



# O ATUAL PROTAGONISMO DA MULTIDIMENSIONALIDADE DA POBREZA

*The Current Protagonism of the Multidimensionality of Poverty*

## **Angelo Henrique Lopes da Silva**

Auditor federal de Controle Externo. Graduado em Engenharia Mecânica no Instituto Tecnológico de Aeronáutica (ITA). Mestre e doutor em Economia pela Universidade de Brasília (UnB), realizado parcialmente na Universidade de Illinois nos EUA. Atualmente, está lotado na divisão de atuária e estatística da Secretaria de Controle Externo de Previdência, do Trabalho e da Assistência Social (SecexPrevidência) do TCU, onde tem trabalhado ultimamente com os temas de pobreza e desigualdade.

## **RESUMO**

A mensuração multidimensional da pobreza tem conquistado significativos avanços teóricos e experiências aplicadas na última década no mundo. Apesar desse fato, o Brasil tem se apresentado como um país atrasado nesta inovação metodológica e até resistido à sua aplicação sistemática. Sendo a pobreza o tema mais importante na área social internacionalmente, com efeitos que transbordam para a economia, medidas multidimensionais poderiam ser adotadas para o Brasil, país com índices ruins de pobreza ainda a serem superados. Diante da inércia governamental, o objetivo é apresentar oportunidades internas e externas para o Tribunal de Contas da União decorrentes de uma eventual construção de um índice de pobreza multidimensional próprio.

**PALAVRAS-CHAVE:** Pobreza. Multidimensional. Indicador.

## **ABSTRACT**

The multidimensional measurement of poverty has achieved significant theoretical advances and applied experiences in the last decade around the world. Despite this fact, Brazil has been a country behind in this new methodological innovation and even resisted its systematic application. As poverty is the most important issue in the social area internationally, with effects that spill over into the economy, multidimensional poverty measures could be adopted for Brazil, a country with poor poverty rates yet to be overcome. Faced with governmental inertia, this paper aims to present internal and external opportunities for the Federal Court of Accounts arising from an eventual construction of its own multidimensional poverty index.

**KEYWORDS:** Poverty. Multidimensional. Indicator.



## 1. INTRODUÇÃO

Não obstante de serem mazelas a afligir os brasileiros secularmente, a pobreza e a desigualdade social no Brasil apenas passaram a atrair atenção mais intensa das políticas públicas no fim do século passado. No entanto, ainda assim, a pobreza e a desigualdade geralmente têm sido encaradas apenas como problemas sociais sem conexão e sem se integrarem às questões econômicas no contexto das decisões governamentais. A situação se alterou com a pandemia, pois emergiram diversas fragilidades sociais decorrentes do mercado de trabalho e da geração de renda deficientes e, por conseguinte, todo um prejuízo para uma economia que depende da sobrevivência das camadas sociais mais desprotegidas.

Em consonância com uma posição predominante de que a pobreza é o maior problema a ser sanado nas sociedades modernas, busca-se explanar a importância das medidas multidimensionais nesse contexto e apresentar uma estratégia de atuação do controle externo vinculada a esse entendimento.

Este trabalho inicialmente registra a atual visão internacional sobre as questões de pobreza e desigualdade, baseada em argumentações teóricas de organismos internacionais. Em seguida, são apresentadas as possibilidades disponíveis de mensuração da pobreza pelo mundo, a demonstrar as vantagens e os avanços dos índices de multidimensionalidade. Voltando-se em direção ao Brasil, enumeram-se as experiências nacionais de índices de pobreza multidimensional, sejam acadêmicas, sejam governamentais, assim como as iniciativas legislativas relacionadas. Procede-se à apresentação da relevância atual do tema no âmbito do Tribunal de Contas da União (TCU), que representa uma oportunidade inovadora de atuação para a Corte. Por fim, são feitas considerações finais sobre uma eventual adoção de um índice de pobreza multidimensional.

## 2. A VISÃO INTERNACIONAL

Organismos internacionais, que há décadas tradicionalmente priorizavam o crescimento econômico apartado de questões sociais e ambientais, passaram a incorporar estas questões, de forma a enriquecer o debate sobre um crescimento planetário mais equilibrado. Não era mais possível somente defender crescer por crescer, desprezando a relação causal existente entre crescimento econômico, pobreza e desigualdade.

O Banco Mundial tem concentrado seus esforços na eliminação da pobreza extrema na população mundial, ao preconizar o aumento dos rendimentos dos quarenta por cento mais pobres, estratégia denominada de “prosperidade compartilhada” (BANCO MUNDIAL, 2020). Segue esta linha o relatório que a instituição confeccionou para o Brasil – Um Ajuste Justo –, sob encomenda do Governo Federal, que, apesar do objetivo central de análise dos gastos públicos, acabou por abordar a deficiente focalização de vários programas governamentais que atendiam mais os ricos do que os mais pobres (BANCO MUNDIAL, 2017).

Entretanto, não há exemplo mais emblemático do que a do Fundo Monetário Internacional (FMI), organização que representa o sistema financeiro internacional, vir envidando esforços

de compatibilizar a sua tradicional visão financista aos ditames sociais, no sentido de buscar uma direção de promover não só meramente um crescimento econômico, mas, também, inclusivo.

Porém, o FMI possui uma posição clara de maior apoio ao combate à pobreza do que à desigualdade. A renomada Curva de Kuznets, que apoiou o pensamento brasileiro durante o milagre econômico, teoriza que primeiro a desigualdade avança com as mudanças estruturais provocadas pela acumulação inicial de capital físico pelos mais ricos, para depois retroceder com a posterior acumulação de capital humano, à medida que uma nação cresce. Contudo, o Fundo Monetário Internacional não tem encontrado evidência prática de que a desigualdade nos países tem seguido padrão da Curva de Kuznets e que é falsa “a ideia de que o capitalismo se estabiliza em uma distribuição relativamente igualitária” (FMI, 2020).

Se o crescimento não leva necessariamente à redução da desigualdade, a relação inversa tão pouco é promissora. Segundo o FMI (2020), pelo modelo de Kaldor, a desigualdade promove o crescimento, ao concentrar a riqueza e aumentar a taxa de investimento nas economias. Por outro lado, a desigualdade provoca restrições de crédito por parte da boa parte da população e favorece comportamentos econômicos deletérios, como caça à renda (*rent-seeking*), captura regulatória e políticas redistributivas que aprofundam mais ainda o fosso social. Portanto, não só teoricamente, como no campo das evidências, o FMI aponta que impacto da desigualdade no crescimento econômico é ambíguo (Figura 1).

Figura 1 – relação entre crescimento econômico, pobreza e desigualdade



Fonte: Elaborado pelo autor, a partir do posicionamento do FMI (2020).

De modo contrário, para o FMI não há dúvidas de que a relação de causalidade entre crescimento e pobreza é bidirecional. Dado que a desigualdade não cede com o crescimento econômico, a redução da pobreza ocorre apenas com o crescimento econômico. Empiricamente, tem sido demonstrado que quanto maior a taxa de crescimento, maior tem sido a variação da renda entre os mais pobres (FMI, 2020).

Em sentido inverso, a pobreza também afeta o crescimento. Quando muitas pessoas possuem recursos humanos e físicos muito inferiores ao mínimo necessário para que possam



se desenvolver, o país enfrenta um problema clássico conhecido como armadilha de pobreza, que afeta grande parte de sua população, o que atrasa o seu crescimento.

Não surpreende que, desde os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), a Organização das Nações Unidas (ONU) tem priorizado mais as metas de redução da pobreza do que as de desigualdade. Uma evidência são os atuais Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) que, enquanto apoia simplesmente a redução da desigualdade no Objetivo de número dez, no ODS de número um preconiza fortemente a erradicação da pobreza, até 2030.

Sem a pretensão de analisar com profundidade a pertinência de tais conclusões por parte das instituições internacionais quanto a maior relevância de enfrentamento à pobreza perante a desigualdade, o que se pode afirmar é que hoje a pobreza é reconhecida amplamente como principal problema social no mundo e que é essa abordagem pela qual devem ser conduzidas preferencialmente as políticas governamentais de desenvolvimento humano. Não que o problema da desigualdade seja esquecido, sobretudo quando é exacerbada, mas que ele se torna uma preocupação secundária por se entender que, em certos níveis, ele não é só desejado como força motora do capitalismo, como também pode ser minorado em boa parte indiretamente por ações de combate à pobreza.

### **3. A MULTIDIMENSIONALIDADE DA POBREZA**

Se a pobreza passou a ser uma das principais preocupações na ordem mundial, emerge com a mesma força a necessidade de visualizá-la como um acontecimento social de natureza complexa. O caráter multidimensional da pobreza encontra unanimidade em todos os espaços de discussão, porém permanece controversa a forma de trabalhar essa multidimensionalidade.

Para muitos teóricos, essa é a corrente de pensamento mais forte ainda nos dias atuais, a pobreza vista como insuficiência de renda e os pobres seriam aquelas pessoas que possuem renda igual ou inferior a um valor determinado, chamado de linha de pobreza. Porém essa medida unidimensional monetária da pobreza encontra críticas:

Um problema dessa abordagem é que a renda é uma medida bastante imperfeita das condições de vida de uma pessoa (ou família), embora seja, nas economias de mercado, a melhor medida isolada dessas condições. Dado um certo nível de renda para uma família, as condições de saúde de seus membros, por exemplo, podem fazer com que ela esteja ou não em condição de pobreza (HOFFMANN, 2019, p. 263).

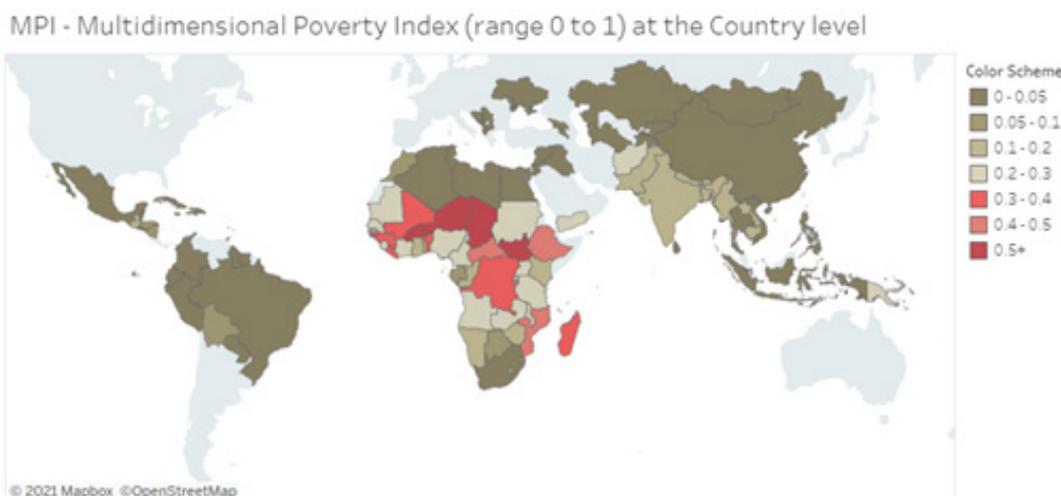
De fato, se um indicador simples, a exemplo do indicador de renda, fosse suficiente, não haveria necessidade de outros. No entanto, há várias evidências de que indicadores de renda são insuficientes para medir a pobreza. Os indicadores monetários não identificariam o mesmo grupo de pessoas pobres que os indicadores multidimensionais o fazem, havendo grandes diferenças entre os dois casos (ALKIRE et al., 2015, p. 9).

Além da motivação empírica, avanços na literatura nas últimas décadas têm sido incorporados gradualmente ao debate sobre a pobreza. O indiano Amartya Sen, agraciado pelo Nobel de Economia em 1998 por seus trabalhos sobre a temática, desenvolveu há 50 anos a sua teoria de bem-estar empregando conceitos de funcionalidades, capacidades e liberdades das pessoas com o objetivo de explicar a pobreza. A multiplicidade de funcionalidades e capacidades nesta abordagem remete diretamente para necessidade de mensuração multidimensional da pobreza (ALKIRE et al., p. 5).

Certamente, essa visão inspirou a meta dois do ODS um, que preconiza que, até 2030, os países devem reduzir ao menos a metade a proporção de pessoas que vivem na pobreza, em todas as suas dimensões, de acordo com as definições nacionais. Deve-se alertar que a pobreza mensurada tradicionalmente com uso de linhas monetárias, como a de US\$ 1,90 por dia adotada na meta um, não foi suprimida, mas complementada por outras dimensões de pobreza (ONU, 2021).

Uma iniciativa mais exitosa nesse sentido tem sido a proposta de um índice de pobreza multidimensional pela Universidade de Oxford e encampada pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), que permite comparabilidade da medida de pobreza multidimensional entre os países. Denominada de Global MPI (Multidimensional Poverty Index), tal índice tem captado pobreza em níveis nacionais e muitas vezes em subnacionais para mais de 100 países em desenvolvimento (OPHI, 2021a). A figura 2 mostra a cobertura de mensuração do referido índice no mundo.

Figura 2 – Índice de Pobreza Multidimensional Global no mundo

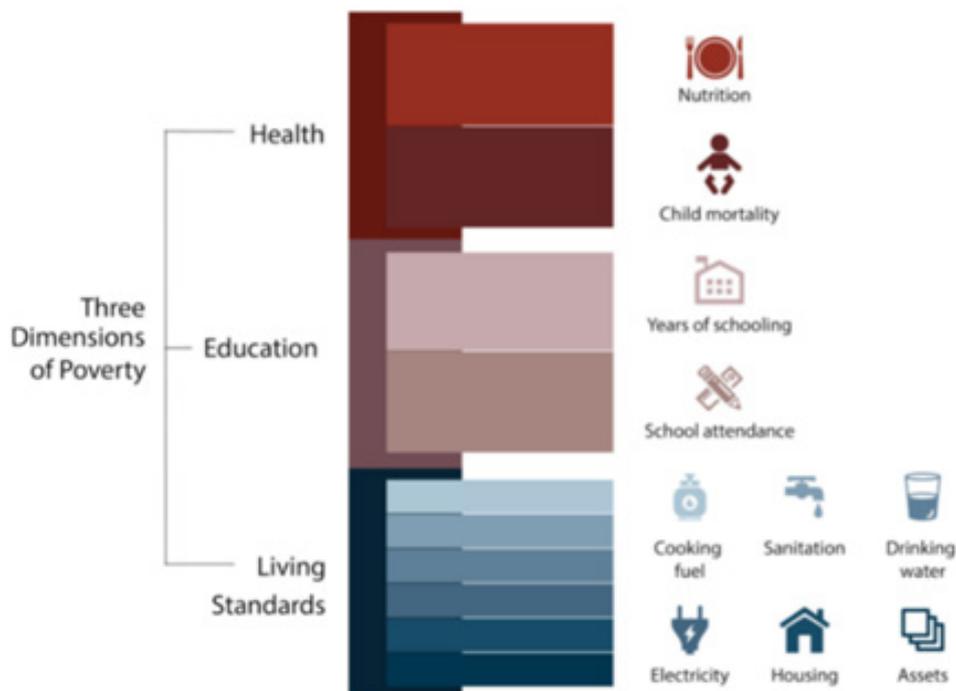


Fonte: Oxford Poverty & Human Development Initiative (Ophi).

O Global MPI possui dez indicadores distribuídos em três dimensões de pobreza (Figura 3): nutrição e mortalidade infantil, na dimensão de saúde; anos de escolaridade e frequência escolar, na dimensão de educação; acessos à eletricidade, à moradia, à água potável, ao saneamento, à combustível de cozinha e a ativos (como rádio, TV, celular, computador etc), na dimensão de condições de vida (OPHI, 2021b).



Figura 3 – Dimensões e indicadores do Global MPI



Fonte: Oxford Poverty & Human Development Initiative (Ophi).

A metodologia empregada no Global MPI, baseada no método Alkire-Foster (AF), possui a importante propriedade da compossibilidade, que permite análises por sub-regiões, por dimensões de privação e por abordagens do conceito de pobreza. Caso se deseje verificar as privações de pobreza enfrentadas em determinada região de um país, o índice pode ser desagregado em regiões, estados e municípios, neste último caso, somente se as estatísticas nacionais tenham capilaridade suficiente. Se o objetivo é examinar as contribuições setoriais para o enfrentamento da pobreza, o índice pode se desdobrar em indicadores de educação, de saúde ou de condições de vida. Também, a metodologia sofisticada as análises que podem ser obtidas ao considerar não só a incidência de pobreza – a tradicional medida, mais conhecida por taxa de pobreza, que mede a proporção de pobres na população – como também por captar a intensidade da pobreza, que mede o fosso de privações e o esforço econômico que deve ser feito para retirar a população desta situação. Por último, é possível contemplar leituras a partir dos cruzamentos dos recortes acima, por exemplo dispor-se da leitura específica de um indicador de saúde em um determinado estado do país de acordo com uma certa medida de pobreza.

Além do Global MPI, vários países pelo mundo têm adotado na última década índices de pobreza multidimensional (IPM), desenhados especificamente para as realidades encontradas em cada nação. A tabela 1 traz uma amostra de países usuários do IPM, com as respectivas datas de lançamento do índice e percentuais de pobreza multidimensionais obtidos, comparados com o Global MPI medidos localmente.



Tabela 1 – Índices de Pobreza Multidimensional nacionais.

País	Data de adoção de um IPM nacional	Dimensões	Global MPI 2020	Percentual de pobres pelo IPM
México	Dezembro/2009	Renda, defasagem escolar, privações a serviços de saúde, à seguridade social, à moradia de qualidade e à alimentação.	0,026	43,6% (2016)
Guatemala	Novembro/2019	Saúde, segurança alimentar e nutricional, educação, emprego decente, acesso a serviços e moradia	0,134	61,6% (2014)
Honduras	Agosto/2016	Saúde, educação, emprego e moradia	0,090	59,6% (2018)
El Salvador	Outubro/2015	Educação, moradia, emprego, saúde, segurança alimentar e meio ambiente	0,032	33,4% (2017)
Costa Rica	Outubro/2015	Educação, saúde, moradia, emprego, proteção social e equidade	-	16,6% (2019)
Panamá	2017	Educação, moradia, serviços básicos, acesso à internet, meio ambiente, saneamento, emprego e saúde	-	19% (2018)
República Dominicana	2017	Saúde, educação, cuidado infantil, emprego, moradia, meio ambiente, exclusão digital e relações sociais	0,015	35,6% (2017)
Colômbia	Agosto/2011	Educação, infância e juventude, trabalho, saúde, serviços públicos e moradia	0,020	19,6% (2018)
Equador	Fevereiro/2016	Educação, trabalho e seguridade social, saúde, água e alimentação, meio ambiente e moradia	0,018	34,6% (2017)
Chile	Janeiro/2015	Educação, saúde, trabalho e seguridade social, moradia, meio ambiente, redes e coesão social	-	20,7%
Ruanda	Dezembro/2018	Educação, moradia, serviços públicos e serviços sociais	0,259	29% (2016/17)
Angola	-	Saúde, educação, qualidade de vida e emprego	0,282	54% (2015/16)



País	Data de adoção de um IPM nacional	Dimensões	Global MPI 2020	Percentual de pobres pelo IPM
Moçambique	-	Educação, saúde e condições de vida		53% (2015/15)
África do Sul	2014	Saúde, educação, condições de vida e atividade econômica	0,025	8% (2011)
Seicheles	Maio/2020	Saúde, educação, qualidade de vida e emprego	0,003	11,8% (2019)
Afganistão	2019	Saúde, educação, condições de vida, trabalho e choques	0,272	51,7% (2016/17)
Paquistão	Junho/2016	Educação, saúde e condições de vida	0,198	38,8% (2014/15)
Nepal	Dezembro/2017	Educação, saúde e condições de vida	0,148	28,6% (2017)
Butão	2010	Educação, saúde e condições de vida	0,175	5,8% (2017)
Vietnã	2015	Educação, saúde, moradia, condições de vida e acesso à informação	0,019	6,7% (2017)
Malásia	2015	Saúde, educação, qualidade de vida e renda	-	-
Filipinas	Novembro/2018	Educação, saúde e nutrição, moradia, saneamento e emprego	0,024	17,3% (2017)

Fonte: elaborado a partir da Rede de Pobreza multidimensional (MPPN, 2021).

Nota-se que os IPM e Global MPI dos países não são perfeitamente correlacionados e não deveriam ser, pois os IPM locais captam particularidades locais, uma vez que os indicadores são construídos muitas vezes de modo diferente e outros são mais incluídos ou excluídos para melhor representar o fenômeno da pobreza em cada país. Na maioria, os IPM nacionais são construídos por meio de consultas às populações locais que opinam sobre quais atributos recaem as privações que mais lhe caracterizam as situações de pobreza.

O México é o precursor na medida de pobreza multidimensional, por ter lançado a sua versão há mais de uma década e por possuir uma tradição de mensurações e avaliações realizadas por uma instituição criada especificamente para isso, o Coneval (Conselho de Avaliação de Política Pública). Pode-se perceber a disseminação gradual desta iniciativa de uso do IPM pela América Latina, com destaque para a Colômbia, onde o índice compôs um novo plano nacional de desenvolvimento com foco na redução de pobreza anunciado pelo ex-presidente Juan Manuel Santos.

#### 4. POBREZA MULTIDIMENSIONAL NO BRASIL

Apesar desse avanço internacional do tema, principalmente na América Latina, o Brasil não possui um IPM oficial. Há na verdade diversas iniciativas e experiências que vêm sendo construídas e testadas por órgãos, entidades e pesquisadores.

Na literatura, há muitas propostas de IPM, dos quais daremos destaque a algumas. Um trabalho pioneiro no Brasil é o de Barros, Carvalho e Franco (2006), que utilizando a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) elaboraram um IPM que atendesse a propriedade de desagregabilidade, a contemplar seis dimensões de pobreza: ausência de vulnerabilidade, conhecimento, trabalho, disponibilidade de recursos, desenvolvimento infantil e condições habitacionais (Vide tabela 2).

Tabela 2 – Índice de Pobreza Multidimensional

Dimensões	Componentes
Ausência de vulnerabilidade	Fecundidade
	Atenção e cuidados especiais com crianças, adolescentes e jovens
	Atenção e cuidados especiais com idosos
	Dependência demográfica
Falta de acesso ao conhecimento	Presença de mãe
	Analfabetismo
	Escolaridade
Dificuldade de acesso ao trabalho	Qualificação profissional
	Disponibilidade de trabalho
	Qualidade do posto de trabalho
Escassez de recursos	Remuneração
	Extrema pobreza
	Pobreza
Desenvolvimento infantil	Capacidade de geração de renda
	Trabalho precoce
	Acesso à escola
	Progresso escolar



Dimensões	Componentes
Carências habitacionais	Propriedade
	Déficit habitacional
	Abrigabilidade
	Acesso a abastecimento de água
	Acesso a saneamento
	Acesso a coleta de lixo
	Acesso à energia elétrica

Fonte: Barros, Carvalho e Franco (2006).

Posteriormente, em um segundo trabalho, Barros, Carvalho e Mendonça (2009) propuseram o cálculo do mesmo IPM com alguns ajustes, desta vez com o emprego do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), sob a premissa de que essa base de dados é quase censitária em relação à população mais pobre do país. Esse IPM recebeu, posteriormente, a denominação de Índice de Desenvolvimento Familiar (IDF), que foi incorporado a algumas estatísticas internas na gestão do antigo Ministério de Desenvolvimento Social, porém nunca sendo utilizado como indicador-chave pelo Governo Federal. Ele tem sido mais utilizado ultimamente por estados e municípios na condução de políticas locais relacionadas com a vulnerabilidade de população, como é o caso do governo do Espírito Santo e do município mineiro de Juiz de Fora (SETADES, 2021; JUIZ de FORA, 2021).

No Brasil, há muitos outros trabalhos com a mesma temática, variando quanto aos indicadores escolhidos de pobreza, às bases de informações utilizadas para obtenção dos indicadores e às técnicas de composição dos indicadores em um índice unidimensional (SILVA et al., 2017; SERRA, YALONETZKY e BELIK, 2017; BRITES et al., 2013).

Essas iniciativas no Brasil a favor da multidimensionalidade na medida da pobreza não se restringem a trabalhos acadêmicos. O estado de Minas Gerais, em parceria com o Pnud e motivado pelas metas dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, buscou um diagnóstico da pobreza multidimensional em 44 dos seus municípios (Pnud, 2014). Apesar de não encampar o tema da multidimensionalidade totalmente, o IBGE tem realizado alguns ensaios com vários indicadores de desenvolvimento humano, restando apenas restringi-los às camadas mais pobres para que se obtenham os indicadores de pobreza (IBGE, 2013). O Atlas de Vulnerabilidade Social é outra iniciativa, que apesar da denominação, é um indicador de desenvolvimento baseado em carências de toda a população e que a rigor não se configura em um índice multidimensional de pobreza por novamente não circunscrever os indicadores às camadas mais pobres (Ipea, 2015).

Em outra frente de iniciativas, a medida multidimensional de pobreza vem sendo advogada por projetos de lei relacionados à assistência social. O Projeto de Lei nº 218/2019 prevê que,



se aprovada, seja acrescentada à Lei Orgânica da Assistência Social (Loas) obrigatoriedade de que projetos de enfrentamento da pobreza sejam monitorados e aferidos por meio de índice multidimensional de pobreza:

Art. 26-A. Os projetos de que trata o art. 25 desta Lei deverão ser monitorados e aferidos, em termos de resultados, por meio de índice multidimensional da pobreza.

Parágrafo único. O índice mencionado no caput deste artigo deverá mensurar a incidência da pobreza entre a população brasileira e a intensidade das privações sociais vividas pelas famílias e indivíduos, bem como abranger, no mínimo, as dimensões renda, educação e padrões de habitação, observado o disposto em regulamento.

A Lei nº 13.982/2020, que criou o Auxílio Emergencial, também alterou os critérios de elegibilidade do Benefício de Prestação Continuada (BPC), ao contemplar aspectos multidimensionais da pobreza:

Art. 20-A .

§ 1º

(..)

III - as circunstâncias pessoais e ambientais e os fatores socioeconômicos e familiares que podem reduzir a funcionalidade e a plena participação social da pessoa com deficiência candidata ou do idoso;

(..)

§ 3º As circunstâncias pessoais e ambientais e os fatores socioeconômicos de que trata o inciso III do § 1º deste artigo levarão em consideração, observado o disposto nos §§ 1º e 2º do art. 2º da Lei nº 13.146, de 2015 , entre outros aspectos:

I - o grau de instrução e o nível educacional e cultural do candidato ao benefício;

II - a acessibilidade e a adequação do local de residência à limitação funcional, as condições de moradia e habitabilidade, o saneamento básico e o entorno familiar e domiciliar;

III - a existência e a disponibilidade de transporte público e de serviços públicos de saúde e de assistência social no local de residência do candidato ao benefício;



IV - a dependência do candidato ao benefício em relação ao uso de tecnologias assistivas; e

V - o número de pessoas que convivem com o candidato ao benefício e a coabitação com outro idoso ou pessoa com deficiência dependente de terceiros para o desempenho de atividades básicas da vida diária.

(...)

Pode-se perceber nessa lei elementos de educação, condições habitacionais, acesso a serviços de infraestrutura e de saúde, composição familiar, entre outros, que remetem claramente a indicadores multidimensionais de pobreza.

Portanto, verifica-se que há uma notória tendência de avanço de tratar, medir e avaliar a pobreza no Brasil pelo modo multidimensional.

## **5. A GRANDE OPORTUNIDADE DA MULTIDIMENSIONALIDADE DA POBREZA NO TCU**

Entre as competências pertencentes ao Controle Externo, no âmbito das auditorias operacionais como objetivo aprimorar os sistemas de monitoramento e controle, está a possibilidade de proposição de novos indicadores governamentais, como preconizado pelo Manual de Indicadores do TCU (TCU, 2011, p. 8).

No âmbito dos trabalhos do TCU, em concreto, essa atribuição foi exercida na auditoria que examinou a capacidade operacional de implementação de indicadores do ODS relativos à pobreza, fome e desigualdade de gênero (TCU, 2016), no qual foi recomendado ao IBGE que adotasse “índices multidimensionais que sintetizassem fenômenos multidimensionais, a exemplo da pobreza, ou a geração de indicadores que permitissem a obtenção desses índices multidimensionais”.

Em 29 de novembro de 2017, foi realizada no TCU ampla reunião com órgãos afetos ao tema, como Presidência da República, Ministério do Desenvolvimento Social, Programa da Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), além da presença da Universidade de Oxford, responsável pelo IPM mais consagrado internacionalmente.

Uma das conclusões do encontro foi de que a adoção do IPM, embora fosse visto com bons olhos pela grande maioria dos participantes, encontrava séria resistência de um importante órgão presente ao evento. Uma das razões levantadas por outro participante é de que as conquistas de combate à pobreza nos anos anteriores fundavam-se em indicadores construídos pelo órgão contestador e que havia um temor de que um IPM pudesse minimizar os resultados medidos, até então, por meio de indicadores unidimensionais tradicionais baseados em linha de pobreza.



Em virtude dessa resistência demonstrada no evento e dada a grande importância de um IPM para o Brasil, entende-se que haja oportunidade de o próprio Tribunal construir um IPM, podendo exercer um papel indutor governamental desse aperfeiçoamento. Novamente, o Manual de Indicadores do TCU aponta que “usam-se indicadores já existentes ou então construídos e calculados pela própria equipe de auditoria”, sem prejuízo de consultas aos gestores envolvidos (TCU, 2011, p. 8).

Além desse papel indutor, também há a importância prática para o consumo interno do IPM por parte das equipes de auditorias no TCU. A identificação geográfica dos graus de pobreza no território auxiliaria na alocação das visitas das equipes das auditorias que envolvessem assuntos relacionados à pobreza, como assistência social, segurança alimentar, desenvolvimento regional, entre outros.

Todavia, não se encerra aí a função mais importante da construção de um IPM próprio pelo TCU. Por meio da leitura multidimensional, a pobreza poderia ser um dos eixos condutores do plano de auditoria do TCU. Em um país ainda marcado por desigualdade e pobreza exacerbadas, o fenômeno da pobreza transpassa praticamente todos os setores da sociedade e da economia e, porque não dizer, afeta a maioria das funções governamentais supervisionadas pelo TCU.

Afinal de contas, a prestação de serviços de educação e de saúde é mais deficitária entre as populações mais vulneráveis, e a violência social e o encarceramento são mais presentes entre as famílias de baixa de renda. O meio ambiente é uma preocupação secundária dos moradores em regiões onde outras questões socioeconômicas são mais prementes. O acesso a serviços de infraestrutura, como energia, água, saneamento e transporte, é mais precário para as populações mais pobres. A geração de emprego e renda não alcança suficientemente a população com escolaridade incompleta. O sistema financeiro nacional se ressentido da baixa inserção bancária do brasileiro, sobretudo devido à baixa renda e falta de educação financeira. A baixa produtividade da população brasileira, resultado da deficiência de capital humano, atrasa o país, mantendo-o na armadilha de desenvolvimento entre os países de renda média per capita.

Cuidar da pobreza sob o prisma multidimensional implicaria atuar em vários gargalos que prejudicam o crescimento e o desenvolvimento. Não basta que todas as deficiências vividas pela pobreza sejam combatidas pela sociedade cada uma a seu tempo, mas necessário é que elas sejam atacadas concomitantemente, gerando escala de mudança socioeconômica suficiente para que a população possa superar a pobreza de maneira definitiva. Do que adianta, por exemplo, programas de inserção digital sem energia, medidas de saúde sem saneamento básico ou educação sem oportunidades de emprego.

A experiência mais exitosa nesse sentido aconteceu durante o curto período do Programa Brasil sem Miséria no Governo Federal, em que salas de situação compostas de representantes de áreas técnicas e decisórias de diversos ministérios acompanhavam temáticas sobre a pobreza. Porém, a discussão poderia ter sido mais profícua se uma visão integrada de um IPM oficial existisse à época para melhor coordenar a atuação entre as diversas salas de situação.



O IPM seria mais do que um índice. Seria um conjunto de indicadores individuais de pobreza, componentes do índice, que permitiriam um planejamento mais integrado e impulsionaria uma melhor coordenação interna entre as unidades técnicas do TCU.

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Importante perceber que a defesa de um índice de pobreza multidimensional para o Brasil não significa ter que substituir o indicador monetário tradicional de taxa de pobreza. Aliás, onde é adotado índice de pobreza multidimensional não se abandonou a taxa de pobreza como medida e, ao contrário, os indicadores passaram a se complementar enriquecendo a leitura da problemática da pobreza. Também, nem foi esta a solução sugerida dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, que continua a contemplar o combate à pobreza mensurada pela convencional taxa de pobreza.

Outrossim, a medida de um índice de pobreza multidimensional não implica o seu uso como critério de elegibilidade para os beneficiários dos programas sociais relacionados com essa eventual medida. A propósito, é até recomendável que não seja empregado, pois acabaria sendo afetado na coleta de informações das bases de dados, pois os entrevistados poderiam manipular as respostas no sentido de se beneficiar de eventual programa ao qual tivesse o índice atrelado.

Bom ressaltar que a adoção de um índice de pobreza multidimensional não representa uma solução per si para o problema da pobreza, mas um instrumento e um caminho eficaz para melhor diagnosticar e combater essa mazela social. Lança luz nas várias faces da pobreza, identifica suas causas e auxilia desenhos de políticas públicas mais adequadas que ataquem as privações sociais enfrentadas pelas pessoas em situação de pobreza.

Em novembro de 2021, realizou-se videoconferência entre as entidades superiores de fiscalização dos países componentes dos Brics (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), em que um dos temas é a implementação de índices de pobreza multidimensional por esses governos. O interesse sobre temática não se circunscreve mais apenas aos governos, mas agora invade também o campo de interesse de entidades fiscalizadoras, no seu papel de aprimoramento da administração pública em prol do desenvolvimento humano e, conseqüentemente, do econômico, como bem ficou demonstrado no texto. O Tribunal de Contas da União tem, nesta abordagem do índice de pobreza multidimensional, a grande oportunidade de um instrumento interno de coordenação eficaz e inovador entre as suas diversas unidades técnicas de trabalho para, assim, melhor atuar em benefício da sociedade brasileira, a sua maior missão.

## REFERÊNCIAS

ALKIRE, S.; FOSTER, J.; SETH, S.; SANTOS, M. E.; ROCHE, J. M.; BALLÓN, P. **Multidimensional Poverty Measurement and Analysis**. Oxford University Press, 2015.



BARROS, P.; CARVALHO, M.; FRANCO, S. **Pobreza Multidimensional no Brasil**. Trabalho para Discussão 1227. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea, 2006.

BARROS, P.; CARVALHO, M.; MENDONÇA, R. **Sobre as Utilidades do Cadastro Único**. Trabalho para Discussão 1414. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea, 2009.

BRASIL. **Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020**. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para dispor sobre parâmetros adicionais de caracterização da situação de vulnerabilidade social para fins de elegibilidade ao benefício de prestação continuada (BPC), e estabelece medidas excepcionais de proteção social a serem adotadas durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (Covid-19) responsável pelo surto de 2019, a que se refere a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. Diário Oficial da União de 02 de abril de 2020.

BRASIL, Tribunal de Contas da União (TCU). **Técnica de Indicadores de Desempenho para Auditorias**. Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo (Seprog), 2011.

BRASIL, Tribunal de Contas da União (TCU). **Relatório de Auditoria**: avaliar a capacidade operacional de implementação de indicadores do ODS relativos à pobreza, a fome e a desigualdade de gênero (ODS 1, 2 e 5), quanto a geração de dados, articulação, coordenação, monitoramento e produção de relatórios de acompanhamento (TC 020.414/2016-1). Brasília: TCU, Secretaria da Previdência, do Trabalho e da Assistência Social (SecexPrevidência), 2016.

Brites, M.; FERREIRA, T.; MOURA, A.; LANZA, T.; MARIN, S. **Medida Multidimensional de Pobreza**: um estudo da importância das dimensões. Disponível em: [http://coral.ufsm.br/seminarioeconomia/images/anais\\_2013/1\\_MEDIDA-MULTIDIMENSIONAL-DE-POBREZA.pdf](http://coral.ufsm.br/seminarioeconomia/images/anais_2013/1_MEDIDA-MULTIDIMENSIONAL-DE-POBREZA.pdf). Acesso em: 17 ago. 2021.

Governo do Estado do Espírito Santo, Secretaria de Trabalho, Assistência e Desenvolvimento Social (Setades). **Painel – Índice de Desenvolvimento Familiar (IDF)**. Disponível em: <https://setades.es.gov.br/IDF>. Acesso em: 28 set. 2021.

HOFFMANN, R.; BOTASSIO, D. C.; JESUS, J. G. **Distribuição de Renda**: medidas de desigualdade, pobreza, concentração, segregação e polarização. 2ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2019.

International Monetary Fund (FMI). **Introducción al Crecimiento Inclusivo**. Washington, DC, 2020. No prelo.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Brazilian Development Indicators**. 2013. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/biblioteca-catalogo.html?id=280982&view=detalhes>. Acesso em: 17 ago. 2021.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). **Atlas da Vulnerabilidade Social**. 2015. Disponível em: <http://ivs.ipea.gov.br/index.php/pt/>. Acesso em: 17 ago. 2021.



Balço SDS – uma gestão marcada por conquistas inéditas no município. Juiz de Fora, 29 dez. 2020. Portal de Notícias. Disponível em: <https://www.pjf.mg.gov.br/noticias/view.php?modo=link2&idnoticia2=69731>. Acesso em: 28 set. 2021.

Multidimensional Poverty Peer Network (MPPN). **Learn what countries are doing in terms of multidimensional poverty**. Disponível em: <https://mppn.org/>. Acesso em: 28 set. 2021.

Nações Unidas (ONU). Brasil. **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável**. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso em: 28 set. 2021.

Oxford Poverty & Human Development Initiative (Ophi). **Global Comparisons**. 2021a. Disponível em: <https://ophi.org.uk/multidimensional-poverty-index/global-comparisons/>. Acesso em: 28 set. 2021.

Oxford Poverty & Human Development Initiative (Ophi). **Global Multidimensional Poverty Index**. 2021b. Disponível em: <https://ophi.org.uk/multidimensional-poverty-index/>. Acesso em: 28 set. 2021.

SERRA, A. S.; YALONETZKY, G. I.; BELIK, W. **Pobreza Multidimensional no Brasil, 2000/2010**. 2017. Disponível em: [https://www.anpec.org.br/encontro/2017/submissao/files\\_i/i6-553d7f9bd37b937f7a42d929dfd72a57.pdf](https://www.anpec.org.br/encontro/2017/submissao/files_i/i6-553d7f9bd37b937f7a42d929dfd72a57.pdf). Acesso em: 17 ago. 2021.

SILVA, A.; ARAÚJO, J.; JUSTO, W.; CAMPOS, K. **Análise da Pobreza Multidimensional no Brasil no período de 2009 a 2015**. Revista Econômica do Nordeste, Fortaleza, v. 48, n. 2, 2017. pp. 9-24.

United Nations Development Programme (Pnud). **Survey Research to Access Changes in the Multidimensional poverty Diagnostic (door to door project) in 44 municipalities of Minas Gerais State**. 2014. Disponível em: <https://www.mppn.org/wp-content/uploads/2016/10/Research-MPI-Minas-Gerais.pdf>. Acesso em: 17 ago. 2021.

World Bank Group (Banco Mundial). **Overview Poverty and Shared Prosperity 2020: reversals of fortune**. 2020. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/34496/211602ov.pdf>. Acesso em: 17 ago. 2021.

World Bank Group (Banco Mundial). **Um Ajuste Justo**: análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil. 2017. Disponível em: <https://www.worldbank.org/pt/country/brazil/publication/brazil-expenditure-review-report>. Acesso em: 17 ago. 2021.

Os conceitos e interpretações emitidos nos trabalhos assinados são de exclusiva responsabilidade de seus autores.

