo que são de responsabilidade exclusiva dos autores.

2 Analista do IBGE - Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF). Doutor em Ciências Econômicas pela UFRJ. Membro da associação internacional para estudo da renda e riqueza - IARIW

3 Analista do IBGE - Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF). Mestre em Ciências Econômicas – área de concentração Políticas Públicas - pela UERJ.

Os autores agradecem à equipe da GEPOF pelo comprometimento e dedicação no desenvolvimento das publicações que produziram as informações utilizadas neste trabalho.

Várias abordagens são apontadas na literatura de índices multidimensionais, entre elas estão: abordagem axiomática; lógica *fuzzy*; teoria da informação e divergência entre distribuições; noções de distância e eficiência; satisfação e pobreza subjetiva; técnicas de redução de dimensões (componentes principais ou análise de correspondência múltipla); e outras abordagens com variáveis latentes envolvendo modelos com fatores comuns e equações estruturais. Percorrer esta literatura está além do escopo deste texto, mas o leitor interessado pode consultar Oliveira (2010), que apresenta uma resenha da literatura em português e uma comparação entre a pobreza monetária e não monetária para as famílias registradas no Cadastro Único.

Este texto baseia-se fortemente nas divulgações originais do IBGE, contudo, tem como objetivo (re)apresentar quatro índices não monetários de forma ligeiramente diferente, enfatizando suas principais características e adicionando elementos gráficos que podem facilitar a compreensão. Alguns resultados também são apresentados.

A riqueza de informações da POF possibilita a criação de índices monetários[4] e não monetários, no entanto as informações monetárias da renda e consumo não são incluídas nos índices multidimensionais a seguir, que focam em seis dimensões: 1) **Moradia**, subdividido em aspectos do meio ambiente e em estrutura e outras características do domicílio; 2) **Serviços de utilidade pública**; 3) **Saúde e alimentação**; 4) **Educação**; 5) **Acesso aos serviços financeiros e padrão de vida**; e 6) **Transporte e lazer**[5].

Desde 2021, o IBGE produz índices multidimensionais não monetários a partir da POF: o Índice de Perda de Qualidade de Vida (IPQV), o Índice de Pobreza Multidimensional Não Monetário (IPM-NM), o Índice de Vulnerabilidade Multidimensional Não Monetário (IVM-NM) e o Índice de Pobreza Multidimensional com Componente Relativo (IPM-CR). Tanto o IPQV quanto os demais índices são calculados a partir das seis dimensões listadas anteriormente. Desta forma, a mensuração da pobreza e da vulnerabilidade é feita com uma abordagem multidimensional não monetária integrada à da qualidade de vida. O que pode ser visto em IBGE (2023a) e IBGE (2023b).

Este artigo contempla sete seções, além das considerações finais. Na próxima seção, é apresentada brevemente a base de dados, seguida da mensuração das perdas de qualidade de vida de cada pessoa, sua distribuição e algumas considerações. Os índices multidimensionais não monetários (IPQV, IPM-NM, IVM-NM e IPM-CR) são apresentados nas seções seguintes, assim como alguns dos principais resultados.

---

4 Neste texto, os índices monetários baseados na POF não serão abordados, mas eles podem ser consultados em Oliveira et al. 2016 e 2017.

5 Mas especificamente, uma matriz com cerca de 50 indicadores de qualidade de vida alimenta os índices. Para mais detalhes sobre a composição das dimensões ver Quadro 1 do material de apoio ou em IBGE 2023a. https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2102006

Por fim, as considerações finais sintetizam algumas contribuições que a produção desses índices multidimensionais de pobreza e vulnerabilidade podem gerar para o avanço dos estudos e o desenvolvimento de políticas públicas sobre o tema no Brasil.

2. BASE DE DADOS: PESQUISA DE ORÇAMENTOS FAMILIARES – POF 2008-2009 E 2017-2018

Antes de abordar desenvolvimento da metodologia dos índices multidimensionais não monetários, vale ressaltar a base de dados utilizada. A POF[6], é uma pesquisa amostral, realizada ao longo de 12 meses consecutivos. Ela mensura as estruturas de consumo, de gastos, de rendimentos e de parte da variação patrimonial das famílias. Desta forma, é possível projetar o perfil das condições de vida da população brasileira, baseado na análise de seus orçamentos domésticos.

Além disso, a pesquisa investiga dimensões não monetárias ligadas à qualidade de vida, como a avaliação subjetiva das famílias, a estrutura do domicílio, restrições à saúde, o tempo de deslocamento para o trabalho, o acesso a serviços públicos etc.

Assim, o amplo conjunto de informações abarcadas pela POF possibilita a avaliação da qualidade de vida das famílias brasileiras através de três óticas: i) **monetária**: baseada na renda e nas despesas das famílias; ii) **subjetiva**: considera a percepção das famílias sobre seu bem-estar e qualidade de vida; e iii) **não monetária**: avalia condições de acesso e de qualidade de bens e serviços. Essas três abordagens são fundamentais, pois a utilidade de um bem depende das condições individuais e do contexto social. A simples posse de um produto não garante qualidade de vida sem a infraestrutura necessária. Por exemplo, uma cadeira de rodas só proporciona mobilidade se houver calçadas acessíveis. Portanto, embora a renda possibilite a aquisição de bens, o bem-estar e a qualidade de vida dependem das condições estruturais e sociais disponíveis.

Os dados da POF de 2008-2009 e 2017-2018 do IBGE possibilitaram a criação de índices monetários e não monetários. Neste texto não serão abordados os índices monetários[7]. Além disso, as informações monetárias de renda e de consumo não são incluídas em nenhum dos quatro índices multidimensionais[8] (IPQV, IPM-NM, IVM-

6 IBGE, 2019. Pesquisa de Orçamentos Familiares – POF 2017-2018: Primeiros Resultados.

7 O leitor interessado pode consultar Oliveira et al 2016 e 2017.

8 Os índices multidimensionais não consideram a renda familiar ou o consumo, pois estes já englobam múltiplas dimensões. Segundo Ravallion (2011, 2016), a renda, junto com os preços, determina a restrição orçamentária das famílias e suas possibilidades de consumo. Além disso, a renda reflete a valoração dos serviços prestados pelas famílias em diversas áreas (IBGE, 2020).

NM e IPM-CR). Tais índices não monetários são calculados em função das perdas de qualidade de vida de cada pessoa.

3. A FUNÇÃO DE PERDA DE QUALIDADE DE VIDA INDIVIDUAL (V_i) E SUA DISTRIBUIÇÃO

A função de perda de qualidade de vida de cada pessoa (V_i) segue a literatura de índices multidimensionais, que abordam, de forma axiomática, temas como bem-estar, desigualdade, exclusão social e pobreza[9]. No caso, V_i retrata as perdas (ou privações) na qualidade de vida vivenciada pela pessoa i. O Cálculo do V_i segue quatro passos.

Passo 1: Seleção das variáveis que indicam as perdas e privações na qualidade de vida. Mais especificamente, a **POF permite calcular cerca de 50 variáveis binárias** (0 ou 1), sendo 1 indicativo de perda e privação[10]. Tais variáveis indicadoras estão distribuídas nas 6 dimensões: moradia, serviços de utilidade pública, saúde e alimentação, educação, acesso aos serviços financeiros e padrão de vida, transporte e lazer.

Passo 2: Cálculo do peso de cada variável, garantindo que cada dimensão tenha a mesma importância (ou seja, a mesma soma dos pesos), todos os pesos sejam positivos e somem 1. Como são 6 dimensões, a contagem dos pesos[11] em cada uma delas será sempre igual a 1/6.

Passo 3: Cálculo da contagem ponderada das perdas da pessoa i, C_i, que consiste na soma ponderada das perdas e privações. Cabe ressaltar que C_i está entre 0 e 1, sendo que zero sinaliza a ausência de perdas, e 1 indica perdas em todos os indicadores.

Passo 4: Cálculo da função de perda de qualidade de vida de cada pessoa (V_i) propriamente dita.

$$V_i = V_i(C_i) = \frac{e^{C_i} - 1}{e - 1} \in 0,1$$

De fato, V_i pode ser interpretado como uma contagem em escala exponencial (e) que mensura as perdas vividas pela pessoa i. Repare que V_i é uma função estritamente

9 Sobre índices multidimensionais destacam-se, em especial, os trabalhos de Alkire e Foster (2011), Chakravarty e D'Ambrosio (2006), Tsui (1995, 2002), UNICEF (2018), Oliveira (2010) e a bibliografia citada nestes trabalhos.

10 Para mais detalhes sobre a composição das dimensões ver Quadro 1 do material de apoio ou em IBGE 2023a. https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2102006 .

11 Idem 9.

crescente e estritamente convexa da contagem ponderada C_i. Ou seja, um aumento em C_i sempre aumenta V_i e isso ocorre a taxas cada vez maiores. Além disso, o valor de V_i varia de 0 até 1. Sendo que 0 indica ausência de perdas na qualidade de vida para a pessoa i e 1 indica a maior perda possível.

Tendo as perdas individuais (V_i's) calculadas, diferentes análises são possíveis. O Gráfico 1 apresenta a distribuição dos valores das perdas de qualidade de vida, ordenando-os do menor para o maior valor. Pode-se observar uma grande desigualdade nos valores e, consequentemente, na qualidade de vida de diferentes parcelas da população.

4. IPQV: ÍNDICE DE PERDA DE QUALIDADE DE VIDA

O Índice de Perda de Qualidade de Vida (IPQV) é o resultado de uma função de perda agregada (*loss function* ou *ill-function*) representada por L, cujo valor é dado pela média das funções de perdas individuais (V_i's):

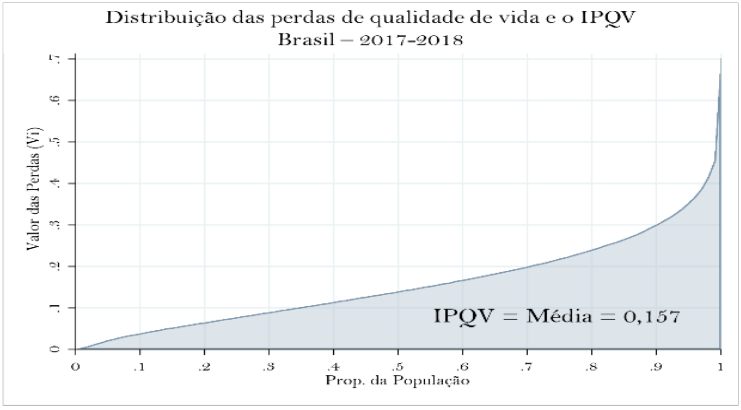
$$IPQV = L\,(V_1\,(C_1),\ldots,V_n\,(C_n)) = \frac{(\sum_{i=1}^{n} F_i\ V_i\ (C_i))}{(\sum_{i=1}^{n} F_i)} \in [0,1], \text{ onde } F_i \text{ é o fator de expansão de } i$$

Dessa forma, o valor do IPQV pode ser representado pela área abaixo da curva no Gráfico 1. Além disso, L é uma função convexa[12] da contagem ponderada das perdas (C_i's). Repare que L é a soma de funções estritamente crescentes e estritamente convexas e, além disso, os fatores de expansão são todos positivos, então L também será uma função estritamente crescente e estritamente convexa das contagens C_i's. Isto garante, por exemplo, que, para atributos com mesmo peso, ter três pessoas na população com privação em um atributo é menos preocupante do que ter uma pessoa na população com privações em três atributos[13].

12 Em Tsui (1995), as funções de bem-estar (*welfare functions*) multidimensionais são côncavas (ou, de forma mais geral, quase côncavas). Como representa as perdas de qualidade e não os ganhos de bem-estar, foi necessário fazer essa pequena modificação na metodologia original.

13 Perceba que a média dos - não goza desta propriedade porque não é estritamente convexa. Se $\bar{C} = \frac{\sum_{i=1}^{n} F_i C_i}{\sum_{i=1}^{n} F_i}$ fosse utilizada como indicador no lugar de , seria totalmente indiferente ter três pessoas na população com privação em um atributo ou ter uma pessoa na população com privações em três atributos. Ou seja, se daria pouca prioridade para aqueles com muitas perdas.

Gráfico 1: Distribuição das perdas de qualidade de vida no Brasil – 2017-2018



Estatísticas	Média	Min	p1	p5	p10	p25	p50	p75	p90	p95	p99	Max
Perda (Vi)	0.157	0.000	0.004	0.022	0.038	0.077	0.140	0.219	0.301	0.354	0.455	0.702

Fonte: Pesquisa de Orçamentos Familiares 2017-2018, IBGE, 2023a.

Uma vez definido o IPQV, cabe destacar as seguintes propriedades do índice: i) continuidade; ii) simetria (atende ao anonimato, para todo $i \neq i^0$, temos $V_i \neq V_i^2$ se e só se $C_i \neq C_i^1$) ; iii) individualismo (as perdas da pessoa dependem apenas de C_i ou, de forma mais geral, do vetor X_i^*); iv) estritamente crescente (Principio de Pareto: menos perdas é melhor); v) convexidade estrita; vi) consistência aditiva na escala (alterações aditivas na escala não alteram as ordenações geradas por L); vii) decomponibilidade por subgrupo da população; e viii) decomponibilidade pela média e desigualdade das contagens ($C_i's$).

O IPQV, assim como os demais indicadores, permite o cálculo dos efeitos marginais de diferentes dimensões e atributos. O IPQV depende dos valores das variáveis indicadoras selecionadas no passo 1 da seção 3. Listando tais variáveis e seus valores nas colunas da matriz X[14], a importância de um subconjunto (J) desses atributos pode ser inferida pelo efeito marginal M_j, definido nas três etapas abaixo.

1. Cálculo da matriz $X(-J)$ onde todos os elementos das colunas da matriz X associadas ao subconjunto J são substituídos por 0;

2. Cálculo de $IPQV(X(-J))$, valor do indicador quando não há perdas associadas ao subconjunto J;

3. Cálculo do efeito marginal propriamente dito, $M_J = IPQV(X) - IPQV(X(-J))$.

Para os índices de pobreza e vulnerabilidade, o cálculo dos efeitos marginais é análogo, mas respeitando a etapa de identificação da pobreza e vulnerabilidade, respectivamente.

14 Ver material de apoio com a lista de indicadores que compõem a matriz X e seus respectivos pesos utilizados em cada uma das dimensões na construção do IPQV para o período de 2017-2018. Em IBGE (2023a e 2023b), Quadro 3 e 4, estão disponíveis também para o período de 2008-2009.

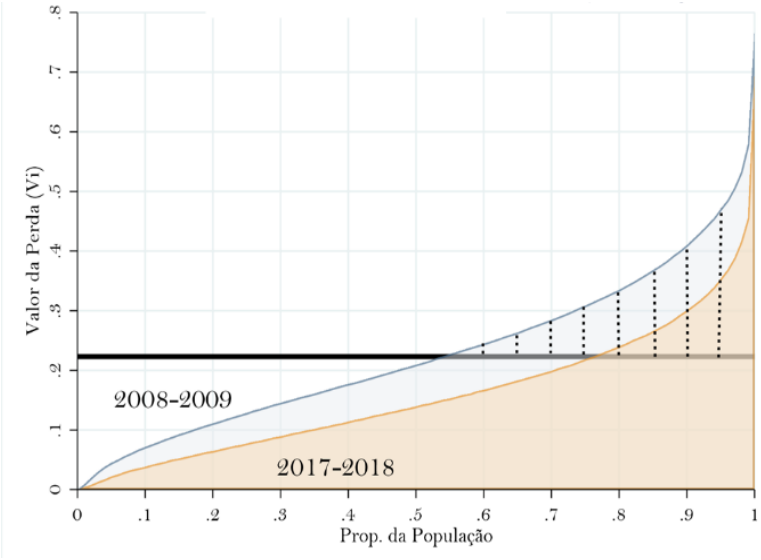
5. ÍNDICES ABSOLUTOS DE POBREZA E VULNERABILIDADE MULTIDIMENSIONAIS NÃO MONETÁRIOS

O IPQV representa o valor médio da perda de qualidade de vida para a sociedade, sem que o foco recaia necessariamente sobre os mais pobres. Entretanto, a mensuração da pobreza e da vulnerabilidade demanda dois exercícios. O primeiro, de identificação, é realizado a partir de funções de identificação ou ligação que indicam perdas elevadas na qualidade de vida. O segundo, é a agregação ou mensuração, que consiste em calcular os diferentes graus de pobreza e de vulnerabilidade existentes na população e sua agregação em medidas ou índices sensíveis as desigualdades na qualidade de vida.

5.1 IPM-NM: ÍNDICE POBREZA MULTIDIMENSIONAL NÃO MONETÁRIO

O IPM-NM pode ser interpretado como um índice absoluto de pobreza que adota o ponto de corte Z_p na etapa da identificação. Este ponto de corte identifica as pessoas com algum grau de pobreza multidimensional e não monetária como aquelas cujos valores das perdas de qualidade de vida superam o mesmo, (V_i>Z_p). O Gráfico 2 ilustra esse procedimento. Fica claro que, para qualquer linha selecionada, uma parcela menor da população é identificada como pobre na POF 2017-2018.

Gráfico 2: Distribuição das perdas de qualidades de vida (*Vi's*) no Brasil e o ponto de corte



Fonte: Pesquisa de Orçamentos Familiares 2017-2018, IBGE, 2023.

No caso, o valor de Z_p é calculado como: $Z_p=(e^{2/6}-1)/(e-1)$. Dessa forma o ponto de corte do IPM-NM é equivalente a 1/3 do total da contagem (ponderada) das perdas de qualidade de vida, o que representa o total dos pesos de duas dimensões. Dessa forma a função de identificação é dada pela indicadora $\mathcal{D}_i$:

$$\mathcal{D}_i = \begin{cases} 1, se\ V_i > Z_p \\ 0, se\ V_i \leq Z_p \end{cases} \qquad onde, Z_p = \left(e^{2/6} - 1\right)/(e-1)$$

A segunda etapa do cálculo do IPM-NM consiste em mensurar a severidade das perdas de cada pessoa por meio da função $\mathcal{L}i^* = \left(\frac{Vi-Zp}{1-Zp}\right)\mathcal{D}i$ e agregar as informações em um índice. No caso, o IPM-NM é definido como: $IPM - NM = \sum_{i=1}^{n} F_i \mathcal{L}_i^* / \sum_{i=1}^{n}[F_i]$, onde F_i é o fator de expansão da observação *i* na amostra. O IPM-NM atende a axiomas ou propriedades conhecidas como: i) foco (se as perdas ou privações de uma pessoa não pobre diminui, nada ocorre com o índice); ii) simetria ou anonimato, iii) normalizado (entre 0 e 1, sendo 1 se todos sofrem o maior grau de perda possível), iv) continuidade, v) crescente em C_i^* (seja $C_i^*=C_i$ *se* $C_i > 2/6$, *e* $C_i^*=2/6$ caso contrário), então um aumento em C_i^* sempre aumenta a pobreza, ou seja, se uma pessoa com algum grau de pobreza tem aumento na sua contagem de perdas (C_i^*), então a pobreza aumenta), vi) convexidade (um incremento em C_i^* tem mais impacto quanto maior for o valor de C_i^*, ou seja, um aumento da correlação dos atributos tende a aumentar a pobreza), vii) decomponibilidade por subgrupo, decomposição pela média censurada (C_i^*) e desvios.

5.2 IVM-NM: ÍNDICE DE VULNERABILIDADE MULTIDIMENSIONAL NÃO MONETÁRIO

O IVM-NM é um índice absoluto de vulnerabilidade que, assim como o IPM-NM, recorre a um ponto de corte na etapa da identificação. E, depois, recorre a funções de severidade para obter e agregar os distintos graus de vulnerabilidade observados em uma média. De fato, a construção do IVM-NM é análoga a construção do IPM-NM com uma diferença: o ponto de corte do IVM-NM é dado pelo dobro do índice de pobreza, ou seja, por $Z_v=(e^{1/6}-1)/(e-1)$. Este ponto de corte equivale a $^1/_6$ do total da contagem (ponderada) das perdas de qualidade de vida, representando o total dos pesos de uma dimensão. Dessa forma a função de identificação é dada por uma função indicadora:

$$\mathcal{I}_i = \begin{cases} 1, se\ V_i > Z_v \\ 0, se\ V_i \leq Z_v \end{cases} \qquad onde, Z_v = \left(e^{1/6} - 1\right)/(e-1)$$

Sendo assim, as pessoas com $\mathcal{D}_i = 1$ (com algum grau de pobreza multidimensional não monetária) formam um subconjunto das pessoas com $\mathcal{I}i = 1$ (com algum grau de vulnerabilidade multidimensional não monetária), ou seja, o conceito de pobreza apresentado pode ser interpretado como um grau elevado de vulnerabilidade e perda de qualidade de vida.

O passo da mensuração e da agregação é equivalente ao realizado no IPM-NM. É definida a função de severidade das perdas individuais da pessoa *i*, $\mathcal{L}_i^* = \left(\frac{V_i - Z_v}{1 - Z_v}\right)\mathcal{J}_i$ segue que:

$$IVM - NM = \sum_{i=1}^{n} [F_i \mathcal{L}_i^*] / \sum_{i=1}^{n} F_i = \sum_{i=1}^{n} \left[F_i \left(\frac{V_i - Z_v}{1 - Z_v}\right)\mathcal{J}_i\right] / \sum_{i=1}^{n} F_i$$

6. ÍNDICE RELATIVO DE POBREZA MULTIDIMENSIONAL NÃO MONETÁRIO

O Índice de Pobreza Multidimensional com Componente Relativo (IPM-CR) aborda a pobreza por outra perspectiva, introduzindo um componente relativo nos passos de identificação e mensuração. Não exige pontos de corte fixos nem uma classificação estrita entre pobres e não pobres. Em vez disso, utiliza uma função de pertencimento, variando entre 0 e 1, para medir a pobreza de forma relativa, considerando a distribuição das perdas de qualidade de vida. Esse componente relativo, combinado ao nível de perdas individuais, define os diferentes graus de pobreza na população e o valor do índice. Ressalta-se que as abordagens absoluta e relativa não são excludentes, mas complementares. Por uma questão de espaço não será possível detalhar o desenvolvimento metodológico do IPM-CR. Sugere-se, portanto, que os interessados consultem a Nota Técnica[15] do IBGE com esta explicação (IBGE, 2023b).

Destaca-se que os cálculos dos efeitos marginais para o IPM-NM, IVM-NM e IPM-CR seguem os mesmos princípios apresentados na seção 4, com apenas uma diferença: a etapa da identificação não é alterada, sendo apenas a etapa da mensuração e agregação recalculada. Isso significa que os valores dos V_i's e das funções de severidade são recalculados, mas os valores dos M_i's, D_i's e J_i's e não se alteram nos cálculos dos efeitos marginais. Ou seja, os efeitos marginais destes três índices mostram como as diferentes dimensões impactam na vida daqueles que são pobres ou vulneráveis segundo os conceitos absolutos e relativos apresentados acima e previamente identificados.

7. RESULTADOS

O desafio na construção dos índices multidimensionais é traduzir sua base conceitual e metodológica em indicadores que reflitam a pobreza e a vulnerabilidade nas suas

15 https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv102021_notas_tecnicas.pdf

diversas dimensões. Os resultados do IPM-NM, do IVM-NM e do IPM-CR apontam uma redução da pobreza e da vulnerabilidade no Brasil entre 2008 e 2018, alinhando-se à melhora dos indicadores incorporados e evidenciando uma dinâmica distinta das métricas baseadas apenas na renda. Os índices foram calculados a partir dos dados das duas últimas edições da POF (2008-2009 e 2017-2018) apresentando resultados para o Brasil, Grandes Regiões e algumas características da família e da pessoa de referência da família. Seus valores foram expressos em uma escala de 0 a 100, sendo 100 o nível máximo de pobreza ou vulnerabilidade multidimensionais não monetários que uma sociedade pode alcançar.[16]

7.1 ÍNDICES ABSOLUTO DE POBREZA E VULNERABILIDADE MULTIDIMENSIONAL

De acordo com os dados da Tabela 1, a pobreza no Brasil obtida pelo IPM-NM em 2017-2018 foi de 2,3. Esse valor representa uma redução de aproximadamente 65% em relação a 2008-2009, quando o índice era de 6,7. A vulnerabilidade no país, também registrou queda no período, porém em menor intensidade, com o IVM-NM passando de 14,5 para 7,7 - uma redução de 46,9%. O comportamento de ambos os índices seguiu o cenário nacional em todas as Grandes Regiões. O Norte e o Nordeste foram as áreas com os maiores valores de IPM-NM em 2017-2018, com 5,2 e 4,3, respectivamente. Embora ainda representem a pior situação de pobreza multidimensional do país, as duas áreas registraram uma redução superior a 60% em comparação ao período anterior.

Em relação ao IVM-NM, o mesmo padrão do IPM-NM foi observado. Em 2017-2018, os maiores valores foram registrados nas Regiões Norte e Nordeste (13,7 e 12,2, respectivamente), e os menores nas Regiões Sul (3,9) e Sudeste (5,0).

Uma forma alternativa de apurar os resultados é a partir das contribuições percentuais do subgrupo para a medida geral, ou seja, o índice calculado para o Brasil. A Região Nordeste contribuiu com mais da metade da medida do IPM-NM do Brasil (51,1%). As Regiões Sudeste e Norte contribuíram próximo a 20% da medida do IPM-NM. No que tange ao IVM-NM, observa-se que o Nordeste (43,1%) e o Norte (15,2%) tiveram uma contribuição um pouco menor, enquanto o Sudeste (27,2%) e o Sul (7,2%) apresentaram contribuições mais elevadas do que o IPM-NM.

16 Originalmente, os índices vão de 0 a 1, mas foram multiplicados por 100 para facilitar a exposição.

Tabela 1: Índice de Pobreza e Vulnerabilidade Multidimensional Não Monetário e contribuição percentual dos subgrupos para o IPM-NM e IVM-NM, Brasil e Grandes regiões – 2008-2009/2017-2018

Grandes Regiões	IPM-NM		IVM-NM		Contribuição percentual	
	2008-2009	2017-2018	2008-2009	2017-2018	IPM-NM 2017-2018	IVM-NM 2017-2018
Brasil	**6,7**	**2,3**	**14,5**	**7,7**	-	-
Norte	13,8	5,2	24,0	13,7	19,4	15,2
Nordeste	12,4	4,3	22,3	12,2	51,1	43,1
Sudeste	3,2	1,1	9,7	5,0	19,8	27,2
Sul	2,2	0,6	8,2	3,9	3,9	7,2
Centro-Oeste	5,3	1,7	13,8	7,3	5,8	7,3

Fonte: Pesquisa de Orçamentos Familiares 2017-2018, IBGE, 2023.

O estudo do fenômeno da pobreza e da vulnerabilidade no Brasil é indissociável do aspecto racial, uma vez que as desigualdades estruturais, historicamente enraizadas, permeiam e aprofundam as condições de fragilidade socioeconômica dos diferentes grupos populacionais. Uma das características dos índices calculados é conseguir captar e refletir tais carências e desigualdades estruturais. Os dados dos índices calculados segundo a cor ou raça da pessoa de referência da família são obtidos na Tabela 2. O IPM-NM de 2017-2018 foi de 3,2, para a parcela da população com pessoa de referência da família de cor preta ou parda. Esse resultado pode ser analisado sob dois ângulos, o primeiro é a evidente melhora da situação dessa população em relação ao período anterior, com uma redução de 66,6%. O segundo é que essa medida é quase três vezes superior à da parcela da população com pessoa de referência da família autodeclarada de cor branca, que foi 1,1. No caso do IVM-NM, as diferenças também foram observadas, porém em patamares menores. Em 2017-2018, quando as pessoas de referência da família foram de cor preta ou parda, o valor foi de 9,9, já nos casos de cor branca, o valor do índice foi de 4,8.

Tabela 2: Índice de Pobreza e Vulnerabilidade Multidimensional Não Monetário, segundo cor ou raça da pessoa de referência da família – Brasil - 2008-2009/2017-2018

Cor ou raça	IPM-NM		IVM-NM	
	2008-2009	2017-2018	2008-2009	2017-2018
Brasil	**6,7**	**2,3**	**14,5**	**7,7**
Branca	3,3	1,1	9,6	4,8
Preta ou parda	9,6	3,2	18,8	9,9

Fonte: Pesquisa de Orçamentos Familiares 2017-2018, IBGE, 2023.

A presença de crianças na família é outro fator que impacta a intensidade da pobreza medida pelo IPM-NM, conforme apontam os dados de 2017-2018 da Tabela 3. No Brasil, quando uma família tem ao menos uma criança na sua composição, a medida de intensidade da pobreza multidimensional foi de 2,9. Contudo esse valor cai para 1,7 quando não há crianças na família.

Tabela 3: Índice de Pobreza Multidimensional Não Monetário, de acordo com a presença de crianças na família, segundo condicionantes e subgrupos selecionados - Brasil - 2017-2018

Condicionantes e subgrupos selecionados	IPM-NM		Contribuição para o IPM-NM do Brasil (%)	
	Famílias com a presença de pelo menos uma criança	Famílias sem presença de crianças	Famílias com a presença de pelo menos uma criança	Famílias sem presença de crianças
Brasil	**2,9**	**1,7**	**100,0**	**100,0**
Urbano	2,0	1,2	57,8	62,8
Rural	7,4	4,9	42,2	37,2
Faixa etária da pessoa de referência da família				
Até 24 anos	3,1	1,6	3,8	2,5
25 a 49 anos	2,6	1,8	63,7	32,5
50 a 64 anos	3,7	1,7	24,6	41,2
65 anos ou mais	3,3	1,6	7,8	23,9

Fonte: Pesquisa de Orçamentos Familiares 2017-2018, IBGE, 2023.

Comparando as áreas urbanas e rurais, observa-se uma grande disparidade nos resultados da medida, tanto em relação a existência ou não de crianças na família, quanto em relação a localização do domicílio. Entre os domicílios localizados na área urbana, o IPM-NM das famílias com a presença de ao menos uma criança foi de 2,0, enquanto para aquelas sem crianças, o valor foi de 1,2. Já para as pessoas que viviam na área rural, o IPM-NM das famílias com existência de ao menos uma criança foi de 7,4. Em um patamar 34% inferior, estava o IPM-NM das famílias sem crianças (4,9). A presença de crianças aproxima as contribuições das áreas urbanas e rurais para a mensuração da intensidade da pobreza, visto que a área urbana contribuiu com cerca de 58% e a rural com 42% para a composição do IPM-NM do Brasil. Para as famílias sem a presença de crianças, essa diferença foi mais significativa, tendo a área urbana contribuído com 62,8% e a área rural com 37,2%.

Ao observar a faixa etária da pessoa de referência, nota-se que os maiores IPM-NM apresentados são de famílias onde constam a presença de crianças e em que as pessoas de referência têm entre 50 e 64 anos, com o valor de 3,7, e aquelas com pessoa de referência de 65 anos ou mais de idade, 3,3. Isto demonstra que a pobreza afeta com mais intensidade tanto as famílias com crianças quanto aquelas compostas por pessoas mais velhas. Para os casos em que não há presença de crianças, quase não se verifica diferença entre as medidas de IPM-NM, as famílias com pessoas de referência entre 25 e 49 anos têm o maior valor (1,8), enquanto as mais jovens (até 24 anos) e as mais velhas (65 anos ou mais) têm o menor índice (1,6).

A renda familiar é um dos instrumentos mais comuns para a mensuração de pobreza e vulnerabilidade da população, pois define a restrição orçamentária e precifica bens e serviços. Contudo, ao criar índices multidimensionais que excluem componentes monetários, percebeu-se que nem mesmo uma renda disponível familiar *per capita*

(RDFPC) elevada impede essas famílias de pertencerem ao grupo de pessoas com algum grau de pobreza ou vulnerabilidade multidimensional não monetário. Aspectos como a existência de violência no entorno do domicílio, a poluição do ar, de rios e açudes, por exemplo, pode impactar na qualidade de vida dessas famílias e, consequentemente, contribuir para a pobreza ou vulnerabilidade.

Na Tabela 4, são demonstrados os valores do IPM-NM e IVM-NM da população segundo os décimos de RDFPC. Mais precisamente do grupo que pertencia aos quatro menores décimos de RDFPC e ao grupo que pertencia ao último décimo de RDFPC. A parcela da população que representava os 40% de RDFPC mais baixos apresentou um IPM-NM em 2017-2018 de 4,6, medida 63,5% inferior ao observado em 2008-2009. Apesar dessa notória evolução este valor é quase o dobro da medida do IPM-NM do Brasil.

Considerando a população pertencente ao décimo mais elevado de RDFPC, o grau de pobreza multidimensional obtido foi de 0,1, em 2017-2018; no período anterior, o valor da medida foi de 0,5. No que se refere ao IVM-NM, o conjunto com menos renda registrou, em 2017-2018, uma melhora de 43,5% em relação a 2008-2009 (12,8 ante 22,7, respectivamente). Entretanto, a parcela da população que estava entre os 10% com maiores RDFPC, além de partir de uma medida de IVM-NM substancialmente inferior à do grupo dos 40% (3,4), ainda teve uma redução da intensidade da vulnerabilidade de mais de 75% no período seguinte, registrando IVM-NM de 0,8.

Tabela 4: Índice de Pobreza e Vulnerabilidade Multidimensional Não Monetário, segundo as 40% menores e as 10% maiores RDFPC – 2008-2009/2017-2018

Classe de RDFPC	IPM-NM		IVM-NM	
	2008-2009	2017-2018	2008-2009	2017-2018
Brasil	**6,7**	**2,3**	**14,5**	**7,7**
40% com menores RDFPC	50,3	18,3	90,7	51,3
10% com maiores RDFPC	0,5	0,1	3,4	0,8

Fonte: Pesquisa de Orçamentos Familiares 2017-2018, IBGE, 2023.

7.2 ÍNDICE DE POBREZA MULTIDIMENSIONAL COM COMPONENTE RELATIVO

Os resultados do IPM-CR (Tabela 5) demonstraram uma redução na pobreza multidimensional relativa de cerca de 20% entre 2008 e 2018. As famílias cuja pessoa de referência é de cor preta ou parda tiveram uma queda percentual superior à do Brasil, 23%, sendo o valor da medida de 2008-2009, 18,7 e o de 2017-2018, 14,4. Quando a pessoa de referência da família é de cor branca, a medida do IPM-CR foi de 8,9 no segundo período analisado.

Tabela 5: Índice de Pobreza Multidimensional com Componente Relativo, segundo condicionantes e subgrupos selecionados – Brasil – 2008-2009/2017-2018

Condicionantes e subgrupos selecionados	IPM-CR	
	2008-2009	2017-2018
Brasil	**15,0**	**12,0**
Cor ou raça da pessoa de referência		
Brancos	10,8	8,9
Pretos e pardos	18,7	14,4
Décimos de renda disponível familiar *per capita*		
40% com menores RDFPC	88,0	69,8
10% com maiores RDFPC	5,4	3,7

Fonte: Pesquisa de Orçamentos Familiares 2017-2018, IBGE, 2023.

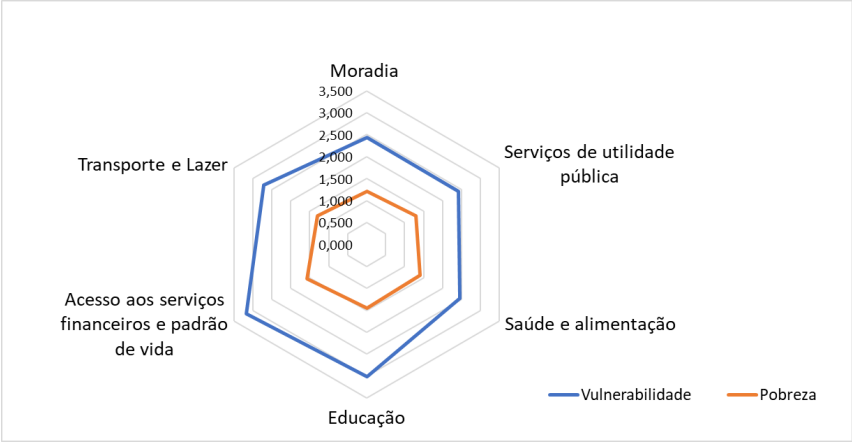
Para as famílias que pertenciam ao grupo dos 40% com menores RDFPC, o IPM-CR foi de 17,5 em 2017-2018, representando uma contração de 20,7% em relação ao período anterior. Entretanto, para as famílias que estavam na parcela da população com 10% das maiores RDFPC, o índice foi de 3,7, valor 30,6% abaixo do que o registrado em 2008-2009.

7.3 EFEITOS MARGINAIS DOS ÍNDICES IPM-NM E IVM-NM, SEGUNDO AS DIMENSÕES

Uma outra forma de analisar a pobreza e a vulnerabilidade multidimensional pode ser realizada a partir da importância que cada uma das seis dimensões que compõem os índices tem sobre o resultado deles. Lembrando que o IPM-NM e o IVM-NM são calculados a partir de 50 indicadores não monetários organizados em seis dimensões: Moradia, Serviços de utilidade pública, Saúde e alimentação, Educação, Acesso aos serviços financeiros e padrão de vida e Transporte e lazer. Para avaliar os efeitos marginais que cada dimensão tem sobre o resultado do IPM-NM ou IVM-NM, basta calcular os índices considerando como se não houvesse perdas para determinada dimensão.

Tanto a pobreza quanto a vulnerabilidade não apresentaram uma única dimensão que se destaca na contribuição para o resultado dos índices, conforme pode ser visto no Gráfico 3. A ideia por trás deste gráfico é que caso uma dimensão tenha um efeito marginal muito maior (ou menor) o vértice relacionado à dimensão formará uma ponta mais (ou menos) acentuada. Assim, considerando a linha laranja referente à pobreza, a dimensão Acesso a serviços financeiros e Padrão de vida (19,2%) aparenta ser levemente mais acentuada, enquanto Moradia (14,7%) é a que tem seu vértice mais próximo do centro, ou seja, a dimensão que tem o menor efeito marginal sobre o resultado dos índices. Em relação às contribuições para a soma dos efeitos do IVM-NM, as dimensões Serviços de utilidade pública (14,9%) e Moradia (15%) foram as que tiveram os percentuais mais baixos para a composição deste índice.

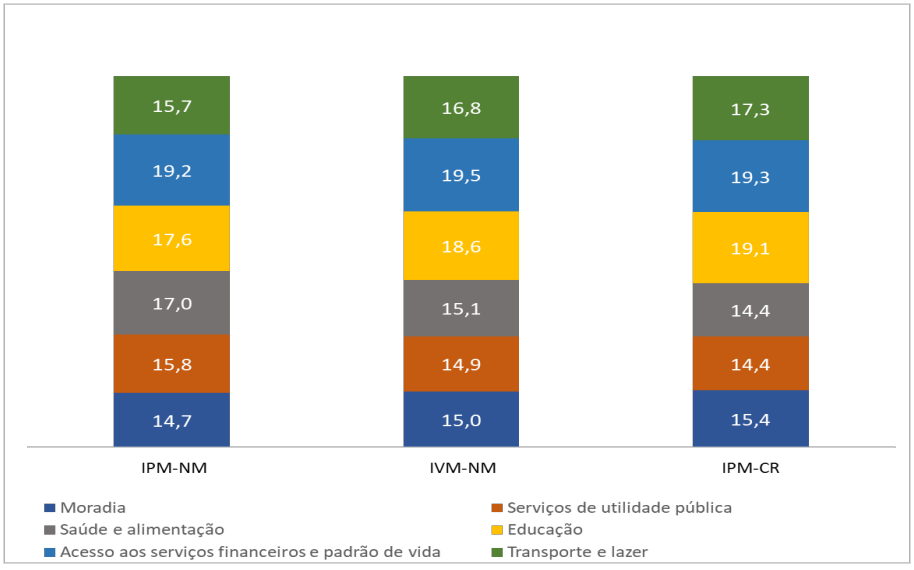
Gráfico 3: Efeitos marginais por índices de vulnerabilidade e pobreza multidimensionais não monetários, segundo as dimensões-Brasil- 2017-2018



Fonte: Pesquisa de Orçamentos Familiares 2017-2018, IBGE, 2023

O Gráfico 4 apresenta os efeitos marginais do IPM-NM, o IVM-NM e o IPM-CR de 2017-2018, a partir da contribuição percentual de cada uma das seis dimensões para a soma dos efeitos marginais. Através desta visualização é possível perceber que os três índices apresentados neste trabalho, mantêm comportamentos muito semelhantes no que concerne às dimensões que os compõem. Dessa forma, independente da metodologia escolhida para subsidiar as políticas públicas de combate à pobreza e à vulnerabilidade, os passos a seguir têm caminhos muito semelhantes.

Gráfico 4: Contribuição percentual das dimensões para o total dos efeitos marginais no IPM-NM, IVM-NM e IPM-CR - Brasil - 2017-2018 (%)



Fonte: Pesquisa de Orçamentos Familiares 2017-2018, IBGE, 2023

8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os índices multidimensionais de pobreza e qualidade de vida são cada vez mais demandados tanto por retratar aspectos que escapam dos indicadores tradicionais de renda e consumo quanto pela diferente dinâmica dos indicadores monetários e não monetários. Neste texto, quatro indicadores multidimensionais foram apresentados: IPQV, IPM-NM, IVM-NM e IPM-CR. Todos eles tomando como base as perdas de qualidade de vida () retratadas por cerca de 50 indicadores não monetários sobre seis dimensões: 1) Moradia; 2) Serviços de utilidade pública; 3) Saúde e alimentação; 4) Educação; 5) Acesso aos serviços financeiros e padrão de vida, 6) Transporte e lazer. Esta construção só foi possível dada a riqueza das informações levantadas pela POF.

Foram considerados pobres e vulneráveis aqueles que concentraram múltiplas perdas e privações. Cada índice criado é sensível às desigualdades e ao aumento da concentração das privações. Como resultado, tais índices retratam uma redução expressiva das perdas de qualidade de vida e da pobreza entre as duas últimas edições da pesquisa: POF 2008-2009 e POF 2017-2018, ou seja, uma melhora da qualidade de vida ou do bem-estar.

Os resultados apresentados corroboraram as desigualdades regionais, raciais, de gênero e de renda que os indicadores de desigualdade e pobreza, tradicionais, baseados em renda ou consumo, já identificavam. Sendo assim, as populações residentes nas áreas rurais, nas regiões Norte e Nordeste, as famílias com pessoas de referência de cor preta ou parda e com a presença de crianças são as que mais sofrem com os efeitos da pobreza e da vulnerabilidade no país.

Além disso, a comparação dos efeitos marginais sinalizou que todas as dimensões são relativamente importantes na determinação das perdas de qualidade de vida, independentemente de qual dos três índices seja escolhido para a análise. Desse modo, o combate à pobreza e à vulnerabilidade demanda a coordenação de esforços e ações em todas as seis dimensões analisadas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADLER, M. D.; FLEURBAEY, M. D. (ed.). The Oxford handbook of well-being and public policy. New York: Oxford University Press, [2016]. 963 p.

ALKIRE, S.; FOSTER, J. Counting and multidimensional poverty measurement. *Journal of Public Economics*, Amsterdam: Elsevier, v. 95, n. 7-8, p. 476-487, Aug. 2011.

ADLER, M. D.; FLEURBAEY, M. D. (ed.). The Oxford handbook of well-being and public policy. New York: Oxford University Press, [2016]. 963 p.

CHAKRAVARTY. S. R.; D'AMBROSIO, C. The measurement of social exclusion. *The Review of Income and Wealth*, Malden: Blackwell, v. 52, n. 3, p. 377-398, Sept. 2006.

IBGE, 2019. Pesquisa de Orçamentos Familiares – POF 2017-2018: Primeiros resultados.

IBGE, 2023a. Evolução dos indicadores de qualidade de vida no Brasil com base na Pesquisa de Orçamentos Familiares.

IBGE, 2023b. Evolução dos indicadores não monetários de pobreza e qualidade de vida no Brasil com base na Pesquisa de Orçamentos Familiares – Nota Técnica. Estudos e Pesquisas Informação Demográfica e Socioeconômica - número 51.

OLIVEIRA, L. S. de. Três ensaios sobre pobreza multidimensional. 2010. 226 p. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ, Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/biblioteca-catalogo.html?id=255618&view=detalhes. Acesso em: jul. 2023.

OLIVEIRA, L. S. de et al. Construction of a consumption aggregate based on information from POF 2008-2009 and its use in the measurement of welfare, poverty, inequality and vulnerability of families. The Review of Income and Wealth, Malden: Blackwell; Ottawa: International Asso-ciation for Research in Income and Wealth - IRAIW, v. 62, p. 179-210, Aug. 2016. Suplemento. Disponível em: http://www.roiw.org/2016.asp. Acesso em: jul. 2023.

OLIVEIRA, L. S. de et al. The expansion of consumption and the welfare dynamics of the Brazilian families: a decomposition analysis of poverty and inequality. In: SOCIETY FOR THE STUDY OF ECONOMIC INEQUALITY - ECINEQ MEETING, 17., 2017, New York. Papers [...]. New York: City University of New York, The Graduate Center, 2017. p. 1-38. Disponível em: http://www.ecineq.org/ecineq_nyc17/FILESx2017/CR2/p167.pdf. Acesso em: jul. 2023.

RAVALLION, M. *The economics of poverty*: history, measurement, and policy. New York: Oxford University Press, 2016. 701 p.

RAVALLION, M. On multidimensional indices of poverty. *The Journal of Economic Inequality,* New York: Springer, v.9, p. 235-248, 2011.

UNICEF. BEM-ESTAR e privações múltiplas na infância e na adolescência no Brasil. Brasília, DF: Fundo das Nações Unidas para a Infância - Unicef, 2018. 188 p. Disponível em: https://www.unicef.org/brazil/relatorios/bem-estar-e-privacoes-multiplas-na-infancia-e-na-adolescencia-no-brasil. Acesso em: jul. 2023.

TSUI, K. Multidimensional generalizations of the relative and absolute inequality indices: the Atkinson-Kolm-Sen approach. *Journal of Economics Theory*, Amsterdam: Elsevier, v. 67, n. 1, p. 251-265, Oct. 1995.

TSUI, K. Multidimensional poverty indices. *Social Choice and Welfare*, New York: Springer, v. 19, n. 1, p. 69-93, 2002.

06 POBREZA MULTIDIMENSIONAL NO BRASIL: INDICADORES E POSSIBILIDADES

Adriana Stankiewicz Serra[1]

1. INTRODUÇÃO

"Erradicar a pobreza em todas as formas e em todos os lugares" é o primeiro dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODSs) da Agenda 2030 das Nações Unidas (Nações Unidas Brasil, 2024). Além da insuficiência de renda para atender às necessidades básicas, a pobreza abrange uma série de carências em dimensões fundamentais para uma vida digna em sociedade, tais como educação e saneamento básico. Fundamentalmente, acabar com a pobreza em suas múltiplas dimensões implica superar a privação de capacitações, o que significa ter as oportunidades para alcançar níveis minimamente aceitáveis de realizações em tudo o que uma pessoa valoriza ser ou ter, como ser saudável e ter acesso ao conhecimento (Sen, 2000).

Para monitoramento da meta 1.2 dos ODSs, que se refere à redução da pobreza de acordo com as definições nacionais, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) adota um indicador monetário e propõe um índice multidimensional. Sob a ótica da renda, o indicador é a proporção de pessoas vivendo com menos de 6,85 dólares por dia em Paridade de Poder de Compra (PPC) de 2017 (aproximadamente R$ 637 mensais em 2022)2, sendo essa a linha de pobreza internacional recomendada pelo Banco Mundial para países de renda média-alta, como o Brasil (IBGE, 2023b, 2024). Segundo esse critério, em 2022, 31,6% da população vivia em situação de pobreza no Brasil. Na abordagem de múltiplas dimensões, o IBGE apresenta o Índice de Pobreza Multidimensional Não Monetária (IPM-NM), composto por 51 indicadores objetivos e subjetivos distribuídos em seis dimensões: i) moradia; ii) acesso aos serviços de utilidade pública; iii) saúde e alimentação; iv) educação; v) acesso aos serviços financeiros e padrão de vida; e vi) transporte e lazer. Essa medida, classificada como estatística experimental, combina indicadores não monetários de pobreza e qualidade de vida (IBGE, 2023a, 2024b).

---

1 Pesquisadora colaboradora no Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (IE-UNICAMP)

2 A PPC, utilizada para comparações internacionais, mede a quantidade total de bens e serviços que uma unidade monetária de um país pode comprar em outro país.

O objetivo deste artigo é apresentar uma visão geral sobre a mensuração da pobreza multidimensional, tendo em vista a elaboração de uma medida para o Brasil, onde a abordagem unidimensional baseada na renda ainda é predominante. Após uma breve exposição do debate a respeito da agregação ou não de diferentes atributos em um índice sintético, as principais fontes de dados disponíveis para a mensuração da pobreza no Brasil são comentadas, com suas vantagens e limitações. Por fim, propõe-se um índice de pobreza multidimensional, tão somente a fim de ilustrar a aplicação do método de contagem de privações, o mais usado internacionalmente, e demonstrar algumas possibilidades de análise. Dessa forma, pretende-se contribuir para divulgar a abordagem multidimensional para a mensuração da pobreza no Brasil, que possa aprimorar a identificação das pessoas pobres e o planejamento de ações apropriadas a esse público.

2. POBREZA MULTIDIMENSIONAL: COMO MEDIR?[3]

A mensuração da pobreza envolve duas etapas: i) a identificação dos pobres em determinada população; e ii) a agregação das informações disponíveis sobre os pobres em um índice de pobreza (Sen, 1976). Na abordagem monetária, a identificação dos pobres é baseada em uma linha de pobreza pré-definida, enquanto que a agregação das informações pode resultar em diferentes índices. A medida mais simples e comumente empregada é a proporção de pobres na população, que se aplica tanto à pobreza monetária quanto à pobreza multidimensional. Contudo, ao levar em conta múltiplas dimensões, a construção de uma medida torna-se mais complexa desde a etapa de identificação. Em primeiro lugar, é necessário definir um critério de corte ou "linha de pobreza" para cada dimensão. Em seguida, para identificar quem são os pobres em uma população, é preciso decidir sobre a agregação ou não de diferentes atributos em um único índice.

Um painel de indicadores (*dashboard*), tal como o conjunto de indicadores dos ODSs, tem como principal vantagem a possibilidade de contemplar todas as dimensões de interesse, utilizando a melhor fonte de dados para cada atributo (Ravallion, 2011). Entretanto, por não fornecer uma medida sintética, não reflete a sobreposição de privações e não identifica quem é multidimensionalmente pobre (Alkire *et al.*, 2015). Quando se trata de quantificar a incidência de múltiplas privações entre os mesmos indivíduos, um índice escalar torna-se necessário.

3 Em função da limitação de páginas, esta seção apresenta apenas os aspectos considerados mais importantes para uma visão geral sobre a mensuração da pobreza em múltiplas dimensões. Para mais detalhes, acesse o Relatório Final da pesquisa "Mensuração da pobreza no Brasil: uma abordagem multidimensional", disponível em: https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/pesquisas/documentos/estudo_pesquisa/estudo_pesquisa_297.pdf.

Ao contrário do painel de indicadores, um índice escalar permite analisar a distribuição conjunta de privações, dependendo do método de cálculo e desde que os dados sejam provenientes de uma única pesquisa. O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), por exemplo, é um índice escalar que não apresenta distribuição conjunta, por ser calculado como a média geométrica de seus componentes, com dados agregados de diferentes fontes. Ao levar em consideração a distribuição conjunta, é possível avaliar em que medida as privações se encontram mais concentradas em alguns indivíduos ou em alguma dimensão, o que contribui na elaboração de políticas públicas. Outra vantagem da medida escalar é a possibilidade de ordenamento no tempo e no espaço (*ranking* de municípios, por exemplo) (Ferreira e Lugo, 2013). A principal desvantagem é que a análise da sobreposição de privações exige uma única fonte de microdados, o que limita as dimensões componentes do índice às variáveis investigadas em uma pesquisa ou à possibilidade de cruzamento de bases de dados.

Considerando que os métodos de mensuração da pobreza apresentam vantagens e desvantagens, a melhor estratégia é usar medidas complementares que incluam tanto um painel de indicadores quanto uma medida de sobreposição de privações em diferentes atributos (World Bank, 2017). Dessa forma, pode-se combinar as vantagens de cada método, de modo a obter informações mais precisas para a avaliação de políticas públicas e a tomada de decisões.

O Índice de Pobreza Multidimensional Global (IPM global), desenvolvido pela *Oxford Poverty and Human Development Initiative* (OPHI) em parceria com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e lançado em 2010, é a principal medida usada na comparação entre países em desenvolvimento. É composto por dez indicadores em três dimensões de pobreza: i) saúde: nutrição e mortalidade infantil; ii) educação: anos de estudo e frequência à escola; e iii) padrão de vida: combustível para cozinhar, saneamento, água potável, eletricidade, habitação e ativos. Os pesos são igualmente distribuídos entre as dimensões e entre os indicadores de cada dimensão. Um domicílio (e todos os seus moradores) é identificado como multidimensionalmente pobre se enfrenta privações em pelo menos um terço dos indicadores ponderados pelos respectivos pesos (OPHI-UNDP, 2024).

O IPM global é uma medida de pobreza multidimensional aguda que complementa a métrica monetária baseada na linha internacional de extrema pobreza de 2,15 dólares por dia4 (meta 1.1 dos ODSs). Na construção de uma medida nacional, é fundamental levar em conta as dimensões e os indicadores adequados à realidade de cada país, bem como as fontes de dados disponíveis. Entre os países que já implementaram um IPM nacional, as principais dimensões não monetárias incluem educação, saúde, habitação, infraestrutura básica, trabalho, proteção social, segurança alimentar, meio ambiente e inclusão digital (OPHI, 2024).

4 Aproximadamente R$ 200 mensais em 2022 (IBGE, 2023b).

3. PRINCIPAIS FONTES DE DADOS NO BRASIL

A construção de uma medida de pobreza multidimensional que considere a distribuição conjunta de privações, a exemplo do IPM global, requer microdados que contenham ao menos as principais dimensões não monetárias de pobreza, consolidadas na literatura e na prática internacional, além da renda.

No Brasil, destacam-se três pesquisas realizadas pelo IBGE: o Censo Demográfico, a Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) e a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua). Adicionalmente, o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, sob coordenação do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS), também pode agregar informações relevantes para a análise da pobreza no país.

3.1 CENSO DEMOGRÁFICO

O Censo Demográfico constitui a única fonte de referência sobre as condições de vida da população em todos os municípios do país e em seus recortes internos. O Censo permite analisar a distribuição da pobreza no território nacional, com a elaboração de mapas de pobreza por município, mas tem como desvantagem a periodicidade decenal. A coleta de dados prevista para o ano de 2020 foi realizada entre os meses de agosto e novembro de 2022, em função da pandemia de COVID-19.

Desde o Censo de 1960, o IBGE utiliza como instrumentos de coleta dois questionários: básico (simplificado) e amostra (ampliado). Uma parcela dos domicílios é selecionada aleatoriamente para responder ao questionário da amostra, que inclui quesitos mais detalhados e temas além daqueles presentes no questionário básico. No Censo 2022, o questionário da amostra investigou características do domicílio (saneamento básico, existência de máquina de lavar e acesso à internet) e características adicionais dos moradores, incluindo deficiência, educação, trabalho, rendimento e mortalidade (IBGE, 2024a). Cobo, Athias e Mattos (2014) e Serra, Yalonetzy e Maia (2020) apresentam propostas de índices de pobreza multidimensional a partir dos microdados dos Censos de 2000 e 2010.

3.2 PESQUISA DE ORÇAMENTOS FAMILIARES (POF)

Com o objetivo de investigar os orçamentos familiares e a qualidade de vida das famílias, a POF apresenta o maior número de dimensões relevantes para a mensuração e a análise da pobreza no país. A POF 2017-2018 engloba nove dimensões: renda; moradia; acesso a serviços de utilidade pública; saúde; educação; acesso a serviços financeiros e padrão de vida; alimentação; transporte; lazer e viagem. O IPM-NM e outros índices multidimensionais propostos pelo IBGE são calculados com base na POF (IBGE, 2023a).

O levantamento de dados sobre o orçamento doméstico é baseado no consumo, nos gastos e na distribuição dos rendimentos. A pesquisa inclui aquisições não monetárias, bem como avaliação subjetiva da qualidade de vida. A principal limitação da POF é a sua periodicidade, a princípio, quinquenal. O intervalo entre as pesquisas tem sido maior do que o previsto, sendo que as duas últimas edições foram realizadas em 2008-2009 e 2017-2018. A próxima pesquisa está prevista para 2024-2025.

3.3 PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMICÍLIOS CONTÍNUA (PNAD CONTÍNUA)

A PNAD Contínua constituiu a principal fonte de dados para estimar a pobreza no Brasil, tendo como principal vantagem a divulgação anual de informações. O levantamento inclui dados sobre mercado de trabalho e rendimentos, habitação (inclusive saneamento básico), educação e tecnologias de informação e comunicação. Entretanto, a análise da pobreza fica limitada ao recorte territorial das Unidades da Federação (UFs), com a possibilidade de desagregação por estratos geográficos (IBGE, 2024c).

3.4 CADASTRO ÚNICO

O Cadastro Único pode ser utilizado para analisar o perfil das famílias de baixa renda, definidas como aquelas que vivem com renda mensal de até meio salário mínimo por pessoa (BRASIL, 2024). Ainda que uma parcela da população vivendo em situação de pobreza esteja fora do cadastro, a base de dados permite traçar um perfil das famílias cadastradas, incluindo a sobreposição em dimensões fundamentais, como educação e condições de moradia.

Lançado pelo MDS em julho de 2024, o Índice de Vulnerabilidade das Famílias do Cadastro Único (IVCAD) contém 40 indicadores em seis dimensões de vulnerabilidade social das famílias de baixa renda cadastradas: Desenvolvimento na Primeira Infância; Desenvolvimento de Crianças e Adolescentes; Necessidade de Cuidados; Trabalho e Qualificação de Adultos; Disponibilidade de Recursos; e Condições Habitacionais. O IVCAD é um instrumento de diagnóstico, monitoramento e avaliação, que auxilia a realização de busca ativa nos municípios.

A comparação de resultados obtidos a partir de análises do Cadastro Único e das pesquisas do IBGE pode fornecer informações importantes, tanto para avaliar a qualidade do cadastro quanto para estimar o número de potenciais beneficiários de programas sociais, mas que não estão incluídos no Cadastro. Cabe observar que essa comparação deve ser realizada com cautela pois, ainda que a mesma pergunta esteja presente nos questionários respondidos pelos informantes, possíveis diferenças metodológicas devem ser levadas em conta.

4. METODOLOGIA E DADOS

Esta seção propõe um Índice de Pobreza Multidimensional para o Brasil (IPM-Brasil), com base no mesmo método adotado na construção do IPM global: o método Alkire-Foster (AF) (Alkire e Foster, 2011), fundamentado na abordagem das capacitações de Amartya Sen (2000) e o mais usado internacionalmente. Trata-se de um método de contagem de privações para identificar quem é multidimensionalmente pobre a partir de um número mínimo de privações. Além de ser um método simples e fácil de comunicar, gera medidas de pobreza que satisfazem uma série de propriedades desejáveis, como a possibilidade de decomposição por dimensão e por subgrupos da população (Alkire *et al.*, 2015).

Embora a arbitrariedade na distribuição dos pesos seja bastante criticada na literatura (Ravallion, 2011), abordagens estatísticas e de dominância permitem testar a robustez da medida (Alkire *et al.*, 2015). Em outras palavras, pode-se comparar diferentes populações em um dado período de tempo ou diferentes períodos de tempo para a mesma população, para uma série de medidas de pobreza e diferentes parâmetros. Um índice é robusto quando suas estimativas para um conjunto X são superiores (ou inferiores) às do conjunto Y, quaisquer que sejam os valores dos parâmetros adotados.

Não há consenso a respeito de quais dimensões devem compor o IPM, principalmente quanto à inclusão ou não da dimensão monetária. Cabe lembrar o princípio da parcimônia, de modo que as medidas sejam fáceis de comunicar e recebam a atenção necessária. Todas as medidas nacionais implementadas contemplam ao menos educação, habitação e infraestrutura básica, essenciais para uma vida digna. Por isso, essas são as dimensões escolhidas para compor o índice aqui apresentado como uma possibilidade, considerando os temas investigados na PNAD Contínua 2022 e divulgados nos arquivos de microdados acumulados em primeiras visitas (IBGE, 2024c). A escolha dessa fonte de dados se deve à disponibilidade de informações sobre habitação, tema não investigado em 2023. Além das dimensões e indicadores, a Tabela 1 apresenta as definições de privação por indicador, com base na experiência internacional (OPHI, 2024) e as devidas adequações à realidade brasileira5. Assim como no IPM global, os pesos são igualmente distribuídos entre as dimensões e entre os indicadores de cada dimensão.

5 Para uma justificativa detalhada sobre as escolhas de dimensões, indicadores e definições de privação, ver a referência citada na nota de rodapé nº 3.

Tabela 1 – Dimensões, indicadores, definições de privação e pesos para a construção de um Índice de Pobreza Multidimensional para o Brasil (IPM-Brasil)

Dimensões e indicadores	Privação	Peso (%)
Habitação		**33,33**
Armazenamento de água	Ausência de reservatório, caixa d'água ou cisterna no domicílio.	8,33
Banheiro de uso exclusivo	Ausência, no domicílio, de banheiro (com chuveiro e vaso sanitário) de uso exclusivo dos moradores.	8,33
Adensamento	O domicílio tem mais de dois moradores para cada cômodo utilizado como dormitório.	8,33
Materiais de paredes externas, cobertura e piso	Paredes construídas com material não durável: taipa sem revestimento, madeira aproveitada (como tapumes ou madeira retirada de pallets) ou outro material; ou cobertura de zinco, alumínio, chapa metálica ou outro material diferente de telha, laje de concreto ou madeira apropriada para construção; ou piso de terra.	8,33
Infraestrutura básica		**33,33**
Abastecimento de água	Em áreas urbanas: ausência de abastecimento de água por rede geral; ou fornecimento com intermitências; ou ausência de canalização interna no domicílio. Em áreas rurais: fornecimento de água que não seja por rede geral, poço, nascente ou cisterna; ou fornecimento com intermitências (rede geral); ou ausência de canalização interna.	11,11
Esgotamento sanitário	Escoadouro do(s) banheiro(s) em fossa não ligada à rede ou rudimentar, vala, rio, lago ou mar, ou outra forma.	11,11
Destino do lixo	Ausência de coleta direta ou indireta de lixo.	11,11
Educação e acesso à internet		**33,33**
Frequência à escola	Pessoas de 6 a 17 anos de idade que não frequentam escola. (1)	11,11
Nível de instrução	Pessoas de 15 anos ou mais de idade analfabetas; pessoas de 16 anos ou mais de idade sem o ensino fundamental completo; ou pessoas de 18 a 29 anos de idade sem o ensino médio completo.	11,11
Acesso à internet	Nenhum morador tem acesso à internet no domicílio.	11,11

Fonte: Elaboração própria
Nota: Definições de privação conforme as categorias do dicionário de variáveis da PNAD Contínua de primeira visita (IBGE, 2024c).
(1) Os microdados acumulados em primeiras visitas, que investigam características da habitação e rendimentos de outras fontes, contêm informações de educação somente para os moradores com 5 anos de idade ou mais. As informações relativas à pré-escola (4-5 anos de idade) estão concentradas no segundo trimestre.

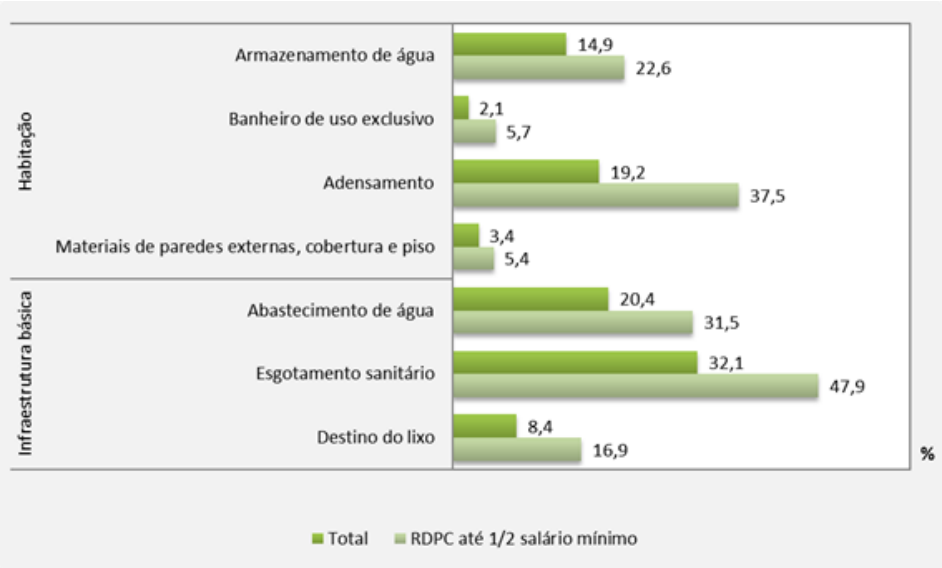
Diferentemente do IPM global, que tem o domicílio como unidade de identificação, este trabalho adota a pessoa como unidade de identificação e análise, em função da disponibilidade de microdados e do reconhecimento da educação como direito individual, estabelecido na Constituição Federal. A unidade de identificação corresponde ao nível no qual as privações são medidas (usualmente, pessoa ou domicílio), enquanto a unidade de análise se refere a como os resultados são relatados e analisados (Alkire *et al*. 2015).

Após definir as dimensões, indicadores e parâmetros, o primeiro passo para o cálculo do IPM é criar uma matriz de privações, com as privações individuais (por pessoa ou domicílio; linhas da matriz) em diferentes indicadores (colunas). Em seguida, calcula-se a pontuação de privações, dada pela soma das privações de cada indivíduo ponderada pelos respectivos pesos. Indivíduos com pontuação maior ou igual ao critério de corte (k) são identificados como multidimensionalmente pobres. A partir das informações desses indivíduos, calcula-se o IPM como o produto de seus dois componentes: a incidência de pobreza multidimensional (H – *headcount ratio*, a proporção de pessoas identificadas como multidimensionalmente pobres) e a intensidade de pobreza (A – *average deprivation score among the poor*, ou a média de privações entre as pessoas multidimensionalmente pobres). O valor do IPM (H x A) varia entre 0 (nenhuma privação) e 1 ou 100% (privação total), diminuindo quando há uma redução no número de pessoas pobres ou no número de privações das pessoas pobres (OPHI-UNDP, 2024).

4. RESULTADOS

Em primeiro lugar, é importante analisar as carências por indicador. Para todos os indicadores não monetários selecionados, destaca-se a maior incidência de privações entre as pessoas identificadas como pobres na perspectiva monetária, definidas como aquelas com rendimento domiciliar per capita (RDPC) de até meio salário mínimo mensal (critério de acesso ao Cadastro Único). Nas dimensões habitação e infraestrutura básica (Gráfico 1), observam-se privações expressivas em armazenamento de água, adensamento e em todos os indicadores de saneamento básico – abastecimento de água, esgotamento sanitário e destino do lixo. Na dimensão educação (Gráfico 2), destacam-se o grupo etário de 15 a 17 anos que não frequenta a escola e a baixa escolaridade das pessoas de 15 anos ou mais, principalmente a população entre 18 e 29 anos sem o Ensino Médio completo.

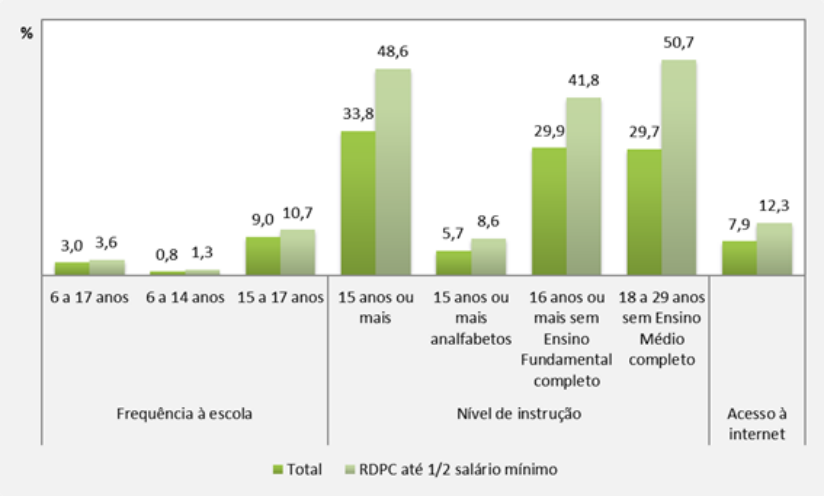
Gráfico 1 – Proporção de pessoas com carência em habitação e infraestrutura básica, total e por rendimento domiciliar per capita até ½ salário mínimo, por indicador – Brasil – 2022



Fonte: Elaboração própria a partir da PNAD Contínua 2022 (IBGE, 2023).

Nota: Microdados da divulgação anual, acumulados em primeiras visitas.

Gráfico 2 – Proporção de pessoas com carência em educação e acesso à internet, total e por rendimento domiciliar per capita até ½ salário mínimo, por indicador – Brasil – 2022



Fonte: Elaboração própria a partir da PNAD Contínua 2022 (IBGE, 2024c).

Nota: Microdados da divulgação anual, acumulados em primeiras visitas.

A exemplo do IPM global, mas tendo a pessoa como unidade de identificação, pode-se identificar uma pessoa como multidimensionalmente pobre se apresentar privações em pelo menos um terço dos indicadores ponderados pelos respectivos pesos ($k \geq 33\%$). Neste caso, considerando os componentes do IPM proposto, com os respectivos pesos (Tabela 1), a aplicação do método AF mostra que 7,5% da

população no país era multidimensionalmente pobre (H) em 2022, o que representa, no mínimo, privação em todos os indicadores de uma dimensão, ou uma combinação de indicadores entre dimensões. A intensidade da pobreza (A) estimada aponta que, em média, essa população identificada como multidimensionalmente pobre enfrentava privação em 47,8% dos indicadores ponderados pelos respectivos pesos. O IPM resultante, obtido pela multiplicação das medidas H e A, demonstra que as carências dos pobres representavam 3,6% de todas as privações que a totalidade da população poderia enfrentar. Caso todas as pessoas fossem carentes em todos os indicadores, o IPM seria igual a 1 ou 100%.

A decomposição da incidência de pobreza multidimensional (H) por subgrupos da população (Tabela 2) revela maior proporção de pessoas pobres nas regiões Norte e Nordeste, nas áreas rurais do país, entre as pessoas ocupadas em atividades agrícolas, os beneficiários de programas de transferência de renda (Benefício de Prestação Continuada e Programa Bolsa Família), e a faixa dos 20% da população com menor rendimento domiciliar *per capita*.

Tabela 2 – Incidência de pobreza multidimensional (H), por Grandes Regiões, situação do domicílio e características selecionadas – Brasil – 2022

Grandes Regiões, situação do domicílio e características selecionadas	Participação relativa (%)	H (%)
Brasil	**100,0**	**7,5**
Região		
Norte	8,8	21,6
Nordeste	27,0	14,8
Sudeste	42,1	1,7
Sul	14,3	4,1
Centro-Oeste	7,8	3,7
Situação do domicílio		
Urbana	86,7	3,5
Rural	13,3	33,3
Sexo		
Homem	48,9	8,1
Mulher	51,1	6,9
Grupo de idade		
0 a 5 anos	8,2	6,8
6 a 14 anos	12,3	6,2
15 a 17 anos	4,3	8,7
18 a 29 anos	18,6	8,2
30 a 59 anos	41,5	6,8
60 anos ou mais	15,1	9,4
Cor ou raça (1)		
Branca	42,8	3,7
Preta ou parda	55,9	10,3

Grandes Regiões, situação do domicílio e características selecionadas	Participação relativa (%)	H (%)
Atividade econômica (pessoas ocupadas, 14 anos ou mais)		
Agrícola	8,9	27,6
Não agrícola	91,1	3,3
Transferências e programas sociais no domicílio (2)		
Sem transferência ou programa social	47,9	2,6
Alguma transferência ou programa social	52,1	12,0
Aposentadoria ou pensão de instituto de previdência oficial	28,3	8,1
Seguro-desemprego, seguro-defeso	1,5	8,3
Benefício Assistencial de Prestação Continuada - BPC-LOAS	4,5	15,6
Programa Bolsa Família (3)	22,7	18,5
Outros programas sociais do governo	2,0	18,9
Faixas de rendimento domiciliar *per capita* (4)		
1º quinto [0, 490]	20,0	19,5
2º quinto (490, 822]	20,0	8,7
3º quinto (822, 1.246]	20,0	6,0
4º quinto (1.246, 2.156]	20,0	2,4
5º quinto (2.156, 194.139]	20,0	0,8

Fonte: Elaboração própria a partir da PNAD Contínua 2022 (IBGE, 2024c).

Nota: Microdados da divulgação anual, acumulados de primeiras visitas.

(1) Não são apresentados resultados para amarelos, indígenas e pessoas sem declaração de cor ou raça, em função do pequeno número de observações para essas categorias na amostra. (2) No mês de referência da pesquisa, algum morador no domicílio recebeu rendimentos de transferências ou programas sociais. (3) O Programa Bolsa Família, substituído pelo Programa Auxílio Brasil no final de 2021, foi reinstituído em 2023. (4) Rendimento habitual de todos os trabalhos e efetivo de outras fontes, deflacionado para reais médios de 2022, exclusive pessoas cuja condição no domicílio era pensionista, empregado doméstico ou parente do empregado doméstico.

De acordo com os critérios adotados, enquanto 7,5% da população se encontrava em situação de pobreza multidimensional (não monetária) em 2022, 27,9% vivia com rendimento de até meio salário mínimo mensal (Tabela 3). Entretanto, somente 4,7% apresentava privação simultânea em ambas as perspectivas, apontando a necessidade de políticas públicas complementares àquelas direcionadas à renda, com destaque para saneamento básico e educação.

Tabela 3 – Incidência de pobreza monetária *versus* pobreza multidimensional – Brasil – 2022

		Pobreza monetária (1) (RDPC até ½ salário mínimo)		
		Não Pobre	Pobre	Total
Pobreza multidimensional (k=33%)	Não pobre	69,3	23,2	92,5
	Pobre	2,8	4,7	7,5
	Total	72,1	27,9	100,0

Fonte: Elaboração própria a partir da PNAD Contínua 2022 (IBGE, 2024c).

Nota: Microdados da divulgação anual, acumulados de primeiras visitas.

(1) Os resultados diferem daqueles divulgados pelo IBGE (2023b), obtidos com base nos microdados acumulados de quintas visitas.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise da pobreza com base em um índice multidimensional permite avaliar tanto a sua incidência como a intensidade, com base na distribuição conjunta de privações. O índice deve ser complementado por um painel de indicadores, uma vez que, em geral, nem mesmo as principais dimensões da pobreza estão contempladas em uma única pesquisa. A combinação de diferentes métodos de mensuração permite combinar as vantagens de cada um, o que contribui para ampliar a compreensão do problema e aprimorar a elaboração de políticas sociais.

Diferentes fontes de dados podem ser utilizadas para ampliar a análise da pobreza no Brasil além da ótica da renda. A PNAD Contínua, em função da disponibilidade de dados anuais sobre rendimentos e outros temas, é a fonte mais importante para o monitoramento da pobreza no país. A POF e o Censo Demográfico, apesar da limitação da periodicidade das pesquisas, são fontes relevantes para o estudo da pobreza, já que POF investiga temas não incluídos em outras pesquisas e o Censo é o único levantamento que produz informações por município.

Por fim, é necessário ressaltar a importância de ampliar o debate sobre a pobreza no Brasil além da ótica da renda, dadas outras carências enfrentadas por parcelas significativas da população em dimensões essenciais para uma vida digna, como educação de qualidade e saneamento básico. Nesse sentido, a cooperação entre os diversos órgãos e entidades de governo é fundamental para produzir informações que viabilizem uma mensuração adequada da pobreza, tendo em vista a superação da pobreza de oportunidades.

REFERÊNCIAS

ALKIRE, S.; FOSTER, J. Counting and multidimensional poverty measurement. **Journal of Public Economics**, v. 95, p. 476-487, 2011.

ALKIRE, S.; FOSTER, J.; SETH, S.; SANTOS, M. E.; ROCHE, J. M.; BALLON, P. **Multidimensional poverty measurement and analysis**. Oxford: Oxford University Press, 2015.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. **Cadastro Único**. 2024. Disponível em: https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/cadastro-unico. Acesso em: 8 nov. 2024.

COBO, B.; ATHIAS, L.; MATTOS, G. G. de. A multidimensionalidade da pobreza a partir da efetivação de direitos sociais fundamentais: uma proposta de análise. **Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliaçã**o, n. 8, p. 4-31, 2014. Disponível em: https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmps/ferramentas/docs/_rbma_8.pdf. Acesso em: 8 nov. 2024.

FERREIRA, F. H. G.; LUGO, M. A. Multidimensional poverty analysis: looking for a middle ground. **World Bank Research Observer**, v. 28, n. 2, p. 220-235, 2013.

IBGE. **Censo Demográfico:** Censo 2022. 2024a. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/22827-censo-demografico-2022.html. Acesso em 8 nov. 2024.

IBGE. **ODS – Objetivos de Desenvolvimento Sustentável**. 2024b. Disponível em: https://odsbrasil.gov.br/. Acesso em 8 nov. 2024.

IBGE. **POF – Pesquisa de Orçamentos Familiares**: POF 2017-2018. 2023a. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9171-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-mensal.html?=&t=microdados

IBGE. **PNAD Contínua – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua**: Microdados. 2024c. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9171-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-mensal.html?=&t=microdados. Acesso em 5 nov. 2024.

IBGE. **Síntese de indicadores sociais:** uma análise das condições de vida da população brasileira: 2023. Rio de Janeiro: IBGE, 2023b. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9221-sintese-de-indicadores-sociais.html. Acesso em 8 nov. 2024.

NAÇÕES UNIDAS BRASIL. **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável**. 2024. Disponível em: https://brasil.un.org/pt-br/sdgs. Acesso em 8 nov. 2024.

OPHI. **National MPI**. 2024. https://ophi.org.uk/national-mpi-and-policy. Acesso em: 8 nov. 2024.

OPHI; UNDP. **Global Multidimensional Poverty Index 2024**: Poverty amid conflict. New York; Oxford: 2024. https://hdr.undp.org/content/2024-global-multidimensional-poverty-index-mpi#/indicies/MPI. Acesso em: 8 nov. 2024.

RAVALLION, M. On multidimensional indices of poverty. **Journal of Economic Inequality**, v. 9, n. 2, p. 235-248, 2011.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SEN, A. Poverty: an ordinal approach to measurement. **Econometrica**, v. 44, n. 2, p. 219-231, 1976.

SERRA, A. S.; YALONETZKY, G. I.; MAIA, A. G. Multidimensional poverty in Brazil in the early 21st century: evidence from the Demographic Census. **Social Indicators Research**, 2020. https://doi.org/10.1007/s11205-020-02568-5.

WORLD BANK. **Monitoring global poverty**: report of the Commission on Global Poverty. Washington, DC: World Bank, 2017.

07 O ÍNDICE DE VULNERABILIDADE SOCIAL: HISTÓRICO, APLICAÇÕES E PERSPECTIVAS

Marco Aurélio Costa[1]
Armando Palermo Funari[2]
Julia Frederica Effgen[3]
Laura Cristina Melo Teixeira[4]

1. INTRODUÇÃO

Este artigo apresenta o histórico do Índice de Vulnerabilidade Social, conhecido por IVS, resultante do projeto "Mapeamento da Vulnerabilidade Social nas Regiões Metropolitanas Brasileiras", desenvolvido pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) desde 2012.

Os índices sintéticos são um recurso útil de apoio ao desenho, ao monitoramento e à avaliação das políticas públicas, ainda que seu uso deva ser feito com mediações, assunto que será tratado na primeira seção deste artigo. O artigo se inicia com a recapitulação da trajetória de construção do IVS e das diferentes versões da plataforma do Atlas da Vulnerabilidade Social (AVS), por meio da qual se faz a divulgação do índice e das dezenas de indicadores ali apresentados. A seção seguinte explora alguns avanços e usos do IVS para a construção de políticas públicas aos quais se associam os esforços de construção de uma nova plataforma, disponibilizada recentemente, e que inclui as ações necessárias para incorporar os dados do Censo Demográfico 2022, tema da seção final deste ensaio.

Ao longo do texto, são apresentados alguns dos resultados do IVS, considerando a disponibilidade das variáveis utilizadas para construção dos indicadores e índices desenhados no âmbito do projeto.

1 Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). E-mail: marco.costa@ipea.gov.br.

2 Bolsista do Subprograma de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Dirur/Ipea; e doutor em desenvolvimento econômico na área de economia regional e urbana pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). E-mail: armandopfunari@gmail.com.

3 Bolsista do PNPD na Dirur/Ipea; e doutora em geografia pela Universidade Federal do Espírito Santo (Ufes). E-mail: juliaeffgen@gmail.com.

4 Bolsista do PNPD na Dirur/Ipea; e bacharela em estatística pela UnB. E-mail: laurateixeiracm@gmail.com.

2. CONCEITOS E ELEMENTOS METODOLÓGICOS

Índices sintéticos correspondem a esforços de captura holística de aspectos (parciais) da realidade e, neste sentido, têm a ambição de oferecer um retrato tão fiel quanto possível dos objetos que buscam retratar. Procuram conformar uma síntese, sob uma perspectiva que pretende aproximar-se da totalidade, de processos e situações que são, via de regra, complexos e historicamente construídos.

É importante destacar que os índices sintéticos são incapazes de retratar a realidade em sua integral complexidade. Os detalhes escapam entre os dedos e a tentativa de usá-los como única ferramenta de apoio à construção de políticas públicas – em especial os índices socioeconômicos como o Índice de Vulnerabilidade Social (IVS) – é tão insuficiente quanto não recomendada. O trabalho mais aprofundado sobre a realidade se faz em torno de indicadores que permitem, de forma mais precisa, identificar os gargalos, seja nas infraestruturas, seja na disponibilidade de serviços sociais ou em seus desempenhos.

Ainda assim, mesmo com esse enorme "senão", os índices sintéticos apresentam algumas vantagens: permitem um olhar objetivo e relativamente eficaz sobre a realidade, podem ser úteis na tomada de decisões associadas às políticas públicas, favorecem uma comunicação rápida e mobilizadora da opinião pública e são uma régua que permite comparações espaço-temporais.

A construção de um índice sintético não é uma tarefa tão complexa, a priori, ainda que possa ser sofisticada. A construção do IVS, no âmbito do projeto "Mapeamento da Vulnerabilidade Social nas Regiões Metropolitanas Brasileiras" foi uma iniciativa pouco pretensiosa, embora cuidadosa, e tinha o claro objetivo de oferecer um índice sintético complementar ao Índice de Desenvolvimento Humano Municipal, o IDHM, fruto de uma longeva parceria do Ipea[5].

A construção do IVS se deu de forma paralela à construção do IDHM, publicado em 2013. O IDHM é um índice sintético de grande repercussão e sua divulgação contribuiu, ao longo das décadas de 1990 e 2000, para que as políticas públicas sociais locais fossem estimuladas, a partir da noção de desenvolvimento humano, entendida como contraponto à visão restrita que associava estritamente crescimento econômico a desenvolvimento.

5 O Atlas de Desenvolvimento Humano (ADH) é fruto de uma parceria institucional entre o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento no Brasil (PNUD Brasil), a Fundação João Pinheiro (FJP) – órgão do Governo Estadual de Minas Gerais – e o Ipea.

O IDHM está estruturado em torno de três pilares: longevidade, educação e renda. Ao longo do tempo, a dimensão educação foi sendo atualizada nas diversas versões publicadas do Atlas do Desenvolvimento Humano (ADH), alterando a régua do IDHM. A longevidade, medida pela esperança de vida ao nascer, e a renda, medida a partir de uma função logarítmica da renda domiciliar per capita, foram mantidas nas sucessivas versões.

Apesar de suas qualidades e das boas intenções que estão por trás da adaptação brasileira do IDH Global, o fato é que o IDHM está "contaminado" pela medida da renda. Ou seja, ainda que o IDHM apresente inegáveis avanços em relação ao uso do Produto Interno Bruto (PIB) ou do PIB per capita como medida de desenvolvimento de um determinado lugar, a inclusão da renda no tripé do índice faz com que apenas recortes territoriais de PIB elevado figurem nas posições mais destacadas do ranking do IDHM, carregando diversas distorções e falseamentos.

A proposta de construção do IVS surgiu em decorrência do processo de atualização do IDHM, entre 2011 e 2013, e pretendia complementá-lo, oferecendo um índice alternativo que, num primeiro momento, seria calculado apenas nas regiões metropolitanas, para apresentar as desigualdades socioespaciais intramunicipais nesses espaços.

Portanto, o IVS é um índice que pode ser entendido como complementar ao IDHM que enfatiza aspectos sociais, sem incorporar, de forma direta, a medida da renda per capita.

3. AS PRIMEIRAS VERSÕES DO IVS E DE SUA PLATAFORMA: RESULTADOS E APRENDIZADOS

O projeto que originou o desenvolvimento do IVS foi fruto de um edital publicado pelo Ipea voltado para a formação e estruturação de pesquisa em rede: a Rede Ipea[6], com recursos orçamentários que permitiram formar redes com instituições de pesquisa, de planejamento e estatística estaduais, além de instituições de ensino superior.

6 A Plataforma Ipea de Pesquisa em Rede (Rede Ipea) foi instituída por meio da Portaria nº 142, de 23/05/2012, visando contribuir para a construção de articulações institucionais envolvendo universidades, centros de pesquisa e associações de pós-graduação, como forma de estímulo ao debate e o fortalecimento, ampliação e apoio às iniciativas de pesquisa do Ipea, sobretudo no campo da promoção do desenvolvimento e do desenho, monitoramento e avaliação de políticas públicas.

Com o apoio da Rede Ipea, o projeto começou discutindo aspectos conceituais ligados à vulnerabilidade social e, em seguida, buscou indicadores que permitissem retratar as várias situações de vulnerabilidade social, que no entendimento adotado para a construção do IVS

> "diz respeito à ausência ou à insuficiência de ativos que podem, em grande medida, ser providos pelo Estado, em seus três níveis administrativos (União, estados e municípios), constituindo-se, assim, num instrumento de identificação das falhas de oferta de bens e serviços públicos no território nacional" (COSTA et al. 2018, p. 16).

A partir das discussões e avaliações realizadas ao longo do processo de estruturação do IVS, percebeu-se não haver motivos para não aproveitar o trabalho de construção conceitual e estatística para disponibilizar o índice para todos os municípios brasileiros, o que foi feito desde sua primeira edição, de modo que a plataforma do AVS procurou, desde o princípio, trazer os dados dos municípios, das regiões metropolitanas (RMs), dos estados e do país.

No processo de construção do IVS, alguns elementos e decisões foram tomados, sempre respaldados pela rede de instituições participantes do projeto. Inicialmente, tentou-se incorporar elementos regionais na composição do índice, na tentativa de se propor um índice que aderisse a especificidades regionais, como foi o caso dos indicadores de saneamento na região Norte, quando se trabalhou com a hipótese – que não se confirmou – de que utilizar diferentes parâmetros para informações sobre o acesso aos serviços de água e esgoto impactaria positivamente o índice para os municípios dessa região.

Outro elemento interessante tinha a ver com o cuidado de não incorporar medidas de renda, de forma direta, nos indicadores. Assim, optou-se por usar a proporção de pessoas com restrição de renda (faixas de pobreza e de vulnerabilidade) ao contrário do uso da renda per capita que, como estava evidente no IDHM, produzia distorções ao reforçar o papel do dinamismo econômico dos territórios ao índice.

Também foi importante o esforço de buscar retratar diferentes situações de vulnerabilidade, a partir do conceito adotado, ainda que os indicadores tivessem entre si elevados níveis de correlação. Neste sentido, mais que uma construção meramente estatística, o IVS carrega uma mensagem na estruturação de sua cesta de indicadores, os quais buscam retratar situações de vulnerabilidade de grupos específicos: crianças, jovens, mulheres e idosos. Neste caso, trata-se de uma construção que se pretendeu, desde sempre, fiel ao propósito de buscar refletir a diversidade de situações de exclusão e privações que o conceito de vulnerabilidade social traduz.

Como resultado do longo processo de discussões e testes estatísticos, o IVS, ao final, estruturou-se em três dimensões – emulando as dimensões do IDHM – que reuniram dezesseis indicadores, sendo três da dimensão da infraestrutura urbana, incluindo o

indicador do tempo de deslocamento casa-trabalho da população ocupada que reside em domicílios com renda per capita inferior a meio salário mínimo; oito indicadores da dimensão capital humano; e cinco indicadores da dimensão renda e trabalho[7].

METODOLOGIA DO IVS

O IVS é obtido pelo cálculo da média aritmética dos subíndices: IVS Infraestrutura Urbana, IVS Capital Humano e IVS Renda e Trabalho, cada um deles com o mesmo peso.

Os subíndices são calculados a partir de uma cesta de indicadores obtidos através de variáveis presentes nas pesquisas do IBGE (Censos Demográficos e Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílios – PNADs), sendo possível ainda o cálculo desses indicadores ou de proxies por meio de registros administrativos. Para a construção de cada dimensão do IVS, utilizando os pesos equivalentes para cada indicador, utilizam-se parâmetros máximos e mínimos para transformá-los em um indicador padronizado, com valores variando de 0,000 a 1,000.

Cada indicador tem seu valor normalizado numa escala que varia entre 0 e 1, em que 0 corresponde à situação ideal (desejável), e 1 corresponde à pior situação (indesejável).

A padronização dos indicadores considera como parâmetro ideal a ausência de vulnerabilidade e o valor máximo (equivalente a 1,000) será dado pela soma da média encontrada no conjunto de municípios brasileiros acrescida de dois desvios-padrão.

Todos os indicadores utilizados na construção do IVS apresentam relação direta com situações de vulnerabilidade social: quanto maior o indicador, maior a vulnerabilidade social. Feita a normalização dos dados para os indicadores que compõem o subíndice, foram aplicados os pesos relativos a cada um dos indicadores.

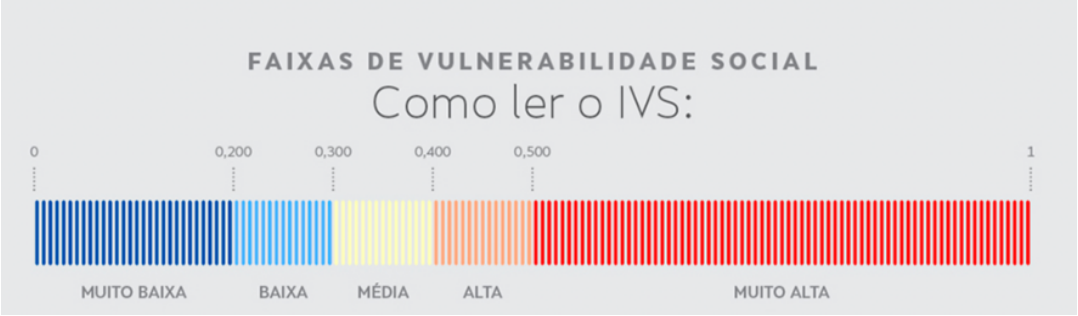
Após cerca de três anos de construção do índice, foi lançada, em 2015, a primeira plataforma do AVS, que reproduzia a arquitetura da plataforma do ADH, disponibilizando cerca de oitenta indicadores e os índices e subíndices de vulnerabilidade social para o país, para os estados, para dezesseis regiões metropolitanas[8], para todos os municípios brasileiros e para as Unidades de Desenvolvimento Humano (UDHs)[9] das regiões metropolitanas abarcadas pela pesquisa. A Figura 1 traz as faixas do IVS, que podem variar de 1,000 (situação de vulnerabilidade extrema) a 0,000 (denotando total ausência de situações de vulnerabilidade.

7 Uma descrição pormenorizada dos indicadores aqui listados e da metodologia empregada está disponível na página do projeto: <https://ivs.ipea.gov.br/>.

8 Inicialmente, foram disponibilizados os indicadores e índices para as seguintes RMs e Região Integrada de Desenvolvimento Econômico (RIDE): RMs de Belo Horizonte, Belém, Curitiba, Fortaleza, Goiânia, Grande São Luís, Grande Vitória, Manaus, Natal, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro, Salvador, São Paulo e Vale do Rio Cuiabá; e RIDE do Distrito Federal e Entorno. Ver COSTA; MARGUTI (Eds.), 2015.

9 As UDHs são equivalentes a Áreas de Ponderação (APs), ou seja, são agregações de setores censitários, conforme a malha censitária da pesquisa do Censo Demográfico do IBGE. Porém, ao contrário das APs, as UDHs são concebidas como áreas mais homogêneas em termos de renda e de padrão de ocupação, permitindo uma análise mais detalhada das desigualdades socioespaciais intraurbana.

Figura 1 - Faixas de vulnerabilidade social



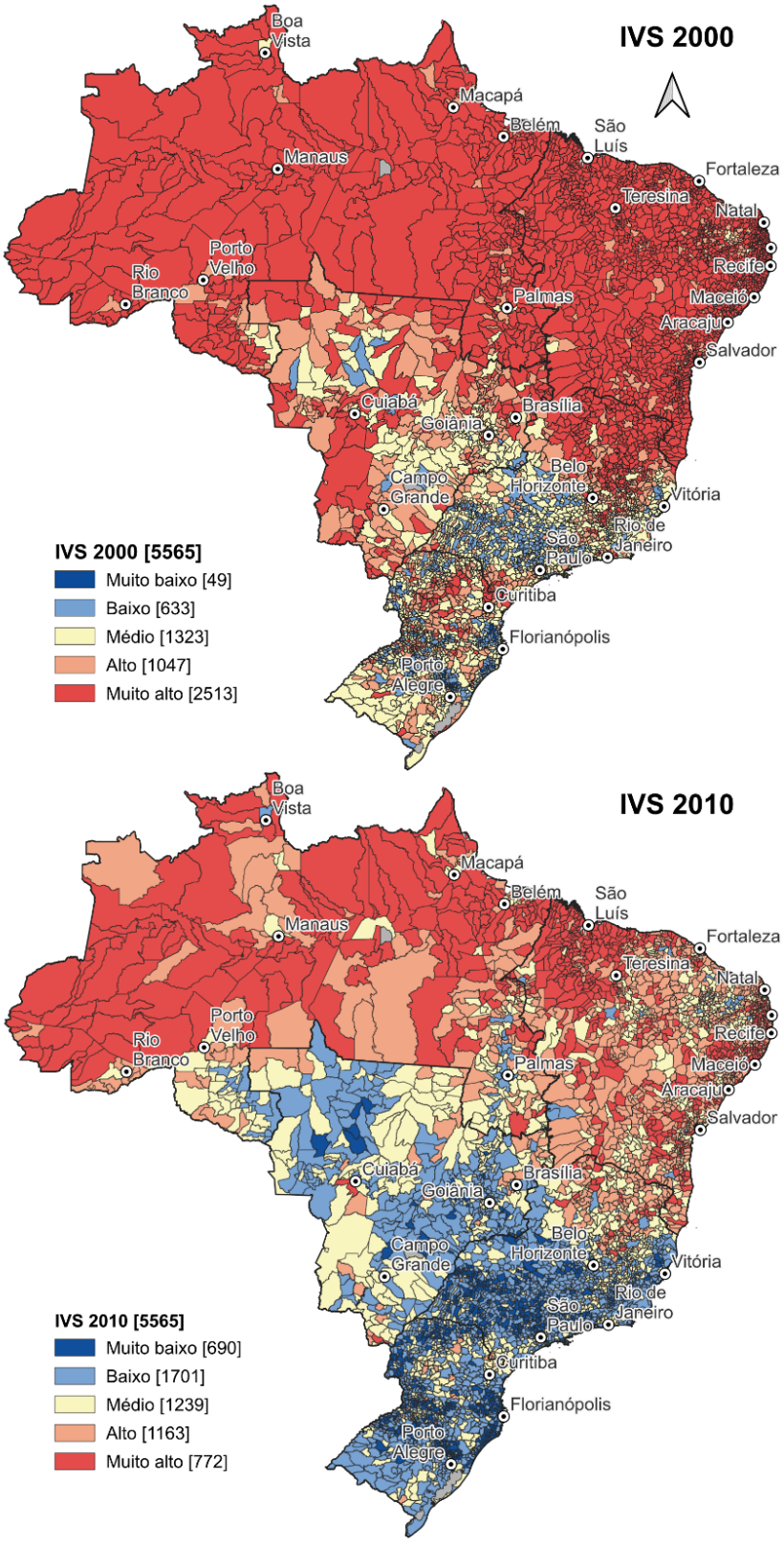
Alguns elementos importantes foram trazidos pela publicação do IVS. O primeiro diz respeito ao ranking do IVS em comparação ao ranking do IDHM que seguem lógicas invertidas: onde o IVS é melhor quanto menor for o índice e o IDHM melhora à medida que o índice aumenta. Enquanto o ranking do IDHM tem as principais capitais e cidades de alta renda de áreas metropolitanas ou cidades turísticas em seu topo, o IVS traz uma maioria de pequenos municípios, sendo que apenas cinco deles figuram na lista dos 50 municípios de maior IDHM. Ou seja, apesar da elevada correlação negativa entre IVS e IDHM, o IVS permitiu que pequenos municípios, com uma situação social melhor, figurassem no ranking de municípios com o menor IVS do país.

Do mesmo modo, alguns municípios polo de metrópoles brasileiras, que figuravam no topo do ranking do IDHM, como Brasília (9ª posição) e São Paulo (33ª), aparecem no ranking do IVS, respectivamente, na posição 2.210 e 2.174, refletindo a existência ali de um importante contingente de pessoas em situação de vulnerabilidade social, realidade que o IDHM acabava por não capturar.

Quando analisado em nível municipal, o IVS, entre os anos 2000 e 2010, apresentou uma melhora notável (Figura 2). Se em 2000, predominavam os municípios na faixa de muito alta vulnerabilidade social, em 2010, destacaram-se aqueles nas faixas de baixa e muito baixa vulnerabilidade social, predominando os municípios na faixa de baixa vulnerabilidade social.

Em 2000, as regiões Norte e Nordeste concentravam os municípios de muito alta vulnerabilidade social, enquanto o Sul e o Sudeste concentravam os municípios nas faixas mais baixas, de menor vulnerabilidade social. Em 2010, ainda que grande parte dos municípios classificados nas faixas de muito alta vulnerabilidade social estivessem nas regiões Norte e Nordeste, é visível o "avanço" das faixas de menor vulnerabilidade social nos municípios destas regiões, indicando melhora geral nos indicadores. Com efeito, o IVS brasileiro apresentou uma redução no índice em todas as macrorregiões, saindo de 0,446, em 2000, para 0,326 em 2010.

Figura 2 - Evolução do Índice de Vulnerabilidade Social dos municípios brasileiros entre 2000 e 2010



Outro achado trazido pelo IVS foi ainda mais surpreendente.

> Ao olhar o desempenho do IVS nas UDHs de municípios metropolitanos brasileiros entre 2000 e 2010, ou seja, olhando os resultados para uma década marcada pela melhora inquestionável de indicadores socioeconômicos, percebeu-se que o IVS Infraestrutura regrediu, ou seja, o índice aumentou em um quarto das UDHs, evidenciando os efeitos, dentre outros motivos, do espraiamento da mancha urbana metropolitana e o aumento da ocorrência das áreas de irregularidade urbana (COSTA, 2017).

Aqui são apontados alguns dos primeiros resultados e aplicações do IVS, com destaque para um conjunto extenso de dados (indicadores, subíndices e índices) disponíveis para consulta na plataforma, com variadas possibilidades de cruzamento e os usos e aplicações, sobretudo, mas não somente, para o campo da gestão pública – desenho, monitoramento e avaliação dos efeitos de políticas públicas – mostra-se bastante rico.

Os exemplos fornecidos nesta seção são fragmentos dessas possibilidades que se mostram promissoras à medida que outros usuários, principalmente gestores públicos, passaram a se apropriar do IVS, fazendo uso cotidiano dele na gestão pública, como pode ser visto na seção seguinte.

4. OS RESULTADOS E USOS DO IVS EM SUAS NOVAS VERSÕES

A partir de 2017, o IVS passou a contar com uma nova plataforma, com arquitetura diferente daquela utilizada pelo IDHM, o que possibilitou alguns avanços. Além do uso de uma interface própria de consulta, a plataforma 2.0 do IVS passou a divulgar resultados anuais oriundos da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD anual e PNAD contínua[10]) do IBGE, incluindo a apresentação de dados desagregados (por sexo, cor e situação do domicílio).

10 Se, por um lado, ganha-se a possibilidade de resultados anuais, por outro, há limitações para as territorialidades cobertas por essa pesquisa. Ver Marguti et al. (2018) A nova plataforma da vulnerabilidade social: primeiros resultados do índice de vulnerabilidade social para a série histórica da PNAD (2011-2015) e desagregações por sexo, cor e situação de domicílios (Relatório Institucional), disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9477.

A partir dessa versão, tornou-se possível realizar consultas cruzando distintas desagregações, comparando, por exemplo, quando estatisticamente permitido, os indicadores de homens brancos urbanos com mulheres não-brancas moradoras da zona rural. Tais cruzamentos evidenciam, ainda mais, a forma como a vulnerabilidade social se expressa entre diferentes grupos sociais. Por exemplo, o indicador de pessoas jovens (15 a 24 anos de idade) que não trabalham e não estudam (apelidados como "nem-nem") e que residem em domicílios cuja renda familiar per capita é inferior a meio salário mínimo. O indicador para homens brancos que residem em zonas urbanas é de apenas 5,73%, ao passo que para mulheres negras residentes na zona rural chega a 32,35%. A desigualdade socioespacial apresentada pela comparação é alarmante e demanda o desenho e a implementação de políticas sociais endereçados para reduzir esse tipo de desigualdade socioeconômica.

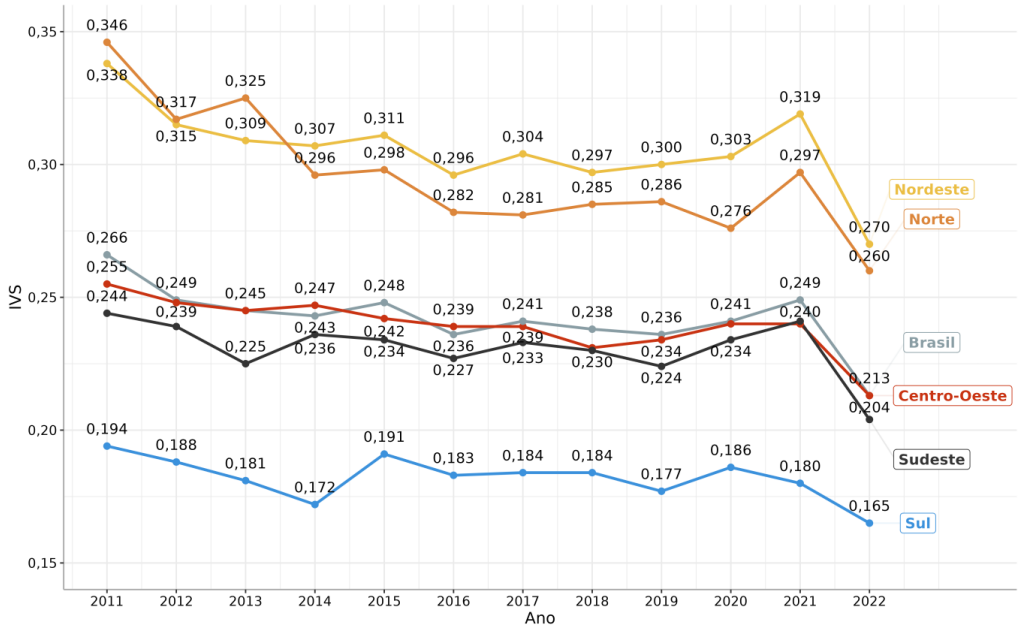
Neste ano de 2024, uma nova plataforma foi colocada no ar – a versão 3.0 – trazendo as mesmas possibilidades de consulta da versão anterior, mas com melhoramentos técnicos em sua arquitetura possibilitando consultas mais rápidas.

Na versão atual, a plataforma do AVS permite a consulta de índices e indicadores a partir de dados censitários (por enquanto, para os Censos Demográficos de 2000 e 2010), com resultados em múltiplas escalas, das UDHs (intramunicipais, para municípios metropolitanos) à escala nacional, passando por municípios, regiões metropolitanas, unidades da federação e macrorregiões, além de agregações territoriais específicas, implementadas na última atualização, com cálculos para a Amazônia Legal, Semiárido, Arcos de Fronteira (Norte, Central e Sul), além de municípios defrontantes com o mar.

Vale salientar que a última versão apresenta uma lista ampliada de 100 indicadores socioeconômicos, incluindo temas anteriormente pouco explorados na plataforma.

Essa última atualização incorporou, também, os resultados advindos da PNAD 2022. O Gráfico 1 apresenta os resultados do IVS para as cinco macrorregiões do país, com toda a série histórica disponível a partir dessa fonte.

Figura 3 - Evolução do Índice de Vulnerabilidade Social para as macrorregiões brasileiras entre 2011 e 2022 (PNAD)



A interpretação dos dados apresentados no gráfico envolve três grupos de resultados. O primeiro grupo corresponde à região Sul, que apresenta patamares sistematicamente mais baixos de vulnerabilidade social. O segundo grupo, intermediário, abarca os resultados do Sudeste, do Centro-Oeste e, também, o resultado nacional. Por fim, o terceiro grupo compreende os resultados das regiões Norte e Nordeste, com índices mais elevados.

Em linhas gerais, a série indica o prosseguimento de redução do patamar da vulnerabilidade social, medida pelo IVS, em todas as macrorregiões, ainda que essa tendência tenha se mostrado mais pronunciada na primeira metade da década passada. Em 2016, por exemplo, o patamar calculado do IVS era inferior ao verificado em 2011 para o Brasil e todas as suas macrorregiões. Entre 2016 e 2019, antes, portanto, dos efeitos drásticos trazidos pela pandemia da Covid-19, com efeitos sobre indicadores educacionais, sociais, econômicos e de saúde, a tendência foi muito menos clara. Não apenas as mudanças foram menos intensas, como em sentido diverso: houve pioras relativas registradas para as regiões Norte e Nordeste, com melhoras nas demais regiões e para o índice brasileiro, sem variações tão expressivas.

Entre 2019 e 2021, por sua vez, a piora nos resultados do IVS foi generalizada e relativamente mais intensa para o Norte e Nordeste do país. O ano de 2022 registrou o menor valor da série pela PNAD. Esses resultados, com comentários para as UFs, foram apresentados por Funari et al. (2024), levantando hipóteses sobre os efeitos de contexto extraordinário de gastos trazido pelo cenário eleitoral naquele ano, ampliando de forma pouco usual o acesso à renda e captando a recuperação do mercado de trabalho no contexto de superação dos efeitos mais restritivos da pandemia sobre a dinâmica do mundo do trabalho.

Os diversos achados e avanços do IVS foram e vêm sendo gradualmente apropriados pela sociedade brasileira, principalmente por pesquisadores e gestores públicos. Além de alguns governos estaduais que adotaram o IVS como balizador de suas políticas de desenvolvimento social, os casos mais expressivos de uso do IVS vêm do Ministério da Saúde (MS). Diferentes equipes do MS utilizam o índice para definir os municípios que receberão as equipes do Programa Mais Médicos, desde a concepção do projeto. Além disso, a Secretaria de Atenção Primária à Saúde utiliza o IVS para as simulações de alocação orçamentária da secretaria, por ser aquele que tem mostrado maior aderência aos objetivos de equalizar a distribuição de recursos para os municípios brasileiros.

Ainda que o IVS não tenha sido desenhado com o propósito de uso específico, sua utilização para o desenho, o monitoramento e a avaliação de políticas públicas têm ocorrido de forma progressiva, aumentando a responsabilidade da equipe envolvida no projeto e na produção do índice.

5. IVS: OS PRÓXIMOS PASSOS A PARTIR DA ATUALIZAÇÃO DO CENSO DEMOGRÁFICO

Com os avanços, informes sobre os usos e avaliações relativas ao IVS e sua plataforma, a equipe responsável pelo projeto está, nos últimos tempos, envolvida em diferentes frentes de trabalho, visando seu aperfeiçoamento e atualização do índice sintético, incorporando novas bases de dados.

A plataforma está em permanente revisão. Na última versão, foram implementados aperfeiçoamentos para dar maior segurança à gestão da base de dados, incluindo a integração entre as bases de atualização e consulta. Esses aprimoramentos dão maior segurança aos dados disponibilizados e ajudam a reduzir o tempo de consulta e de resposta da plataforma, por meio do *Extract Transform Load* (ETL).

Além desses avanços de programação relacionados à arquitetura e ao desempenho da plataforma, estão em andamento diferentes esforços voltados para a atualização da base de dados do IVS. A primeira atualização será feita após a disponibilização dos dados do Censo Demográfico 2022. Esse processo exigirá, a partir dos questionários e dicionários do Censo, a revisão dos indicadores que compõem o IVS – podendo envolver o próprio índice – e a compatibilização das malhas municipais e dos setores censitários, sobretudo para a reconstrução dos dados das UDHs nas regiões metropolitanas.

Para além da atualização do Censo Demográfico, há ainda a atualização contínua da base de dados associada às pesquisas da PNAD Contínua – que vem sendo realizada anualmente –, bem como a construção da base de dados com registros administrativos, o que permitirá a disponibilização de indicadores para os municípios em períodos intercensitários.

De fato, há muitas frentes de trabalho no horizonte do IVS, mas o retorno dado pelos usuários tem sido o combustível que move os trabalhos da equipe nesse projeto. Apesar das limitações para uma alimentação periódica efetiva da plataforma, o AVS é uma das mais visitadas plataformas mantidas pelo Ipea. Esperamos, com o apoio institucional do Ipea, avançar no trabalho de atualização e de aperfeiçoamento dos mecanismos de consulta para que o IVS seja cada vez mais apropriado pelos usuários, sobretudo pelos gestores públicos de municípios, estados e do governo federal; objetivando, assim, a elaboração e a implementação de políticas que contribuam para a redução das desigualdades socioespaciais do país, de forma que o IVS cumpra o propósito de ser um instrumento auxiliar na identificação das falhas de oferta de bens e serviços públicos no território nacional.

REFERÊNCIAS

COSTA, Marco Aurélio; MARGUTI, Bárbara (Eds.). Atlas da vulnerabilidade social nas regiões metropolitanas brasileiras. Brasília: Ipea, 2015.

COSTA, Marco Aurélio; MARGUTI, Bárbara; FAVARAO, C. B. A infraestrutura urbana na berlinda: entre tímidos avanços e riscos de retrocessos. In: **XVII Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional**, 2017, São Paulo. XVII Encontro Nacional da ANPUR. São Paulo: FAU-USP, 2017. v. 1. p. 1-340.

COSTA, Marco Aurélio; SANTOS, M. P. G. dos; MARGUTI, Bárbara; PIRANI, Nikolas; PINTO, C. V. S.; CURI, R. L. C.; RIBEIRO, C. C.; ALBUQUERQUE, C. G. Vulnerabilidade social no Brasil: conceitos, métodos e primeiros resultados para municípios e regiões metropolitanas brasileiras. **Texto para Discussão** n. 2364. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Rio de Janeiro: Ipea, 2018- ISSN 1415-4765.

FUNARI, Armando Palermo; SIMÕES, Pedro Reis; DIAS, Tamara Talita Rodrigues; COSTA, Marco Aurélio. Atualização do IVS a partir da Pnad contínua 2020 e 2021: aspectos metodológicos e breves comentários sobre seus resultados. Boletim Regional, Urbano e Ambiental, Brasília, n. 28, p. 117-123, jul./dez. 2022. DOI: http://dx.doi.org/10.38116/brua28art8.

FUNARI, Armando Palermo; DIAS, Tamara Talita Rodrigues; TEIXEIRA, Laura Cristina Melo; COSTA, Marco Aurélio. Atualização do Índice de Vulnerabilidade Social (IVS) a partir dos dados da PNAD contínua 2022: breve comentário metodológico e resultados gerais. Boletim Regional, Urbano e Ambiental, Brasília, n. 31, p. 77-84, jan./jun. 2024. DOI: http://dx.doi.org/10.38116/brua31art5

MARGUTI, Bárbara; PINTO, C. V. S; ROCHA, Betty Nogueira; COSTA, Marco Aurélio; CURI, R. L. C. A Nova plataforma da vulnerabilidade social: primeiros resultados do índice de vulnerabilidade social para a série histórica da PNAD (2011-2015) e desagregações por sexo, cor e situação de domicílios. Relatório Institucional. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Rio de Janeiro -RJ: Ipea, 2018.

MARGUTI, Bárbara; CURI, R. L. C.; SANTOS, Rodrigo Marques dos. Desafios metodológicos para o cálculo do Índice de Vulnerabilidade Social (IVS) a partir das variáveis das PNADS contínuas de 2016 e 2017. Boletim Regional, Urbano e Ambiental (BRU) n. 19, jul/dez 2018, 113p., p.71-73. DIRUR. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. ISSN 2177-1847.

08 ÍNDICE DE POBREZA MULTIDIMENSIONAL: CONCEITOS E PROPOSTAS PARA O BRASIL

Daniel da Mata[1]
Marcelo Neri[2]

1. INTRODUÇÃO

A medição da pobreza, tradicionalmente baseada em renda ou consumo, tem sido complementada nas últimas décadas por abordagens que reconhecem a multidimensionalidade da pobreza. Entre essas abordagens, o índice proposto por Alkire e Foster (2011) destaca-se por sua capacidade de capturar várias dimensões da pobreza simultaneamente em diferentes países. Esta metodologia não considera a falta de recursos financeiros, mas inclui variáveis relacionadas à educação, saúde, qualidade de vida e outros fatores relevantes que afetam o bem-estar das pessoas. A flexibilidade do método permite sua adaptação a diferentes contextos e necessidades de políticas, tornando-o uma ferramenta valiosa para pesquisadores e formuladores de políticas em seus esforços para erradicar a pobreza em suas múltiplas dimensões.

Este documento descreve duas possibilidades conexas de construção de índices de pobreza multidimensionais usando pesquisas amostrais e registros administrativos. Estas duas possibilidades são complementares entre si e com relação a outras medições sociais. A implementação de índices multidimensionais nacionais, especificamente adaptados às condições socioeconômicas do Brasil, é uma iniciativa primordial para aprofundar a compreensão e o combate à pobreza no país.

Este artigo possui quatro seções, incluindo esta breve introdução. A segunda seção apresenta uma revisão da literatura sobre pobreza multidimensional internacional e brasileira que utiliza pesquisas domiciliares amostrais. A terceira descreve o principal índice multidimensional da literatura, como uma referência externa chave, e indica direções para uma versão nacional por meio do uso de registros administrativos e complementos monetários para o acompanhamento geral da pobreza no caso brasileiro. A quarta seção é reservada para considerações finais.

1 FGV EESP, Fundação Getulio Vargas.
2 FGV Social, Fundação Getulio Vargas.

2. REVISÃO DA LITERATURA

Ao longo das últimas décadas, a percepção da pobreza evoluiu de uma compreensão (unicamente) monetária para uma concepção multidimensional que inclui saúde, educação e padrões de vida. Este panorama é analisado por meio de diversos estudos e metodologias, como a do Índice de Pobreza Multidimensional (MPI) desenvolvido pela Iniciativa de Desenvolvimento Humano e Pobreza de Oxford (OPHI) em colaboração com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

2.1. MARCOS CONCEITUAIS

Na construção de índices de pobreza monetária, destacam-se índices da classe FGT (Foster, Greer e Thorbecke, 1984). Esses autores apresentam uma família de indicadores baseados em renda que aninha outros já usados, como a proporção dos pobres e hiato de pobreza, além de incorporar o hiato quadrático de pobreza com pesos proporcionalmente maiores aos mais pobres e, apesar disto, decomponível em subgrupos populacionais. Essa medida é diferente da medida de pobreza de Sen (1976, 1981) que adota um esquema de ponderação baseado na posição relativa dos indivíduos pobres na distribuição de renda. Uma importante propriedade que distingue essas medidas de pobreza é a decomponibilidade. Isso significa que a pobreza total pode ser expressa como uma média ponderada das medidas de pobreza dos subgrupos populacionais.

Atkinson (2003) é uma referência central na construção de um índice de pobreza multidimensional. O autor reconhece que as privações de um indivíduo são inerentemente multidimensionais e aponta para a inadequação das medidas baseadas somente em renda, alinhando-se com a perspectiva mais ampla de Sen sobre a pobreza, que integra renda e riqueza em um entendimento mais amplo de privação e sucesso. Um aspecto crucial de Atkinson (2003) gira em torno da divergência metodológica entre as abordagens de união e interseção para medir a privação multidimensional. A abordagem de união agrega indivíduos privados em pelo menos uma dimensão, enquanto a abordagem de interseção foca em indivíduos privados em todas as dimensões consideradas. Esta distinção levanta questões sobre como integrar melhor várias dimensões de privação em uma medida coerente, ecoando desafios enfrentados em estratégias nacionais contra a pobreza.

Atkinson (2003) avalia a prática empírica de contar privações em múltiplas dimensões. Esse método atribui pontuações baseadas no número de dimensões em que um indivíduo sofre privações, oferecendo uma visão direta, mas potencialmente simplificada, da privação multidimensional. O autor procura reconciliar este método de contagem com a abordagem teórica mais complexa da função de bem-estar social, explorando possibilidades para um arcabouço analítico unificado. Atkinson (2003) identifica desafios na integração de múltiplas

dimensões de privação. Assim, uma contribuição do referido trabalho é o esforço para conectar modelos teóricos com práticas empíricas na medição da pobreza multidimensional, ao examinar as abordagens da função de bem-estar social e de contagem dentro de um mesmo arcabouço.

Alkire e Foster (2011) exploram uma metodologia abrangente para avaliar a pobreza em múltiplas dimensões. O artigo propõe um método de identificação inovador, por incorporar tantos cortes dentro da dimensão (para identificar privações em áreas específicas como saúde, educação ou padrões de vida) quanto um corte entre dimensões (para determinar o status geral de pobreza contando as dimensões nas quais uma pessoa está privada). A metodologia reflete a amplitude, profundidade e severidade da pobreza, adaptando os índices FGT para um contexto multidimensional. Esta adaptação envolve ajustes para multidimensionalidade tanto no passo de identificação (quem é pobre?) quanto no passo de agregação (qual a extensão da pobreza?).

A metodologia de Alkire e Foster (2011) satisfaz um amplo espectro de propriedades desejáveis, incluindo a decomponibilidade, por subgrupo ou por dimensão. Essa característica é particularmente relevante para formuladores de políticas direcionar recursos de forma eficaz. O artigo também aborda considerações práticas da aplicação de sua metodologia, como escolher cortes apropriados para privações e pobreza. A seleção desses cortes é um processo normativo que pode refletir valores sociais, prioridades políticas e evidências empíricas, podendo ser adaptado a vários contextos, uma ferramenta versátil tanto para pesquisa quanto para política.

Alkire e Santos (2014) detalham o *Multidimensional Poverty Index* (MPI) para quantificar a pobreza globalmente, usando uma metodologia consistente em mais de 100 países. A aplicação enfrenta desafios de disponibilidade e comparabilidade de dados entre países. O MPI foca em dez indicadores divididos em três dimensões (saúde, educação e padrões de vida), refletindo os dados mais confiáveis e comparáveis disponíveis. O MPI calculado para o ano de 2014 revela que 1,67 bilhão de pessoas no mundo em desenvolvimento experimentam pobreza aguda, com variações regionais significativas. O Sul da Ásia e a África Subsaariana emergem como as regiões com a maior população em pobreza multidimensional.

O MPI sublinha a natureza interconectada das privações, sugerindo que os esforços de alívio da pobreza englobem abordagens integradas com múltiplas dimensões simultâneas. O estudo de Alkire e Santos (2014) também enfatiza a importância de verificações de robustez e transparência metodológica. Diversas análises de sensibilidade demonstram a confiabilidade do MPI apesar dos desafios inerentes à medição da pobreza multidimensional. Essas análises reafirmam o valor do MPI como um complemento às métricas de pobreza monetária informando esforços de política. Mais recentemente, Alkire, Kanagaratan e Suppa (2021) trazem uma nota metodológica, destacando inovações do MPI, como refinamentos no cálculo de certos indicadores e ajustes no tratamento de dados faltantes.

Ravallion (2011) analisa se um único índice composto pode ser suficiente para mensurar a pobreza e informar a formulação de políticas. O autor argumenta que a multidimensionalidade da pobreza por si só não justifica a criação de um índice composto, pois a maioria das medidas de pobreza existentes já são, de fato, multidimensionais, pois utilizam uma composição de múltiplos itens de consumo ou renda. Desta forma, uma alternativa à construção de um único índice multidimensional é utilizar múltiplos indicadores ecléticos, cada um medindo uma dimensão relevante da pobreza. Essa abordagem evitaria os problemas de agregação. Ravallion (2011) identifica duas abordagens principais para agregar múltiplas dimensões em um índice composto: a agregação por atributos e a agregação por privações. Na agregação por atributos, usa-se uma cesta de bens e serviços ponderada por preços (reais ou sombra) para formar um índice de bem-estar. Essa abordagem é consistente com as escolhas das famílias e reflete os dilemas que os pobres enfrentam. Já a agregação por privações ignora os preços e se baseia apenas nas privações em cada dimensão, com pesos determinados pelo analista. Ravallion (2011) argumenta que essa abordagem não garante consistência com o bem-estar das famílias e pode gerar medidas de pobreza conflitantes com as preferências reveladas dos pobres.

Ravallion (2011) critica a arbitrariedade na escolha das dimensões e pesos utilizados nos índices de pobreza multidimensional existentes. Argumenta que seria preferível desenvolver o melhor conjunto possível de indicadores separados para as diferentes dimensões relevantes da pobreza, em vez de agregá-los em um único índice. O autor conclui então que, embora a pobreza seja multidimensional, isso não implica a necessidade de um índice composto.

Ravallion (2020) explora as complexidades e desafios de medir a pobreza global. O autor expõe que métodos tradicionais frequentemente oscilaram entre medições absolutas e relativas, cada um com suas forças e limitações. Medidas absolutas visam a consistência nas linhas de pobreza ao longo do tempo e da geografia. Por outro lado, medidas relativas ajustam as linhas de pobreza, refletindo o entendimento evolutivo da pobreza em relação aos padrões sociais. Seu estudo examina criticamente as fundações econômicas de ambas as abordagens para a medição da pobreza, concluindo que nenhuma captura completamente as complexidades da pobreza global. Essa crítica sublinha a necessidade de uma medida híbrida, reconhecendo que a pobreza tem dimensões tanto absolutas quanto relativas. Partindo tanto das abordagens assistencialistas quanto das capacidades, o autor sugere que o bem-estar econômico não pode ser entendido somente em termos de renda ou consumo. Em vez disso, abrange uma gama ampla de funcionamentos ou capacidades que contribuem para o padrão de vida de uma pessoa. Essa perspectiva desafia as linhas de pobreza tradicionais baseadas somente na ingestão nutricional ou no consumo básico, defendendo uma compreensão mais abrangente da pobreza.

OPHI e CAF (2016) examinam as deficiências nas métricas de pobreza e propõem novas dimensões para uma avaliação mais abrangente da pobreza na América Latina. O estudo destaca seis novas dimensões que frequentemente não são consideradas

em estudos de pobreza incluindo: qualidade do emprego, segurança física, empoderamento e agência, dignidade, conectividade social e bem-estar psicológico e subjetivo. Essas dimensões são essenciais para compreender completamente a pobreza e desenvolver políticas públicas mais eficazes.

Em um contexto ainda latino-americano mais próximo ao Brasil, Feres e Villatoro (2013) apresentam uma abordagem multidimensional sobre a pobreza, seu conceito, medição e as estratégias para sua erradicação. A pobreza é reconhecida como um fenômeno multifatorial, que vai além da insuficiência de renda, incluindo aspectos como acesso a serviços básicos e qualidade de vida. A análise envolve abordagens absolutas, relativas e multidimensionais.

2.2 BRASIL

Especificamente para o Brasil, Januzzi, Sousa e Vaz (2014a) enfatizam que compreender as características socioeconômicas e demográficas dos públicos-alvo das políticas sociais é crucial para o desenho e a efetividade de programas destinados a mitigar a pobreza. Os autores destacam que a pobreza no Brasil é tanto multifacetada quanto multidimensional, requerendo abordagens de políticas públicas multissetoriais e entre federações. As famílias pobres no Brasil enfrentam desafios que variam significativamente, desde condições de vida precárias em áreas remotas até a falta de emprego formal e acesso limitado a serviços educacionais e de saúde. O documento revisa as estratégias adotadas pelo Plano Brasil Sem Miséria, que visam superar a pobreza por meio de três eixos principais: garantia de renda, acesso a serviços e inclusão produtiva. Os autores relatam avanços significativos na redução da pobreza extrema e da pobreza multidimensional, destacando a importância das políticas integradas de desenvolvimento social.

Januzzi, Sousa e Vaz (2014b), se baseiam no Índice de Pobreza Multidimensional (MPI), desenvolvido pela OPHI e pelo PNUD. O estudo operacionaliza o MPI no Brasil a partir da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD). O estudo conclui que, enquanto o MPI oferece uma abordagem útil para entender a pobreza em suas múltiplas facetas, ainda existem avanços conceituais e operacionais a serem feitos pela inclusão de dimensões adicionais relevantes no Brasil, como acesso ao trabalho e proteção social.

Januzzi e Vaz (2014) propõem um indicador (sintético) multidimensional de pobreza que reflita os efeitos da abordagem multissetorial do Plano Brasil Sem Miséria sobre a população brasileira. Esse indicador sintético é inspirado nas experiências internacionais de instituições multilaterais e se propõe a complementar as medidas tradicionais de pobreza, focadas principalmente em renda. O indicador (sintético) multidimensional proposto leva em conta várias dimensões da pobreza, incluindo acesso à educação, saúde, moradia adequada, infraestrutura urbana e condições de vida dignas. No entanto, também aponta para os desafios metodológicos envolvidos, como a escolha dos indicadores e das linhas de corte para as diferentes dimensões da pobreza.

Ainda sobre o Brasil, Barros, Carvalho e Franco (2006) destacam a complexidade da pobreza e a necessidade de abordá-la por meio de múltiplas dimensões. O estudo argumenta a favor da utilidade de medida escalar, permitindo a ordenação de situações sociais alternativas. Além disso, propõe uma metodologia para construir um indicador escalar de pobreza que considera uma variedade de dimensões, utilizando dados da PNAD (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios). Esse indicador sintético busca avaliar a evolução temporal, diferenças geográficas e o perfil da pobreza no Brasil. A construção do indicador sintético de pobreza envolve sete passos principais, que vão desde a seleção das dimensões e indicadores mais relevantes até a medição do grau de pobreza. Cada passo é acompanhado de dilemas específicos e estratégias de solução propostas, refletindo as complexidades inerentes à medição da pobreza multidimensional.

Portela *et al.* (2019) exploram a pobreza para além das métricas tradicionais de renda, incorporando múltiplas dimensões que afetam o bem-estar humano. O estudo defende a importância de uma abordagem multidimensional para avaliar a pobreza, enfatizando que o bem-estar humano também depende de acesso a serviços básicos, direitos de cidadania e outras condições de vida. Utilizando dados da PNAD Contínua, os autores desenvolvem um índice multidimensional de pobreza baseado em cinco dimensões principais: pobreza familiar, acesso ao conhecimento, insuficiência de renda, acesso ao trabalho e condições do domicílio. Cada dimensão contém vários componentes que refletem diferentes aspectos da privação. Os dados são agregados em um indicador sintético com uma taxa de incidência de 17,3% para pobreza e 4,1% para extrema pobreza em 2017. As desigualdades são mais acentuadas em relação às populações não-brancas, rurais e residentes nas regiões Norte e Nordeste do Brasil.

3. POBREZA MULTIDIMENSIONAL, REGISTROS ADMINISTRATIVOS E COMPLEMENTOS

A revisão de literatura aponta a predominância de pesquisas amostrais no cálculo da pobreza multidimensional. O uso de registros administrativos fornece possibilidades adicionais especialmente úteis no monitoramento e avaliação de políticas. Esta seção traça este caminho do Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) com dados amostrais ao IPM com registros administrativos e explora extensões desejáveis de um sistema de acompanhamento de pobreza.

3.1. DO MPI AO CASO BRASILEIRO

O índice de pobreza multidimensional mais difundido é o MPI (do inglês *Multidimensional Poverty Index*), baseado na metodologia de Alkire e Foster (2011), uma métrica não-monetária, harmonizável entre países e que permite a avaliação da pobreza sob diferentes critérios. O objetivo dessa generalização é revelar a heterogeneidade no perfil de privações sofridas por pessoas em diferentes partes do mundo e orientar a criação de políticas públicas para combatê-las.

O MPI é uma métrica de cálculo harmonizada usada para quantificar pobreza multidimensional em mais de 100 países, cobrindo mais de 6 bilhões de pessoas. Esse índice é uma média ponderada de dez critérios, organizados em três grandes dimensões: saúde, educação e padrão de vida. O MPI é calculado com base em dados de pesquisas em amostras representativas conduzidas por órgãos estatísticos de cada país aderente ao projeto. Os critérios são mensurados em uma escala padronizada para permitir a comparação tanto na margem extensiva (ou seja, qual proporção da população sofre de alguma privação) como na margem intensiva (ou seja, qual é a intensidade da privação).

Dentro do MPI, cada dimensão é detalhada por meio de indicadores específicos, que são aspectos mensuráveis dessas dimensões. Por exemplo, na saúde, consideram-se indicadores como nutrição e mortalidade infantil; na educação, anos de escolaridade e frequência escolar; e no padrão de vida, acesso a água potável e eletricidade. Após definir os indicadores, estabelecem-se cortes para cada um, que são os limiares abaixo dos quais um indivíduo ou família é considerado privado nessa dimensão. O passo seguinte envolve a coleta de dados relevantes para cada indicador, frequentemente a partir de pesquisas demográficas e de saúde. Usando esses dados, identificam-se os indivíduos ou famílias que sofrem privações em cada indicador conforme os cortes estabelecidos. Para determinar quem é considerado em situação de pobreza pelo MPI, introduz-se um corte global, que é o número mínimo de dimensões nas quais uma pessoa precisa estar privada para ser classificada como multidimensionalmente pobre. Finalmente, agregam-se as informações de privação para criar o índice global. Isso é feito multiplicando a proporção de pessoas consideradas pobres (a incidência da pobreza) pela média das proporções de dimensões nas quais os pobres estão privados (a intensidade da pobreza). Esse cálculo produz um número entre 0 e 1, onde 0 indica a ausência de pobreza multidimensional e 1 indica a máxima pobreza multidimensional.

O cálculo é feito com dados no nível do indivíduo ou da família, e é possível agregar a medida de pobreza sob diferentes recortes para observar sua disseminação. Alguns exemplos de recortes possíveis: características do indivíduo ou família, território dentro de um país, ambiente rural ou urbano etc. No entanto, por depender de pesquisas amostrais mais detalhadas ou de informações censitárias, há a questão da baixa frequência de atualização da informação. Além disso é, em geral, inviável acompanhar um indivíduo (ou família) ao longo do tempo, eliminando a possibilidade de aplicação de técnicas de análise em dados de painel.

3.2. POBREZA MULTIDIMENSIONAL E REGISTROS ADMINISTRATIVOS

Diversos países dispõem de programas de combate à pobreza. A operação desses programas exige a criação e manutenção de bancos de dados significativos, com atualização frequente, sobre todos os seus beneficiários. Por exemplo, enquanto o Censo Demográfico é realizado a cada dez anos, o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único) é um registro identificado com atualização a cada 2 anos para cada família, ou sempre que houver alguma alteração de suas características. Outros registros administrativos do governo federal também possuem atualizações constantes. Ademais, os registros administrativos permitem o acompanhamento de políticas públicas, um fator relevante para o monitoramento e avaliação delas.

Esses exemplos sugerem o potencial de explorar dados administrativos para o cálculo de um índice de pobreza multidimensional. Além da frequência de atualização, outra vantagem é a alta cobertura da população-alvo, sem preocupações com relação a erros amostrais. A maior preocupação com essa abordagem é a qualidade dos dados administrativos, e se todas as dimensões de pobreza consideradas relevantes e seus critérios constituintes podem ser acompanhados por eles.

Desta forma, um IPM para o Brasil pode incorporar políticas públicas com benefícios em espécie (*in kind*) – transferências não-monetárias pelo governo, como acesso à saúde, educação e serviços de habitação – para oferecer uma perspectiva mais completa sobre a pobreza. As políticas públicas em espécie são essenciais para entender a realidade socioeconômica das populações mais vulneráveis. Ao integrar esses benefícios no cálculo do IPM, o índice pode refletir mais precisamente o impacto das políticas públicas na redução da pobreza multidimensional. Esses benefícios incluem, por exemplo, acesso a políticas públicas de saúde, educação e moradia popular. Incorporando políticas em espécie, as dimensões podem ser expandidas para refletir intervenções específicas do governo, como a melhoria na infraestrutura de saúde ou programas de nutrição escolar, que diretamente mitigam as privações familiares.

Assim, os registros administrativos do governo federal – com destaque para os do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS) – são essenciais para a presente abordagem, pois fornecem dados detalhados sobre a recepção de benefícios públicos pelas famílias. Um desafio na incorporação de políticas em espécie no IPM é garantir que os benefícios sejam medidos de forma que reflitam seu verdadeiro impacto na redução da pobreza. Isso requer uma análise cuidadosa para determinar como esses benefícios alteram as condições de vida das famílias. Além disso, o índice deve ser sensível o suficiente para captar mudanças ao longo do tempo, especialmente à medida que novas políticas são implementadas ou ajustadas. Além disso o IPM também pode incluir políticas de transferência de renda complementares no que tange o combate à pobreza.

O índice poderá facilitar o monitoramento e avaliação do impacto das políticas públicas na redução da pobreza ao longo do tempo, permitindo identificar intervenções bem-sucedidas para serem ampliadas, bem como lacunas e áreas que precisam de mais atenção. Além disso, o índice ajudará a priorizar recursos e intervenções baseadas nas necessidades específicas de diferentes regiões e grupos socioeconômicos no Brasil.

3.3. EXTENSÕES: METODOLOGIA DE ÍNDICE MONETÁRIO AMPLIADO

Como colocar a pessoa em situação de pobreza no orçamento público? Como aumentar o respectivo impacto sobre o bem-estar? Se o objetivo é inserir mais a base da distribuição de renda e de ativos no orçamento fiscal dos três níveis de governo e alavancar seus retornos, é preciso enxergar mudanças de capacidades e oportunidades vis-à-vis os recursos alocados. Em termos gerais, quanto os pobres se beneficiam da miríade de políticas públicas adotadas? Como mudam as respostas para diferentes tipos de transferências públicas monetárias e em espécie?

A linha de investigação para monitorar políticas públicas por meio da utilização do IPM descrito acima pode também englobar um processo complementar envolvendo um *índice de pobreza monetária ampliado*. Tal índice também teria um caráter "multidimensional" por abranger várias dimensões com o intuito de gerar precisão das políticas de rendas aferidas pelos indivíduos. Por exemplo, a medição de pobreza monetária a partir do Cadastro Único se mostra proveitosa do ponto de vista operacional (Osorio e Souza, 2012). Embora esta medição seja tradicionalmente feita em geral a partir de pesquisas domiciliares amostrais como a PNAD Contínua, por outro lado há espaço para aprimorar a precisão das políticas de rendas aferidas (Programa Bolsa Família, Benefício de Prestação Continuada, aposentadorias e pensões etc.) cotejando com o orçamento fiscal conhecido por meio de imputações.

No campo das imputações consistentes para cálculo de um índice monetário ampliado, há ainda a longa tradição da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) de incorporação de valores financeiros às transferências em espécie do Estado brasileiro para população (educação, saúde, serviços de moradia etc.) resultando em medida de renda ampliada. Esta medida permite medições monetárias de bem-estar de forma complementar ao IPM, levando em conta os respectivos custos fiscais. O cálculo de relações custo-benefício ocupa lugar no centro do processo decisório[3].

3 Na OCDE, as transferências sociais monetárias superam as transferências, em espécie, sendo 85% delas alocadas em educação e saúde (Verbist, Förster e Vaalavuo. 2012). Há o desafio de incorporar a provisão de educação e saúde públicas na linha de pobreza monetária utilizada.

A tradução das ações sociais em uma unidade comum, a monetária, é complementar. Ela coloca lado a lado diversas políticas públicas, permitindo compor, através da adição de camadas, um conjunto de possibilidades alternativas para monitorar a situação social no país e identificar seus custos fiscais.

Diversos autores, como Barros et al. (2021) e Silveira e Palomo (2023) têm utilizado a Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF), do IBGE, como base de microdados sobre a qual se imputam serviços em espécie e outras informações. A POF tem a vantagem de coletar mais informações sobre renda, consumo e despesas, mas sua frequência é baixa e incerta. Os citados autores utilizaram as POFs, referentes a 2002-03, 2008-09 e 2017-18, o que lhes permitiu analisar tendências observadas, mas ainda não é possível precisar quando será publicada uma nova POF. Assim, a principal vantagem de usar a PNAD Contínua é permitir atualizações mais tempestivas de análises que agreguem rendas monetárias e alguns dos principais serviços públicos em espécie.

Em suma, atributos desejáveis do sistema de monitoramento social são o olhar distributivo e a consistência com dados orçamentários. Outro é a antecipação da medição das mudanças públicas e privadas. A integração de dados domiciliares e administrativos a dados fiscais (orçamentos nos três níveis de governo) e institucionais (cobertura e valor dos benefícios específicos, valor do salário-mínimo etc.) já conhecidos, confere atualidade das estimações realizadas. Similarmente, pesquisas mais periódicas sobre frequência escolar e o mercado de trabalho, a principal fonte de renda e de difícil projeção, complementam as mudanças em relação aos dados disponíveis nas transferências de renda federais.

Outra questão central da metodologia monetária ampliada é que capta apenas o acesso aos recursos públicos em espécie, medido pelo custo, e não o seu impacto transformador sobre variáveis de estado como a geração de renda ou emancipação educacional, por exemplo. Entretanto, a metodologia pode ser estendida para captar os chamados retornos da educação (ou da saúde), que são tradicionalmente captados a partir de pesquisas domiciliares, como a PNAD Contínua, a mesma plataforma usada para nas imputações de educação e saúde. No nosso exemplo: quanto a mais de renda se recebe, em média, quando se cursa um determinado nível de ensino? Ou quantos dias de trabalho uma ação preventiva de saúde pode poupar por conta de doença? O IPM fornece os indicadores fins a serem perseguidos no monitoramento de impactos.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A implementação de um Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) nacional, especificamente adaptado às condições socioeconômicas do Brasil, é primordial para aprofundar a compreensão e o combate à pobreza no país. Embora o MPI Global inclua uma estimativa para o Brasil, a criação de um índice nacional apresenta várias vantagens estratégicas e metodológicas. Primeiramente, ao utilizar registros

administrativos, o índice multidimensional pode ser ajustado para refletir com maior exatidão os impactos das políticas públicas. Isso possibilita que o índice seja não apenas um diagnóstico da pobreza, mas também uma ferramenta de avaliação de programas governamentais específicos. A sensibilidade às mudanças implementadas por políticas públicas, permite monitorar a eficácia dessas intervenções e ajustar abordagens para melhor atender às necessidades da população vulnerável. O Brasil é um país de grande diversidade regional, o que implica variações significativas em termos de desafios socioeconômicos enfrentados por diferentes estados e municípios. Um índice multidimensional desenvolvido nacionalmente pode incorporar variantes de indicadores específicos que reflitam as peculiaridades regionais, oferecendo uma visão mais detalhada e contextualizada da pobreza. Essa regionalização do índice permite direcionar recursos e estratégias de forma mais eficiente. Esse esforço deve ser complementado com indicadores monetários que garantam a precisão e amplitude das políticas adotadas.

Em síntese, a implementação do IPM adaptado à realidade brasileira visa contribuir para enfrentamento da pobreza e para a promoção do desenvolvimento social no país. A partir da desagregação dos dados e da análise, o IPM proporciona uma visão detalhada das diversas dimensões da pobreza, permitindo que os formuladores de políticas direcionem as intervenções eficazmente. A construção de um índice de pobreza multidimensional alinha o Brasil com práticas internacionais de medição da pobreza, como destaca a capacidade do país de adaptar e implementar ferramentas de análise complexas em seu contexto próprio, visando a redução efetiva da pobreza e o avanço social.

Finalmente, é melhor medir a pobreza multidimensional ou medir a pobreza monetária? A resposta envolve aspectos de ambas as alternativas. Uma metodologia de índice monetário ampliado – que visa aprimorar a precisão das políticas de rendas aferidas e é complementar ao índice de pobreza multidimensional – adiciona instrumentos de mensuração, incluindo, em cada uma delas, as dimensões de educação, saúde e renda. Incidentalmente, são as mesmas dimensões do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH).

REFERÊNCIAS

ALKIRE, S.; FOSTER, J. Counting and multidimensional poverty measurement. Journal of Public Economics, v. 95, n. 7-8, p. 476-487, 2011.

ALKIRE, S.; KANAGARATNAM, U.; SUPPA, N. The global multidimensional poverty index (MPI) 2021. 2021.

ALKIRE, S.; SANTOS, M. E. Measuring acute poverty in the developing world: Robustness and scope of the multidimensional poverty index. World Development, v. 59, p. 251-274, 2014.

ATKINSON, A. B. Multidimensional deprivation: contrasting social welfare and counting approaches. The Journal of Economic Inequality, v. 1, p. 51-65, 2003.

ATKINSON, A. B.; BOURGUIGNON, F. The comparison of multi-dimensioned distributions of economic status. The Review of Economic Studies, v. 49, n. 2, p. 183-201, 1982.

BARROS, R. P. de; CARVALHO, M. de; FRANCO, S. Pobreza multidimensional no Brasil. 2006.

Barros, R. P.; Cury, S.; Franco, S.; Machado, L. M. Sobre o declínio no grau de desigualdade ao longo do novo milênio. Seminário Insper, 2021.

FERES, J. C.; VILLATORO, P. A viabilidade de se erradicar a pobreza: uma análise conceitual e metodológica. Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate, v. 15, p. 10-87, 2013.

FOSTER, J.; GREER, J.; THORBECKE, E. A class of decomposable poverty measures. Econometrica: Journal of the Econometric Society, p. 761-766, 1984.

JANNUZZI, P. de M.; SOUSA, M. F. de; VAZ, A. C. N. Breve nota sobre a natureza multifacetada e multidimensional da pobreza na concepção da abordagem multissetorial de programas e ações do Plano Brasil Sem Miséria. Estudo Técnico No. 07/2014. Brasília, DF: Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI), 2014a.

JANNUZZI, P. de M.; SOUSA, M. F. de; VAZ, A. C. N. Pobreza Multidimensional: subsídios para discussão à luz do MPI/OPHI. Estudo Técnico No. 09/2014. Brasília, DF: Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI), 2014b.

JANNUZZI, P. de M.; VAZ, A. C. N. Indicador de Pobreza Multidimensional como síntese dos efeitos da abordagem multissetorial do Plano Brasil Sem Miséria. Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação, n. 8, jul.-dez. 2014.

OSORIO, R. G. SOUZA P. H. G. F. Silveira. O Bolsa Família depois do Brasil Carinhoso: uma análise do potencial de redução de pobreza extrema, Nota Técnica n. 14, Ipea, Dezembro de 2012

OXFORD POVERTY & HUMAN DEVELOPMENT INITIATIVE (OPHI); CAF. Las dimensiones faltantes en la medición de la pobreza. Bogotá: Centro para el Desarrollo Humano Centro Lyra; Centro para el Desarrollo Humano IERU; CAF; Oxford Poverty & Human Development Initiative (OPHI), 2016.

PORTELA, A; OTTONI, B; LINO, I.; CAMARGO, J.; DIETRICH, T.. A Pobreza Multidimensional no Brasil sob a Ótica da PNAD Contínua 2017. Brasília, DF: Ministério da Cidadania, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2019.

RAVALLION, M. On multidimensional indices of poverty. The Journal of Economic Inequality, v. 9, p. 235-248, 2011

RAVALLION, M. On measuring global poverty. Annual Review of Economics, v. 12, p. 167-188, 2020.

SEN, A. Poverty: an ordinal approach to measurement. Econometrica: Journal of the Econometric Society, p. 219-231, 1976.

SEN, A. Issues in the Measurement of Poverty. In: Measurement in Public Choice. Londres: Palgrave Macmillan UK, 1981.

SIlveira F. G.; Palomo, T. R. The Brazilian state's redistributive role: changes and persistence at the beginning of the 21st century. Ipea, Discussion Paper 275, Brasília, March 2023.

Verbist, Förster e Vaalavuo. The Impact of Publicly Provided Services on the Distribution of Resources: Review of New Results and Methods. OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 130, Jan, 2012.

PARTE II

ÍNDICES MULTIDIMENSIONAIS E SUA APLICAÇÃO AO CADASTRO ÚNICO

01 CADÚNICO: ENTRE O ESTADO FISCAL E O ESTADO SOCIAL

Aldaíza de Oliveira Sposati (SPOSATI, A.)
Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP)
Antonio Miguel Vieira Monteiro (MONTEIRO, A. M. V.)
Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE)
Tathiane Mayumi Anazawa (ANAZAWA, T. M.)
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas – Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP)
Leonardo Rafael Musumeci (MUSUMECI, L.)
Faculdade de Saúde Pública – Universidade de São Paulo (USP)

RESUMO

Este artigo apresenta reflexões a partir de estudo desenvolvido entre 2023 e 2024 com o banco de dados do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, popularizado como CadÚnico, da cidade de São Paulo[1], direcionado a revelar a potência do uso de informações e registros associados às suas localizações e moradas na cidade. Um total de 1.710.607 (dentre 1.823.922) unidades familiares cadastradas, com renda per capita até 2 salários mínimos[2],foram processadas e formaram o universo para uma análise qualiquantitativa centrada na construção e territorialização do **Índice Municipal de Proteção Desproteção Social (IMPDS)**.

O CadÚnico foi instituído em 2001, pelo Decreto Presidencial nº 3.877, de Fernando Henrique Cardoso, como uma ferramenta de focalização para políticas sociais, com seleção pela renda mensal, estabelecendo como critério de pobreza o valor de meio salário mínimo per capita e familiar total de até três salários-mínimos. Em 2023, o

1 As reflexões deste texto se debruçam sobre os resultados obtidos na consultoria prestada à UNESCO entre outubro de 2023 e março de 2024 na construção do Índice Municipal de Proteção e Desproteção Social– IMPDS. Essa proposta foi apresentada à Unesco pela Coordenação do Observatório da Vigilância Socioassistencial da Secretaria Municipal de Desenvolvimento e Assistência Social (COVS-SMADS) da Prefeitura de São Paulo. Dela participaram Profa. Dra. Aldaiza Sposati – coordenação (PUCSP); Prof. Dr. Antonio Miguel Vieira Monteiro, Profa. Dra. Tathiane Anazawa, Dra. Ana Paula Dal' Asta, Dr. Caio Arlanche Petri, Ms. André F. Carvalho (INPE); e Esp. Leonardo Musumeci (FSP-USP).

2 Os dados utilizados procedem da ferramenta de Consulta, Seleção e Extração de Informações do CadÚnico (CECAD), uma seleção de informações do CadÚnico compatibilizada com informes de pagamentos da Caixa Econômica Federal (CAIXA) e com o Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS). Os dados para a aplicação no estudo da UNESCO foram disponibilizados pela COVS-SMADS, cuja equipe registramos nosso sempre agradecimento. No MDS gere o CadÚnico a SAGICAD. Os dados são coletados em 12 formulários e não são parametrizados pelas atenções das políticas sociais de saúde, habitação, educação, ou assistência social. Suas referências são suporte para a seleção d do acesso a programas sociais do Governo Federal.

valor de corte estabelecido para miséria é de R$109,00 per capita (11% do salário mínimo), e para pobreza de R$218,00 per capita (5,5% do salário mínimo), e ausência de teto para cadastramento. Atualmente, o CadÚnico é gerido centralmente pela Secretaria de Avaliação, Gestão da Informação e Cadastro Único (SAGICAD), uma das secretarias do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS), em separado daquelas que administram o Programa Bolsa Família e das que coordenam a Política Nacional de Assistência Social e o federativo Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

O estudo procede a leitura de informações constitutivas da vida real das unidades familiares a partir do seu assentamento territorial, georrefenciadas em setores censitários na cidade de São Paulo, o que possibilitou conhecer e mapear as condições do território onde vive, cotidianamente, essa família. As condições do lugar onde a família vive o cotidiano é elemento de proteção e desproteção social, espaço de vinculação e pertencimentos e de constituição de coletivo material e identitário e, não apenas um número isolado em um banco de dados. O texto busca superar a leitura individual dos dados do CadÚnico e aproximar seus dados à realidade intraurbana da cidade de São Paulo.

1. POR UMA LEITURA RELACIONAL DAS INFORMAÇÕES DO CADÚNICO

A leitura relacional se faz à medida em que a unidade familiar cadastrada é assentada em um dado pedaço de chão, parte dos territórios de uma cidade, o que estende seu pertencimento a um lugar. Cabe citar que, considerada sob o patamar de cidadania, é eticamente insubsistente nominar uma unidade familiar – ou seus membros – como vulnerável, ou seja, concordar que o Estado nomeie de vulnerável um cidadão, atribuindo-lhe a responsabilidade pela precarização de sua vida e a de sua família. Há, sim, a condição de um grupo familiar cadastrado cujas condições de vida estão precarizadas, mas tais condições são frequentemente partilhadas por famílias avizinhadas. Portanto, é central que a análise dos dados do CadÚnico inclua a localização e as condições ofertadas no território onde vive a unidade familiar. É de se ter sempre presente que proteção social implica saber "aquilo com que se conta" e "como se é contado para", além da oferta genérica, é preciso ter a certeza da inclusão. Afinal, proteção social não é algo individual, mas sim, relacional pelos vínculos sociais que implica concretamente.

Os dados colhidos em entrevistas, quando tomados pela perspectiva relacional, ganham nova dimensão à medida que passam por um replantio no chão coletivo de onde foram retirados individualmente. Isto implica dois entendimentos complementares:

- as unidades familiares cadastradas vivem o cotidiano no território onde estão assentadas, sendo suas condições de viver determinadas por esse lugar, um espaço geográfico que, por sua vez é, também, determinado por aqueles que o ocupam e pela densidade de força social que ali constituem;
- as unidades familiares cadastradas, ao serem consideradas de modo singular e quantitativo, têm omitida sua procedência de um espaço concreto e é nesse lugar de procedência que convivem e são avizinhadas com outras unidades cadastradas.

Este estudo explora a relação entre os dados da unidade familiar cadastrada e as condições de proteção e desproteção social com que ela conta no lugar onde vive. Compreender esse vínculo a partir da perspectiva relacional permitiu a construção de um índice de classificação das famílias assentadas em seus territórios de vida a partir das incidências graduais de desproteção e de proteção social que revelam.

O método utilizado buscou inovar face às usuais leituras de dados do CadÚnico, tendentes a homogeneizar, em referências padrão, quantitativos de unidades familiares. A proteção social relacional deve sempre estar atenta à extração da diversidade e da equidade presente nos dados, já que a homogeneidade provoca um distanciamento do real marcado pela diversidade. O IMPDS é parametrado nas discrepâncias de incidências reveladas. Com isso, as unidades familiares, neste estudo, deixam de ser números nos arquivos do CadÚnico e ganham um novo estatuto, passando a ser presença humana territorializada, individual e coletiva, que convive, em seu cotidiano, no chão de um dos pedaços da cidade.

A geolocalização permite, por um lado, que as famílias cadastradas sejam reconhecidas como pessoas em relação. Isto é, cidadãos e cidadãs que podem ser vizinhos, ainda que não se reconheçam reciprocamente como vinculados ao CadÚnico. Esse distanciamento coletivo da incidência pode demonstrar um déficit da ferramenta em afirmar que esteja ocorrendo a presença de atenções sob responsabilidade social estatal para a proteção social nos respectivos territórios ocupados. Além disso, o modo relacional de leitura dos dados pode, ainda, não só examinar a relação territorial "porta afora" da morada, como também "porta adentro" para os vínculos estabelecidos na composição familiar da unidade cadastrada.

Este estudo busca verificar a possibilidade, ou não, das informações coletadas pelos formulários do CadÚnico alcançarem visibilidade para leitura da vivência de desproteções sociais desde o convívio familiar, ao convívio social no território em que se assenta. É estranho que o CadÚnico só distinga as unidades familiares entre unipessoais e as demais. Adianta-se que este estudo localizou 22 tipos de arranjos familiares, em que a relação de provedores por dependente varia entre 0,8 e 3.

Limitar o uso do CadÚnico a uma ferramenta de aferição de renda per capita, como comprovante de mérito e não de necessidade prioriza a funcionalidade financeira/

fiscal de consumo compatível com uma ação bancária – o que fortalece seu diálogo com a CAIXA e não com a proteção social. Tampouco sediar o processo de cadastramento de unidades familiares nas instalações físicas de um CRAS faz com que essa localização seja acessível.[3]

A análise de conteúdo dos formulários do CadÚnico é operada centralmente pela SAGICAD, enquanto a entrevista com o responsável familiar, o preenchimento dos 12 blocos de informações com 141 variáveis e sua inserção na versão eletrônica do cadastro são realizadas por agentes de nivel médio, no chão do município, sob contrato direto ou por empresa, munido de senha pessoal.

O processo de curadoria do sistema CadÚnico não é ainda suficiente para responder a crivos qualitativos planejados e indicativos de correções.

Os benefícios monetários de transferência de renda são concedidos centralmente pela Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC) do MDS, cuja decisão não tem vínculo com o SUAS e, por consequência, com os CRAS. É ininteligível exigir que trabalhadores do CRAS realizem visitas domiciliares para verificar a procedência das informações prestadas pelo responsável familiar, operando como Fiscais de Ausência de Renda do Estado. O CadÚnico, por tudo o que movimenta em trabalhadores, espaços, tempo e tecnologia, precisa ser mais do que uma ferramenta para fiscalizar a renda per capita de unidades familiares. Não há vínculos entre a operação do CadÚnico com os serviços SUAS, que não é um programa federal e sim um sistema federativo.

O SUAS é um sistema da política constitucional de seguridade social, que opera a proteção social básica e a proteção social especial, e não um agente fiscalizador de um processo burocrático de aferição de renda. Não lhe compete vigiar uma sobre demanda imposta pelo Estado Fiscal a um precário número de servidores do Estado Social no SUAS. Infelizmente, o CadÚnico ainda é considerado como ferramenta de avaliação de mérito social e não um direito de cidadania. Não é reclamável pelo cidadão o que reduz a responsabilidade cidadã do Estado Social e ampliada a ação unilateral do Estado Fiscal.

3 Limitar como local de cadastramento uma unidade de referência do SUAS, um CRAS, ou CREAS, ou Centro Pop, significa restringir o acesso ao CadÚnico a um número muito pequeno de locais nas cidades (sobretudo se comparados a unidades escolares), com localização pouco indicada em placas públicas. As escolas são mais numerosas em sua oferta do que os CRAS. Sediar equipes de operação do CadÚnico em instalações de um CRAS, implica em ampliar para outras instalações e na programação de busca ativa, para maior desconcentração, reduzindo filas e ampliando o acesso físico à população.

2. OS DADOS DAS UNIDADES FAMILIARES NO CADÚNICO

As informações coletadas nos doze formulários do CadÚnico não são referenciadas em demandas das políticas sociais. Cada programa social federal escolhe, dentre as informações dos formulários, aquelas de seu interesse específico, e estas podem se ater tão só ao Número de Identificação Social (NIS) - e ao valor per capita da renda familiar.

O CadÚnico não delimita, a priori, o valor per capita de renda familiar; compete a cada programa social estabelecer a linha de corte de renda que vai usar. Os formulários do CadÚnico coletam dados da unidade familiar de modo homogêneo, isto é, sem dar destaque à referência territorial do assentamento da família ou do limite de per capita de renda familiar. Como ferramenta, o CadÚnico não expede, para quem está na agência (ou na gestão) local, boletins regulares com trato territorial com capacidade de orientar a necessária cobertura. Ele não possui relação orgânica com a dinâmica da ação federativa de atenções. O trato da informação coletada pelo CadÚnico é individual, embora as colete por unidades familiares, não destacando a incidência em microescala territorial necessária para proceder a atenção dos serviços sociais. A análise dos dados do CadÚnico, centralizada nacionalmente, o afasta da dinâmica de gestão de serviços sociais dos sistemas federativos que operam sob abrangência territorial. Para estes, é preciso realizar a leitura da demanda a partir da intensidade das necessidades e das desproteções no território. Os serviços necessitam conhecer a demanda e antecipar a atenção de direitos do cidadão, sem depender de que o cidadão venha se cadastrar par reivindicar direitos.

Cada programa define o que quer usar dentre a oferta de dados. Não se conta ainda, com os resultados/efeitos dos programas sociais federais nas famílias beneficiárias e cadastradas. O cadastramento da unidade familiar, uma ação considerada mecânica e possivelmente burocrática no horizonte de uma ferramenta, não constitui uma escuta cidadã. O motivo pelo qual o responsável familiar quer cadastrar sua unidade familiar infelizmente não consta de qualquer pergunta no ato do cadastramento. Fazer cadastro não é uma ação dialógica. Não há vínculos ou alianças entre resultados do CadÚnico com os serviços socioassistenciais do SUAS, pois este não é um programa federal e sim, a gestão de um sistema federativo.[4]

4 Muitos buscam o CadÚnico para obter o CNIS (Cadastro Nacional de Informações Sociais) e, com esse número, obter um desconto em taxas de inscrição. Tratar-se-ia no caso, de um uso pontual do cadastramento e do CNIS. O CNIS é demandado para acesso em programas sociais o que não significa que tais programas mantenham relações integradas com o processo de cadastramento e com seus resultados. Trata-se de uma forma indireta de coletar dados do cidadão.

É importante ressaltar que as demandas das políticas sociais estão estabelecidas em direitos sociais constitucionalmente firmados, independentes de renda individual do cidadão ou de sua unidade familiar. No entanto, programas sociais federais não operam sob a égide de direitos, muitos deles operam com subsídios a um dado acesso face ao valor da renda considerada precária. Nenhum requente pode exigir atenção como direito, pois os programas operam com concessões do Governo. Nesses programas sociais federais predomina a aferição da renda familiar para o acesso e não a operação de garantia de atenção a um direito social constitucionalmente firmados.

Nem toda unidade familiar cadastrada, é necessariamente beneficiária do Programa Bolsa Família, cujo corte de renda atual é bastante reduzido – 5,5% e não 50% do salário mínimo, como em 2003, quando de seu início. O número de unidades familiares cadastradas no Programa é de cerca de 60% do total. Em São Paulo, do total de unidades familiares cadastradas, cerca de 40% são beneficiárias e 60% só cadastradas. Não há homogeneidade de trato nos programas sociais quanto ao valor de renda necessária para acesso. Cada programa estipula o valor que vai praticar, o que, na prática, acaba por constituir uma dificuldade para eventuais articulações. A/o cidadã/ão isso se torna uma dificuldade par ter clareza sobre as condições de acesso as diferentes concessões[5].

O CadÚnico, ao incluir unidades familiares nessa faixa de renda, poderia identificar a intensidade de precarização de condições de vida de uma unidade familiar desde que a relacionasse com seu território de assentamento. Todavia, essa relação não acontece, ou ocorre apenas em situações eventuais sem acompanhamento longitudinal.[6]

O CPF do responsável pela unidade familiar cadastrada pode ser checado com os dados do Imposto de Renda de Pessoa Física (IRPF), mas isso, que pode interessar ao Estado Fiscal, pouco incide no acesso às atenções das políticas sociais (saúde, educação, assistência social, ou previdência social). São registros que não contam com a visibilidade cidadã, não têm escuta, nem fala, tampouco buscam romper com o déficit de reconhecimento social das comunidades que demandam medidas coletivas e intersetoriais fundadas em proteções sociais que dialoguem com os territórios de vivência das famílias.

---

5 O programa social Bolsa Família não explica a procedência do uso do valor individual de R$ com vivência 218,00 como limite de renda individual, aplicado desde março de 2023, quando já não alcançava US$ 2 dia, para cada membro de uma família e muito menos do que ½ salário mínimo.

6 O critério de acesso ao Bolsa Família é ter renda familiar mensal per capita igual ou inferior a R$218,00. Para o acesso ao Benefício de Prestação Continuada (BPC), o valor de corte é de um quarto do salário mínimo. Já o subsídio nominado Auxílio Gás dos Brasileiros (PAGB) é destinado às famílias com renda mensal per capita de até meio salário mínimo.

Pode-se afirmar que nenhuma outra base de dados no Brasil permite a agregação de dados de uma unidade familiar – diversa em sua organização e composição e nas distintas histórias que carregam. Entretanto, é preciso compreender que o cotidiano das unidades familiares e de seus membros se compõe também pelos lugares territoriais e sociais que ocupam, e que estes são pontos de partida para organização de coletivos na análise da realidade.

A morada unipessoal é uma realidade que ocorre por situações variadas, com significativa incidência nas grandes metrópoles. Cumpre informar que o estudo de São Paulo separou, do total de cadastrados, aqueles com vivência em situação de rua. Embora o alcance do benefício lhes seja um bem, pelo conjunto diversificado de necessidades, estes requerentes deveriam contar com um programa social específico de apoio à sua restauração de vida.

Entende-se como um passo virtuoso tentar aproximar o CadÚnico deste cotidiano e ajudá-lo a constituir-se em efetivo parceiro do Estado Social, mas sob a versão democrática, cidadã e participativa. A ferramenta CadÚnico não tem centralidade no reconhecimento de direitos.

O estudo que aqui se apresenta se constitui em exercício de aproximação da ferramenta com o território um dos pedaços da cidade em que a unidade familiar vive seu cotidiano. Essa territorialização permite que os membros das famílias cadastradas sejam reconhecidos como cidadãos em relação vicinal. Isto é, cidadãos e cidadãs que podem ser vizinhos, que repartem das mesmas condições de vida cotidiana e que podem juntos melhorá-las, ainda que não se reconheçam reciprocamente vinculados ao CadÚnico.

As condições dos territórios intraurbanos para reprodução social digna das cidadãs e cidadãos exigem maior consistência intersetorial de atenções e serviços para o enfrentamento da desigualdade e do reconhecimento dos direitos de cidadania. Há, portanto, a exigência de ser aferida a qualidade do Estado Social implantado, bem como os riscos nela intrínsecos e que, por certo, não significam aquisições individuais e sim, coletivas.

3. O CADÚNICO NO CHÃO DA VIDA COLETIVA DA CIDADANIA

O georreferenciamento é o processo de atribuição de coordenadas geográficas a informações, que faz com que dados tabulares ganhem forma, dimensão e localização espacial. Esse processo permite observar outras ordens de distribuição e relações e não apenas entre eles, mas também entre outras informações de caráter geográfico.

A informação do CadÚnico utilizada para inscrever as unidades familiares no espaço intraurbano da cidade de São Paulo foi o endereço da morada e, a partir dele, seu georeferenciamento e sua posterior associação aos setores censitários da cidade[7]. O Brasil, segundo o Censo 2022, tem 452.338 setores censitários entre os 5.570 municípios. São Paulo conta com 27.592 setores censitários. O número de domicílios por setor censitário pode variar a depender dos diversos fatores da conformação espacial local, mas, em geral, contém entre 150 e 400 domicílios.

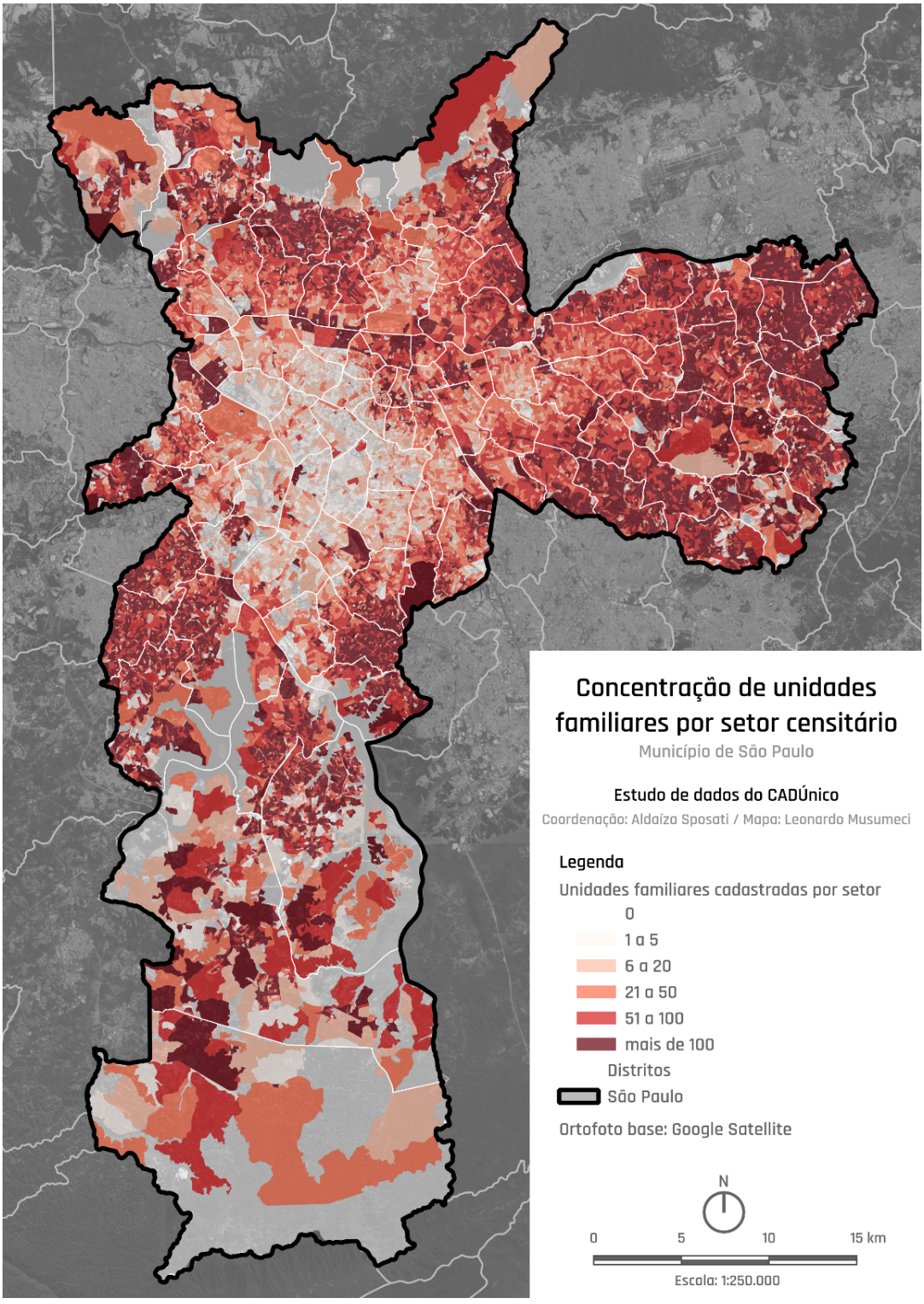
O setor censitário é uma unidade territorial de coleta e divulgação de dados estatísticos do Censo Demográfico (IBGE, 2010). É utilizado para organizar a coleta de dados da pesquisa domiciliar e, para tanto, conta com dois critérios de definição: uma delimitação espacial clara e contínua; e uma dimensão e número de domicílios que permita um único entrevistador aplicar todos os questionários ali necessários)[8].

Isso faz com que o setor censitário seja também a menor unidade de divulgação das informações sobre a população brasileira, contando com um bom nível de granularidade de seus dados – fundamental para compreender especificidades e heterogeneidades locais – e, ao mesmo tempo, garantindo o sigilo das informações individuais, que são apresentadas de forma agregada para o conjunto desses domicílios – mantendo, assim, uma ética de cuidados informacionais com os dados coletados. É importante mencionar, ainda, que os setores podem ter seus limites redefinidos a cada censo, à medida que a população do local aumenta – entretanto, essa redefinição frequentemente realizada por uma divisão dos setores anteriores, de modo que a malha quase sempre se modifica por subdivisões entre um e outro censo.

7 Infelizmente, esse procedimento de georreferenciamento dos dados do CadÚnico foi retirado do texto da lei que reinstituiu o Programa Bolsa Família. Com isso, o georefenciamento não ganhou força para ser usado como prática governamental contínua pelo MDS, o que acaba por dificultar a relação federativa.

8 Não há equivalência entre unidades familiares (referência do CadÚnico) e domicílio (referência Censo do IBGE). Um domicílio pode ter mais de uma unidade familiar em sua ocupação. O formulário do CadÚnico pergunta se a moradia é individual ou coletiva, sendo que a definição de coletivo não se relaciona necessariamente com a relação de parentesco entre os moradores de um dado local, famílias diferentes podem morar em um só cômodo de uma moradia que por vezes se localiza em rua com nominação ou numeração oficial.

Mapa 1: Mapa de concentração de famílias cadastradas por setor censitário em São Paulo



Naturalmente, há casos pontuais de correções da geometria dos setores e melhorias na base. Em 2022, por exemplo, os avanços tecnológicos permitiram o aperfeiçoamento na malha de setores antes da publicação definitiva dos dados (IBGE, 2024).

Escolher os setores censitários como suporte para estabelecer o chão dos dados do CadÚnico parece ser um passo virtuoso à medida que, não apenas, os atrela à unidade geográfica operacional fundamental para o planejamento das políticas públicas brasileiras, mas também os inscreve em um contexto coletivo.

O Mapa 1 mostra a concentração do número de famílias cadastradas por setor censitário em São Paulo e evidencia uma gradação da concentração do número de unidades cadastradas que cresce à medida que mais se afasta das áreas centrais. O resultado encontrado, face ao histórico processo de espoliação urbana da cidade, não surpreende, e corrobora a hipótese da ocorrência de frágil leitura relacional entre as unidades familiares cadastradas e as unidades estatais sociais que utilizam e, também, desconhecem esse avizinhamento territorial como um fator importante para compreender a precarização de suas condições de vida.

A divisão intraurbana da cidade de São Paulo agrega os 27.592 setores censitários em 96 distritos e estes em 32 subprefeituras que podem ainda ser agregadas em cinco grandes macrorregiões. As unidades familiares cadastradas foram localizadas nos setores censitários de cada distrito tendo sua composição familiar tipificada e os dados de cada membro analisados[9].

Foram examinadas todas as 141 variáveis que compõem os formulários do CadÚnico e identificadas 5 grandes categorias de análise com capacidade de registrar a graduação entre desproteção e proteção social: **1. composição da família** (1 variável); **2. condições de provisão de proteção social pela própria unidade familiar** (8 variáveis); **3. qualidade habitacional** (9 variáveis); **4. presença de serviços sociais estatais** (14 variáveis); e **5. presença de degradação no território da moradia** (4 variáveis). O detalhamento das variáveis é apresentado na Tabela 1.

Tabela 1: Variáveis e suas escalas de intensidade e incidência

Categ.-	VARIÁVEL	DESPROTEÇÃO SOCIAL	PROTEÇÃO SOCIAL
1	**Relação provedor-dependente**	>0 – 0,5: alta >0,5 – 0,7: média >0,7 – 0,99: baixa	>1 – 2: baixa >2 – 3: média >3: alta
2	**Renda per capita**	R$ 0 – R$ 218	R$ 661 – R$ 2.640

9 Os membros dependentes são aqueles com menos de 18 anos e mais de 60 anos. Já os provedores são aqueles com idade entre 18 e 59 anos. A presença de membros com deficiência foi considerada como dependente.

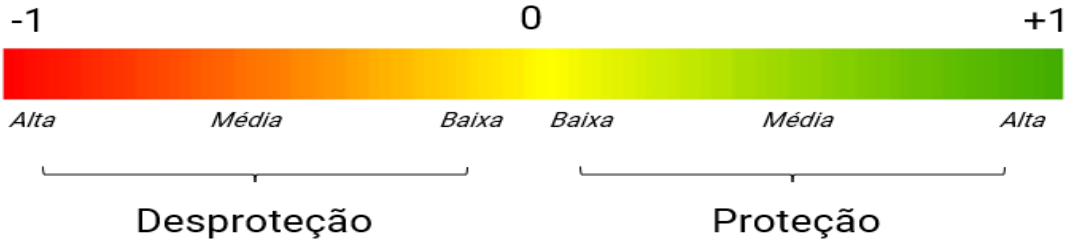
Categ.-	VARIÁVEL	DESPROTEÇÃO SOCIAL	PROTEÇÃO SOCIAL
2	**Idade do RUF[1]**	0 – 25 anos ≥ 60 anos	26 a 59 anos
	Raça/cor da pele do RUF	Parda, Preta, Indígena	Branca, Amarela
	Presença do sexo feminino do RUF	Presença	-
	Presença de deficiência na UF[2]	Sem benefício	Com benefício
	Quantidade de PCD[3] na UF	≥ 3 a 1	-
	Presença de idoso na UF	Sem benefício	Com benefício
	Presença de analfabeto na UF	Presença	-
3	**Condição de ocupação**	Improvisado, Coletivo alugado, Coletivo	Alugado, Próprio
	Material construtivo	Materiais improvisados Madeira, Paredes sem reboco	Paredes rebocadas
	Piso	Terra, Cimentado	Outros
	Banheiro	Ausente	Presente
	Acesso a água	Poço, Cisterna, Outros	Encanada da rede pública na moradia
	Acesso a esgotamento sanitário	Direto para lagoa, córrego, rio etc., Vala a céu aberto, Fossa rudimentar	Fossa séptica, Rede coletora de esgoto e pluvial
	Acesso a coleta de lixo	Descarte em vala, córrego, caçamba etc.	Coleta domiciliar
	Acesso à energia elétrica	Alternativa de iluminação	Rede pública na moradia
	Pavimento da rua lindeira à moradia	Ausência de pavimentação	Presença de pavimentação
4	**Posto de cadastro CADÚnico**	Ausência	Presença
	SASF [4]	Ausência	Presença
	SCFV-CCA [5] 6-14 anos	Ausência	Presença
	SCFV-CJ [6] 15-17 anos	Ausência	Presença
	SCFV [7] idosos	Ausência	Presença
	Cozinha comunitária	Ausência	Presença
	Restaurante comunitário	Ausência	Presença
	UBS [8]	Ausência	Presença
	Unidade de emergência	Ausência	Presença

Categ.-	VARIÁVEL	DESPROTEÇÃO SOCIAL	PROTEÇÃO SOCIAL
4	**CEI [9] / creche**	Ausência	Presença
	CEMEI [10]	Ausência	Presença
	EMEF[11]	Ausência	Presença
	EEEM [12]	Ausência	Presença
	CRAS[13]	Ausência	Presença
5	**Risco geológico**	Ausência	Presença
	Risco hidrológico	Ausência	Presença
	Área de favela	Ausência	Presença
	Formação de uma ACDC[14]	Presença, Ausência (órfãos)	-

Legenda: [1] Responsável pela unidade familiar; [2] Unidade familiar; [3] Pessoa com deficiência; [4] Serviço de Assistência Social à Família e Proteção Social Básica no Domicílio; [5] Centro para Crianças e Adolescentes; [6] Centro para Juventude; [7] Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos; [8] Unidade Básica de Saúde; [9] Centros de Educação Infantil; [10] Centro Municipal de Educação Infantil; [11] Escola Municipal de Ensino Fundamental; [12] Escola Estadual de Ensino Médio; [13] Centro de Referência em Assistência Social; [14] Área de Concentração de Demanda Coletiva= quantidade de unidades familiares cadastrados em cada setor censitário.

Para cada variável foi construída uma escala de intensidade e de incidência[10] da proteção e desproteção encontradas no conjunto dos setores censitários. A escala varia de -1 a +1, diferenciando os graus de desproteção e proteção, conforme a Figura 1.

Figura 1: Escala de intensidade e incidência



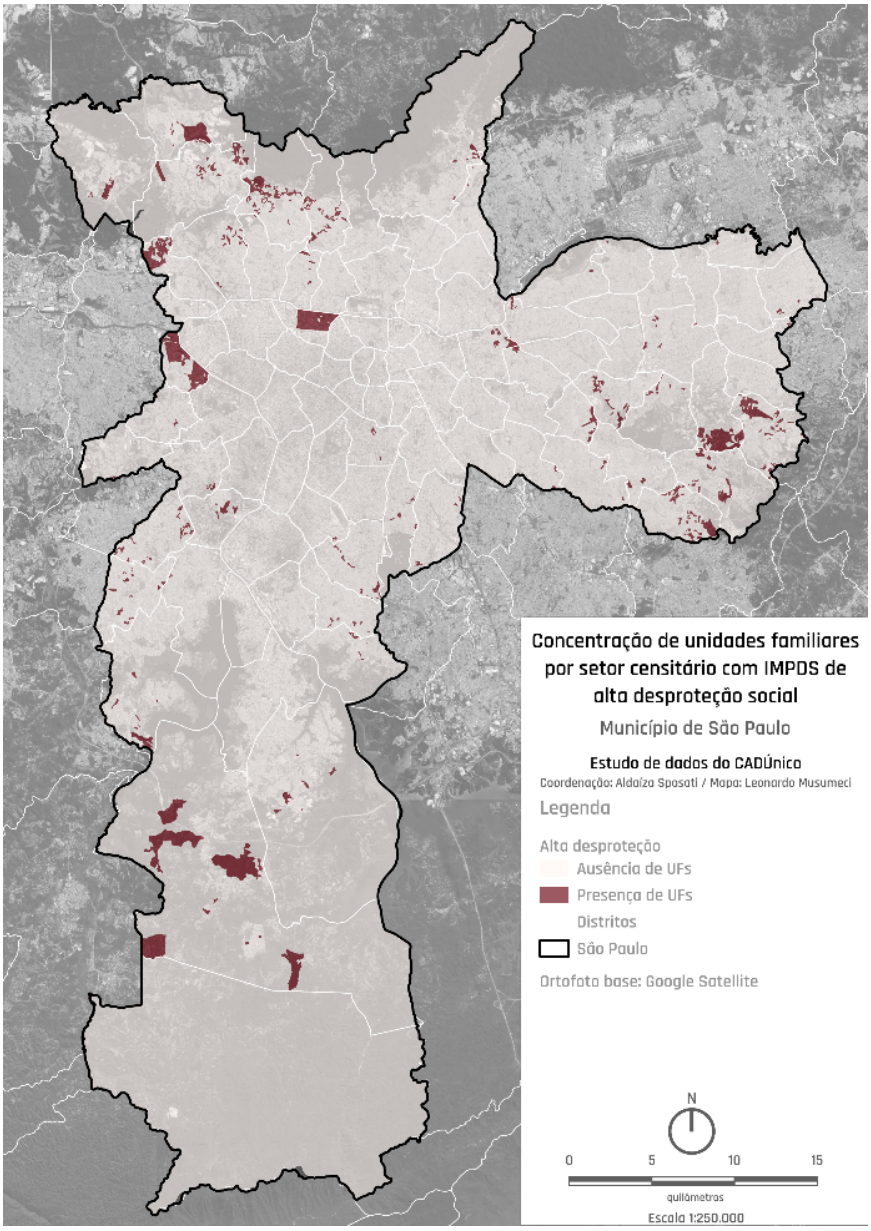
As categorias de 1 a 3 foram preenchidas com dados tabulados dos instrumentos do CadÚnico. As variáveis das categorias 4 e 5 foram obtidas por fontes externas ao CadÚnico. Esses elementos pretendem demonstrar o grau de proteção social com que as famílias podem contar diante da vivência de uma fragilidade. Estabelecidas as variáveis a partir das respostas colhidas nas entrevistas e registradas no banco de dados do CadÚnico, cada unidade familiar cadastrada é avaliada somando, primeiro, dentro de cada grupo, o valor das variáveis e realizando um escalonamento. Posteriormente, os valores de cada grupo são somados e o mesmo procedimento de escalonamento é realizado para se obter um indicador sintético por família.

10 Incidência é a quantidade de eventos que ocorrem, ou a manifestação das ocorrências; e intensidade é a proporção das ocorrências em relação à quantidade total. É uma característica ou qualidade que descreve a posição ou proporção com que se dá. Essa qualidade expressa o grau de força e de pressão. E traz a noção de escala, como presença maior ou menor; muita ou pouca; alta ou baixa.

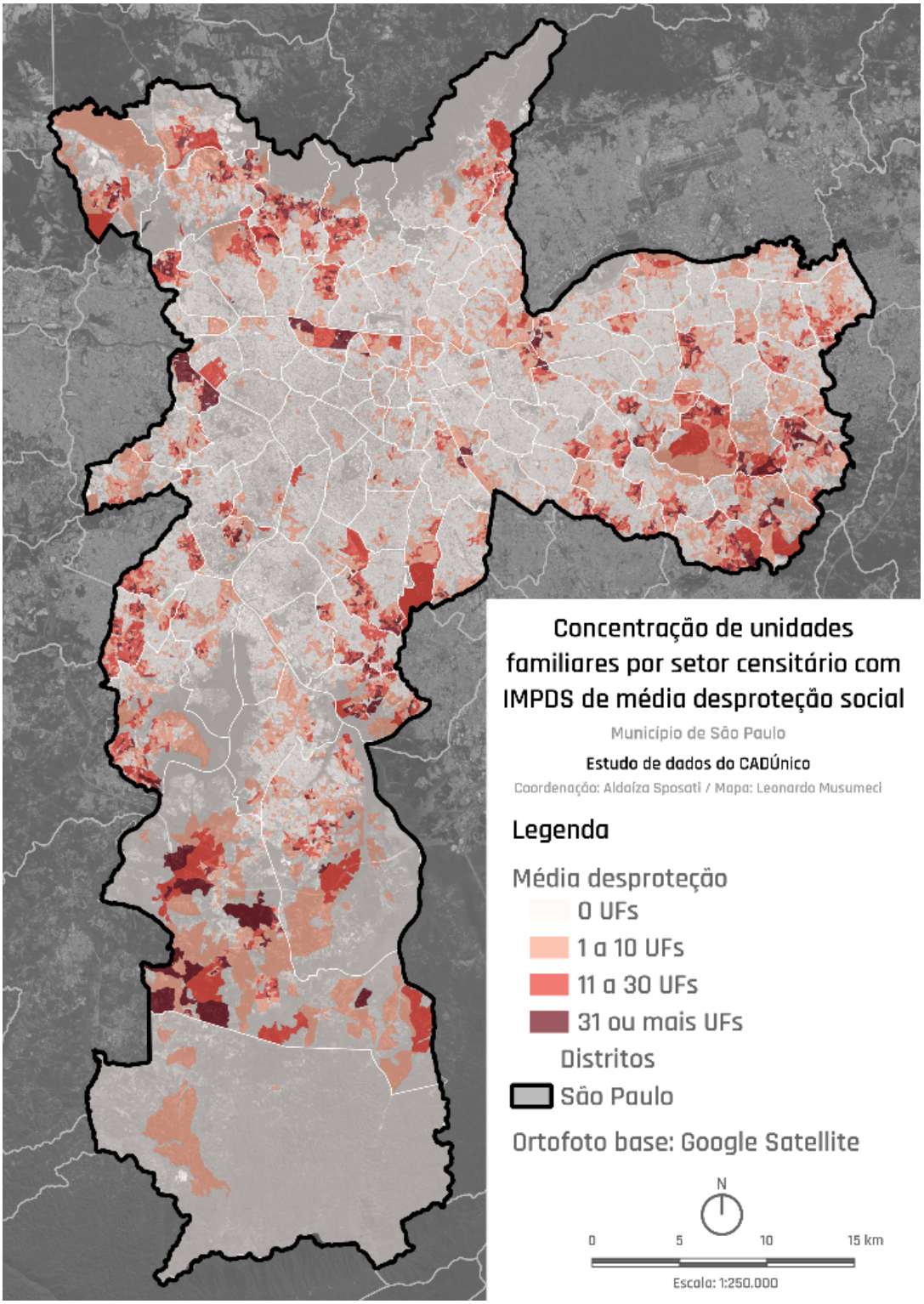
O conjunto de todos esses dados formaram o que foi nominado de Índice Municipal de Proteção e Desproteção Social (IMPDS). A caracterização da unidade familiar assentada é composta por três elementos: abrigo/moradia; território de assentamento; e presença de serviços.

Entende-se que a proteção e a desproteção social decorrem da infraestrutura e do acesso a elas, dos recursos e da acolhida do lugar onde se vive, pois, proteção social não resulta tão só de condições individuais, mas de condições coletivas. A seguir são apresentados os mapas da cidade de São Paulo com a incidência das unidades familiares por classificação de proteção e desproteção social.

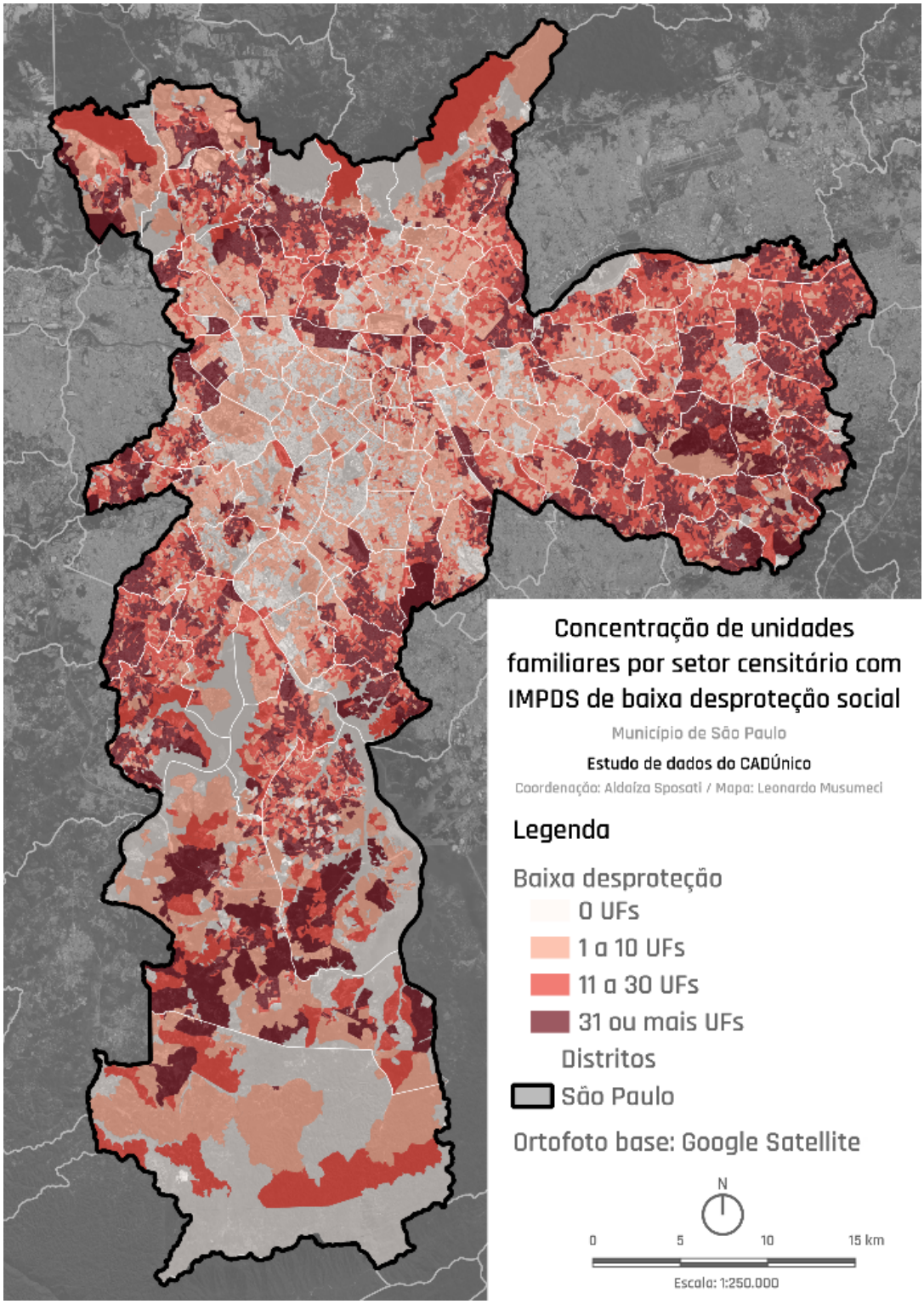
Mapa 2: Unidades familiares por setor censitário com IMPDS de alta desproteção social



Mapa 3: Unidades familiares por setor censitário com IMPDS de média desproteção social



Mapa 4: Unidades familiares por setor censitário com IMPDS de baixa desproteção social



4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo se propôs a indicar a possibilidade de que os dados coletados pelo CadÚnico possam ser revistos para que essa ferramenta possa ser emuladora do Estado Social, democrático, para cidadania e participativo, praticando medidas territorializadas de proteção e desproteção social coletivas e relativas a unidades familiares avizinhadas em espaço compatível com um ou mais setores censitários.

O formato atual da ferramenta CadÚnico, centrado em unidades de dados desvinculados dos territórios onde se assentam e voltado para programas sociais federais, não produz elementos compatíveis com a ação federativa – e não federal –, sobretudo quando referida à gestão de Sistemas Únicos Federativos que operam serviços e atenções de políticas sociais.

Proteção social não é uma condição do próprio indivíduo. Ela exige reconhecimento social assentado em uma condição relacional. A proteção social implica em que se disponha e acesse um conjunto de possibilidades para superação de uma condição instalada que reduz sua sobrevivência, a dignidade humana e viola direitos humanos e sociais.

A construção de um índice de proteção e desproteção social a partir dos dados do CADÚnico implica em alargar a concepção e a interpretação da oferta de proteção social contida na gênese da escolha de dados que o compõem – até então direcionado para prover a seletividade das famílias mais miserabilizadas dentre as requerentes cadastradas.

O IMPDS tem sua construção assentada na oferta de seguranças sociais sob a condição de política social pública e, portanto, desmercadorizada, acessada como direito de cidadania, sem demandar a demonstração de poder individual ou familiar de compra.

Orientado, sobretudo, para a aplicação seletiva e acesso a um benefício monetário, a escolha de variáveis para compor o CadÚnico – e, sobretudo, a utilização que delas se faz – dá precedência ao conhecimento da capacidade de consumo da renda individual e familiar. Por consequência, a noção de proteção social fica retida no âmbito do acesso à mercadoria, ou a bens no mercado.

A proposta em desenvolvimento considera que o CadÚnico, mesmo nos limites dos dados que recolhe, contém a possibilidade de trazer elementos para a concepção de proteção social distributiva, desmercadorizada e direito de cidadania. Para tanto, é preciso partir da relação proteção/desproteção social que está assentada desde o lugar onde se vive.

A proteção social se fundamenta em uma esfera coletiva, para além da individual. A utilização do CadÚnico para elaboração do IMPDS se faz pela ultrapassagem da dimensão individual de uma unidade familiar para a coletiva a partir de relações de aproximação da vivência de condições ofertadas no cotidiano do território de vivência comum e das afinidades de desproteções sociais enfrentadas.

O trato isolado das famílias cadastradas impede a construção de pactos coletivos voltados para medidas de prevenção, de apoio mútuo, de preservação da dignidade humana e reconhecimento social da dignidade entre os pares. A proteção social mobiliza lugares territoriais e sociais dos indivíduos como pontos de partida para a organização e análise dos dados da realidade de seguridade social. Essas possibilidades se concretizam a partir das condições com que se conta no lugar onde se vive, do modo e dos laços de convivência que são estabelecidos.

A construção deste estudo resgata a importância do estatuto de unidades familiares assentadas em territórios intraurbanos nos processos de atenção, cuidados e proteção social para os membros componentes de uma unidade familiar. Uma ferramenta que possibilite o reconhecimento do assentamento de unidades familiares em sua relação de partilha de um território em que constroem histórias, laços e identidades. Uma ferramenta que ilumine a presença da vida em núcleo familiar e permita reconhecer os níveis de proteções e desproteções sociais que vivenciam no seu cotidiano, desde a casa onde convivem até o território que ocupam com ou sem serviços sociais públicos. Esse caminho poderá tornar o CadÚnico uma ferramenta parceira do Estado Social no reconhecimento de direitos de cidadania.

REFERÊNCIA

LANFRANCHI, C.T. N. e SPOSATI, A. O. (orgs) IMPDS: Um outro Olhar do CADÚnico. São Paulo: SMADS/Paulus Social, 2024. 76 p.

02 UM OLHAR PARA A MULTIDIMESIONALIDADE A PARTIR DO CADASTRO ÚNICO: A EXPERIÊNCIA DO IVCAD NO MDS

Joana Simoes de Melo Costa[1]
Mariana Ferreira Peixoto dos Santos[2]
Pedro Henrique Monteiro Ribeiro Ferreira[3]

1. INTRODUÇÃO

Há dezesseis anos, em 2008, a Secretaria Nacional de Renda de Cidadania do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (SENARC/MDS) realizou uma adaptação de um índice proposto pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) para mensuração do desenvolvimento da família, o Índice de Desenvolvimento da Família (IDF). Essa adaptação ofereceu uma nova perspectiva sobre a gestão local das políticas sociais. Ao utilizar dados do Cadastro Único, o índice possibilitou aos gestores mapearem as necessidades das famílias menos desenvolvidas e impulsionar ações complementares às políticas federais, demonstrando o poder dessa ferramenta para a tomada de decisões locais.

Anos depois, esse índice foi descontinuado, mesmo que a demanda pela sua disponibilização às gestões locais tenha permanecido. Assim, inspirado no IDF e com vistas a suprir a demanda por mapear a vulnerabilidade a partir de uma abordagem multidimensional utilizando dados do Cadastro Único, a Secretaria de Avaliação, Gestão da Informação e Cadastro Único (SAGICAD) lançou, em 2024, o Índice de Vulnerabilidade das Famílias do Cadastro Único, o IVCAD. Esse índice objetiva ser um instrumento para o desenho e o acompanhamento de políticas públicas relacionadas às dimensões de vulnerabilidade que o compõem, auxiliando a gestão local na identificação tanto das famílias vulnerabilizadas quanto das situações de vulnerabilidade em que se encontram.

---

1 Coordenadora-Geral de Estudos e Políticas Sociais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)

2 Coordenadora-Geral de Acompanhamento de Programas do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Cadastro Único (MDS).

3 Analista Técnico de Políticas Sociais do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Cadastro Único (MDS).

O desenho do índice obedeceu às informações disponíveis no Cadastro Único. Em outubro de 2024, o Cadastro Único contou com informações sobre cerca de 40,8 milhões de famílias brasileiras, o que representa 46,6% da população brasileira, segundo o Censo 2022, e o faz figurar, certamente, como uma das mais importantes fontes de informação sobre a população pobre do país. Vale destacar que entre as famílias do Cadastro Único, 28,2 milhões têm renda mensal cadastrada inferior a ½ salário mínimo por pessoa.

O presente artigo apresenta o IVCAD trazendo alguns detalhes de sua construção e composição. Em seguida, são discutidos seus pontos fortes e limitações, além de suas aplicações e alguns de seus resultados agregados por determinadas características. Por fim, são apresentadas as considerações finais.

2. A CONSTRUÇÃO DO IVCAD

2.1 POR QUE UM ÍNDICE MULTIDIMENSIONAL?

A opção de um indicador multidimensional como parâmetro para indicar o grau de vulnerabilidade de uma família tem como pano de fundo o fato de que a insuficiência de renda não é a única situação de privação vivenciada pelas famílias. A ausência de condições habitacionais adequadas ou de acesso à escola e ao trabalho também indicam situações de vulnerabilidade que necessitam de maior atuação do Estado.

Assim, considerar diversos aspectos que podem perpetuar a pobreza de uma família pode tornar a avaliação de sua condição mais condizente com a realidade e tornar as intervenções de políticas públicas mais eficazes e efetivas.

A construção de um índice multidimensional pode ser útil ao possibilitar a ordenação das famílias considerando todos os atributos que precisam ser atendidos para que a família tenha o arcabouço necessário para não perpetuar seu estado de privação. No entanto, é importante destacar que a análise dos componentes do indicador multidimensional possibilita, também, ordenar as famílias de acordo com cada dimensão de vulnerabilidade para a promoção de ações específicas.

Vale mencionar que, no Brasil, há diferentes experiências com indicadores sintéticos que considerem diferentes dimensões de vulnerabilidade ou pobreza. Neste Caderno de Estudos, há algumas dessas experiências e, também, Schumann e Moura (2015) trazem uma análise sobre alguns índices.

2.2 O IVCAD

2.2.1 HISTÓRICO DA CONSTRUÇÃO

A construção do IVCAD foi conduzida pela equipe do Departamento de Monitoramento e Avaliação (DMA) da SAGICAD e contou com o auxílio de especialistas em índices multidimensionais, bem como de gestores federais dos programas sociais, a partir de discussões a respeito das dificuldades impostas à capacidade das famílias em satisfazer as necessidades humanas básicas e estabelecer estruturas que garantam qualidade de vida.

VOCÊ SABIA?

Após a criação do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) pelo PNUD na década de 1990, a agenda de indicadores multidimensionais ganhou projeção e diferentes indicadores vêm sendo propostos e utilizados. Nesse contexto, no início dos anos 2000, o IPEA apresentou propostas para a produção do Índice de Desenvolvimento da Família (IDF) a partir do Cadastro Único por ser este uma rica fonte de informação de características das famílias. O MDS iniciou o cálculo e a divulgação desse indicador em 2008, no entanto houve uma descontinuidade dessa ação. Atualmente alguns estados, tais como MG, ES, PR, produzem indicadores análogos ao IDF, mas com diferentes nomes, tendo em comum o uso dos registros do Cadastro Único. Em 2024, o MDS retoma a produção de um índice multidimensional com o objetivo de visibilizar diferentes vulnerabilidades sociais no Cadastro Único, o Índice de Vulnerabilidades das Famílias do Cadastro Único (IVCAD).

O IVCAD surge com três objetivos principais:

- Ser um instrumento de diagnóstico a respeito das experiências familiares em relação às vulnerabilidades sociais;
- Ser um instrumento para desenho, acompanhamento e gerenciamento de políticas públicas que atuem nas dimensões de vulnerabilidade, auxiliando a gestão local; e
- Incentivar o uso do Cadastro Único, ampliando a percepção de seu potencial para a integração de políticas/intervenções transversais e complementares, fortalecendo sua utilização por outros órgãos e entidades federais, estaduais, distritais e municipais, principalmente nos processos de planejamento, de gestão e de implementação de programas sociais voltados à população de baixa renda.

O primeiro passo na construção dessa medida de vulnerabilidade foi a definição das dimensões mais relevantes e quais indicadores seriam utilizados para representar cada uma. Uma das limitações enfrentadas deve-se à restrição da escolha de vulnerabilidades que estejam registradas no Cadastro Único. Assim, por exemplo, o tema da saúde está ausente no indicador por não haver tais informações no Cadastro Único. No futuro, essas limitações poderão ser superadas com o avanço da integração entre diferentes registros administrativos.

No caso do IVCAD, inicialmente, as dimensões e os respectivos indicadores do IDF foram expostos à discussão. Após os debates, ficou definida a opção por adotar 6 dimensões que correspondam a políticas públicas, temas ou grupos específicos. Neste sentido, foram definidas as seguintes dimensões:

- Necessidade de Cuidados (NC);
- Desenvolvimento na Primeira Infância (DPI);

- Desenvolvimento de Crianças e Adolescentes (DCA);
- Trabalho e Qualificação de Adultos (TQA);
- Disponibilidade de Recursos (DR); e
- Condições Habitacionais (CH).

A dimensão Necessidade de Cuidados revela as famílias que mais demandam o trabalho de cuidados. São identificadas a presença de crianças, de pessoas com deficiência e de idosos – público-alvo de cuidados – em contraposição à proporção de adultos de 18 a 59 anos na família, os quais potencialmente poderiam realizar o trabalho de cuidado.

Na dimensão Desenvolvimento na Primeira Infância são apontadas possíveis situações de vulnerabilidade para famílias com crianças entre 0 e 6 anos de idade. São sinalizados contextos em que essas crianças não frequentam creche ou pré-escola, assim como os casos em que não são filhas ou enteadas do responsável familiar, fato que pode deixar as crianças em situação de vulnerabilidade por não receber a atenção necessária por parte da pessoa por elas responsável.

Já a dimensão Desenvolvimento de Crianças e Adolescentes identifica situações de vulnerabilidade de crianças e adolescentes com idade entre 7 e 17 anos. São constatadas situações de trabalho infantil do público de 7 a 15 anos de idade, e abordados aspectos envolvendo a vida escolar, como os de evasão, atraso escolar e analfabetismo.

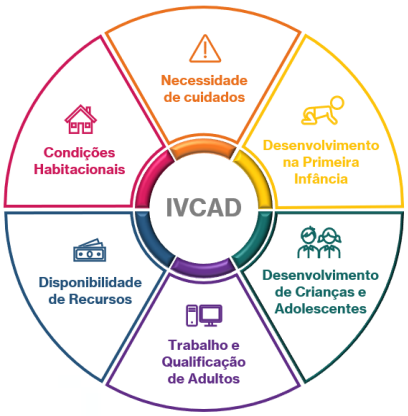
A dimensão Trabalho e Qualificação de Adultos trata da qualificação e da inserção no mundo do trabalho de adultos de 18 a 59 anos de idade, passando por aspectos como baixa escolaridade, informalidade no mercado de trabalho e baixa remuneração na ocupação.

Na dimensão Disponibilidade de Recursos é abordada a questão financeira da família, sendo avaliado o rendimento per capita em situações com e sem benefícios sociais.

Por fim, a dimensão Condições Habitacionais aborda aspectos relativos à moradia. São sinalizadas situações de déficit habitacional, de baixa qualidade em termos de abrigabilidade e de baixo acesso a serviços. É importante destacar que, nesta dimensão, tanto as famílias em situação de rua quanto as que residem em domicílio particular improvisado são classificadas com o patamar máximo de vulnerabilidade. Para a primeira, isso ocorre por razões óbvias, visto que sequer possuem moradia, e para a última, se dá por residirem em locais cuja finalidade não é a de servir de moradia.

O IVCAD, assim definido, fornece amplas possibilidades de monitoramento dos efeitos das políticas sociais voltadas à superação da pobreza, tornando-o um instrumento importante a ser utilizado pelos gestores de tais políticas.

2.2.2 COMPOSIÇÃO E CÁLCULO



Nas 6 dimensões definidas no IVCAD estão distribuídos 40 indicadores.

Cada um dos 40 indicadores utilizados representa uma situação de vulnerabilidade. Por meio de pontuação atribuída a cada indicador que compõe o IVCAD é possível construir uma métrica que representa uma escala de vulnerabilidade. Como se as famílias respondessem a 40 perguntas sobre possíveis vulnerabilidades vivenciadas por elas, às quais devem responder Sim ou Não. A cada Sim o indicador assume o valor 1, aumentando a pontuação da família na direção de um maior índice de vulnerabilidade.

Na Tabela 1, são apresentados os indicadores que integram cada uma das dimensões.

Tabela 1. Indicadores e dimensões do IVCAD.

IVCAD - Indicadores e suas dimensões	
Necessidade de Cuidados	NC1. Presença de crianças de 0 a 3 anos na família NC2. Presença de crianças de 0 a 6 anos na família NC3. Presença de crianças de 0 a 12 anos na família NC4. Presença de pessoas com alguma deficiência NC5. Presença de idosos de 60 anos ou mais NC6. Metade ou menos dos membros encontra-se em idade adulta (18 a 59 anos) NC7. Possui membro de até 12 anos, ou com deficiência ou com 60 anos ou mais e metade ou menos dos membros é do sexo feminino e encontra-se em idade adulta (18 a 59 anos)
Desenvolvimento na Primeira Infância	DPI1. Possui criança de 4 a 6 anos que não frequenta ou nunca frequentou creche/pré-escola/escola DPI2. Possui criança de 0 a 6 anos que não frequenta ou nunca frequentou creche/pré-escola/escola DPI3. Possui crianças com até seis anos que não são filhos ou enteados do responsável pela unidade familiar
Desenvolvimento de Crianças e Adolescentes	DCA1. Possui criança ou adolescente de 7 a 15 anos trabalhando DCA2. Possui adolescente de 15 a 17 anos fora da escola DCA3. Possui criança ou adolescente de 7 a 17 anos fora da escola DCA4. Possui pelo menos uma criança ou adolescente de 10 a 17 anos analfabeto DCA5. Possui pelo menos uma criança ou adolescente de 10 a 17 anos com mais de 2 anos de atraso escolar
Trabalho e Qualificação de Adultos	TQA1. Presença de pelo menos um adulto analfabeto ou analfabeto funcional TQA2. Presença de pelo menos um adulto sem ensino fundamental completo TQA3. Presença de pelo menos um adulto sem ensino médio completo TQA4. Nenhum adulto ocupado TQA5. Nenhum adulto ocupado no setor formal TQA6. Nenhum adulto ocupado com rendimento do trabalho superior a 1 salário mínimo TQA7. Nenhum adulto ocupado com rendimento do trabalho superior a 2 salários mínimos
Disponibilidade de Recursos	DR1. Família não possui renda DR2. Renda familiar per capita menor ou igual à R$ 218,00 DR3. Renda familiar per capita excluindo-se PBF menor ou igual à R$ 218,00 DR4. Renda familiar per capita excluindo-se benefícios socioassistenciais (BPC+PBF) menor ou igual à R$ 218,00
Condições Habitacionais	CH1. Domicílio particular improvisado ou situação de rua CH2. Densidade de mais de 3 moradores por dormitório CH3. Família despende mais de 30% de sua renda com aluguel CH4. Família possui despesa com aluguel CH5. Domicílio não possui parede nem piso com material de construção permanente CH6. Domicílio não possui parede ou piso com material permanente CH7. Domicílio não possui acesso adequado à água de rede geral de distribuição CH8. Domicílio não possui acesso adequado à água CH9. Domicílio não possui banheiro ou sanitário CH10. Domicílio não possui esgotamento sanitário adequado CH11. Lixo não é coletado de forma direta CH12. Lixo não é coletado de forma direta ou indireta CH13. Domicílio não possui acesso à eletricidade com medidor CH14. Domicílio não possui acesso à eletricidade

O índice de cada dimensão é construído a partir da média aritmética dos indicadores que o compõem. Da mesma forma, o IVCAD resulta da média aritmética dos seis índices das dimensões. Ademais, é atribuído o mesmo peso: a) a todos os indicadores que compõem uma mesma dimensão; b) a cada uma das seis dimensões que compõem o IVCAD.

Assim, tanto o IVCAD quanto o índice de cada dimensão variam entre 0 e 1, sendo que, quanto mais próximos de 1 forem seus valores, maior será a vulnerabilidade.

Por fim, cabe destacar que, apesar de os indicadores receberem pesos iguais, em alguns casos foi aplicada a técnica dos indicadores em cascata, na qual algumas situações são contabilizadas mais de uma vez em cada dimensão. Essa técnica foi inspirada pela fórmula do antigo IDF como explicitado em Barros, Carvalho e Franco (2003). Por exemplo: na dimensão "Necessidade de Cuidados", a presença de crianças de 0 a 3 anos recebeu peso duas vezes maior que a presença de crianças de 0 a 6 anos, já que a existência de crianças de 0 a 3 anos foi contada tanto no indicador "NC1: Presença de crianças de 0 a 3 anos na família", quanto no indicador "NC2: Presença de crianças de 0 a 6 anos na família". Como resultado, tem-se, na prática, que a situação de ter uma criança de 2 anos na família tem um peso maior para o índice de Necessidade de Cuidados do que a situação de ter uma criança de 5 anos. É uma maneira de atribuir maior gravidade a determinadas situações de vulnerabilidade.

Como a fonte dos dados do IVCAD é o Cadastro Único, a fim de manter a fidedignidade e a comparabilidade das informações sobre a vulnerabilidade das famílias, o IVCAD é apresentado somente para as famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família e, quando não beneficiárias do Programa, para aquelas com cadastro atualizado em até 2 anos e com renda mensal de até meio salário mínimo por pessoa. Portanto, das 40.444.723 famílias cadastradas em setembro/2024, são apresentados resultados do IVCAD para 26.536.035 famílias (65,6% do total).

Enquanto o critério da renda é focalizar no público vulnerável do Cadastro Único, o critério da atualização se dá porque, para a manutenção da qualidade dos dados do Cadastro Único, as famílias inscritas devem manter seus dados cadastrais atualizados, o que deve ser feito obrigatoriamente a cada dois anos ou sempre que houver mudanças na família. Assim, com as informações atualizadas, é possível identificar exatamente a situação em que a família se encontra para a participação nos programas sociais do governo.

2.3 CARACTERÍSTICAS E LIMITAÇÕES DO IVCAD

2.3.1 CARACTERÍSTICAS DO IVCAD

As características do IVCAD são atributos não necessariamente encontrados em outros índices multidimensionais com temática social.

Primeiramente, destaca-se a utilização de informações do Cadastro Único para o cálculo do IVCAD. Para além da finalidade administrativa que possui, o Cadastro também é relevante na caracterização socioeconômica das famílias vulneráveis, no diagnóstico das principais carências das famílias e na identificação de potenciais beneficiários, já que possui informações que são atualizadas a cada 2 anos sobre cerca de 46% da população do país.

O fato de ser constituído por informações em nível de família e de seus membros, faz com que o índice tenha, também, a característica de desagregabilidade. Assim, ter a família como a unidade de análise faz com que o indicador seja aditivamente agregável: agrega-se, primeiramente, as informações temáticas de cada unidade familiar, gerando um índice sintético para cada família, e somente depois ocorre a agregação espacial. Assim, na segunda etapa de agregação pode-se obter resultados não só para regiões geográficas, como também para grupos sociais e demográficos, como famílias chefiadas por mulheres ou famílias com crianças na primeira infância.

O IVCAD pode ser muito útil na focalização de programas sociais para o público do Cadastro Único. Ao permitir ordenar as famílias considerando os diversos aspectos que podem perpetuar sua condição de vulnerabilidade, esse índice pode ser um norte em termos de uma escolha mais equânime do público beneficiário da política. Além disso, a possibilidade de analisar o conjunto de indicadores que compõe o índice e a aplicação de filtros pode tornar a análise ainda mais robusta.

Por último, tem-se a flexibilidade do índice. Como os pesos atribuídos podem não corresponder às preferências da sociedade ou do gestor local, abre-se a possibilidade do agente público considerar um subconjunto dos 40 indicadores da forma que for mais adequada à realidade com a qual está lidando.

2.3.2 LIMITAÇÕES DO IVCAD

Dentre as limitações do IVCAD, é importante ressaltar que muitas delas são comuns a qualquer outro indicador sintético. A agregação de diferentes dimensões em um único indicador pode não ser suficiente para informar uma realidade complexa como argumentado em Ravallion (2011) e, por isso, optou-se por divulgar o IVCAD não apenas através de índices sintéticos, mas também através de um painel dos diferentes indicadores que o compõem. Além da crítica a respeito da simplificação de uma realidade complexa, outros pontos fracos de indicadores sintéticos dizem respeito à falta de informação sobre dimensões relevantes, dificuldades de fidedignidade de pesquisas ou registros administrativos em captar uma complexa realidade e à arbitrariedade na escolha dos pesos.

Em relação à falta de informação, no caso específico do IVCAD, ela se dá pelo fato de que alguns temas não estão contemplados no índice por não haver informação no Cadastro Único a esse respeito, trazendo importantes lacunas ao índice em termos

de sua representação da condição de vulnerabilidade das famílias. Como exemplos mais imediatos têm-se ausência de informação sobre vacinação e outros indicadores de saúde etc. Cabe destacar também que, quanto mais as informações contidas no Cadastro advierem do cruzamento com outros registros administrativos, mais mitigado estará o problema relatado.

Outra limitação que vale mencionar é a possível ausência de fidedignidade das informações que são de difícil captação, seja pela falta de entendimento do que se está perguntando, ou pela falta de conhecimento da resposta correta ao quesito e por desinteresse em dar a resposta adequada a determinadas perguntas. No entanto, essas são limitações inerentes também a pesquisas domiciliares comumente utilizadas para calcular indicadores multidimensionais de pobreza.

Além disso, destaca-se a dificuldade na definição dos pesos dos indicadores e dimensões que compõem o índice. Não é uma tarefa simples definir o quanto uma temática social se sobrepõe a outra, e isso tem variação entre os diversos agentes. O fato que se tem é que os agentes fazem escolhas nas quais levam em conta diversos critérios. Dessa forma, a escolha dos pesos do IVCAD foi no sentido da neutralidade, de se dar o mesmo peso a todos os indicadores de uma dimensão específica e a cada uma das dimensões análogas às utilizadas no IDF (Barros, Carvalho e Franco, 2003). Contudo, assim como qualquer outro indicador sintético, ressalta-se que a metodologia está sujeita a um certo nível de arbitrariedade para definir indicadores e seus respectivos pesos. Vale mencionar que, na literatura acadêmica sobre indicadores sintéticos, não há consenso sobre qual a melhor forma de calcular os pesos (Decancq e Lugo, 2012) e diferentes métodos para definir os pesos podem levar a resultados diferentes (Pasha, 2017). No IVCAD, a disponibilização dos 40 indicadores que o compõem possibilita que gestores atribuam pesos diferentes às dimensões ou variáveis.

Por fim, é importante apresentar as limitações que estão relacionadas ao fato de o IVCAD ser construído a partir do Cadastro Único. Devido ao Cadastro Único ser voltado para a população de baixa renda, o IVCAD permite comparar somente as situações de vulnerabilidade entre as famílias com renda até meio salário mínimo por pessoa. Ou seja, ao compararmos o IVCAD das regiões Nordeste e Sul, não será possível afirmar que uma determinada região encontra-se em uma situação melhor do que a outra, e sim que as pessoas de baixa renda daquela região possuem maior ou menor incidência de vulnerabilidades.

Dessa forma, ao comparar o IVCAD entre diferentes regiões ou localidades, deve-se considerar que são contrastadas as situações de vulnerabilidade somente das famílias de baixa renda de cada região. Isso significa que estamos retratando a realidade de diferentes proporções da população local. De acordo com a Tabela 2, a população de baixa renda do Cadastro Único corresponde a 52,6% da população da região Nordeste e 20,3% da região Sul.

Tabela 2. Proporção de pessoas de baixa renda do Cadastro Único em relação ao Censo Demográfico 2022.

Área Geográfica	Pessoas de baixa renda em relação à população (%)
Brasil	34,7
Região Norte	53,4
Região Nordeste	52,6
Região Sudeste	25,5
Região Sul	20,3
Região Centro-Oeste	29,4

Fonte: Observatório do Cadastro Único v1.8.2

Outra limitação importante a ser considerada nos dados do Cadastro Único é o fato de que a cobertura da população de baixa renda de cada localidade está associada aos esforços locais realizados para identificar tais famílias. Nesse sentido, uma região pode apresentar um IVCAD menor não por sua população de baixa renda possuir menor incidência de situações de vulnerabilidade, mas sim devido ao fato de não ter realizado a busca ativa necessária para alcançar as famílias mais vulneráveis. Para verificar se esse fato está ocorrendo, o ideal seria comparar o total de famílias do Cadastro Único das regiões analisadas com o total estimado de famílias de baixa renda nas pesquisas domiciliares do IBGE.

3. APLICAÇÕES – DIFERENTES USOS DO IVCAD

Com vistas a ilustrar o emprego do IVCAD, esta seção dedica-se a explorar os diferentes usos do índice: para diagnósticos das condições de vida para uma área territorial específica; as potencialidades do índice em termos de facilidade de agregação correspondente a grupos demográficos importantes; e, também, para avaliar o progresso temporal.

3.1 SÍNTESE PARA BRASIL E GRANDE REGIÕES

O fato de o índice ser calculado para cada família permite que se estime o IVCAD médio para o território que se deseja analisar. A seguir, são apresentados os valores de cada dimensão e do IVCAD para as cinco regiões e para o Brasil. O Gráfico 1 resume os números.

O IVCAD médio do país é de 0,289, sendo a diferença percentual entre a maior e menor vulnerabilidade entre as regiões na faixa de 11,8%. A região que apresenta maior vulnerabilidade é a Norte, com 0,313, seguida da região Nordeste com 0,290.

Já em situação de menor vulnerabilidade é a Sudeste, com 0,280. A região Norte é a única com média acima de 0,300.

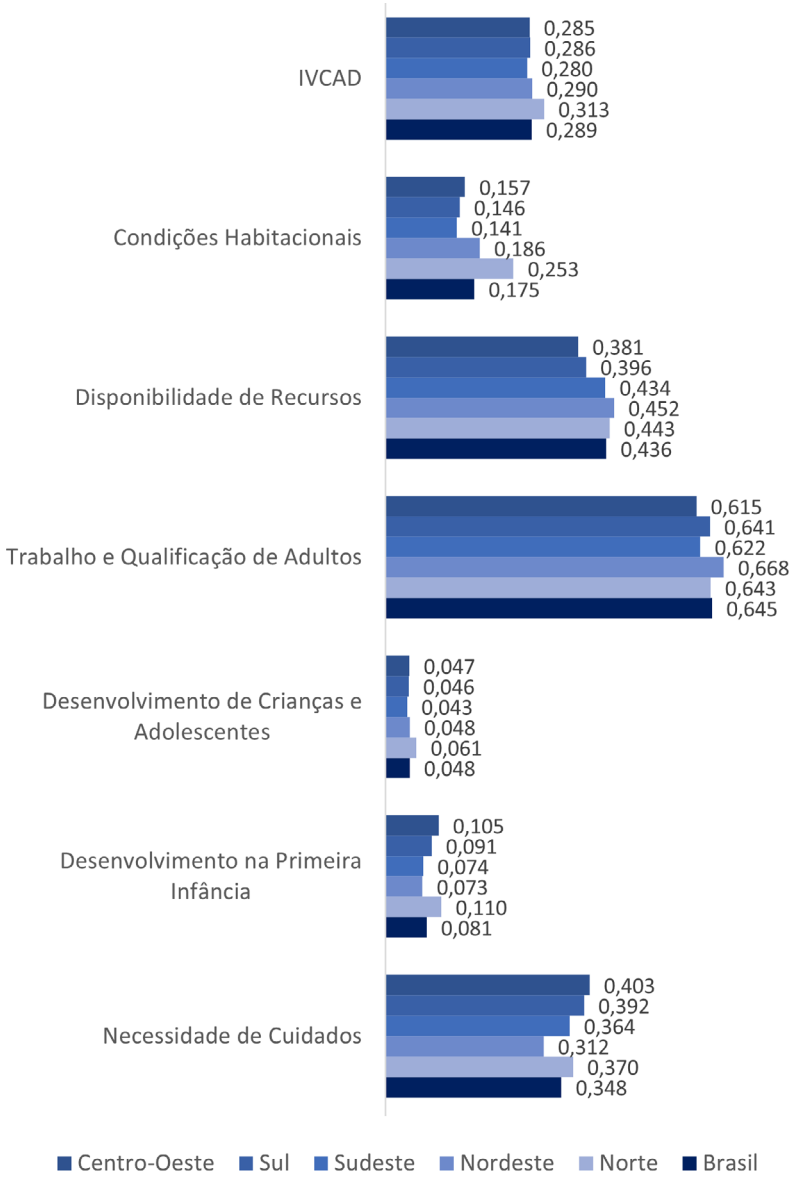
Vale destacar, novamente, que o IVCAD é calculado somente para famílias de baixa renda e, por isso, não surpreende que o índice sintético não apresente grande variação entre as regiões. Tendo em vista que a comparação é somente entre famílias com renda abaixo de meio salário mínimo por pessoa (Tabela 2), há que se ressaltar a necessidade de considerar os diferentes totais e proporções de famílias de baixa renda em cada localidade.

O resultado do IVCAD médio aponta que as regiões Norte e Nordeste, além de terem um maior número de pessoas em famílias com renda abaixo de meio salário mínimo por pessoa (Tabela 2), possuem maior incidência de situações de vulnerabilidade entre as famílias de baixa renda. A análise dos resultados das diferentes dimensões no Gráfico 1 revela ainda que as situações de vulnerabilidade mais presentes nas regiões Norte e Nordeste estão associadas às dimensões: Condições Habitacionais, Disponibilidade de Recursos, Trabalho e Qualificação de Adultos, e Desenvolvimento de Crianças e Adolescentes. Mais especificamente, a região Norte ainda apresenta maior indicador de vulnerabilidade em Desenvolvimento na Primeira infância.

Na dimensão Necessidade de Cuidados, são as regiões Sul e Centro-Oeste que apresentam um patamar maior de incidência de vulnerabilidade. Ou seja, as famílias de baixa renda possuem maior incidência de crianças na primeira infância e idosos.

Trabalho e Qualificação de Adultos é a dimensão que possui, em média, o maior patamar dentre as seis que compõem o índice, o que pode sinalizar que o desafio mais difícil de ser superado para as famílias do Cadastro Único seja a qualificação, o trabalho e a remuneração para a população adulta.

Gráfico 1. Valores dos índices das dimensões e do IVCAD para Brasil e regiões



3.2 SÍNTESE PARA GRUPOS VULNERÁVEIS

Aproveitando a propriedade de desagregabilidade, o Gráfico 2 apresenta resultados dos índices das dimensões e do IVCAD para cinco grupos distintos: famílias em situação de rua; famílias quilombolas; famílias indígenas; famílias cuja responsável familiar seja mulher monoparental parda ou preta (filho(a) ou enteado(a) de até 12 anos); e famílias cujo(a) responsável familiar não possua Ensino Fundamental completo.

Na dimensão Necessidade de Cuidados, o grupo mais vulnerabilizado é o de famílias com responsável familiar mulher monoparental de cor/raça parda ou preta, o que pode ser explicado por ser um grupo que possui demandantes de cuidados, no caso crianças e adolescentes, e que eventualmente carece de potenciais cuidadores, visto tratar-se de grupos com mães solo.

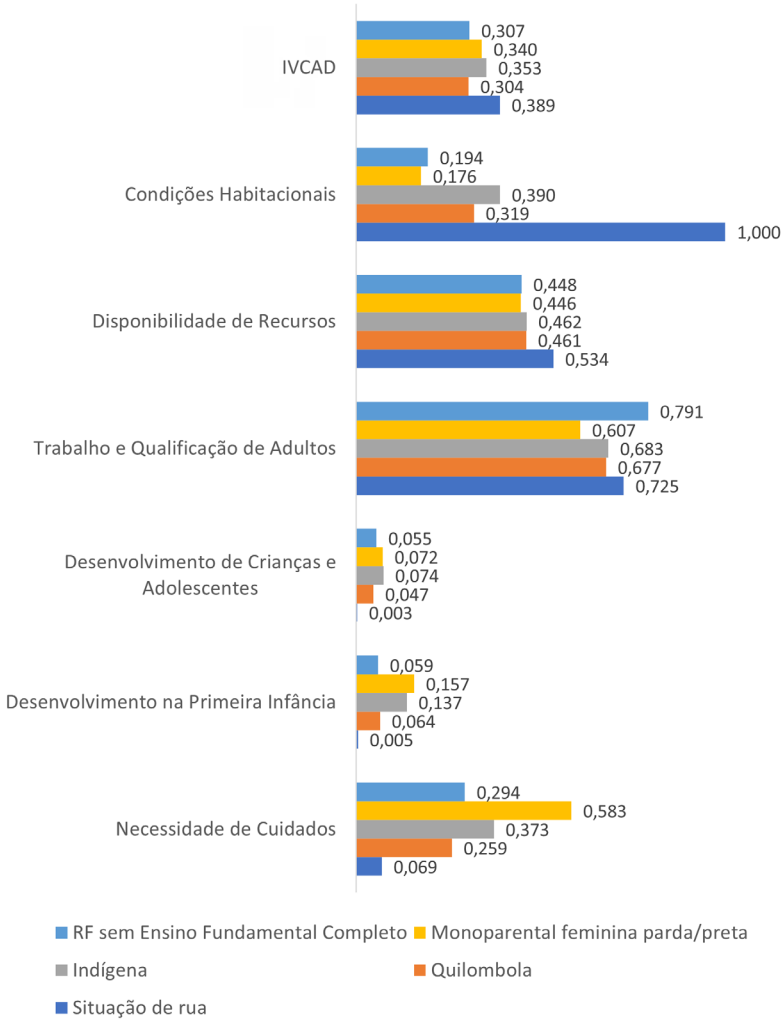
Por outro lado, por serem mais frequentemente unipessoais (por volta de 98% em dezembro/2024), o grupo de famílias em situação de rua é o que se encontra em menor situação de vulnerabilidade nesta dimensão. Aliás, este é o mesmo motivo que torna esse grupo o menos vulnerabilizado, na média, em Desenvolvimento na Primeira Infância e em Desenvolvimento de Crianças e Adolescentes. Essas duas dimensões têm em comum também o fato de ter como grupos em maior situação de vulnerabilidade as famílias indígenas e monoparentais femininas.

Em Trabalho e Qualificação de Adultos, as famílias com responsável familiar com ensino fundamental incompleto se encontram em situação mais vulnerável. O fato de o responsável ter baixa qualificação pode fazer com que essas famílias pontuem mais em indicadores relativos à falta de ocupação e à baixa remuneração.

Quanto à Disponibilidade de Recursos e Condições Habitacionais, as famílias em situação de rua encontram-se mais vulnerabilizadas em ambas. Em relação a esta última dimensão, cabe destacar as famílias indígenas como o segundo grupo em maior vulnerabilidade.

Para o IVCAD, as famílias em situação de rua aparecem em pior situação, o que é esperado visto que é o grupo que tem mais dimensões nas quais possuem índice em maior patamar. Já as famílias quilombolas e com responsável familiar sem ensino fundamental completo aparecem como as que se encontram em menor vulnerabilidade, tendo ambas o IVCAD com valor 0,311. Cabe destacar também, por fim, que todos os grupos possuem o IVCAD maior que o IVCAD nacional que, para dezembro/2024, o valor foi 0,289.

Gráfico 2. Valor dos índices das dimensões e do IVCAD para 5 diferentes grupos



3.3 SÍNTESE DA EVOLUÇÃO TEMPORAL DO BRASIL

O Gráfico 3 ilustra a utilidade do IVCAD para avaliar o progresso temporal. Inicialmente, destaca-se que as limitações já discutidas para comparação entre as regiões também valem para a análise temporal. Ou seja, uma piora do indicador pode estar associada a uma busca ativa mais efetiva para localizar famílias em situação de maior vulnerabilidade. Apesar do gráfico revelar que, nos últimos 7 anos, houve um decréscimo de 14,5% no grau médio de vulnerabilidade das famílias do Cadastro Único, evidencia-se uma relativa estabilidade da importância de cada dimensão na composição do indicador e da magnitude de cada indicador.

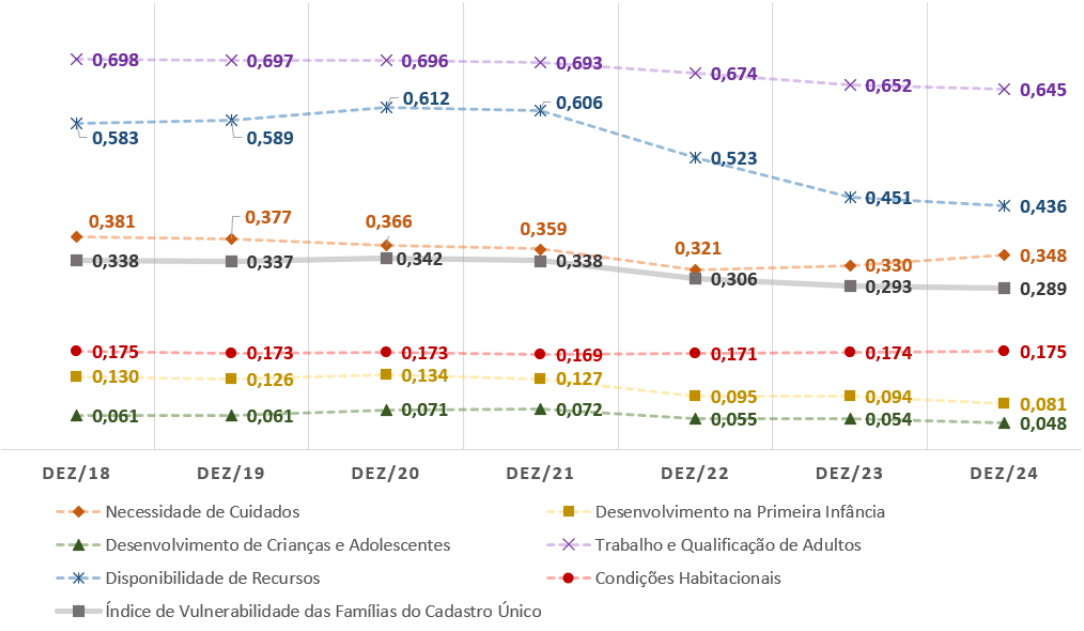
Porém, a despeito de as famílias estarem, em média, em menor situação de vulnerabilidade, em dezembro/2024, não foi em todas as dimensões que a situação das famílias melhorou. Nesse sentido, a dimensão Condições Habitacionais teve um

aumento de 4,2% em relação ao registrado em dezembro/2021 (0,168), enquanto que, em Necessidade de Cuidados, as famílias estão, em média, 6,7% mais vulneráveis do que em dezembro/2022.

Quanto aos destaques positivos, as dimensões Desenvolvimento na Primeira Infância e Desenvolvimento de Crianças e Adolescentes foram as que mais melhoraram percentualmente, tendo as famílias ficado, em média, 38,9% e 33,8% menos vulneráveis em relação aos patamares mais elevados que já alcançaram – respectivamente, dezembro/2020 e dezembro/2021. Já em Disponibilidade de Recursos, as famílias estão 28,8% menos vulneráveis em dezembro/2024 do que ao maior patamar da série (dezembro/2020).

Por fim, a dimensão de Trabalho e Qualificação de Adultos, que a cada ano tem apresentado redução no grau de vulnerabilidade das famílias. Atualmente, o grau de vulnerabilidade das famílias está 7,6% menor do que em dezembro/2018.

Gráfico 3. Valores dos índices das dimensões e do IVCAD para o Brasil, por ano, de 2018 a 2024



4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste estudo, foi apresentado o Índice de Vulnerabilidade das Famílias do Cadastro Único (IVCAD) e, por meio dele, como é possível identificar as carências das famílias inscritas no Cadastro Único e, portanto, caracterizar a natureza de sua vulnerabilidade. Mais que isso, foi também apresentado como é possível, em nível municipal, traçar

o perfil da vulnerabilidade e realizar diagnósticos, buscando identificar as principais carências de cada território, de modo a possibilitar um melhor direcionamento dos recursos públicos e, consequentemente, aumentar a eficácia da política social.

O IVCAD, na busca de ser um facilitador para tomada de decisão em políticas sociais atuais, exigiu perspicácia para discutir com especialistas em índices multidimensionais, gestores federais das políticas públicas, bem como com gestores e técnicos de gestões municipais. Esta foi, sem dúvida, uma estratégia pertinente e benéfica.

Além disso, o índice estabelece uma linguagem comum para governos, empresas e sociedade civil que permite uma conversa produtiva sobre seus respectivos papéis no combate à pobreza e na construção de sociedades sustentáveis.
Por fim, além de propiciar as análises apresentadas nesse texto que comparam a situação de famílias de baixa renda em diferentes localidades e ao longo do tempo, o IVCAD tem o importante papel de permitir identificar as famílias e suas respectivas situações de vulnerabilidade. Isso possibilita a integração de políticas de diferentes áreas em nível local.

Dessa forma, o IVCAD, como ferramenta, aliado à competência e ao trabalho desenvolvido pelas gestões locais, pode empoderar os territórios para uma liderança muito necessária na redução das vulnerabilidades que acometem as famílias brasileiras.

REFERÊNCIAS

Barros R., Carvalho M., Franco S. (2003). Índice de desenvolvimento da família (IDF). Rio de Janeiro: IPEA. Texto para discussão Nº 986.

Barros, R., Carvalho, M., & Mendonça, R. (2009). Sobre as utilidades do Cadastro Único. Rio de Janeiro: IPEA. Texto para discussão Nº 1414.

Decancq, K., & Lugo, M. (2013). Weights in multidimensional indices of wellbeing: An overview. *Econometric Reviews*, 32(1), 7-34.

Pasha, A. (2017). Regional perspectives on the multidimensional poverty index. *World Development*, 94, 268-285.

Ravallion, M. (2011). On multidimensional indices of poverty. *The Journal of economic inequality*, 9, 235-248.

Schumann, L., & Moura, L. (2015). Índices sintéticos de vulnerabilidade: uma revisão integrativa de literatura. *Ciência & Saúde Coletiva*, 20, 2105-2120.

03 IPM MINAS: A EXPERIÊNCIA DE MEDIÇÃO DA POBREZA MULTIDIMENSIONAL PELA SECRETARIA DE ESTADO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL DE MINAS GERAIS

Flávia Lacerda Teixeira
Elder Carlos Gabrich Junior
Marina Naves Batista
Chayenne Chagas de Castro
Artur Henrique Guimarães Quirino

1. A UTILIZAÇÃO DO CONCEITO DE POBREZA MULTIDIMENSIONAL PELA SECRETARIA DE ESTADO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL DE MINAS GERAIS

A partir de 2021, a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social de Minas Gerais (SEDESE) vem aprofundando seus estudos a respeito do comportamento da pobreza no Estado de Minas Gerais e dos impactos desta privação na vida das famílias mineiras em situação de vulnerabilidade social. Este trabalho vai ao encontro da diretriz adotada pela SEDESE de formular e implementar políticas públicas baseadas em evidências que sejam assertivas e capazes de resolver os problemas que se propuseram a resolver.

Como efeito deste trabalho, a equipe do Escritório de Dados da SEDESE, unidade administrativa responsável por desenvolver estudos e pesquisas sobre a pobreza em Minas Gerais, bem como sobre o efeito da implementação de políticas sociais no estado, criou e vem calculando o Índice de Pobreza Multidimensional de Minas Gerais – IPM Minas.

O Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), proposto pelos pesquisadores Sabina Alkire e James Foster, da OPHI (Oxford Poverty and Human Development Initiative), mensura a pobreza a partir de uma abordagem multidimensional, considerando

outros critérios para além da renda. Entende-se que ser pobre é ser afetado por múltiplas formas de privação de ordem social, biológica, econômica e política. A abordagem multidimensional nos permite estar atentos às várias dimensões da pobreza e à evolução delas ao longo do tempo.

O IPM, por sua vez, permite compreender em quais dimensões da vida as pessoas possuem mais privações e investigar territórios e municípios mais vulneráveis. Para fins de monitoramento e avaliação de projetos, o índice permite acompanhar as mudanças nas características da pobreza ao longo do tempo, além de ser um parâmetro objetivo de comparação do público, antes e após a implementação de intervenções.

O IPM Minas, desenvolvido pela SEDESE, é composto de 12 indicadores em 4 dimensões. Cada indicador é apresentado no quadro abaixo:

Quadro 1: Dimensões e indicadores do IPM Minas

Dimensão	Indicador	A família se encontra em privação se...
Saneamento Básico	Coleta de lixo	... não há coleta adequada de lixo
	Banheiro e/ou esgotamento sanitário	... não há banheiro ou escoamento sanitário adequado
	Água encanada	... não há água canalizada
Educação	Adulto sem ensino fundamental	... algum adulto de 25 anos ou mais não concluiu o ensino fundamental
	Distorção idade-série	... alguma criança ou adolescente de 8 a 17 anos está em defasagem na escola de 2 anos ou mais em relação à série escolar apropriada para sua idade
	Criança ou adolescente fora da escola	... alguma criança ou adolescente de 6 a 17 anos não se encontra matriculada na escola
Padrão de Vida	Energia elétrica	... não há iluminação elétrica
	Material de construção do domicílio	... o material predominante das paredes externas ou do piso da casa são inadequados
	Densidade de moradores	... há 2 ou mais moradores por dormitório ou não cômodos considerados dormitórios

Dimensão	Indicador	A família se encontra em privação se...
Trabalho	Trabalho formal	... não há nenhum membro do domicílio, acima de 25 anos, que tenha trabalho formal
	Jovem nem-nem	... há algum jovem de 14 a 24 anos que nem estuda e nem trabalha
	Trabalho infantil[1]	... há alguma criança no domicílio que trabalha

Fonte: Elaboração própria.

A seguir, será apresentada a metodologia de cálculo do índice desenvolvida e utilizada pelo Escritório de Dados.

2. A METODOLOGIA DE CÁLCULO DO IPM MINAS

O IPM Minas é calculado semestralmente através dos dados do Cadastro Único para Programas Sociais (Cadastro Único). O Cadastro Único é um banco de dados com informações socioeconômicas de famílias de baixa renda e é utilizado como condição de acesso a diversos programas e benefícios sociais, como o Bolsa Família.

O IPM Minas, portanto, tem como seu universo de análise as famílias de baixa renda em Minas Gerais. Seu intuito é, dentro desse universo, entender as outras privações que acometem as famílias avaliadas. Muitas dessas privações são associadas à renda, porém as outras carências podem apresentar variados níveis e sobreposições em razão da renda e de outros fatores (local de residência, redes de apoio, atuação do estado, etc).

Para fazer o cálculo do IPM em nível familiar, são somadas as privações das famílias inseridas no Cadastro Único em cada um dos 12 indicadores. A soma é convertida para uma escala que varia entre 0 e 1, sendo que, 1 representa a quantidade máxima de privações possíveis e zero a ausência de todas as privações consideradas nas famílias. As pessoas das famílias que possuem um valor de IPM Familiar igual ou superior a 0,33 estão em situação de pobreza multidimensional.

Para o cálculo do IPM Minas, foram desconsideradas as famílias inseridas no Cadastro Único que se encontravam com dados pendentes ou não atualizados nos últimos 48 meses, que residiam em domicílios coletivos ou que estavam em situação de rua.

1 Segundo o Plano Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção ao Trabalhador Adolescente, são consideradas trabalho infantil as diversas atividades econômicas ou atividades de sobrevivência realizadas por crianças ou adolescentes em idade inferior a 16 anos, exceto na condição de aprendiz, a partir dos 14 anos, sejam elas remuneradas ou não, com ou sem finalidade de lucro. É importante destacar que, no Cadastro Único, aparecem valores reduzidos de casos de trabalho infantil, o que possivelmente é explicado por ser uma informação declarada no ato de cadastramento e que viola os propósitos envolvidos em determinados programas sociais, especialmente o Programa Bolsa Família.

Da mesma forma que as famílias são classificadas de acordo com o nível de gravidade de suas privações, os municípios e territórios de Minas Gerais também são. Para a análise dos municípios e outros níveis territoriais, é calculado o **percentual de pessoas que vivem em pobreza multidimensional** em cada local (H) e o **IPM médio das pessoas nesta situação** (A). Com a multiplicação entre os dois resultados, alcança-se o IPM Municipal ou do território de interesse, que considera tanto a abrangência da pobreza multidimensional na população como a intensidade média do nível de privações das famílias.

IPM Familiar = ∑ de privações da família / 12
São pobres multidimensionais aquelas famílias com IPM Familiar igual ou superior a 0,33

IPM de municípios ou outros níveis territoriais = H x A
H = Número de pessoas em famílias pobres multidimensionais / população
A = Média do IPM Familiar de famílias pobres multidimensionais

Municípios com IPM Municipal com valores iguais ou menores a 0,02 são considerados com IPM "baixo". Quando é igual ou superior a 0,02 e inferior a 0,04, o IPM Municipal é considerado "médio". De 0,04 até 0,08 o índice é considerado "alto", e de 0,08 para cima, "muito alto".

3. ANÁLISES PRODUZIDAS

Esta seção apresenta dados sobre a pobreza no estado de Minas Gerais, tanto sob uma perspectiva monetária quanto não monetária, considerando a pobreza como um fenômeno que pode se desdobrar em múltiplas privações, para além da renda. As análises apresentadas usam dados do Cadastro Único e da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNADc)[2].

Em relação à pobreza em termos monetários, o Cadastro Único classifica atualmente as famílias com renda média mensal *per capita* de R$ 0 a R$218 como famílias em situação de pobreza. No presente estudo serão consideradas abaixo da linha de pobreza, todas as famílias, e seus respectivos membros, em tal faixa de renda.

2 PNADc é a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua, desenvolvida pelo IBGE, que visa acompanhar as flutuações trimestrais e a evolução da força de trabalho, além de outras informações necessárias para o estudo do desenvolvimento socioeconômico do país.

Comparando-se os dados da PNADc e do Cadastro Único, é possível calcular o percentual estimado[3] da população de Minas Gerais abaixo da linha da pobreza, uma vez que pela PNADc é possível saber o total de pessoas residentes no estado e pelo Cadastro Único, as pessoas classificadas como pobres.

Tabela 1: Pessoas em Minas Gerais no total e por faixas de renda de classificação da pobreza monetária

	População de Minas Gerais	Pessoas abaixo da linha da pobreza	Percentual de pessoas abaixo da linha da pobreza
Jun/2024	21.713.345	3.618.083	16,6%
Dez/2019	21.204.358	3.642.914	17,1%

Fonte: PNADc, 4º trimestre de 2019 e 2º semestre de 2024;
Cadastro Único, dezembro de 2019 e junho de 2024.

A Tabela 1 destaca que o percentual total de pessoas abaixo da linha da pobreza em junho de 2024 é inferior ao observado em 2019, antes da pandemia de COVID-19. **Em junho de 2024, o percentual de pessoas abaixo da linha da pobreza em Minas Gerais corresponde a 16,6% da população do estado e em dezembro de 2019, a 17,1% da população.** No entanto, é importante esmiuçar a análise da pobreza sobre os âmbitos rural e urbano, uma vez que os dados mostram que esses espaços possuem diferenças significativas no que diz respeito às privações vivenciadas pelas famílias, em relação não só ao acesso à renda como também a bens ou serviços básicos.

É possível ver nas tabelas[4] abaixo que a população urbana do estado cresceu no período observado, enquanto a população rural diminuiu. Com relação à composição de renda das pessoas residentes nas áreas urbanas e rurais, verifica-se, nesses dois âmbitos de análise, tendências análogas ao comportamento geral do estado: redução dos percentuais de pessoas abaixo da linha da pobreza como um todo, levada pela queda do percentual de pessoas em situação de extrema pobreza, ainda que o percentual de pessoas em situação de pobreza tenha apresentado crescimento.

3 Segundo Barros, Carvalho e Mendonça (2009), o Cadastro Único abrange "quase totalidade da população mais pobre do país" (p. 7). No entanto, reconhece-se que há possíveis defasagens de cobertura de todo o público-alvo do cadastramento e que elas podem estar associadas a vários fatores, como a proporção de pessoas residentes em áreas urbanas, as lacunas de informações sobre o acesso a programas sociais, as dificuldades de acesso aos equipamentos da Assistência Social, entre outros. Deste modo, pretende-se enfatizar que além de reconhecer os possíveis limites de cobertura do Cadastro Único, reconhece-se ainda que não são aleatórios.

4 Em relação às tabelas 2, 3 e 5, é necessário fazer algumas pontuações sobre a forma como cada uma das bases empregadas para a produção dos dados apresentados (PNADc e Cadastro Único) classificam os domicílios pela localidade urbana e rural. No caso da PNADc, o plano amostral possui estratificação urbana e rural e, dessa forma, são sorteados separadamente, para fazerem parte da pesquisa, os domicílios situados em setores censitários urbanos e rurais, assim classificados objetivamente pelas características avaliadas no entorno (IBGE, 2014). Já no caso do Cadastro Único, a variável sobre a localidade da família é autodeclarada, não havendo um critério único e padronizado de classificação. A forma ideal de integração das duas bases seria pela sobreposição em mapas dos domicílios cadastrados no Cadastro Único e a malha de setores censitários brasileiros. Entretanto, para isso, são necessários, primeiramente, esforços de georreferenciamento das famílias do Cadastro Único pelas informações de endereços cadastrados. Esse esforço vem sendo realizado atualmente pela SEDESE, mas ainda não há dados conclusivos.

Contudo, é visível que os níveis de pobreza monetária nas áreas rurais se mostram muito mais acentuados que nas áreas urbanas. Nas áreas rurais de Minas Gerais, mais de 30% da população se encontra, em junho de 2024, abaixo da linha da pobreza e mais de 22% encontram-se, especificamente, em situação de extrema pobreza.

Tabela 2: Pessoas em Minas Gerais que vivem em áreas urbanas, no total e por faixas de renda de classificação da pobreza monetária

	População urbana de Minas Gerais	População urbana em extrema pobreza	População urbana em pobreza	Percentual de população urbana em extrema pobreza	Percentual de população urbana em pobreza	Percentual de população urbana abaixo da linha da pobreza
Jun/2024	19.203.126	1.981.579	837.866	10,3%	4,4%	14,7%
Dez/2019	18.438.578	1.991.402	755.828	10,8%	4,1%	14,9%

Fonte: PNADc, 4º trimestre de 2019 e 2º semestre de 2024;
Cadastro Único, dezembro de 2019 e junho de 2024.

Tabela 3: Pessoas em Minas Gerais que vivem em áreas rurais, no total e por faixas de renda de classificação da pobreza monetária

	População rural de Minas Gerais	População rural em extrema pobreza	População rural em pobreza	Percentual de população rural em extrema pobreza	Percentual de população rural em pobreza	Percentual de população rural abaixo da linha da pobreza
Jun/2024	2.510.219	561.372	212.452	22,3%	8,5%	30,8%
Dez/2019	2.765.780	697.672	184.508	25,2%	6,7%	31,9%

Fonte: PNADc, 4º trimestre de 2019 e 2º semestre de 2024;
Cadastro Único, dezembro de 2019 e junho de 2024.

Até o momento, os dados apresentados dizem respeito somente à incidência da pobreza monetária no estado de Minas Gerais (pessoas pertencentes às famílias com renda per capita mensal inferior a R$218,00, conforme corte de renda utilizado pelo Cadastro Único). No entanto, reconhecendo-se as limitações de análises do fenômeno por meio de abordagens estritamente monetárias, as análises a seguir também abordam a pobreza multidimensional, aquela aferida por meio dos resultados do IPM Minas.

Há uma diferença relevante entre os percentuais de pessoas que são pobres em termos monetários das que são pobres em termos multidimensionais. Dentre as pessoas que são pobres sob o aspecto estritamente monetário, podem compor as estimativas pobres temporários, que são pessoas que se encontram em situação de pobreza pela falta momentânea de acesso a renda, que pode ser obtida tanto por atividades laborais, quanto por meio de benefícios assistenciais, seja para si mesmo ou para outros membros da família.

A situação de pobreza é mais delicada quando as pessoas convivem com privações múltiplas em seu núcleo familiar, para além da renda. Pessoas em situação de pobreza multidimensional exigem esforços mais intensos e articulados em políticas públicas para que tal condição seja revertida de maneira efetiva.

Partindo-se da análise geral do estado, a tabela abaixo compara os números de pessoas do estado, em situação de pobreza monetária, multidimensional e crônica, em dezembro de 2019 e em junho 2024. As pessoas consideradas pobres, em termos monetários, são aquelas que se encontram abaixo da linha da pobreza5 e as multidimensionalmente pobres, como já dito anteriormente, são aquelas cuja família possui score do IPM Minas equivalente ou superior a 0,33. A pobreza crônica, por sua vez, ocorre quando a pobreza monetária e a multidimensional se manifestam e se sobrepõem sobre a mesma realidade familiar. Pessoas pobres crônicas, portanto, são as de famílias pobres tanto do ponto de vista monetário quanto multidimensional.

Tabela 4: Pessoas de Minas Gerais consideradas pobres monetárias, multidimensionais e crônicas

	População de Minas Gerais	Pessoas pobres monetárias	%	Pessoas pobres multidimensionais	%	Pessoas pobres crônicas	%
Jun/2024	21.713.345	3.506.045	16,1%	1.428.301	6,6%	815.701	3,8%
Dez/2019	21.204.358	3.595.675	17%	2.034.091	9,6%	1.399.816	6,6%

Fonte: PNADc, 4º trimestre de 2019 e 2º semestre de 2024;
Cadastro Único, dezembro de 2019 e junho de 2024.

De forma geral, os percentuais de pessoas pobres em termos monetários, multidimensionais e crônicas reduziram em Minas Gerais, entre 2019 e 2024. Para complementar a análise, a tabela abaixo mostra os resultados específicos de pessoas em áreas urbanas e rurais.

Tabela 5:Pessoas de Minas Gerais que vivem em áreas urbanas e rurais, consideradas pobres monetárias, multidimensionais e crônicas

	População de Minas Gerais	% de pobres monetários	% de pobres multidimensionais	% de pobres crônicos
Urbano Jun/2024	19.203.126	14,3%	3,4%	1,9%

5 Para a comparação da pobreza monetária com a pobreza multidimensional – e a análise da sobreposição de ambas no mesmo universo de indivíduos – as tabelas 4, 5 e 6 tiram do escopo de pobres monetários as pessoas de famílias que não são incorporadas no cálculo do IPM, que são aquelas que se encontravam com dados cadastrais pendentes ou não atualizados nos últimos 48 meses da análise, residiam em domicílios coletivos ou se encontravam em situação de rua.

Urbano Dez/2019	18.438.578	14,8%	6,1%	4,1%
Rural Jun/2024	2.510.219	30,2%	30,9%	17,9%
Rural Dez/2019	2.765.780	31,6%	33,2%	23,1%

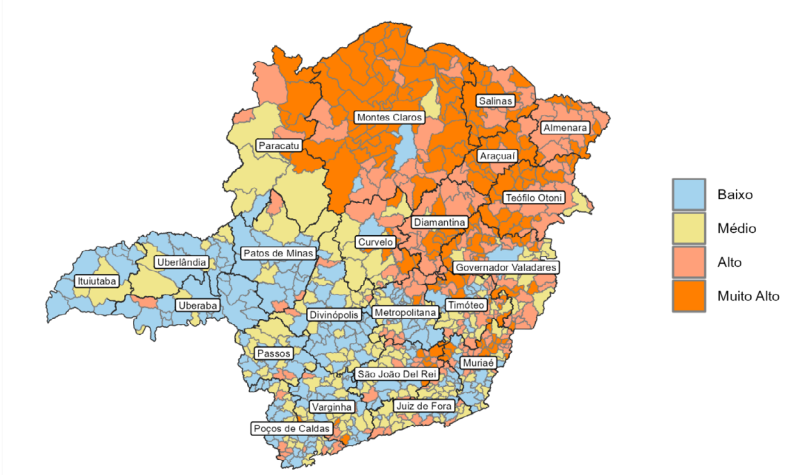
Fonte: PNADc, 4º trimestre de 2019 e 2º semestre de 2024;
Cadastro Único, dezembro de 2019 e junho de 2024.

Os dados da Tabela 5 revelam que a pobreza multidimensional é um fenômeno mais característico das áreas rurais que urbanas, uma vez que atinge um percentual maior de pessoas. Além disso, o percentual de pobres multidimensionais ultrapassa o de pobres monetários nas áreas rurais do estado.

Apesar da população rural ser menor que a população urbana no estado de Minas Gerais, uma fatia de mais de 30% das pessoas que residem em área rural apresenta privações múltiplas em 2024. Nota-se ainda que 17,9% da população rural do estado sofre de pobreza crônica, enquanto nas áreas urbanas o percentual é de 1,9%.

A Figura 1 mostra as variações territoriais dos municípios de Minas Gerais segundo o IPM Municipal. Os municípios encontram-se distribuídos de acordo com as regionais[6] da SEDESE.

Figura 1: IPM dos municípios de Minas Gerais, por regionais SEDESE



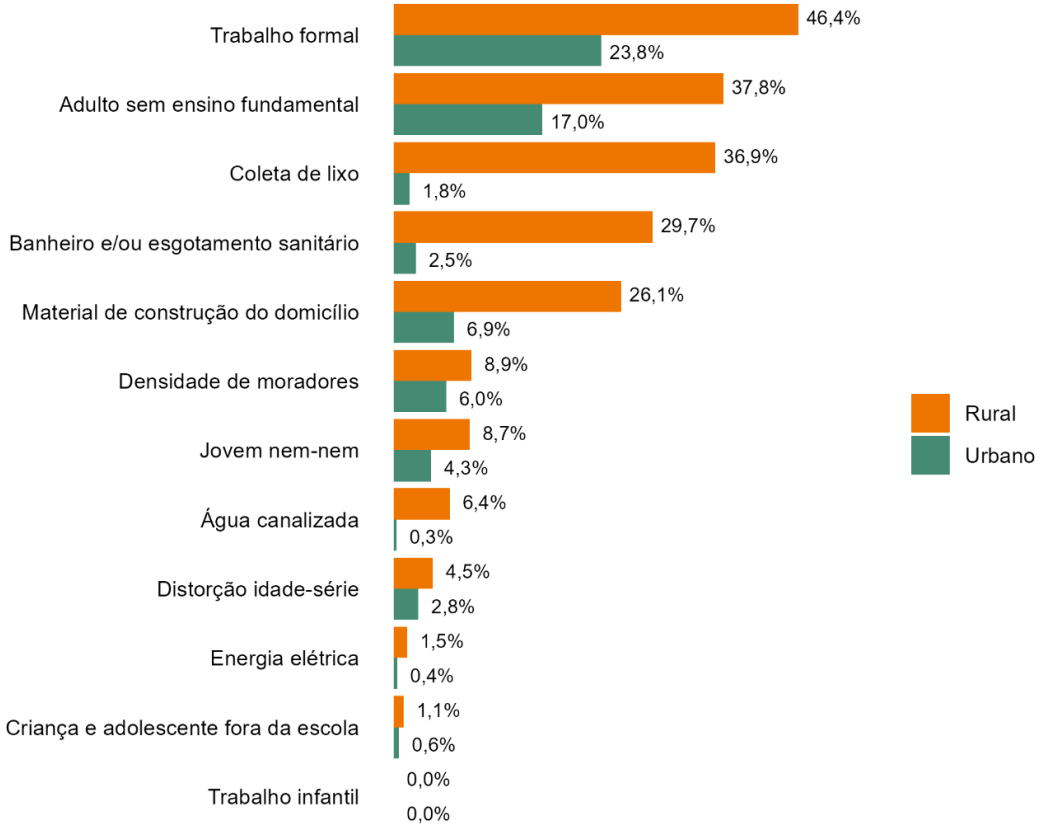
Fonte: Cadastro Único, junho de 2024. Os dados foram trabalhados pela SEDESE.

O mapa acima mostra que as regionais de Almenara, Araçuaí, Diamantina, Montes Claros, Salinas e Teófilo Otoni são compostas predominantemente por municípios com IPM Municipal "alto" ou "muito alto". Ao todo, em Minas Gerais, dentre os 853 municípios do estado, 202 possuem IPM Municipal considerado "alto" e 186 como "muito alto".

6 Instituídas pelo Decreto Estadual nº 48.660, de 28 de julho de 2023.

No intuito de aprofundar as análises, torna-se necessário compreender quais privações investigadas acometem as pessoas em Minas Gerais com mais frequência, comparando-se as áreas rurais com as áreas urbanas segundo os indicadores que compõem o IPM Minas. Neste sentido, a seguir são apresentados os percentuais de pessoas7 nas áreas rurais e urbanas e o total com privações em cada um dos indicadores examinados.

Figura 2: Percentual de pessoas nas áreas urbanas, rurais e o total com privações, examinadas por cada indicador do IPM Minas



Fonte: Cadastro Único, junho de 2024. Os dados foram trabalhados pela SEDESE.

As áreas rurais apresentam percentuais superiores em quase todos os indicadores considerados, com exceção de "Trabalho infantil". Todavia, os indicadores de "Coleta de lixo", "Banheiro e/ou esgotamento sanitário", "Trabalho formal" e "Adulto sem ensino fundamental" são os que apresentam as maiores diferenças entre os percentuais de pessoas em situação de privação nas áreas rurais em relação às áreas urbanas. As diferenças entre as localidades, do ponto de vista dos indicadores, podem ser consultadas na Figura 3.

7 Para a leitura dos dados das figuras 2 e 3, é preciso ter em mente que o IPM se baseia na premissa de que as privações de cada membro familiar possuem ligação direta nas possíveis privações de outros membros familiares. Deste modo, para os percentuais foram contabilizados todos os membros dos domicílios que apresentam as respectivas privações, mesmo quando os indicadores tratados observam pessoas de determinado perfil etário.

Figura 3: Diferenças, em pontos percentuais, entre a população rural e urbana em situação de privação sob a ótica de cada indicador

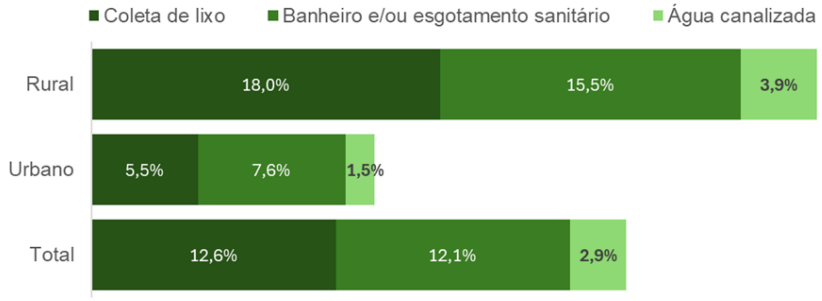
Fonte: Cadastro Único, junho de 2024. Os dados foram trabalhados pela SEDESE.

As análises a seguir concentram-se, especificamente, nas famílias de Minas Gerais consideradas pobres multidimensionais (IPM Familiar igual ou superior a 0,33), mais especificamente a respeito da contribuição de cada indicador para a composição do IPM dessas famílias, destrinchando as análises para os níveis rural e urbano e para a totalidade de famílias pobres multidimensionais no território estudado.

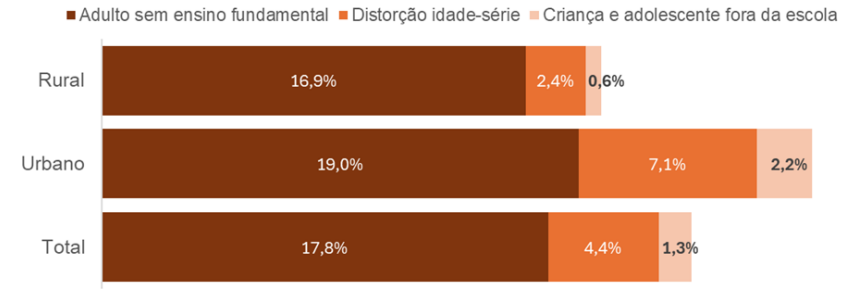
Os percentuais apresentados na Figura 4 não são referentes ao tamanho da população pobre multidimensional nos territórios, mas sim ao quanto cada um dos indicadores impacta nos resultados obtidos. Em todos os municípios do estado, em conjunto, calcula-se um IPM correspondente a 0,026. A soma das áreas rurais, é correspondente a 0,128 e das áreas urbanas, ao todo, o IPM é de 0,013.

Figura 4: Percentual de contribuição de cada dimensão e indicador ao IPM de famílias pobres multidimensionais em localidades urbanas, rurais e na totalidade do estado

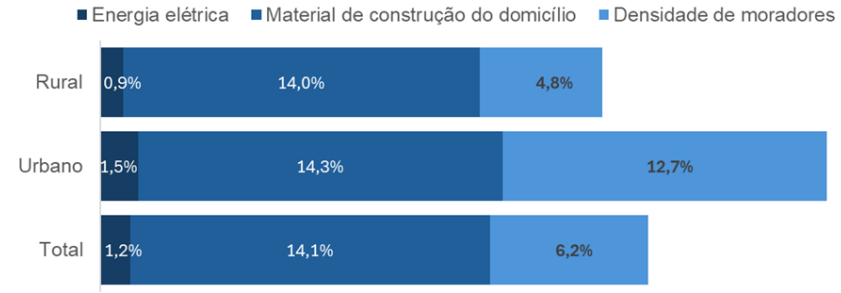
Saneamento Básico



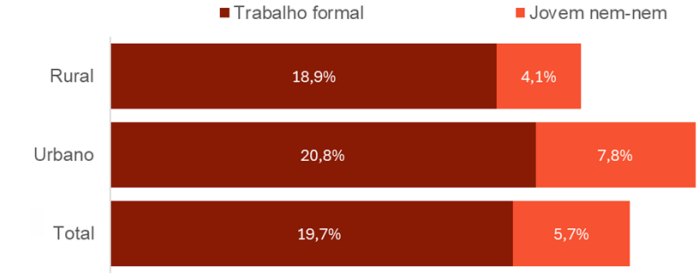
Educação



Padrão de Vida



Trabalho[8]



Fonte: Cadastro Único, junho de 2024. Os dados foram trabalhados pela SEDESE.

8 O indicador Trabalho Infantil não foi incluído à figura porque seu percentual de contribuição do IPM, nos três níveis geográficos considerados, é 0%.

A Figura 4 indica as dimensões do IPM Minas – e seus respectivos indicadores – que mais contribuem para a composição do IPM das famílias residentes em localidades rurais, urbanas e no total. Nota-se que a dimensão de "Saneamento Básico" possui um impacto significativamente mais acentuado no IPM das famílias rurais, sobretudo em relação aos indicadores de "Coleta de lixo" e de "Banheiro e/ou esgotamento sanitário", na mesma direção o indicador de "Água canalizada" demonstra mais peso entre as famílias rurais em comparação às famílias urbanas.

Em razão da grande força das privações relacionadas à "Saneamento Básico" na composição do IPM das famílias rurais, as demais dimensões do IPM tiveram menor participação percentual da composição do IPM dessas famílias. No caso das famílias residentes em áreas urbanas, os indicadores com maior peso percentual para os resultados do IPM são "Trabalho formal" e "Adulto sem ensino fundamental", que também possuem um peso significativo para o IPM das famílias rurais. No meio urbano, especificamente, chamam a atenção os percentuais dos indicadores de "Densidade de moradores" e de "Jovens nem-nem", que apresentam as maiores diferenças de expressividade no contexto urbano em relação ao meio rural. Os dois tipos de privação mostram-se mais característicos dos centros urbanos.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo apresenta o Índice de Pobreza Multidimensional de Minas Gerais (IPM Minas), construído pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social (SEDESE). São explicitados o seu método de cálculo e alguns dos seus resultados, a partir das análises comparativas entre localidades urbanas e rurais, divisões territoriais administrativas, pontos no tempo, dimensões e indicadores. Contudo, os dados aqui apresentados não encerram todas as possibilidades de uso do índice. Mesmo para diagnóstico, é possível fazer análises com outras abordagens, variáveis de estratificação, cruzamentos e níveis de aprofundamento.

Dada a riqueza de informações do Cadastro Único, as possibilidades de desdobramentos das análises são muitas. É possível, por exemplo, fazer análises específicas de famílias de públicos específicos, atendidas em determinado serviço ou programa de interesse ou residentes em determinada localidade que necessita de um olhar mais minucioso.

O IPM Minas é um índice bastante flexível e contempla variadas dimensões da vida das pessoas (Saneamento Básico, Educação, Padrão de Vida e Trabalho). Além disto, tem o mérito de analisar as privações que acometem a população de Minas Gerais sob a ótica familiar, entendendo que as privações de uma pessoa, em uma rede familiar, possuem impactos em toda a dinâmica da família.

Devido ao uso de uma base de dados não amostral e periodicamente atualizada – o Cadastro Único –, é possível calcular de tempos em tempos o IPM individual de cada família de baixa renda de Minas Gerais, para compreender suas outras privações. Com isto, o IPM Minas pode servir não só como um instrumento para estudos e pesquisas, mas também como ferramenta para a focalização e priorização das políticas públicas de combate à pobreza. Durante as execuções e após, pode ser utilizado ainda como aliado ao monitoramento e a avaliação das políticas de estado.

Ou seja, o IPM Minas permite ao Estado de Minas Gerais buscar as famílias pobres que sofrem de múltiplas privações, a fim de realizar um combate à pobreza mais estratégico e assertivo. Além disto, pelo IPM Minas podem ser medidos e acompanhados, ao longo do tempo, os progressos dos esforços despendidos.

REFERÊNCIAS

ALKIRE, Sabina, KANAGARATNAM, Usha, NOGALES, Ricardo, SUPPA, Nicolai. "Revising the Global Multidimensional Poverty Index: Empirical Insights and Robustness". In: *Review of Income and Wealth*, series 68, n. S2.

ALKIRE, Sabina. "Multidimensional poverty measures as policy tools". In: BECK, Valentin. HAHN, Henning, LEPENIES, Robert. (eds). *Dimensions of poverty: Measurement, epistemic injustices, activism*. Springer: 2020, pp. 197-214.

ALKIRE, Sabina, FOSTER, James, SETH, Suman, SANTOS, Maria Emma, ROCHE, Jose Manuel, BALLON, Paola. *Multidimensional poverty measurement and analysis*. Oxford: Oxford University Press, 2015, ch. 1.

Alkire, Sabina, SANTOS, Maria Emma. "Measuring acute poverty in developing world: robustness and scope of the multidimensional poverty index". In: *World Development,* 2014, 59, 251-274.

ALKIRE, Sabina, FOSTER, James. "Counting and multidimensional poverty measurement". In: *Journal of Public Economics*, 2011, vol. 95 (7-8), pp. 476-487.

BARROS, Ricardo Paes de, CARVALHO, Mirela de, MEDONÇA, Rosane. *Sobre as utilidades do Cadastro Único*. Rio de Janeiro: IPEA, 2009.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). *Manual de Gestão do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal*. Brasília: 3 ed., 2017.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). *Portaria nº 177, de 16 de junho de 2011*. Define procedimentos para a gestão do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, revoga a Portaria nº 376, de 16 de outubro de 2008, e dá outras providências.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE (CEPAL). *Panorama Social da América Latina e do Caribe: resumo executivo*. Santiago: 2022.

FAHEL, Murilo, TELES, Letícia Ribeiro, CAMINHAS, Davy Alves. "Para além da renda: uma análise da pobreza multidimensional no Brasil". In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 2016, vol. 31, n. 92.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTÍSTICA (IBGE). *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua: notas metodológicas.* Rio de Janeiro: 2014.

MINAS GERAIS, Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social (SEDESE). *Decreto nº 48660, de 28 de julho de 2023*. Dispõe sobre a organização da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SOARES, Sergei Suarez Dillon. *Metodologias para estabelecer a linha de pobreza: objetivas, subjetivas, relativas, multidimensionais.* Rio de Janeiro: IPEA, 2009.

VIEIRA, Carine de Almeida, KUHN, Daniela Dias, MARIN, Solange Regina. "Método Alkire-Foster: uma aplicação para a medição de pobreza multidimensional no Rio Grande do Sul (2000-2010)". In: Planejamento de Políticas Públicas, 2017, n. 48.

04 O DESENVOLVIMENTO E UTILIZAÇÃO DO ÍNDICE DE VULNERABILIDADE DAS FAMÍLIAS PARANAENSES (IVF-PR)

Cristiano Moreno Baladon
Ingrid Machado do Nascimento
Leonardo Ferreira
Michele Cristina Ribeiro
Palmiro Chaves Júnior
Quelen Silveira Coden
Rogerio Helias Carboni

1. INTRODUÇÃO

Em 2010, o estado do Paraná apresentou uma redução significativa nos índices de vulnerabilidade social em comparação com a década anterior. Essa redução foi atribuída a diversos fatores, incluindo melhorias nas políticas públicas, maior acesso a serviços básicos e investimentos em infraestrutura. Porém, ainda existiam desafios a serem enfrentados e a necessidade de aprimorar a qualidade de vida das famílias mais vulneráveis. Era necessário conhecer quem eram e onde estavam, bem como determinar o melhor plano de ação.

No ano de 2011, o Governo do Estado do Paraná estabeleceu por meio da Secretaria de Estado da Família e Desenvolvimento Social um programa para os municípios, com ênfase nas famílias e seu protagonismo. Compreendendo que a vulnerabilidade social se refere à condição de risco e de adversidades vivenciadas por indivíduos e comunidades que as tornam mais suscetíveis, e tendo conhecimento da deficiência de ferramentas e metodologias para o trabalho com essas famílias, foi construído o Índice de Vulnerabilidade das Famílias Paranaenses (IVF-PR), no intuito de promover a melhoria da qualidade de vida das famílias.

Para a concepção do programa, considerou-se que os problemas associados à vulnerabilidade dizem respeito à forma como as famílias/indivíduos enfrentam os riscos, avaliam as oportunidades e dificuldades, e manejam ativos para manutenção de sua existência. A partir da identificação das limitações de suas capacidades de resposta, torna-se possível propor ações específicas para cada limitação, criando políticas públicas mais objetivas.

Foi considerada a necessidade de desenvolvimento de metodologia de trabalho, assim como de ferramenta que proporcionasse aos técnicos municipais o registro, o acompanhamento e o monitoramento da ação proposta. Nasceu, assim, o Programa Nossa Gente Paraná[1] (antigo Família Paranaense[2]), com a proposta de criar condições que propiciem o desenvolvimento pessoal e social, quebrando o ciclo intergeracional de pobreza.

Reconhecendo que os problemas sociais são multifacetados, foi necessário considerar um conjunto de variáveis que influenciam a maneira como famílias e indivíduos enfrentam os riscos, sendo que a resposta isolada de uma única política não seria suficiente para resolver as diversas necessidades da população vulnerável. Desse modo, foi desenvolvida uma metodologia pautada no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) baseada, primordialmente, no trabalho intersetorial com a colaboração entre as políticas de educação, saúde, assistência social, trabalho, agricultura e habitação, resultando em políticas públicas mais efetivas. A vulnerabilidade social exige uma abordagem integrada e colaborativa. O trabalho intersetorial fortalece a rede de proteção social, ampliando o acesso da população aos serviços e programas disponíveis, sendo crucial para a construção de políticas públicas mais eficazes e para a promoção de uma sociedade mais justa e equitativa, onde todos tenham a oportunidade de desenvolver seu potencial e viver com dignidade.

Ao identificar as principais variáveis que afetam direta ou indiretamente as condições de vida dessa população, torna-se possível propor ações específicas, com vistas ao enfrentamento das questões complexas e promoção da emancipação das famílias, considerando as potencialidades das famílias/indivíduos e incentivando o seu protagonismo.

Empiricamente, o universo de famílias nas condições de vulnerabilidade é infinitamente maior que a capacidade de execução do poder público e, por este motivo, foi solicitado ao Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES) a construção de um índice que pudesse mensurar a vulnerabilidade social. O estudo foi concebido a partir das características das famílias, sendo considerada a complexidade e o conceito multidimensional da pobreza, que vai além do critério único de renda, usualmente utilizado para seleção/focalização para diversos programas.

Primeiramente, foram realizados estudos sobre as características e possibilidades de criação de um índice, bem como das bases de dados a serem utilizadas. Devido ao acesso periódico e à sua consolidação, definiu-se que a base de dados para aplicação do IVF-PR seria somente o Cadastro único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico).

---

1 Lei Estadual nº 20.548, de 27/04/2021 - Cria o Programa Nossa Gente Paraná.

2 Lei Estadual nº 17.734, de 29/10/2013 - Cria o Programa Família Paranaense.

A proposta concentrou-se nos seguintes objetivos:

a. identificar as famílias em situação de maior vulnerabilidade a partir do Cadastro Único, no Paraná e em seus municípios e regiões, segundo suas diferentes dimensões;

b. caracterizar o grau de vulnerabilidade social das famílias, permitindo identificá-lo segundo suas diferentes dimensões, por município;

c. estabelecer prioridades para a intervenção do poder público;

d. criar condições para o monitoramento e avaliação das ações; e

e. acompanhar a evolução e o impacto das práticas sociais das famílias atendidas pelas políticas de proteção social no município.

Para a regularização do cálculo do índice, foi firmada uma parceria com a Caixa Econômica Federal para o compartilhamento mensal da base consolidada do Cadastro Único.

Após definições, seguiram-se os testes no Cadastro Único e inúmeras reuniões técnicas com a Secretaria de Estado de Planejamento, por meio do IPARDES, abrangendo as seguintes etapas:

a. definição e seleção das variáveis a partir do Cadastro Único versão 7;
b. obtenção e consistência das informações necessárias;
c. análise das variáveis com base em estatísticas descritivas e distribuições de frequências, visando avaliar o poder discriminatório entre famílias;
d. seleção definitiva das variáveis, buscando obter os indicadores por componentes e por dimensão;
e. transformação das variáveis em indicadores;
f. cálculo dos índices por dimensão e do índice final;
g. classificação das famílias dentro de cada município, segundo o grau de vulnerabilidade; e
h. apresentação da proposta ao público demandante e usuário da informação.

No final de 2011, a discussão e a validação envolveram também as Secretarias Estaduais de Educação, de Saúde, do Trabalho e a Companhia de Habitação do Paraná.

Em 2012 foi definido que a área da Assistência Social seria responsável pela gestão e coordenação dos trabalhos. O IVF-PR e a metodologia de acompanhamento intersetorial propostos, foram apresentados às instâncias de pactuação e controle social, respectivamente, a Comissão Intergestores Bipartite (CIB) e o Conselho Estadual de Assistência Social (CEAS/PR). No mesmo ano, foi publicada a Nota Técnica do IPARDES sobre o IVF-PR.

Para identificação das vulnerabilidades, inclusão das famílias, planejamento, acompanhamento e monitoramento das ações, foi desenvolvido o Sistema de

Acompanhamento das Famílias, que pode ser acessado pelos técnicos e gestores municipais de forma individualizada, por meio do CPF.

2. DESCRIÇÃO SIMPLIFICADA DOS DADOS

Em 2012, no mesmo ano da aprovação e publicação da metodologia de construção do índice, o cálculo foi implementado em 30 dos 399 municípios do Estado. Em 2013, a cobertura da metodologia foi estendida para 156 municípios prioritários e, posteriormente, para todos os municípios do Estado.

3. METODOLOGIA

O Índice de Vulnerabilidade das Famílias do Paraná (IVF-PR) foi criado para apoiar os municípios na identificação de famílias em situação de vulnerabilidade, conforme os dados do Cadastro Único. Ao dar visibilidade a essas famílias, ele permite que elas sejam priorizadas em políticas públicas.

O Cadastro Único foi escolhido como a fonte de dados mais adequada para o cálculo desse indicador. Dentre as principais vantagens para a sua utilização destacam-se:

a. maior abrangência do público-alvo;
b. fonte de dados padrão para todos os municípios;
c. inclusão contínua de cadastrados;
d. atualização contínua;
e. os dados permitem calcular um índice para cada dimensão de vulnerabilidade e um índice composto pela média aritmética entre os índices das dimensões; e
f. relacionar dimensões e componentes do índice com ações ofertadas para as famílias.

Em linhas gerais, foram escolhidas variáveis (ou relação entre variáveis) que retratassem algum tipo de precariedade, ausência, inadequação ou condição que limitasse a capacidade de resposta das famílias diante de dificuldades. Dessa forma, o IVF-PR foi construído com base em dados e indicadores pontuados segundo o maior ou menor agravo na questão, agregando variáveis capazes de representar, ao menos parcialmente, vulnerabilidades em relação às condições domiciliares e às características da composição e perfil das famílias paranaenses.

A escolha das variáveis foi baseada nas dimensões que o indicador pretende representar. Contudo, a composição de cada dimensão se deu a partir de discussão

e reflexão das áreas pertencentes à política da assistência social, não consistindo, portanto, em escolha simplesmente técnica ou estatística. O resultado gerado é o IVF-PR calculado a partir de 19 indicadores, distribuídos em quatro dimensões:

3.1. ADEQUAÇÃO DO DOMICÍLIO

Esta dimensão reúne dados sobre as características do domicílio em que a família reside, refletindo em condições inadequadas de moradia. A precariedade e a vulnerabilidade habitacional constituem tema importante nas últimas décadas, dado que esforços para identificação de assentamentos precários e dimensões de risco das ocupações humanas ganham corpo conceitual. No Cadastro Único não é possível identificar automaticamente a relação do domicílio com o espaço ou a ocupação espacial à qual pertence. A identificação dos componentes mostra, numa visão geral, uma descrição de adequação das condições de habitação. Para esta primeira dimensão, serão identificados os indicadores que a compõem e a forma de pontuação. Para as demais, será indicado em nota de rodapé onde buscar as descrições completas.

Indicadores Componentes Dimensão Adequação ao domicílio[3]

	INDICADORES COMPONENTES	EXPLICAÇÃO	CATEGORIA OU VALOR SEGUNDO O FORMULÁRIO DO CADÚNICO	PONTUAÇÃO DA CATEGORIA
1	Espécie de domicílio	Tipo de domicílio a família reside	Particular improvisado	12
			Coletivo	10
			Particular permanente	0
2	Densidade por dormitório	Quantidade de pessoas no domicílio/ quantidade de cômodos usados como dormitório	Mais do que 3 pessoas por dormitório	3
			Com 3 pessoas por dormitório ou menos	0

3 Fonte: Nota técnica Ipardes (2012, p 9 e 10).

3	Material de construção do domicílio	Material predominante na construção das paredes do domicílio	Palha/madeira aproveitada/taipa revestida ou não/ outro material	2
			Alvenaria com ou sem revestimento/ madeira aparelhada	0
4	Água encanada	Existência de, pelo menos, um cômodo com água canalizada	Não tem água canalizada em, pelo menos, um cômodo	3
			Tem água canalizada em, pelo menos, um cômodo	0
5	Esgotamento Sanitário	Adequação do esgotamento sanitário	Não tem banheiro sanitário no domicílio ou propriedade	4
			Tem banheiro e o escoamento vai para fossa séptica, ou rudimentar, ou para vala a céu aberto, direto para rio, lago ou mar.	2
			Tem banheiro, e o escoamento vai para rede coletora de esgoto ou pluvial.	0

3.2. PERFIL E COMPOSIÇÃO FAMILIAR

A dimensão agrega informações da composição familiar que não se modificam necessariamente por intervenções do poder público, mas que exigem atenção prioritária das políticas públicas. A discussão sobre arranjos familiares abrange as características de famílias, considerando as novas necessidades e expectativas da sociedade advindas de mudanças na estrutura familiar, na estrutura ocupacional e no ciclo de vida, além de mudanças nas condições econômicas.

Nove indicadores compõem a dimensão[4]: Responsabilidade pela família; Razão entre crianças e adolescentes, e adultos; Presença de trabalho infantil na família;

4 Descrição dos Indicadores que compõem a dimensão Perfil e Composição Familiar está disponível em Nota técnica Ipardes (2012, p 11 e 12).

Presença de crianças e adolescentes internados; Presença de adultos internados; Presença de idosos internados; Presença de pessoas com deficiência na família; Idosos em condição de agregado; e Analfabetismo do chefe de família.

3.3. ACESSO AO TRABALHO E RENDA

A dimensão leva em conta quanta renda a família dispõe para suprir suas necessidades contando com os rendimentos declarados de todas as pessoas da família, bem como indica a condição de trabalho remunerado dos adultos que a compõem.

Dois indicadores compõem a dimensão[5]: Trabalho dos Adultos; e Soma de todos os rendimentos mensais das pessoas da família, exceto os provenientes de programas de transferência de renda, dividida pelo número de membros da família na data da entrevista.

3.4. CONDIÇÕES DE ESCOLARIDADE

Esta dimensão particulariza as questões a respeito do acesso e do desenvolvimento escolar dos componentes da família, retratando o acesso à escola e a defasagem escolar.

Três indicadores compõem a dimensão[6]: Crianças e adolescentes fora da escola; Defasagem idade/série; e Jovens e adultos sem ensino fundamental.

Para cada uma das dimensões é calculado um índice, sendo que o índice final é obtido a partir da média aritmética dos índices de vulnerabilidade sintéticos das quatro dimensões que o compõem. Ele é um indicador sintético calculável para cada família, seu valor varia de 0 a 1, sendo que, quanto mais próximo de 1, mais vulnerável é a família.

Por meio da disponibilização da base de dados do Cadastro Único pelo Governo Federal e a cooperação técnica com a Caixa Econômica Federal, é efetuado mensalmente o cálculo do IVF-PR para cada família. Os resultados são disponibilizados aos municípios do Paraná por meio do Sistema de Acompanhamento das Famílias, utilizados também para seleção e acompanhamento das famílias do Programa Nossa Gente Paraná e seus projetos complementares.

---

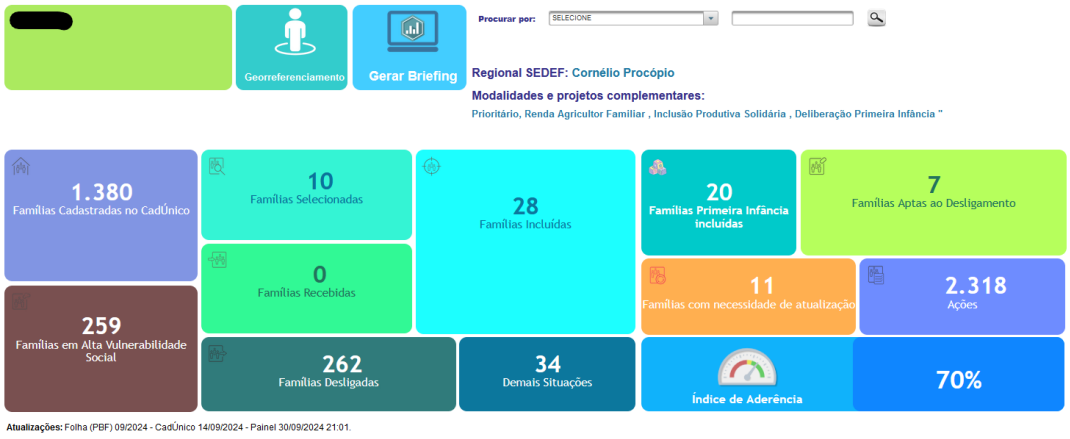
5 Descrição dos Indicadores que compõem a dimensão Acesso ao trabalho e renda está disponível em Nota técnica Ipardes (2012, p 15).

6 Descrição dos Indicadores que compõem a dimensão Condições de escolaridade está disponível em Nota técnica Ipardes (2012, p 16 e 17).

Cada município possui uma linha de corte que determina a referência do IVF-PR para que uma família seja considerada em "alta vulnerabilidade". O cálculo se dá a partir da metodologia do "Percentil 75", onde se faz a leitura do IVF-PR de todas as famílias do município e a linha de corte se dá a partir dos 25% de famílias com maior IVF-PR. Portanto cada município tem uma linha de corte de acordo com o IVF-PR de suas famílias.

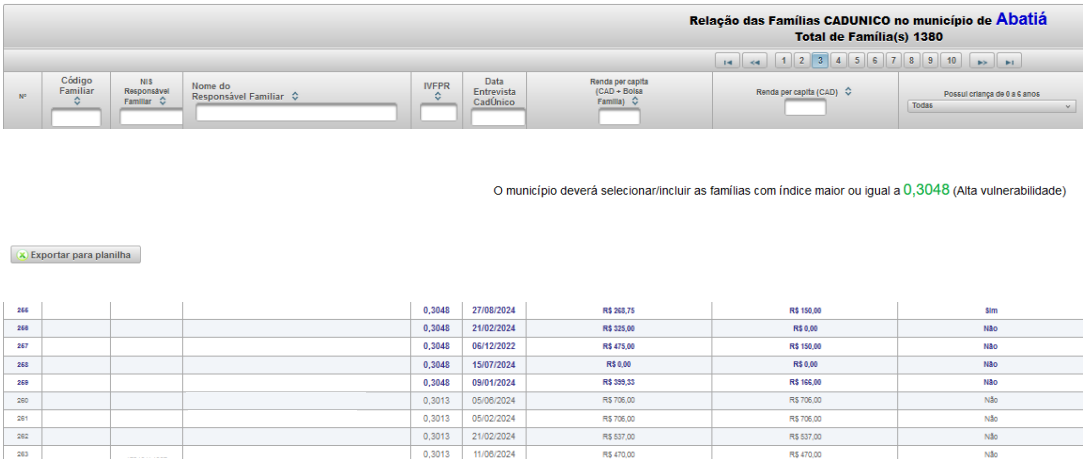
Gestores e técnicos municipais das áreas da Assistência Social, Saúde, Educação, entre outras, podem acessar o Sistema e consultar os dados calculados pelo IVF-PR, difundindo a função de planejamento da ferramenta.

Quadro 1 - Tela inicial do Sistema de Acompanhamento das Famílias



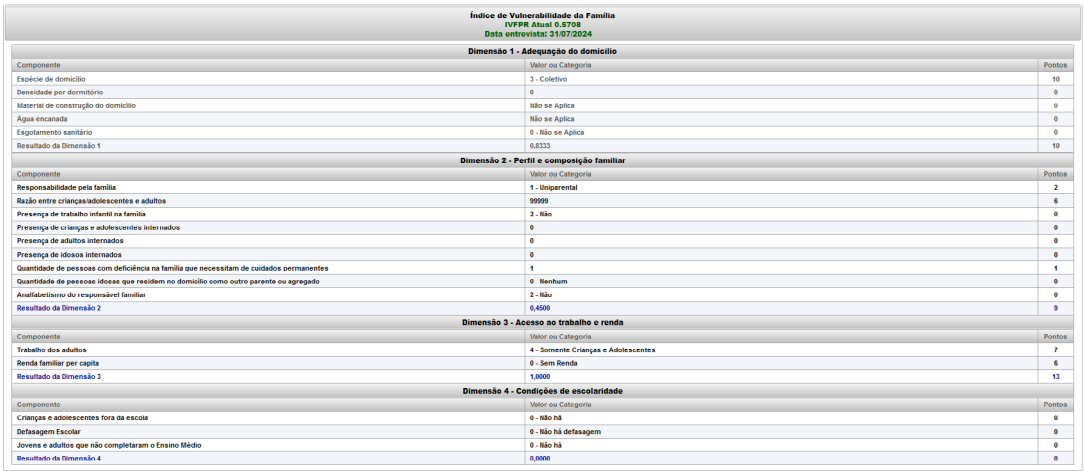
Todas as famílias do Cadastro Único do município são apresentadas no Sistema de maneira hierarquizada de acordo com sua vulnerabilidade, medida pelo IVF-PR.

Quadro 2 - Tela de Apresentação das Famílias de forma hierarquizada



É possível identificar em quais indicadores componentes a família obteve a pontuação para o IVF-PR.

Quadro 3- Tela de Apresentação do IVF-PR da família



Índice de Vulnerabilidade da Família
IVFPR Atual 0.5708
Data entrevista: 31/07/2024

Dimensão 1 - Adequação do domicílio

Componente	Valor ou Categoria	Pontos
Espécie de domicílio	3 - Coletivo	10
Densidade por dormitório	0	0
Material de construção do domicílio	Não se Aplica	0
Água encanada	Não se Aplica	0
Esgotamento sanitário	0 - Não se Aplica	0
Resultado da Dimensão 1	0,8333	10

Dimensão 2 - Perfil e composição familiar

Componente	Valor ou Categoria	Pontos
Responsabilidade pela família	1 - Uniparental	2
Razão entre crianças/adolescentes e adultos	99999	6
Presença de trabalho infantil na família	2 - Não	0
Presença de crianças e adolescentes internados	0	0
Presença de adultos internados	0	0
Presença de idosos internados	0	0
Quantidade de pessoas com deficiência na família que necessitam de cuidados permanentes	1	1
Quantidade de pessoas idosas que residem no domicílio como outro parente ou agregado	0 - Nenhum	0
Analfabetismo do responsável familiar	2 - Não	0
Resultado da Dimensão 2	0,4500	9

Dimensão 3 - Acesso ao trabalho e renda

Componente	Valor ou Categoria	Pontos
Trabalho dos adultos	4 - Somente Crianças e Adolescentes	7
Renda familiar per capita	0 - Sem Renda	6
Resultado da Dimensão 3	1,0000	13

Dimensão 4 - Condições de escolaridade

Componente	Valor ou Categoria	Pontos
Crianças e adolescentes fora da escola	0 - Não há	0
Defasagem Escolar	0 - Não há defasagem	0
Jovens e adultos que não completaram o Ensino Médio	0 - Não há	0
Resultado da Dimensão 4	0,0000	0

4. REPLICABILIDADE

O IVF-PR é composto por dimensões que se subdividem em indicadores específicos, sendo possível priorizar e produzir seleções voltadas para cada uma das dimensões. O índice é sintético, calculável no nível familiar e agregável a qualquer grupo demográfico ou territorial. Permite avaliar as condições em outras abrangências, como município, estado, região ou país, bem como estabelecer parâmetros ou estágios de maior ou menor vulnerabilidade, relacionando-os com o desenvolvimento dos territórios. Dessa forma, podem ser traçadas estratégias com os municípios tanto para cada dimensão específica quanto para o índice geral.

Considerando as interfaces específicas da gestão pública, o IVF-PR pode ser replicado em projetos semelhantes desenvolvidos por outros órgãos, inclusive pelo Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, e integrado aos sistemas de interface das informações do Cadastro Único. Com a incorporação da rotina de cálculo, o índice está disponível para estudos voltados para o planejamento de políticas públicas diversas, como aconteceu na cooperação com a Secretaria de Justiça do Estado.

A aplicação do índice requer a utilização da base do Cadastro Único, além de computador, softwares e uma equipe técnica capaz de reproduzir o cálculo e oferecer suporte aos usuários da informação.

O Paraná desenvolveu a automação do cálculo do índice e a disponibilização online de dados para gestores regionais e municipais em âmbito estadual. A prática foi reconhecida entre as finalistas na modalidade de Boas Práticas na Gestão do

Cadastro Único de governos estaduais no Prêmio Rosani Cunha de Desenvolvimento Social – Edição 2016[7].

5. LIÇÕES APRENDIDAS

O esforço analítico de mensurar a vulnerabilidade de cada família e orientar a seleção de público prioritário na assistência social com a utilização do IVF-PR facilita a caracterização da população mais vulnerável, por municípios e regiões, segundo suas diferentes dimensões.

Possibilita discussões focadas na realidade local e no processo de construção das ações junto às famílias envolvidas e no seu monitoramento.

A presente prática permite que se estabeleçam parâmetros de maior ou menor vulnerabilidade, relacionando-os com o desenvolvimento dos territórios mostrando a necessidade de propósitos comuns, planejamento e ações integradas[8]. No uso compartilhado, o IVF-PR constitui um importante instrumento de indução de intersetorialidade, alinhado aos objetivos do Programa Nossa Gente Paraná.

Outra lição aprendida foi a escolha do Cadastro Único como a fonte de dados mais adequada, pois possui informações uniformes, atualização contínua e maior abrangência do público-alvo. Dado o exposto, continua sendo fundamental o constante trabalho de orientação aos técnicos envolvidos no preenchimento do Cadastro Único.

6. PRINCIPAIS RESULTADOS

A utilização do IVF–PR, índice sintético estruturado em diferentes dimensões, no âmbito do Programa Nossa Gente Paraná, auxilia na identificação de locais onde há a sobreposição daquelas situações indicativas de exclusão e vulnerabilidade social no território, o que indica aos gestores públicos municipais e estaduais as maiores demandas de políticas públicas para a população selecionada.

7 Prêmio Rosani Cunha de Desenvolvimento Social – Edição Especial: Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal – Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário - Edição 2016.

8 Avaliação Estatística do Comportamento da Vulnerabilidade das Famílias 2013-2014 no Programa Família Paranaense. Unidade Técnica do Programa Família Paranaense – SEDS. Informe Técnico UTPFP Nº 001/2015. Curitiba: UTPFP/SEDS; 2015.

O índice foi utilizado para identificação de municípios prioritários para cofinanciamento da Política da Assistência Social e na composição de estudos sobre regionalização de serviços socioassistenciais.

Ele também proporcionou aos municípios identificar as famílias "invisíveis", ou seja, aquelas que aparentemente não seriam as mais vulneráveis, mas com a aplicação do índice passaram a ser prioritárias.

Além disso, o índice foi utilizado pelos municípios para seleção de territórios prioritários - aqueles com maior concentração de famílias em situação de alta vulnerabilidade - para desenvolvimento de projetos, ações e/ou distribuição de recursos.

Até setembro de 2024 mais de 72 mil famílias paranaenses em situação de alta vulnerabilidade foram incluídas no Sistema de Acompanhamento das Famílias.

7. CONCLUSÃO

A utilização do IVF-PR proporciona uma análise qualitativa e quantitativa de indicadores e contribui para a elaboração e aprimoramento da intersetorialidade de políticas públicas, pois trabalha com informações úteis a diversas políticas transversais, que podem considerar essa ferramenta para ampliar seu olhar sobre a realidade local.

O IVF-PR também valoriza o Cadastro Único, primeiro, como instrumento de planejamento, ao trabalhar suas variáveis e aprofundar o conhecimento da base de dados, permitindo formas de agregar os índices das famílias no âmbito municipal ou regional. Assim como o Cadastro Único, o IVF-PR pode se tornar um eixo articulador de políticas públicas e retratar com mais acurácia as faces da pobreza multidimensional. Além disso, na área da Assistência Social ainda há poucos recursos tecnológicos para intervenção social junto às famílias. Dessa forma, o índice, construído com base em variáveis do Cadastro Único, debatidos por profissionais, facilita a identificação das famílias em situação de maior vulnerabilidade, proporcionando um método mais eficaz para definir a priorização das famílias que necessitam de atendimento sistemático.

Para além disso, o IVF-PR auxilia na caracterização de vulnerabilidades de pessoas e famílias de maneira objetiva, permitindo acompanhar sua evolução ao longo do tempo. A ferramenta também contribui para as tarefas de monitoramento e vigilância socioassistencial, facilitando a produção, sistematização, análise e disseminação de informações territorializadas sobre situações de vulnerabilidade.

O IVF-PR é um instrumento técnico que evita a seleção de famílias a partir de critérios políticos, subjetivos ou arbitrários. A sua prática mostra a necessidade de propósitos comuns, planejamento e ações integradas. Destaca-se, nesta perspectiva, reconhecer a importância do investimento que vem sendo feito em nossa política social e saber que ainda há muito a ser feito para reduzir, em especial, a vulnerabilidade social estrutural. Dessa forma seguimos na construção de uma sociedade menos desigual e mais justa.

Por fim, destaca-se que essa ferramenta aprimora o olhar sobre vulnerabilidades, colaborando com o planejamento e a formulação de políticas públicas de impacto social significativo, garantindo, assim, parâmetros objetivos nas decisões de aplicação de recursos, priorização e monitoramento dos públicos dessas políticas.

REFERÊNCIAS

Nazareno, LR de; P. C. S. Junior; A.S. Ignácio. Índice de vulnerabilidade das famílias paranaenses: mensuração a partir do cadastro único para programas sociais-Cad Único. Nota técnica IPARDES. 2012

PARANÁ. Lei nº 17.734, de 29 de outubro de 2013. Cria o Programa Família Paranaense destinado ao atendimento e promoção de famílias por meio da oferta de um conjunto de ações intersetoriais. Diário Oficial do estado, Curitiba, PR, n. 9075, 29 out. Disponível em: https://www.desenvolvimentosocial.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/migrados/File/familia_paranaense/legislacao/Lei-17734-alterada-2017.pdf Acesso em: 28 fev. 2025.

PARANÁ. Lei nº 20.548, de 27 de abril de 2021. Cria o Programa Nossa Gente Paraná, destinado ao atendimento e promoção de famílias/indivíduos por meio da oferta de um conjunto de ações intersetoriais. Diário Oficial do estado, Curitiba, PR, n. 10922, 27 abr. Disponível em: https://www.jusbrasil.com.br/legislacao/2758341812/lei-20548-21-pr Acesso em: 28 fev. 2025.

GUIA DE ORIENTAÇÃO: Nossa Gente Paraná. Curitiba, 2021. Disponível em: https://www.desenvolvimentosocial.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/2021-08/guia_de_orientacao_nossagente_0.pdf Acesso em: 28 fev.2025.

DISQUE SOCIAL 121
OUVIDORIA

/MinDesenvolvimentoSocial/

@mdsgovbr

@mdscomunicacao

MINISTÉRIO DO
DESENVOLVIMENTO
E ASSISTÊNCIA SOCIAL,
FAMÍLIA E COMBATE À FOME

GOVERNO FEDERAL

BRASIL

UNIÃO E RECONSTRUÇÃO