

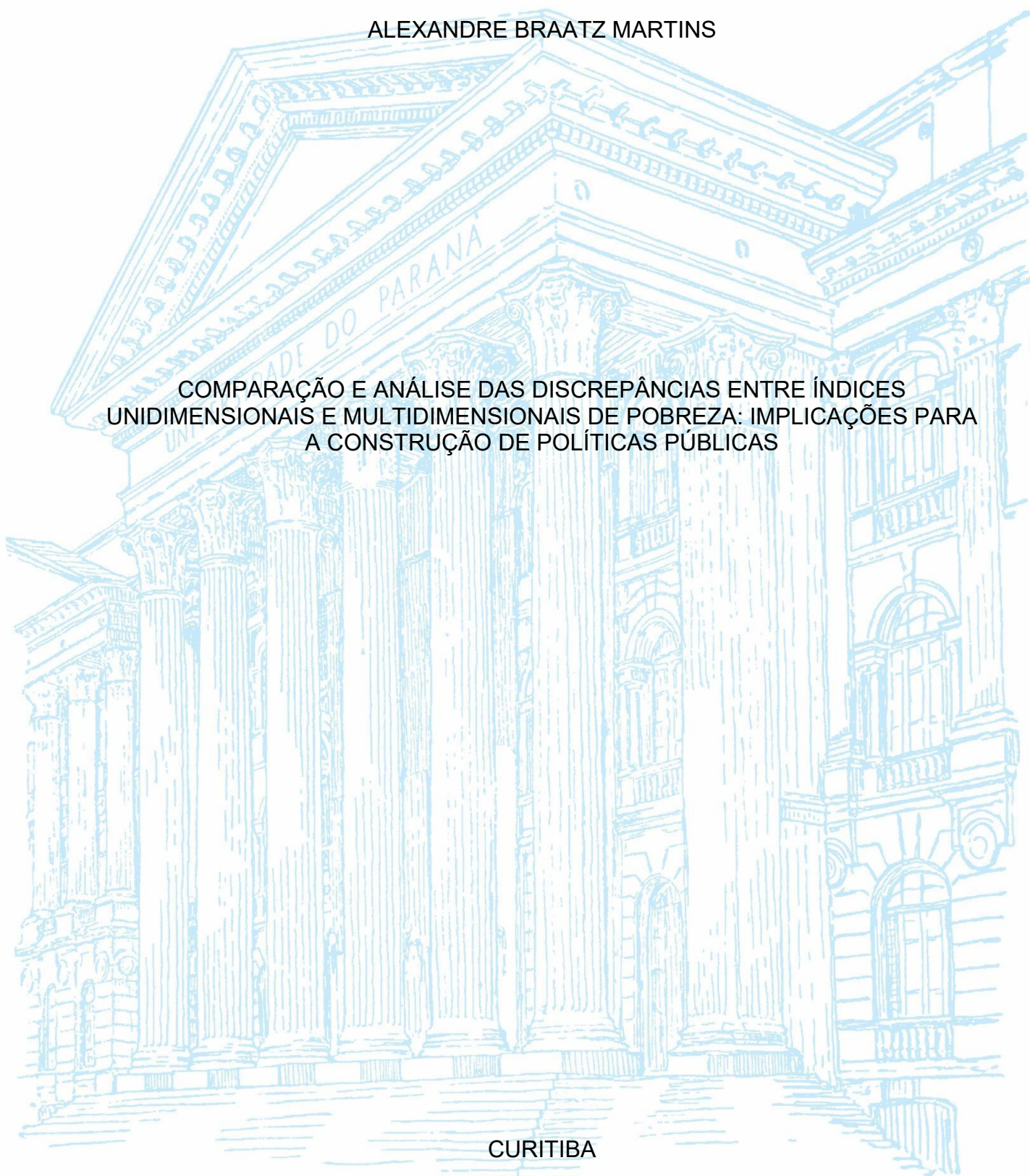
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

ALEXANDRE BRAATZ MARTINS

COMPARAÇÃO E ANÁLISE DAS DISCREPÂNCIAS ENTRE ÍNDICES
UNIDIMENSIONAIS E MULTIDIMENSIONAIS DE POBREZA: IMPLICAÇÕES PARA
A CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

CURITIBA

2023



ALEXANDRE BRAATZ MARTINS

COMPARAÇÃO E ANÁLISE DAS DISCREPÂNCIAS ENTRE ÍNDICES
UNIDIMENSIONAIS E MULTIDIMENSIONAIS DE POBREZA: IMPLICAÇÕES PARA
A CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Monografia apresentada ao curso de Graduação em Ciências Econômicas, Setor de Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Economia.

Orientador(a): Prof(a). Dr(a). Raquel Rangel de Meireles Guimarães

CURITIBA

2023

AGRADECIMENTOS

Gostaria de começar agradecendo a minha mãe, uma figura de força e inspiração na minha vida. Seu apoio, em todos os aspectos da minha vida, têm sido o motor que alimenta minha busca por melhorar. As palavras parecem insuficientes para expressar verdadeiramente a profundidade de minha gratidão por tudo o que você fez e continua a fazer por mim.

Os laços de amizade são inestimáveis, e por isso, sou imensamente grato aos meus amigos. Eles estiveram comigo através de tempestades e dias ensolarados, sempre prontos para oferecer um ombro amigo, uma palavra encorajadora ou em momentos de celebração. Cada momento compartilhado, cada lição aprendida em suas companhias, são tesouros inestimáveis em minha vida.

Agradeço também à minha querida namorada, que se tornou minha rocha nos estágios finais desta jornada. Sua presença constante, sabedoria serena e amor profundo têm sido meu farol, iluminando meu caminho quando os desafios pareciam insuperáveis. Cada momento que passamos juntos, cada vitória celebrada e cada obstáculo superado, aumentaram o valor incalculável de sua presença em minha vida.

Por último, mas definitivamente não menos importante, minha profunda gratidão a todos os professores da UFPR, e em particular à Profa. Raquel Rangel de Meireles Guimarães. Sua orientação precisa e o apoio constante se mostraram indispensáveis.

A todos vocês, expresso minha sincera gratidão. Cada um de vocês tiveram um papel vital na minha formação, e sou eternamente grato a todos por terem me ajudado nesta incrível jornada. Obrigado.

"A pobreza não é natural. Ela é feita pelo homem e pode ser superada e erradicada pelas ações dos seres humanos." - Nelson Mandela

RESUMO

O presente estudo aborda a questão da pobreza no Brasil sob duas perspectivas: unidimensional e multidimensional. O objetivo geral deste estudo é comparar diferentes índices de pobreza unidimensional e multidimensional com base nos dados do Censo do IBGE de 2010, a fim de verificar discrepâncias nos resultados apresentados entre as abordagens e como elas podem influenciar a construção de políticas públicas que visam mitigar esse fenômeno. O estudo analisa os índices de pobreza, comparando os resultados obtidos por ambas as abordagens e identificando as diferenças em relação à magnitude da pobreza e aos grupos populacionais mais afetados. O trabalho destaca que a pobreza não é uniforme em todo o país, sendo profundamente influenciada por fatores regionais e estruturais. A pobreza multidimensional, por exemplo, não se limita à falta de recursos financeiros, mas também inclui a privações, como a falta de acesso a serviços públicos, saúde, educação, oportunidades de trabalho e dentre outros. Além disso, o estudo discute as implicações desses índices para a formulação de políticas públicas de combate à pobreza no Brasil. Os indicadores unidimensionais, por exemplo, são úteis para rápidas comparações entre diferentes grupos ou regiões, auxiliando os formuladores de políticas a identificar áreas de maior incidência de pobreza e direcionar recursos de forma eficiente. No entanto, eles podem apresentar uma visão parcial da pobreza e não capturar todas as formas de privação experimentadas pelos indivíduos.

Palavras-chave: Índices unidimensionais. Índices multidimensional. Pobreza. Políticas Públicas.

ABSTRACT

The present study addresses the issue of poverty in Brazil from two perspectives: unidimensional and multidimensional. The overall objective of this study is to compare different unidimensional and multidimensional poverty indices based on data from the 2010 IBGE Census, in order to verify discrepancies in the results presented between the approaches and how they can influence the construction of public policies aimed at mitigating this phenomenon. The study analyzes poverty indices, comparing the results obtained by both approaches and identifying differences in relation to the magnitude of poverty and the population groups most affected. The work highlights that poverty is not uniform throughout the country, being deeply influenced by regional and structural factors. Multidimensional poverty, for example, is not limited to lack of financial resources, but also includes privations, such as lack of access to public services, health, education, job opportunities, and among others. In addition, the study discusses the implications of these indices for the formulation of public policies to combat poverty in Brazil. The unidimensional indicators, for example, are useful for quick comparisons between different groups or regions, assisting policy makers in identifying areas of higher incidence of poverty and directing resources efficiently. However, they may present a partial view of poverty and not capture all forms of deprivation experienced by individuals.

Keywords: Unidimensional Approach. Multidimensional Approach. Poverty. Public Policies.

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 – PORCENTAGEM DE POBRES NO BRASIL (2010)	28
GRÁFICO 2 – IDHM (2010)	28
GRÁFICO 3 – IPM (2010)	28
GRÁFICO 4 – GRÁFICO DE DISPERSÃO DOS ÍNDICES EM RELAÇÃO A LINHA DE POBREZA (2010)	30

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – PORCENTAGEM DE POBRES, IDHM E IPM (2010)	26
TABELA 2 – RANKING DOS ÍNDICES, ORDENADO COM BASE NO RANKING DA LINHA DA POBREZA (2010)	29
TABELA 3 – INDICADORES UTILIZADOS NO CÁLCULO DO IPM	31
TABELA 4 – DISCREPÂNCIAS ENTRE INDICADORES	33

LISTA DE ABREVIATURAS OU SIGLAS

AF	- Alkire-Foster
IDH	- Índice de Desenvolvimento Humano
IDHM	- Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IPEA	- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPM	- Índice de pobreza multidimensional
ONU	- Organização das Nações Unidas
OPHI	- <i>The Oxford Poverty and Humans Development Initiative</i>
PNUD	- Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	11
1.1	JUSTIFICATIVA.....	13
1.2	OBJETIVOS	13
1.2.1	Objetivo geral	13
1.2.2	Objetivos específicos.....	14
2	AS DIFERENTES ABORDAGENS TEÓRICAS PARA A COMPREENSÃO E MENSURAÇÃO DA POBREZA.....	15
2.1	ÍNDICES UNIDIMENSIONAIS.....	16
2.2	ÍNDICES MULTIDIMENSIONAIS	19
2.2.1	AMARTYA SEN E O PARADIGMA DAS CAPACIDADES	19
2.2.1.1	ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO.....	21
2.2.1.2	ÍNDICE DE POBREZA MULTIDIMENSIONAL	23
3	RESULTADOS	26
3.1	IMPLICAÇÕES DOS ÍNDICES NA FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	35
4	CONSIDERAÇÕES FINAIS	38
4.1	RECOMENDAÇÕES PARA TRABALHOS FUTUROS.....	39

1 INTRODUÇÃO

O conceito da pobreza é um dos temas mais debatidos na literatura econômica. A pobreza pode ser compreendida como a falta do que é necessário para se atingir o bem-estar, ou em outras palavras, o não atingimento de condições básicas para garantir a sua sobrevivência com dignidade. A avaliação dessa característica social geralmente se dá através de dois tipos de abordagens: a welferista (*Welfarist approach*) e a não-welferista (*Non-welfarist approach*). (DUCLOS e ARAAR, 2006).

A abordagem welferista, de acordo com Duclos e Araar (2006) é baseada na microeconomia clássica, onde o “bem-estar” ou “utilidade” são geralmente fundamentais para explicar o comportamento dos indivíduos. A microeconomia clássica postula que os indivíduos são racionais e que podem ser presumidos como os melhores juízes de suas vidas, conseguindo julgar de forma apropriada atividades que maximizam sua utilidade.

Já não-welferista é um complemento multidimensional para a avaliação do padrão de vida das abordagens unidimensionais, podendo ser dividida em outras duas abordagens: a das necessidades básicas e das capacidades. A primeira enfatiza a necessidade de alcançar resultados multidimensionais que podem ser observados e monitorados com relativa facilidade. A segunda, por sua vez, avalia o bem-estar através da capacitação dos indivíduos em atingir funcionamentos, que é composto por características como felicidade, saúde, respeito próprio, nutrição, inclusão social ou qualquer outra necessidade que o próprio indivíduo define como válida.

A abordagem não-welferista foi historicamente defendida principalmente por cientistas sociais fora da área das ciências econômicas e em parte como reação à primeira abordagem. No entanto, essa segunda abordagem tem sido cada vez mais defendida por economistas e não-economistas como um complemento multidimensional à abordagem unidimensional do padrão de vida.

De acordo com Sen (2002), o papel desempenhado pelas métricas de avaliação da pobreza é fundamental no combate a esse fenômeno social, uma vez que permite determinar quais indivíduos são considerados pobres, quais e quantas pessoas podem ser beneficiadas por programas de combate à pobreza e de que forma e magnitude esses indivíduos serão atendidos.

Apesar da grande literatura abordando o tema, boa parte do material produzido aborda a pobreza de uma perspectiva unidimensional, considerando

apenas a característica financeira, como se o fenômeno fosse sinônimo da insuficiência de renda das famílias e, conseqüentemente, de consumo, deixando de lado outras privações, como o acesso à saúde, trabalho, serviços de saneamento e habitação. De acordo com a Organização das Nações Unidas (ONU), a pobreza envolve mais do que a falta de recursos e de rendimento que garantam meios de subsistência sustentáveis. A pobreza manifesta-se através da fome e da má nutrição, da falta de acesso à educação e outros serviços básicos, à discriminação e exclusão social, bem como à falta de participação da tomada de decisões. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2023)

Com isso, no decorrer dos anos, diversas metodologias de mensuração de pobreza foram criadas, cada uma delas apresentando suas próprias bases metodológicas e indicadores. Segundo Comim e Bagolin (2002, p. 469) as medidas e indicadores de pobreza podem ser classificados por quatro conjuntos: o primeiro é referente a pobreza como insuficiência de renda, o segundo a partir de uma perspectiva de privação no espaço das necessidades básicas, o terceiro tem como base a dimensão relativa da pobreza e o quarto como privação das capacidades.

Ainda que a dimensão financeira possua um grande peso no fenômeno, esta não deve ser encarada como a única causadora, uma vez que a pobreza é causada por um processo econômico envolvendo diversos aspectos e fatores, que muitas vezes são tão significativos quanto o fator financeiro para sua manutenção.

No Brasil, de acordo com Comim e Bagolin (2002) a mensuração da pobreza ainda é feita, em grande parte, através de medidas quantitativas e unidimensionais. Por conta disso, muitas vezes a formulação de políticas públicas voltadas ao combate à pobreza são ineficazes, uma vez que podem ter sido elaboradas de forma errônea, não prestigiando todos os grupos sociais que deveriam, gerando assim efeitos não ótimos.

Delamonca e Mehrotra (2006) defendem a elaboração de políticas públicas através de uma abordagem não-welfarista, ou das capacitações, argumentando que o acesso a serviços básicos é tão importante quanto a renda nos padrões de vida da população. Acesso a serviços de saúde, saneamento e educação, por exemplo, podem levar a um processo de redução do fenômeno de forma estrutural, influenciando as capacidades e funcionamentos dos indivíduos. Para isso, os autores defendem a discussão entre a importância das relações interativas entre políticas

sociais e macroeconômicas, tratando da sinergia entre o crescimento de renda e capacitações.

Desta forma, reconhecendo o caráter multidimensional da pobreza, examinaremos a situação desse fenômeno no Brasil sob diferentes óticas e indicadores, buscando verificar as discrepâncias entre índices unidimensionais e multidimensionais.

1.1 JUSTIFICATIVA

A pobreza é um fenômeno complexo e multifacetado, que afeta milhares de pessoas ao redor do mundo. No Brasil, embora tenha havido avanços no combate e mitigação dessa característica social nas últimas décadas, a pobreza continua sendo um desafio social e econômico relevante. Nesse contexto, é fundamental desenvolver ferramentas e metodologias que permitam compreender e mensurar esse efeito social e suas características, de modo a embasar a formulação de políticas públicas abrangentes, eficientes e eficazes.

A abordagem tradicional de mensuração da pobreza baseia-se na renda e no consumo, porém, esse enfoque não capta todas as dimensões da vida humana que são afetadas pela pobreza. A mensuração através de uma metodologia multidimensional auxilia na compreensão de outras dimensões, como bem-estar, saúde, educação e padrão de vida.

Esse trabalho busca analisar e comparar diferentes índices e dados referentes à sua mensuração. Os índices e indicadores escolhidos para essa análise são: IDH, Índice de pobreza multidimensional (IPM) e a linha de pobreza. Todos os índices foram baseados no Censo demográfico do Brasil de 2010.

1.2 OBJETIVOS

1.2.1 Objetivo geral

O objetivo geral deste estudo é comparar diferentes índices de pobreza unidimensional e multidimensional com base nos dados do Censo do IBGE de 2010, a fim de verificar discrepâncias nos resultados apresentados entre as abordagens e

como elas podem influenciar a construção de políticas públicas que visam mitigar esse fenômeno.

1.2.2 Objetivos específicos

- Analisar os índices de pobreza unidimensional e multidimensional com base nos dados do censo do IBGE de 2010;
- Comparar os resultados dos índices de pobreza unidimensional e multidimensional;
- Identificar as diferenças entre os índices de pobreza unidimensional e multidimensional em relação à magnitude da pobreza e aos grupos populacionais mais afetados;
- Discutir as implicações dos resultados para as políticas públicas de combate à pobreza no Brasil.

Nos próximos capítulos, serão introduzidos os principais índices de pobreza. Em seguida, apresentaremos dados referente a esses índices e os compararemos, apresentando a variação de resultados entre o enfoque unidimensional e multidimensional. E por fim, no último capítulo serão debatidos os resultados obtidos, apresentando considerações finais acerca do tema elaborando sobre como os índices podem ser efetivos para auxiliar gestores públicos na formulação e direcionamento de políticas públicas para a mitigação da pobreza.

2 AS DIFERENTES ABORDAGENS TEÓRICAS PARA A COMPREENSÃO E MENSURAÇÃO DA POBREZA

Mesmo sendo um fato social onipresente durante toda história humana, a definição de pobreza é um problema extremamente complexo. Por conta das múltiplas compreensões do fenômeno, diferentes abordagens levam a diferenças na identificação de indivíduos pobres ou não, gerando implicações para o desenvolvimento de políticas públicas (LADERCHI e STEWART, 2003). Isso porque a focalização das pessoas a serem beneficiadas pelas políticas públicas de combate à pobreza relaciona-se diretamente com a concepção da definição dessa característica social. Geralmente a abordagem vem acompanhada de propostas para solução do problema juntamente com suas definições.

Sendo assim, é necessário cuidado na escolha dos indicadores para a avaliação de tal fato, uma vez que estes instrumentos são utilizados para obtenção das estimativas e que irão traçar o perfil e delimitar o foco de atuação de políticas públicas.

Comumente, as análises acerca do tema se restringem ao utilizar a renda como parâmetro de mensuração, uma vez que é o dado mais acessível. Entretanto, em uma definição mais ampla, a situação da pobreza está diretamente vinculada aos padrões mínimos para se ter uma vida digna, não se restringindo apenas a bens materiais. De acordo com Barros (2000), a pobreza como ausência de escolhas e oportunidades básicas para o desenvolvimento da vida humana, o fenômeno é constituído por três eixos fundamentais: a pobreza material, a intelectual e a social (BARROS, 2000. p. 22)

A pobreza, evidentemente, não pode ser definida de forma única e universal, contudo podemos afirmar que a pobreza se refere a situações de carência em que os indivíduos não conseguem manter um padrão mínimo de vida condizente com as referências socialmente estabelecidas em cada contexto histórico (BARROS *apud* HENRIQUE, 2000. P.47)

As abordagens consideram a pobreza não apenas como um fenômeno individual, mas também como um fenômeno coletivo, relacionado às desigualdades sociais e econômicas. Essas abordagens têm como objetivo analisar as causas

estruturais do fenômeno, como a concentração de renda, a falta de acesso a recursos e oportunidades, entre outros (BARROS et al., 2006).

Dado o exposto acerca da importância dos indicadores sociais utilizados como instrumento de mensuração da pobreza, nesse capítulo nos aprofundaremos na teoria de alguns dos principais indicadores sociais relacionados ao tema com o objetivo de dar sustentação às análises feitas posteriormente.

2.1 ÍNDICES UNIDIMENSIONAIS

A utilização da moeda como intermediária de troca foi amplamente difundida a muito séculos, desde então se fixando em caráter definitivo na economia contemporânea, mediando a maior parte das relações mercantis e comerciais. Tendo em vista essa visão, Rocha (2003) considera natural que essa ótica financeira também seja estendida ao buscar se compreender o atendimento das necessidades dos indivíduos.

Esse raciocínio, que se dá através do viés monetarista, visa traduzir as necessidades em valores quantificáveis, buscando reduzir a subjetividade das necessidades da população. Segundo Comim e Bagolin (2002), esse é o entendimento que norteia muitos dos estudos acadêmicos relevantes acerca do tema, assim como importantes políticas públicas que visam combater a pobreza.

Comim e Bagolin (2002) buscaram em suas obras justificar a predominância dos índices unidimensionais de pobreza, argumentando que essa preferência por medidas monetárias é normalmente justificadas com base na: i) correlação entre a insuficiência de renda e as demais privações associadas ao “ser pobre”, na ii) indisponibilidade de outras estatísticas sociais, na iii) dificuldade de ponderação e agregação de outras dimensões sociais e na iv) necessidade de medidas homogêneas que possibilitem comparabilidade entre distintas regiões ou localidades. (COMIM; BAGOLIN, 2002, p.1)

A distinção entre pobreza relativa e absoluta é fundamental para compreender o fato social, uma vez que permite identificar os grupos sociais afetados. De acordo com Rocha (2003), a pobreza absoluta está ligada à manutenção das necessidades básicas, que são inerentes à sua sobrevivência em um padrão mínimo de vida. Já a pobreza relativa leva em consideração o estilo de vida da sociedade, na qual os

pobres são excluídos por não terem condições de possuir determinados bens e serviços relacionados com o exercício de sua sociabilidade.

A pobreza absoluta tende a ser mensurada a partir do estabelecimento de uma linha de pobreza e uma linha de extrema pobreza. Esse processo, de acordo com Comim e Bagolin (2002), se inicia com a escolha de alguns critérios que serão utilizados para estipular um valor necessário para que o indivíduo possua uma vida “decente”. Normalmente as abordagens de *Cost-of-Basic-Needs* ou *Food-Intake-Energy* são adotadas para isso.

De acordo com Sen e Anand (1997), abordagem de *Cost-of-Basic-Needs* é considerada uma das melhores opções para a construção de linhas de pobreza, visto que é formulada e construída se baseando nas necessidades alimentares e as exigências nutricionais para a manutenção da saúde dos indivíduos, somando os custos estimados em consumo alimentar para atingir essa exigência energética aos custos de componentes não alimentares. Após o cálculo do índice, indivíduos abaixo dessa linha são automaticamente considerados pobres.

O método de *Food-Intake-Energy* é uma abordagem utilizada para definir linhas de pobreza com base no consumo de calorias alimentares. A ideia por trás desse método é determinar o nível de gastos ou renda necessário para que uma família adquira comida suficiente para atender às suas necessidades energéticas, ou seja, não considerando outros bens não alimentares, como considerado na abordagem *Cost-of-Basic-Needs*. (SEN; ANAND, 1997)

Apesar de conseguir mensurar a quantidade de pessoas pobres, uma das características das linhas de pobreza absoluta são suas alterações ao longo do tempo, que podem levar a desajustes nos índices. Tais mudanças são ocasionadas, principalmente, por conta de dois fatores principais: as famílias pobres são definidas em razão dos preços e dos custos de consumo, podendo estes serem afetados pela inflação, aumentando as linhas de pobreza de forma nominal; e a mudança na forma de como a pobreza é constituída, que pode ser de forma relativa ou absoluta. (BANCO MUNDIAL, 2005).

A pobreza relativa (ou subjetiva), por sua vez, é uma medida que leva em consideração o contexto social em que o indivíduo está inserido. Segundo Zandonai (2005), a pobreza relativa implica em analisar a condição de uma pessoa em relação aos outros membros da sociedade, levando em consideração a posição que ela ocupa. Essa condição é marcada pela desvantagem na distribuição dos recursos,

serviços e renda gerados coletivamente. Além disso, está relacionada ao modo de vida, bem como à situação econômica, política e social específica de uma determinada comunidade.

De acordo com Sen (1999), a pobreza relativa é uma medida mais adequada para avaliar as privações sociais em países desenvolvidos, onde a maioria da população possui um padrão mínimo de vida, mas as desigualdades sociais são evidentes. Já em países em desenvolvimento, onde parte da população vive abaixo da linha de pobreza absoluta, a renda ainda é uma medida importante para avaliar a privação.

Com a definição da linha de pobreza, pode-se explicar de forma apropriada as medidas tradicionais mensuração da pobreza, como o *headcount ratio* (proporção de pobres) e o *poverty gap ratio* (hiato de pobreza), bem como as medidas avançadas, como o *square poverty gap* (severidade de pobreza). (BANCO MUNDIAL, 2005, p. 69)

O *headcount ratio* é a proporção de pessoas que possuem renda *per capita* inferior ao determinado pela linha de pobreza (US\$ 5,50 por dia). Para calculá-lo, divide-se o numerador (número de pobres) pelo denominador (total da população), resultando em um número entre 0 e 1, sendo 0 quando não há nenhum pobre e 1 quando toda população é pobre. (BANCO MUNDIAL, 2005, p. 70)

O *poverty gap ratio* mede o hiato de pobreza de determinada sociedade, ou seja, a intensidade da pobreza que afere parte da sociedade. De acordo com Neder e Silva (2004), essa medida é feita através do cálculo do desvio médio entre a renda dos indivíduos pobres e o valor da linha de pobreza, podendo ser interpretado como um indicador do déficit de pobreza, fornecendo informações acerca do custo mínimo para elevar a renda dos pobres acima da linha de pobreza, auxiliando, por exemplo, na criação e calibragem de programas de transferência de renda. (BANCO MUNDIAL, 2005, p. 71)

O terceiro indicador, o *squared poverty gap*, é um índice de severidade da pobreza, em que é medido o quadrado do hiato da pobreza em relação à linha de pobreza. Nesse índice usa-se um peso maior para os indivíduos pobres de determinada sociedade, levando-se em consideração a desigualdade de renda. (BANCO MUNDIAL, 2005, p. 44)

A evolução sobre o debate da pobreza no decorrer do tempo colocou em foco como os índices são calculados e interpretados, produzindo diversas modificações multidimensionais nas medidas. Por isso, surgiu-se a necessidade teórica e empírica

de caracterizar a pobreza considerando, também, a privação de oportunidades, gerando assim novos índices abordando essa nova perspectiva.

2.2 ÍNDICES MULTIDIMENSIONAIS

Para diversos autores, a pobreza atualmente não é mais reduzida apenas à insuficiência de renda dos indivíduos, uma vez que pode ser influenciada por diversas dimensões que podem alterar drasticamente o estilo de vida de uma pessoa dentro de uma sociedade. A qualidade de vida e dignidade humana estão de fato atreladas à renda, porém, serviços como o saneamento básico, acesso à eletricidade, água encanada, educação, habitação, transporte e entre outros, também possuem peso e influência na geração da pobreza. Portanto, uma vez que a pobreza depende de diversas condições, ela deve ser tratada como um efeito multidimensional.

O grande problema dos índices multidimensionais está ligado à dificuldade de se levantar as variáveis necessárias para calculá-los, uma vez que precisam ser unificados e sistematizados a ponto de torná-las comparáveis. Barros, Carvalho e Franco (2006) afirmam que não é possível ordenar de forma social as preferências, onde pode-se, simultaneamente, haver melhoras em um quesito e pioras em outros (saneamento e educação, por exemplo). Portanto, os próprios indivíduos devem determinar e ordenar suas necessidades, pois “[...] votam em programas políticos que privilegiam, por exemplo, segurança e trabalho no lugar de educação e saúde ou vice-versa” (BARROS; CARVALHO; FRANCO, 2006, p.9). Com base nisso, compreendemos que na realidade, a pobreza pode ser medida em termos de privações de capacidades de atingir funcionamentos.

2.2.1 AMARTYA SEN E O PARADIGMA DAS CAPACIDADES

Segundo Sen (2001), o paradigma das capacidades tem como objetivo o de trazer mais clareza para o conceito da pobreza, não utilizando apenas a renda como fator determinante para definir se um indivíduo é pobre ou não. De acordo com o autor, a pobreza é causada também pela privação de capacidades essenciais, que podem ser privadas pela falta de renda, mas não se resumem a ela. Essas capacidades são o que permitem os indivíduos o de atingir o seu vetor de funcionamentos, que é

composto por características como felicidade, saúde, respeito próprio, nutrição, inclusão social ou qualquer outra necessidade que o próprio indivíduo define como válida. Essa abordagem é baseada nos seguintes pontos:

1) A pobreza pode sensatamente ser identificada em termos de privação de capacidades; a abordagem concentra-se em privações que são intrinsecamente importantes (em contraste com a renda baixa, que é importante apenas instrumentalmente). 2) Existem outras influências sobre a privação de capacidades – e, portanto, sobre a pobreza real - além do baixo nível de renda (a renda não é o único instrumento de geração de capacidades). 3) A relação instrumental entre baixa renda e baixa capacidade é variável entre comunidades e até mesmo entre famílias e indivíduos (o impacto da renda sobre as capacidades é contingente e condicional. (SEN, 2000, p.109-10)

Elaborando sobre a citação acima, Sen (2000) argumenta que a pobreza não deve ser vista apenas como uma falta de recursos financeiros, mas sim como a privação de habilidades e oportunidades essenciais para que as pessoas vivam uma vida digna e realizem suas escolhas e objetivos pessoais. Nesse sentido, a abordagem das capacidades concentra-se nas privações intrinsecamente importantes para as pessoas, em contraste com a renda baixa, que é considerada importante apenas instrumentalmente. Além disso, a abordagem das capacidades reconhece que a privação de capacidades e, portanto, a pobreza real, não é causada exclusivamente pelo baixo nível de renda. Há outras formas de privação, como falta de acesso à educação, saúde precária, falta de liberdade política, discriminação de gênero, entre outros fatores, que também afetam a capacidade das pessoas de alcançarem uma vida plena. Por fim, a influência da renda na capacidade de uma pessoa de realizar suas capacidades não é uma relação fixa ou universal. Ela pode variar entre diferentes comunidades, famílias e até mesmo indivíduos.

Em muitas situações a dinâmica entre a renda e as capacidades pode ser afetada por diversas características, como: localidade, condições de saúde, gênero e idade. Por exemplo, duas pessoas podem possuir uma mesma renda, porém, se uma delas reside em uma área onde o custo de vida é significativamente mais alto do que a outra, essa pessoa pode ter mais dificuldade em atender às suas necessidades básicas, afetando assim suas capacidades. (SEN, 2000)

Por conta disso, diversas metodologias de mensuração de pobreza multidimensional foram desenvolvidas com o objetivo de introduzir e medir o peso e a influência de outras dimensões na pobreza. Essas metodologias reconhecem que a

pobreza não é uma questão de renda apenas, mas sim de privação de capacidades essenciais, e buscam avaliar e quantificar essa privação em todas as suas dimensões.

Nas próximas seções, apresentam-se algumas metodologias específicas de mensuração da pobreza multidimensional, explicando seus conceitos, cálculos e interpretações.

2.2.1.1 ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO

O índice de desenvolvimento humano (IDH) foi o primeiro índice formulado dentro de uma perspectiva multidimensional. Elaborado por Mahbub Ul Haq, em 1990, o índice surgiu no Programa das Nações Unidas (PNUD) e no Relatório de Desenvolvimento Humano (RDH).

O IDH é uma ferramenta que permite a comparação entre países de diferentes níveis de desenvolvimento socioeconômico, ressaltando uma perspectiva que considera indivíduos de todas as camadas sociais e, assim, expandindo o escopo de análises além de grupos específicos. Para a construção do índice, o IDH considera três dimensões principais: Saúde; Educação; e renda (estilo de vida).

A dimensão da saúde é mensurada através da expectativa de vida ao nascer. Está métrica evidencia a importância de avaliar a qualidade e a longevidade da vida humana, reforçando a necessidade de assegurar o acesso de todos a cuidados de saúde de qualidade e a ambientes que promovam a saúde.

No que tange à educação, o IDH utiliza uma abordagem dupla, constituída por indicadores pela média de anos de estudo e a quantidade de anos de estudo esperado. Esta combinação possibilita a avaliação tanto do desempenho geral dos sistemas educativos quanto do progresso educacional mais recente (PNUD, 2020).

Por fim, dimensão da renda, ou padrões de vida, é quantificada por meio do Produto Interno Bruto (PIB) per capita, ajustado pela paridade do poder de compra (PPP). Este indicador reflete o poder aquisitivo dos indivíduos de um país, proporcionando uma análise comparativa entre as nações.

De acordo com o PNUD (2010, p.3), o IDH simboliza uma reorientação fundamental do pensamento econômico, adotando uma concepção de desenvolvimento que vai além do mero rendimento dos indivíduos. Contudo, o próprio PNUD (2010, p.13) reconhece que o índice simplifica e abrange apenas uma fração do que realmente envolve o desenvolvimento humano.

Desde a sua criação, o IDH tem sido objeto de críticas devido a suas limitações. Barros, Carvalho e Franco (2003) apontam três deficiências particularmente relevantes do IDH: a seleção arbitrária dos indicadores e pesos utilizados; a restrição da estimativa do índice apenas para áreas geográficas específicas; e, por último, a complexidade associada à sua agregação.

Em relação à primeira deficiência, Barros, Carvalho e Franco (2003) argumentam que as escolhas feitas na seleção de indicadores para o IDH não apresentam uma clara racionalidade. Segundo eles, a seleção apropriada de indicadores deveria estar alinhada com as preferências sociais, uma tarefa complexa e subjetiva. Apesar de reconhecerem que as escolhas implícitas na criação do IDH não garantem necessariamente essa conformidade, os autores sugerem que a rápida disseminação e aceitação deste índice poderia ser interpretada como uma evidência de que tais escolhas, na prática, não contradizem as preferências sociais predominantes.

A segunda limitação do IDH, conforme indicado pelos autores, diz respeito à desagregação do índice, ou seja, à unidade mínima de análise. O IDH é geralmente calculado para países inteiros, o que pode mascarar diferenças significativas dentro das nações.

O IDH devido a forma como agrega as informações, tem na unidade geográfica sua unidade básica de análise. Portanto, podemos calcular o IDH de um país, de uma cidade ou até mesmo de um bairro [...], mas não podemos calcular o IDH de uma família ou dos negros ou das mulheres (BARROS; CARVALHO; FRANCO, 2003, P.6)

A terceira limitação significativa do IDH, conforme identificado por Barros, Carvalho e Franco (2003), é a dificuldade de agregação, também conhecida como a falta de aditividade. Essa limitação surge de dois fatores principais: os diferentes indicadores utilizados na composição do IDH possuem bases populacionais distintas e a maneira como o índice é calculado não é linear, o que dificulta a sua decomposição.

O IDH, que é calculado como a média geométrica dos índices normalizados das três dimensões (saúde, educação e renda), implica que uma mudança em um componente não tem o mesmo impacto no IDH em todos os níveis do índice. Essa falta de aditividade significa que é difícil decompor o IDH para entender exatamente

como cada parte contribui para a mudança geral no índice. Isso, por sua vez, pode dificultar a identificação de áreas específicas para intervenção política.

Essas críticas destacam a necessidade de cautela ao utilizar o IDH como único indicador de progresso, e reforçam a importância de considerar outras medidas e análises para uma avaliação mais completa do desenvolvimento humano.

2.2.1.2 ÍNDICE DE POBREZA MULTIDIMENSIONAL

A mensuração da pobreza é uma tarefa complexa que envolve a definição de linhas de pobreza e a identificação dos pobres na população. A abordagem unidimensional baseada na renda ou no consumo é comum, mas dá margem a controvérsias devido à dificuldade em definir linhas precisas. Um exemplo disso seria a dificuldade de defender uma que uma pessoa com uma renda de US\$ 5,51 por dia não seria considerada pobre, uma vez que a linha de pobreza é de US\$ 5,50 por dia.

A pobreza é indiscutivelmente um fenômeno multidimensional, o que torna ainda mais complexa a construção de um índice de pobreza a partir das informações sobre os pobres. A proporção de pobres na população é uma medida simples, mas a identificação de quem são os pobres em uma população multidimensional requer a definição de critérios de corte para cada dimensão e a decisão sobre como agregar diferentes atributos.

Uma das metodologias de mensuração multidimensionais mais comuns é o índice de pobreza multidimensional (IPM), que foi baseada na metodologia AF, nomeada a partir das iniciais dos autores Alkire e Foster. Tal metodologia, para mensurar a pobreza, é dividida em duas etapas: i) a fase de Identificação; ii) e a de Agregação. Na Identificação, os indicadores utilizados na construção da medida multidimensional são definidos e os dados correspondentes a cada indicador devem ser coletados para cada indivíduo da população. Com base na distribuição conjunta das privações, é estabelecido um nível mínimo de realização para cada dimensão (*deprivation cut-off*). Em seguida, é possível identificar quais indivíduos são pobres e quais não são. Na agregação, as informações sobre os pobres são reunidas em um índice de pobreza. (ALKIRE e FOSTER, 2011).

Quando uma análise multidimensional se baseia em uma medida sintética, é necessário estabelecer pesos para cada dimensão, para representar a sua importância na composição do índice de pobreza. No método AF, além das linhas de

corte de privações, é definida uma segunda linha, a fim de identificar cada indivíduo como multidimensionalmente pobre ou não. Este critério adicional, denominado linha de corte de pobreza k (*poverty cut-off*), corresponde à pontuação mínima que um indivíduo deve apresentar para ser considerado multidimensionalmente pobre. Uma vez que a pontuação máxima é igual a um, $0 < k \leq 1$, pode-se também ser expresso na forma percentual (um indivíduo pode ser privado em até 100% das dimensões). Em função das duas linhas usadas para a identificação dos pobres (privação em cada dimensão e pobreza), diz-se que o método AF adota uma abordagem de duplo corte (*dual cut-off*) na construção do índice de pobreza multidimensional. (ALKIRE e FOSTER, 2011).

Para identificar a pobreza multidimensional em um indivíduo, é necessário avaliar e ponderar vários indicadores. Existem duas abordagens extremas: o critério de união, no qual um indivíduo é identificado como multidimensionalmente pobre se sofre privações em pelo menos um indicador, e o critério de intersecção, que requer que um indivíduo seja privado em todos os atributos para ser considerado pobre. Ambas têm suas limitações quando se trata de políticas públicas, então uma abordagem intermediária como o IPM, que define 33,33% como ponto de corte, é frequentemente utilizada.

De acordo com Alkire e Foster, após identificar os indivíduos em situação de pobreza multidimensional, a próxima etapa é agregar essas informações. O principal indicador de medida é o M_0 , denominada incidência de pobreza ajustada (*Adjusted Headcount Ratio*), é dada pelo produto de dois índices parciais: a incidência de pobreza multidimensional H (*headcount ratio*) e a intensidade da média de pobreza A (*average deprivation score among the poor*):

$$M_0 = H \times A$$

A incidência de pobreza indica quantas pessoas são multidimensionalmente pobres. A intensidade mostra quantas privações essas pessoas sofrem simultaneamente. A medida M_0 , ou IPM, pode ser vista como a incidência de pobreza ajustada pela sua intensidade ou como a proporção de privações sofridas pelas pessoas multidimensionalmente pobres em relação ao total de privações da sociedade.

Devido à natureza multidimensional da metodologia AF, existe a possibilidade de confusão com o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), que agrega conquistas em saúde, educação e padrão de vida (PIB per capita). Na realidade, as duas medidas são muito diferentes. A metodologia AF mensura a pobreza: ela identifica quem é pobre e ignora os dados dos não-pobres. Em contraste, o IDH é um índice de bem-estar baseado em três distribuições marginais que combina as conquistas dimensionais agregadas de todas as pessoas (não apenas dos pobres) em uma pontuação geral. Embora o IDH possa ter limitações em termos de dados, dimensões e metodologia, ele ajudou a evidenciar as conquistas das pessoas em áreas não monetárias e possibilitou a concepção de outras categorias de medidas multidimensionais (como medidas de pobreza). (ALKIRE e FOSTER, 2011)

A abordagem AF, contudo, apresenta como vantagens em relação ao IDH a possibilidade de avaliar a distribuição conjunta das privações, permitindo analisar em que medida as privações se encontram mais concentradas em alguns indivíduos ou em alguma dimensão, o que é fundamental para a elaboração de políticas públicas. Além disso, o IPM leva em conta indicadores não monetários, como a nutrição e o acesso à educação e à saúde. Isso significa que o IPM oferece uma avaliação mais completa das condições de bem-estar da população, fornecendo informações mais precisas sobre o nível e a distribuição da pobreza no país. (ALKIRE e FOSTER, 2011)

Apesar disso, segundo Alkire e Santos (2010), o IPM apresenta algumas limitações, como a falta de dados para a construção de indicadores que reflitam todas as dimensões multidimensionais da pobreza, a falta de especificidade em relação às privações experimentadas pelos indivíduos e a escolha arbitrária dos indicadores e pesos utilizados na construção do índice. Além disso, é importante considerar que a pobreza não se resume apenas à falta de acesso a serviços básicos ou bens materiais, mas também inclui a exclusão social, a desigualdade de gênero, a falta de acesso aos direitos políticos e a vulnerabilidade a choques econômicos, entre outros aspectos (SEN, 1999). Portanto, é necessário o uso de outras abordagens complementares ao IPM para garantir uma medição abrangente da pobreza e uma compreensão mais completa das múltiplas dimensões que a compõem.

3 RESULTADOS

Utilizando os dados disponibilizados pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e pelo Núcleo de Inteligência Social (NIS), foi desenvolvido um comparativo entre o índice multidimensional de pobreza monetária e os índices multidimensionais Índice de desenvolvimento Humano (IDHM) e índice de pobreza multidimensional (IPM). O comparativo tem como objetivo entender os índices, bem como detectar discrepâncias entre os resultados unidimensionais e multidimensionais, permitindo analisar de forma mais aprofundada, dentro dos indicadores multidimensionais, a origem das discrepâncias que melhoram ou pioram a pobreza perante os índices. Todos os índices foram levantados a nível federativo e foram calculados com dados extraídos do Censo Demográfico de 2010, realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Na tabela a seguir, apresentamos os valores referentes aos três índices citados:

TABELA 1 - PORCENTAGEM DE POBRES, IDHM E IPM (2010)

Estado	% de pobres	IDHM	IPM
Acre	29,46	0,663	2,58
Alagoas	34,29	0,631	0,85
Amapá	24,07	0,708	1,67
Amazonas	30,78	0,674	2,36
Bahia	28,72	0,66	0,85
Ceará	30,32	0,682	0,81
Distrito Federal	4,93	0,824	0,09
Espírito Santo	9,53	0,74	0,65
Goiás	7,59	0,735	0,45
Maranhão	39,53	0,639	1,95
Mato Grosso	10,52	0,725	0,99
Mato Grosso do Sul	9,92	0,729	0,61
Minas Gerais	10,97	0,731	0,51
Pará	32,33	0,646	3,29
Paraíba	28,93	0,658	0,9
Paraná	6,46	0,749	0,6
Pernambuco	27,17	0,673	0,7
Piauí	34,11	0,646	1,12
Rio de Janeiro	7,23	0,761	0,14
Rio Grande do Norte	23,79	0,684	0,54
Rio Grande do Sul	6,37	0,746	0,45
Rondônia	14,8	0,69	2,69
Roraima	26,65	0,707	1,41
Santa Catarina	3,65	0,774	0,54
São Paulo	4,66	0,783	0,09
Sergipe	27,89	0,665	0,84
Tocantins	22,15	0,699	0,87

FONTE: IPEA e NIS baseados em dados do Censo 2010, elaboração própria.

A análise desses dados retrata de maneira clara a discrepância socioeconômica entre as diferentes regiões do Brasil. Ao observarmos as estatísticas referentes à pobreza no ano de 2010, constatamos que, embora a incidência de pobreza tenha sido notavelmente alta em todo o país, as regiões Norte e Nordeste apresentaram percentuais significativamente mais elevados. Em contraste, os estados da região Sul registraram uma média de apenas 5,49%, em comparação com uma média de 27,57% no Norte.

Esse padrão é semelhante ao observado na análise do IDHM, com as regiões Sul e Sudeste apresentando desempenho superior em comparação com o Norte e Nordeste. Enquanto o Distrito Federal alcançou a classificação mais alta, com um IDHM de 0,824, sendo o único estado a ser categorizado como "muito alto" (acima de 0,799), Alagoas registrou o índice mais baixo, com 0,631, considerado "médio".

O IPM, por sua vez, mostra algumas discrepâncias frente aos demais índices, uma vez que apresenta melhores resultados no Nordeste, porém, ainda mantendo um mau desempenho no Norte. Esse resultado se dá pelos indicadores que são levados em consideração no cálculo, que são mais complexos e menos atrelados à renda do que a linha de pobreza e o IDHM.

Ao posicionarmos os índices em classificações hierárquicas, torna-se notável também a discrepância entre as médias unidimensionais e multidimensionais.

Com o propósito de melhorar a visualização e a comparação de dados, foi criada a seguinte tabela comparativa. Ela ilustra claramente o ranking destes três índices, proporcionando uma perspectiva clara de suas discrepâncias e semelhanças. Os estados que apresentaram um mesmo IPM foram classificados na mesma posição no ranking.

TABELA 2 - RANKING DOS ÍNDICES, ORDENADO COM BASE NO RANKING DA LINHA DA POBREZA (2010)

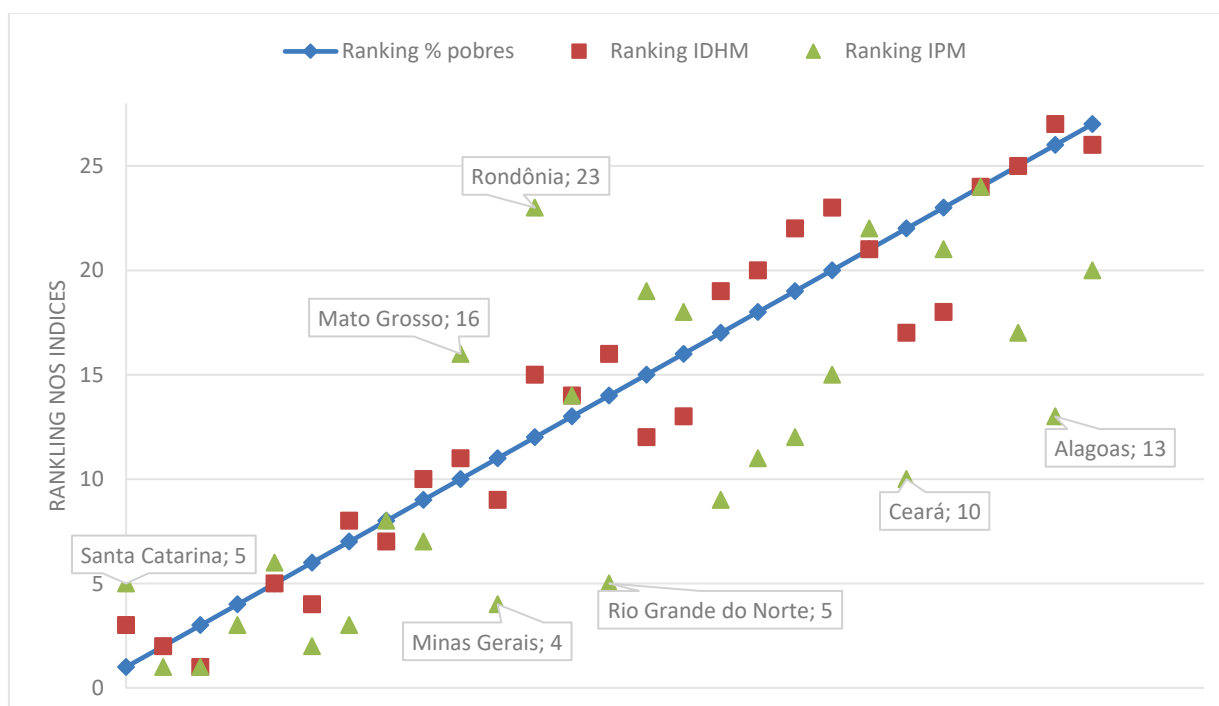
Territorialidades	Linha da pobreza (% de pobres)		IDHM		IPM	
	Índice	Ranking	Índice	Ranking IDHM	Índice	Ranking IPM
Santa Catarina	3,65	1	0,774	3	0,54	5
São Paulo	4,66	2	0,783	2	0,09	1
Distrito Federal	4,93	3	0,824	1	0,09	1
Rio Grande do Sul	6,37	4	0,746	6	0,45	3
Paraná	6,46	5	0,749	5	0,60	6
Rio de Janeiro	7,23	6	0,761	4	0,14	2
Goiás	7,59	7	0,735	8	0,45	3
Espírito Santo	9,53	8	0,740	7	0,65	8
Mato Grosso do Sul	9,92	9	0,729	10	0,61	7
Mato Grosso	10,52	10	0,725	11	0,99	16
Minas Gerais	10,97	11	0,731	9	0,51	4
Rondônia	14,80	12	0,690	15	2,69	23
Tocantins	22,15	13	0,699	14	0,87	14
Rio Grande do Norte	23,79	14	0,684	16	0,54	5
Amapá	24,07	15	0,708	12	1,67	19
Roraima	26,65	16	0,707	13	1,41	18
Pernambuco	27,17	17	0,673	19	0,70	9

	Linha da pobreza (% de pobres)		IDHM		IPM	
Sergipe	27,89	18	0,665	20	0,84	11
Bahia	28,72	19	0,660	22	0,85	12
Paraíba	28,93	20	0,658	23	0,90	15
Acre	29,46	21	0,663	21	2,58	22
Ceará	30,32	22	0,682	17	0,81	10
Amazonas	30,78	23	0,674	18	2,36	21
Pará	32,33	24	0,646	24	3,29	24
Piauí	34,11	25	0,646	25	1,12	17
Alagoas	34,29	26	0,631	27	0,85	13
Maranhão	39,53	27	0,639	26	1,95	20

FONTE: elaboração própria.

Colocando os dados da tabela acima em um gráfico de dispersão, é possível notar visualmente um comportamento similar entre a linha de pobreza e o IDHM.

GRÁFICO 4 – GRÁFICO DE DISPERSÃO DOS ÍNDICES EM RELAÇÃO A LINHA DE POBREZA
(2010)



FONTE: Dados do IPEA e NIS, elaboração própria.

Ao analisar de forma abrangente e considerar as discrepâncias existentes entre os variados índices socioeconômicos, torna-se evidente que o IDHM tende a variar menos em relação à linha de pobreza.

Um dos fatores cruciais que explicam a aproximação do IDHM à linha de pobreza reside na metodologia de sua composição. O índice engloba, em sua estrutura de cálculo, uma medida de padrão de vida, especificamente o Produto Interno Bruto (PIB) per capita, que é intrinsecamente vinculado à renda da população. Essa relação direta com a renda propicia um alinhamento mais evidente do IDHM com a linha de pobreza.

Por outro lado, o IPM segue uma abordagem distinta, trazendo uma perspectiva mais abrangente que atribui uma menor importância a renda, contemplando outras dimensões socioeconômicas, como saúde, acesso a serviços básicos, infraestrutura, acesso a oportunidades, dentro outros.

Quando investigado mais a fundo os pesos atribuídos a cada dimensão do IPM, é possível compreender melhor as razões dessas disparidades. De acordo com NIS, de onde os dados do IPM foram extraídos, as dimensões e pesos utilizadas para calcular o índice foram:

TABELA 3 - INDICADORES UTILIZADOS NO CÁLCULO DO IPM

Dimensão	Indicador	Quem é privado?	Peso (%)
Educação	Frequência Escolar	Domicílio com pelo menos uma pessoa com idade entre 6 e 17 anos que não frequenta a escola	8,33
	Distorção Idade-série	Domicílio com pelo menos uma pessoa com idade entre 8 e 17 anos com 2 ou mais anos de idade acima do recomendado para a série/ano que está cursando	8,33
	Escolaridade	Domicílio no qual nenhum morador com 18 anos ou mais tenha completado o ensino fundamental	8,33
Saúde	Mortalidade infantil	Domicílio em que ao menos uma criança de até 5 anos de idade tenha falecido no ano de referência	25
Trabalho	Trabalho infantil	Domicílio em que pelo menos uma criança de 10 a 14 anos estava trabalhando na semana de referência	8,33
	Desocupação	Domicílio com pelo menos uma pessoa de 18 anos ou mais que estava desocupada no mês de referência	8,33
	Trabalho informal	Domicílio com pelo menos uma pessoa de 18 anos ou mais ocupado em posição informal	8,33

Dimensão	Indicador	Quem é privado?	Peso (%)
Padrão de vida	Material do domicílio	Domicílio onde não foi utilizado material de alvenaria para sua construção das paredes externas	4,17
	Água	Domicílio onde não há abastecimento de água via rede geral de distribuição	4,17
	Saneamento	Domicílio em que o esgoto do banheiro ou sanitário não é lançado em rede geral	4,17
	Lixo	Domicílio cujo lixo não é coletado por serviços de limpeza	4,17
	Densidade Morador/Dormitório	Domicílio com mais de 2 moradores por dormitório	4,17
	Consumo	Domicílio sem máquinas de lavar roupas	4,17

FONTE: NIS (2020).

Ao avaliar os vários indicadores, compreendemos com maior facilidade as divergências entre os resultados do IPM, a linha de pobreza e o IDHM. Isso ocorre, como citado anteriormente, porque o IPM leva em consideração dimensões socioeconômicas que foram negligenciadas em outros indicadores.

Para exemplificar esta situação, escolhemos os estados de Santa Catarina, Mato Grosso, Minas Gerais, Rondônia, Rio Grande do Norte, Ceará e Alagoas. Estes estados demonstraram consideráveis variações de posição nos rankings relativos à linha de pobreza, ao Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) e ao IPM.

A seguir, apresentamos uma comparação dos resultados alcançados por esses estados nos três índices selecionados:

TABELA 4 - DISCREPÂNCIAS ENTRE INDICADORES

Territorialidades	Linha da pobreza (% de pobres)		IDHM		IPM	
	Índice	Ranking	Índice	Ranking	Índice	Ranking
Santa Catarina	3,65	1	0,774	3	0,54	5
Mato Grosso	10,52	10	0,725	11	0,99	16
Minas Gerais	10,97	11	0,731	9	0,51	4
Rondônia	14,8	12	0,69	15	2,69	23
Rio Grande do Norte	23,79	14	0,684	16	0,54	5
Ceará	30,32	22	0,682	17	0,81	10
Alagoas	34,29	26	0,631	27	0,85	13

FONTE: Elaboração própria

Tomemos, por exemplo, o caso do estado do Mato Grosso. No índice de pobreza unidimensional, este estado foi classificado na décima posição, com 10,52% de sua população sendo considerada pobre do ponto de vista financeiro. O estado também alcançou a décima primeira posição no ranking do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), apresentando um IDHM de 0,725, classificado como "Alto". No entanto, quando observamos o ranqueamento do IPM, o Mato Grosso é o décimo sexto colocado, obtendo um valor de 0,99.

Todas essas discrepâncias estão profundamente conectadas com as dimensões abordadas pelo IPM e ignoradas pelos demais. Buscando compreender melhor a origem dessas diferenças, a tabela a seguir foi construída:

TABELA 5 – DIMENSÕES DO IPM

		Santa Catarina	Mato Grosso	Minas Gerais	Rondônia	Rio Grande do Norte	Ceará	Alagoas
Trabalho	Taxa de atividade - 10 a 14 anos de idade 2010 (%)	8,69	8,99	7,01	11,97	5,7	7,86	9,02
	Taxa de desocupação - 18 anos ou mais de idade 2010 (%)	3,4	5,75	6,33	5,19	9,69	7,56	10,53
	% de ocupados de 18 anos ou mais de idade que são empregados sem carteira 2010	10,6	20,45	19,53	18,33	24,27	29,76	25,1
Padrão de vida	% da população que vive em domicílios com banheiro e água encanada 2010	97	90,37	94,91	79,62	85,06	76,28	75,64
	% de pessoas em domicílios urbanos com coleta de lixo 2010	99,31	97,11	97,85	94,64	97,51	93,56	96,16
	% da população que vive em domicílios com densidade superior a 2 pessoas por dormitório 2010	13,15	26,58	18,91	27,15	29,67	34,13	35,04

		Santa Catarina	Mato Grosso	Minas Gerais	Rondônia	Rio Grande do Norte	Ceará	Alagoas
	% de pessoas em domicílios sem energia elétrica 2010	0,19	1,99	0,65	2,74	0,64	0,92	1,02
	% de pessoas em domicílios com paredes que não sejam de alvenaria ou madeira aparelhada 2010	1,63	3,74	0,97	3,9	2,29	4,62	5,19
	% de pessoas em domicílios com abastecimento de água e esgotamento sanitário inadequados 2010	0,78	5,16	1,84	12,43	9,4	10,99	13,07
Saúde	Mortalidade infantil 2010 (a cada 1.000 nascidos)	11,54	16,8	15,08	18,02	19,7	19,29	28,4
Educação	% de 18 anos ou mais de idade com ensino médio completo 2010	40,41	35,59	35,04	31,53	33,75	32,05	26,34
	% de 6 a 17 anos de idade na escola 2010	93	92,34	93,78	91,81	93,25	92,72	91,65
	% de 6 a 17 anos no ensino básico com 2 anos ou mais de atraso idade-série 2010	12,66	17,35	17,51	20,79	23,11	18,54	27,34

FONTE: Censo IBGE 2010, elaboração própria.

A observação mais detalhada de alguns indicadores nos permite entender melhor a origem da pobreza multidimensional em alguns estados. Em 2010, por exemplo, no Mato Grosso, 8,99% dos indivíduos entre 10 e 14 anos trabalhavam, enquanto 7,66% dos indivíduos entre 6 e 17 anos não frequentavam a escola. Esses dados revelam questões multidimensionais de pobreza, como trabalho infantil e falta de acesso à educação, efeitos socioeconômicos geralmente também atrelados à pobreza.

O estado do Rio Grande do Norte, por outro lado, apresentou bons dados referentes à infraestrutura e cobertura de serviços públicos, com 97,51% da população em zonas urbanas possuindo acesso a serviços de coleta de lixo e apenas 0,64% da população não possuindo acesso à energia elétrica. Com isso, o estado obteve um desempenho similar ao de Santa Catarina, com um IPM de 0,54.

Na direção oposta, o estado de Rondônia apresentou resultados piores do que nos outros índices. No estado, as dimensões de escolaridade, trabalho informal e padrão de vida como um todo influenciaram negativamente o índice, mostrando as deficiências regionais em relação a infraestrutura, acesso a serviços básicos e na geração de oportunidades.

3.1 IMPLICAÇÕES DOS ÍNDICES NA FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Os dados apresentados reiteram que a pobreza não é uniforme em todo o país, mas é, ao contrário, profundamente influenciada por fatores regionais e estruturais.

A formulação de políticas públicas orientadas para o combate à pobreza é um processo intrincado que exige a consideração de múltiplos fatores. Nesse contexto, os indicadores de pobreza, quer sejam unidimensionais ou multidimensionais, proporcionam perspectivas valiosas. Contudo, cada tipo de indicador possui suas próprias vantagens e limitações.

Os indicadores unidimensionais, exemplificados pela linha da pobreza, proporcionam uma medida de pobreza direta e simplificada. A facilidade de cálculo e compreensão destes indicadores os tornam úteis para rápidas comparações entre diferentes grupos ou regiões. Tal característica pode auxiliar os formuladores de políticas a identificar áreas de maior incidência de pobreza e direcionar recursos de forma eficiente.

No entanto, a simplicidade dos indicadores unidimensionais também representa sua maior limitação. Estes indicadores concentram-se quase exclusivamente em renda ou consumo, negligenciando outras dimensões da pobreza. Consequentemente, podem apresentar uma visão parcial da pobreza e podem não capturar todas as formas de privação experimentadas pelos indivíduos. Uma família pode, por exemplo, estar acima da linha da pobreza em termos de renda, mas ainda assim sofrer de falta de acesso à saúde, educação ou oportunidades de trabalho. Esta

condição pode resultar em políticas públicas excessivamente focadas em aumentar a renda, sem considerar outras formas de privação.

Em contrapartida, os indicadores multidimensionais visam capturar a complexidade da pobreza, levando em consideração várias dimensões simultaneamente. Esta abordagem pode proporcionar uma visão mais completa da pobreza e auxiliar na identificação de uma gama mais ampla de privações. Esta característica pode, por sua vez, informar a formulação de políticas públicas mais holísticas e eficazes.

Contudo, os indicadores multidimensionais também apresentam limitações. Estes são mais complexos de calcular e entender e podem ser mais difíceis de comparar entre diferentes grupos ou regiões. Ademais, podem ser influenciados por uma grande variedade de fatores e podem não ser tão sensíveis a mudanças de curto prazo.

Assim, para combater efetivamente a pobreza, é fundamental que as políticas públicas sejam adaptadas às necessidades específicas de cada região. Programas que se concentram apenas na elevação da renda podem não ser suficientes para lidar com as múltiplas dimensões da pobreza. Em vez disso, uma abordagem mais abrangente, que inclua intervenções direcionadas à educação, saúde, trabalho, entre outros, pode ter um impacto mais significativo na melhoria das condições de vida da população de determinada região, caso essa seja sua maior privação.

Para ilustrar isso, podemos analisar algumas políticas públicas de combate à pobreza implementadas no Brasil que abordam mais de uma dimensão da pobreza. Um exemplo é o Programa Bolsa Família, que não apenas fornece apoio financeiro para famílias em situação de pobreza, mas também exige que as crianças das famílias beneficiadas frequentem a escola e cumpram os requisitos de saúde, como vacinação e check-ups regulares. Dessa forma, o programa atua tanto na dimensão de renda quanto nas dimensões de educação e saúde, buscando proporcionar uma melhoria mais ampla nas condições de vida das famílias beneficiadas.

Esse exemplo ilustra como políticas públicas eficazes para combater a pobreza precisam considerar suas múltiplas dimensões. Embora seja importante fornecer apoio financeiro para as famílias em situação de pobreza, também é crucial abordar outras formas de privação, como falta de acesso à educação, saúde e oportunidades de trabalho. Para isso, é necessário um entendimento abrangente da pobreza, que pode ser fornecido por indicadores multidimensionais. Em última análise, a

combinação de diferentes tipos de indicadores e uma abordagem holística para a formulação de políticas públicas pode ser a chave para um combate eficaz à pobreza.

Todos os indicadores aqui abordados ilustram como o desenvolvimento humano e a incidência de pobreza no Brasil estão profundamente entrelaçados, revelando uma disparidade regional significativa. As regiões mais ao sul, comumente associadas a uma infraestrutura mais robusta e maior industrialização, apresentam índices de desenvolvimento humano superiores e taxas de pobreza inferiores em comparação com as regiões Norte e Nordeste.

A persistência dessas desigualdades regionais indica a necessidade de uma abordagem mais orientada e estratégica para o desenvolvimento, que possa atender às necessidades específicas de cada região.

O estudo presente indica que a linha da pobreza, definida estritamente em termos financeiros, nem sempre capta a totalidade da experiência da pobreza. Mesmo em estados onde uma proporção significativa da população está acima da linha de pobreza monetária, ainda pode haver pobreza em um sentido multidimensional.

Privar as pessoas de certos direitos e oportunidades, como o acesso à educação, a saúde de qualidade, a participação política e a igualdade de gênero, impacta diretamente sua chance de viver uma vida plena e satisfatória.

Uma compreensão multidimensional da pobreza é essencial para a criação de uma sociedade mais equitativa e inclusiva. Promover o desenvolvimento humano significa garantir que todos os cidadãos tenham a oportunidade de realizar plenamente seu potencial. Isso vai além de apenas garantir a segurança financeira, envolvendo também a remoção de barreiras que impedem os indivíduos de acessar plenamente suas capacidades.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pobreza é um problema complexo e multifacetado que afeta milhões de pessoas em todo o mundo. A erradicação da pobreza tem sido uma das principais preocupações das políticas públicas em muitos países, incluindo o Brasil. No entanto, a maneira como as políticas são concebidas e implementadas nem sempre está alinhada à realidade complexa da pobreza.

A adoção de índices unidimensionais, geralmente ligado a alívios financeiros, para nortear tais políticas pode mascarar outras dimensões da pobreza, resultando em estratégias que não abordam de maneira integral o fenômeno. Este enfoque não contribui de forma ativa para o desenvolvimento de aspectos cruciais ligados à pobreza, tais como saúde, trabalho, educação e estilo de vida, que também carregam um peso em sua concepção. Um exemplo deste desafio pode ser observado na região do Norte do Brasil, onde existe uma clara carência de infraestrutura básica, acesso limitado aos serviços públicos e na educação, em relação ao resto do país. Este déficit contribui para perpetuar a imobilidade social, criando um ambiente que favorece a manutenção estrutural da pobreza na região.

Diante desta realidade, é fundamental que a formulação de políticas públicas incorpore tanto índices unidimensionais quanto multidimensionais. Este enfoque integrado é crucial para identificar corretamente os indivíduos em situação de vulnerabilidade e as múltiplas dimensões que devem ser abordadas pelas políticas de combate à pobreza.

Embora as políticas baseadas em índices unidimensionais possam gerar resultados no curto prazo, elas não são suficientes para promover a progressão social por meio do desenvolvimento local. Portanto, as medidas multidimensionais devem ser priorizadas para mitigar a pobreza no longo prazo, focando na promoção do desenvolvimento econômico local.

Para implementar efetivamente uma abordagem mista (unidimensional e multidimensional), é importante que os governos, instituições e organizações não-governamentais considerem uma série de fatores. Primeiramente, é crucial a coleta e análise de dados precisos e atualizados. A identificação dos grupos mais vulneráveis e a compreensão das disparidades regionais são fundamentais para a formulação de políticas que atendam às necessidades específicas de cada grupo e região.

Além disso, é fundamental estabelecer mecanismos de responsabilidade e transparência para garantir a utilização eficaz e eficiente dos recursos destinados à mitigação da pobreza. A participação ativa das comunidades afetadas na formulação e implementação de políticas é também crucial, garantindo que as políticas sejam apropriadas às necessidades específicas dessas comunidades.

Por fim, é vital que as políticas de combate à pobreza estejam alinhadas com outras políticas públicas, como aquelas voltadas para a educação, saúde, e desenvolvimento econômico. Ao promover a integração e a coordenação entre diferentes setores, é possível criar uma abordagem holística e efetiva no curto e longo prazo para o combate à pobreza.

4.1 RECOMENDAÇÕES PARA TRABALHOS FUTUROS

Aprofundar a compreensão da pobreza e de suas múltiplas facetas é fundamental para o desenvolvimento de políticas públicas eficazes. Nesse contexto, alguns estudos futuros podem ser sugeridos.

Em primeiro lugar, seria relevante uma análise mais detalhada da interação entre as diferentes dimensões da pobreza e como elas afetam conjuntamente o bem-estar dos indivíduos e das comunidades. Esta análise permitiria uma melhor compreensão dos efeitos combinados de aspectos como falta de renda, baixa educação, acesso limitado a serviços de saúde, e outros fatores sobre a qualidade de vida das pessoas.

Em segundo lugar, seria relevante uma maior avaliação crítica das políticas públicas de combate à pobreza. É importante examinar suas limitações, bem como suas implicações socioeconômicas e políticas a longo prazo. Esta avaliação poderia proporcionar *insights* valiosos para aprimorar o desenho e a implementação das políticas públicas.

Por fim, a pandemia de COVID-19 trouxe uma série de novos desafios e agravou a situação de pobreza para muitas pessoas. Assim, seria útil uma análise dos impactos da pandemia sobre a pobreza no Brasil, bem como uma avaliação da eficácia das políticas públicas implementadas para mitigar esses impactos. Este estudo poderia ajudar a preparar o país para lidar melhor com crises futuras.

REFERÊNCIAS

ALKIRE, S.; FOSTER, J; Counting and Multidimensional Poverty Measurement.

Journal of Public Economics, vol. 95, p. 476-487. 2011.

BARROS, R. P. de. A estabilidade inaceitável: desigualdade e pobreza no Brasil. In: HENRIQUES, R. Desigualdade e pobreza no Brasil. Rio de Janeiro: IPEA, 2000. p. 22

BARROS, R.O.; CARVALHO, M.; FRANCO, S. Pobreza Multidimensional no Brasil. Rio de Janeiro: IPEA, 2006.

BARROS, R.O.; CARVALHO, M.; FRANCO, S. Pobreza Multidimensional no Brasil. Rio de Janeiro: IPEA, 2006.

CARNEIRO, Aparecida Sueli. A construção do outro como não-ser como fundamento do ser. 2005. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

COMIM, F; BAGOLIN, I. Aspectos qualitativos da pobreza no Rio Grande do Sul. Ensaio FEE, Porto Alegre, V. 23, n. especial, p. 467-90, 2002.

DELAMONICA, H. MEHROTRA, S-H. A capability centred approach to environmental Sustainability: Is productive employment the missing link between micro-and macro policies? International Poverty Centre, Brasilia, V.13, 2006.

DUCLOS, J-Y.; ARAAR, A. Poverty and Equity: Measurement, Policy and Estimation with DAD. Springer, 2006.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira. Rio de Janeiro, 2022.

INSTITUTO DO BANCO MUNDIAL. *Assessing The Impact Of The 2017 PPPs On The International Poverty Line And Global Poverty*. Washington, 2022. Disponível em:<<https://documents1.worldbank.org/curated/en/353811645450974574/pdf/Assessing-the-Impact-of-the-2017-PPPs-on-the-International-Poverty-Line-and-Global-Poverty.pdf>>, acesso em: 30 de dez. de 2022.

INSTITUTO DO BANCO MUNDIAL. Handbook on Poverty and Inequality, Disponível em: < <https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/5b6e7bce-c7a0-525f-a781-265de317b152/content>>, acesso em 06 de jun. de 2023.

INSTITUTO DO BANCO MUNDIAL. Introduction to Poverty Analysis. Washington: World Bank, 2005. Disponível em: <<https://documents1.worldbank.org/curated/en/775871468331250546/pdf/902880WP0Box380okPovertyAnalysisEng.pdf>>.

Acesso em: 9 de jun. 2023

LADERCHI, C.R., STEWART, F. Does It Matter That We Do Not Agree on the Definition of Poverty? A Comparison of Four Approaches. Oxford Development Studies, Vol. 31, p.243-274., 2003.

POBREZA, ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Centro Regional de Informação para a Europa Ocidental, Disponível em: <<https://unric.org/pt/eliminar-a-pobreza/>>, acesso em: 29 de dez. de 2022

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. Relatório de Desenvolvimento Humano. Nova York, 2010. Disponível em: <https://idis.org.br/wp-content/uploads/2014/05/PNUD_HDR_2010.pdf>. Acesso em? 9 de jun. 2023.

ROCHA, S. Alguns aspectos relativos à evolução 2003-2004 da pobreza e da indigência no Brasil. jan. 2006.

ROCHA, S. O Declínio Sustentado da Desigualdade de Renda no Brasil (1997-2009). Revista Economia. Brasília: Brasília, 2012, p.629-645.

SEN A, ANAND S. Concepts of Human Development and Poverty: A Multidimensional Perspective. In: Poverty and Human Development: Human Development Papers 1997. Nova York; 1997. p. 1-20.

SEN, A. Poverty: An Ordinal Approach to Measurement. Econometrica, New Haven, v. 44, n. 2, p. 219-231, Mar. 1976.

SEN, Amartya K. Desenvolvimento como Liberdade. São Paulo: Companhia das Letras. 2000

SEN, Amartya. Poverty: An Ordinal Approach to Measurement. 1976, p.219. (Econometrica, Volume 44)

SEN, Amartya; Anand, Sudhir. Concepts of human development and poverty: a multidimensional perspective. 1997. (United Nations Development Programme; 1997)

SEN, S.K. Desigualdade Reexaminada. Rio de Janeiro: Record, 2001.

UNDP (United Nations Development Programme). 1990. Human Development Report 1990: Concept and Measurement of Human Development. New York.

ZANDONAI, C. A pobreza na Região metropolitana de Porto Alegre. Orientador: COMIM, F, 2005. Dissertação (Mestrado) – Curso de Ciências Econômicas, UFRS. Disponível em: <<https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/6733/000534267.pdf>>. Acesso em: 9 de jun. 2023.