



EIXO 1 – AUDITORIA PÚBLICA CENTRADA NO CIDADÃO

O CUSTO-EFETIVIDADE NA REDUÇÃO DA POBREZA MULTIDIMENSIONAL

Giuseppe de Abreu Antonaci

Graduado em Ciências Atuárias pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e Direito pela Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (Unirio), Mestre em Estatística pela UFRJ. Trabalhou no Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística até ingressar no Tribunal de Contas da União em 2015. É lotado na Unidade especializada em Previdência, Assistência e Trabalho (AudBenefícios), tendo realizado avaliação de políticas públicas de combate à pobreza a partir de dados demográficos e administrativos e auditorias nos sistemas de proteção social dos servidores públicos.

Ângelo Henrique Lopes da Silva

Graduado em Engenharia Mecânica pelo Instituto Tecnológico de Aeronáutica (ITA), Mestre e Doutor em Economia pela Universidade de Brasília (UnB). Trabalhou na Controladoria-Geral da União (CGU) até ser admitido no Tribunal de Contas da União (TCU) em 2001. Lotado na Unidade especializada em Previdência, Assistência e Trabalho (AudBenefícios) desde 2013, dedica-se a trabalhos de auditoria e estudos relacionados à pobreza e desigualdade.

Pedro Rocha de Moraes

Formado em Ciências Econômicas pela Universidade de Brasília (UnB) e graduando em Ciência de Dados pela Faculdade XP. Trabalhou no Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e na Controladoria-Geral da União (CGU). Entrou no Tribunal de Contas da União (TCU) em 2022, onde atuou na Unidade de Auditoria Especializada em Educação, Cultura, Esporte e Direitos Humanos (AudEducação). Possui experiência em auditorias na área de educação no TCU e no uso de indicadores sociais e a temática de pobreza multidimensional, com trabalhos pelo IBGE.

Renato Santos Chaves

Graduado em Ciências Contábeis pela Universidade Federal do Pará (UFPA) e em Direito pela Universidade Federal do Piauí (UFPI). Mestre em Gestão Pública para o Desenvolvimento Regional pela UFPI. Auditor Federal de Controle Externo do TCU desde 2006, Analista da CGU entre 2002 e 2006, foi técnico em meteorologia aeronáutica da Força Aérea Brasileira entre 1994 e 2002.

Bruna Mara Couto

Graduada em Direito pela Universidade de Brasília e tem especialização em Controle de Políticas Públicas pela FGV. Trabalha no TCU como auditora desde 2000, tendo atuado na fiscalização de diversas áreas, como Petrobrás, Ministério dos Transportes, Ministério das Minas e Energia e Banco do Brasil. Atualmente está lotada na Unidade de Auditoria Especializada em Saúde.

Fritz Kiemle Junior

Graduado em Engenharia Civil pela Universidade Federal de Pernambuco e Direito pela Sociedade Pernambucana de Cultura e Ensino, com pós-graduações em Direito



Administrativo, Direito Ambiental, Engenharia Econômica e em Filosofia. Trabalhou na área financeira em instituições nos Estados Unidos da América e na Alemanha. Ingressou no TCU em 2003, na Secretaria de Obras e hoje atua na Secretaria de Infraestrutura, especificamente na Unidade de Infraestrutura Hídrica, onde atua em fiscalizações de diversas estruturas do Projeto de Integração do Rio São Francisco, bem como com barragens de usos múltiplos e poços artesianos federais.

Cristiane Leal da Costa

Graduada em Matemática Aplicada e Computacional pela Universidade Estadual Paulista (Unesp) e pós-graduada em Direito Processual Civil. Possui experiência no Ministério Público do Estado de São Paulo (MP-SP) e na Controladoria Geral da União (CGU). É auditoria da AudEducação desse 2023, quando ingressou no Tribunal de Contas da União.

Ricardo Nogales

Professor Titular de Economia e Decano Nacional da Faculdade de Administração e Economia da Universidade Privada Boliviana, Pesquisador Associado do OPHI - Universidade de Oxford, Membro da Organização Global do Trabalho, da Associação de Desenvolvimento Humano e Capacidades e Membro Permanente da Academia Boliviana de Ciências Econômicas. É graduado em Economia (bacharelado e mestrado) e doutor em Econometria (doutorado), todos pela Universidade de Genebra, Suíça

INTRODUÇÃO

A pobreza, junto às questões climáticas, é um dos problemas mais urgentes do nosso tempo. É uma preocupação que ocupa organismos internacionais, perpassando governos e sociedade civil, fato que deve também mobilizar as Instituições Superiores de Controle (ISC).

À luz do mandato de zelar pela gestão pública em seus países, interessa também às ISC verificar o esforço de despesas públicas para reduzir ou erradicar a pobreza em suas jurisdições. As ISC estão em posição privilegiada para mensurar a eficiência dos gastos governamentais no combate à pobreza, pois a avaliação do gasto público é sua área de expertise e, em geral, possuem acesso a diversos dados governamentais.

A pobreza é estudada sistematicamente, ao menos desde a revolução industrial na Europa, o que a faz ter uma literatura mais ampla e consolidada do que outros graves problemas da humanidade. Uma medida unidimensional, monetária, foi a mais utilizada ao longo do tempo, mas nas últimas décadas se popularizou uma visão multidimensional da pobreza, que será empregada neste trabalho.



O objetivo deste trabalho é o de avaliar o custo-efetividade das políticas públicas de combate à pobreza no Brasil, sob a métrica da multidimensionalidade da pobreza. Secundariamente, visa-se que o desenvolvimento deste trabalho possa ser aplicado em outros países de modo a contribuir com análoga avaliação internacionalmente.

REFERENCIAL TEÓRICO

A pobreza é uma grande preocupação global e deve ser vista como um fenômeno social complexo. Embora haja consenso sobre sua natureza multidimensional, ainda existem discussões sobre como abordá-la. Muitos especialistas veem a pobreza apenas como uma falta de renda, definindo os pobres como quem ganha até um certo valor, a linha de pobreza. No entanto, essa visão é criticada, pois a renda sozinha não reflete as condições de vida de uma família, e indicadores financeiros são insuficientes para medir a pobreza de forma precisa (HOFFMANN, BOTASSIO, JESUS, 2019; ALKIRE et al., 2015).

A literatura sobre pobreza tem avançado, em que merece destaque a contribuição do economista Amartya Sen, que introduziu conceitos de funcionalidades e capacidades para explicar a pobreza (ALKIRE et al., 2015). Essa abordagem multidimensional inspirou, no âmbito dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), a meta de redução da pobreza em todas suas dimensões até 2030, conforme as definições nacionais. Medidas tradicionais internacionais, como a linha de US\$ 1,90 por dia, precisam ser complementadas por outras dimensões de pobreza (ONU, 2021).

O índice multidimensional de pobreza global (IMP Global), criado pela Universidade de Oxford e apoiado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, permite medir a pobreza em mais de 100 países em desenvolvimento (OPHI, 2021a). O IMP Global utiliza dez indicadores em três dimensões: saúde (nutrição e mortalidade infantil), educação (anos de escolaridade e frequência escolar) e condições de vida (acesso a serviços básicos como eletricidade, água e saneamento) (OPHI, 2021b). Esse índice é



baseado na metodologia de Alkire-Foster (doravante Método AF), que possibilita análises detalhadas por região e dimensões de privação. Além de medir a incidência da pobreza, o IMP Global também capta a intensidade da pobreza, o que permite análises mais ricas e contextualizadas.

Nos últimos anos, muitos países adotaram seus próprios IMP, ajustados às suas realidades específicas. O México foi pioneiro nessa medida e a iniciativa tem se espalhado pelo continente, a exemplo da Colômbia implementando um índice em seu plano nacional de redução da pobreza (MPPN, 2021).

Apesar do avanço do tema na América Latina e outros países, o Brasil não possui um IMP oficial. Porém, há várias iniciativas e experiências, as quais ora não possuem todas as propriedades de um IMP, ora são incompletos ou possuem periodicidade esparsa e irregular, o que deixa um vácuo de um importante indicador para o país (TCU, 2024).

Entre as funções do Controle Externo, está a tarefa de melhorar sistemas de monitoramento e avaliação por meio de auditorias. Isso inclui a proposta de novos indicadores governamentais, conforme o Manual de Indicadores do TCU, que sugere usar indicadores existentes ou criados pela equipe de auditoria, com apoio dos gestores (TCU, 2011). Portanto, o Tribunal possui mandato para desenvolver um IMP para auxiliá-lo no monitoramento e avaliação, direcionando-o internamente na alocação de recursos e visitas de auditoria em áreas relacionadas à pobreza.

Adicionalmente, conjugada à atenção com o atingimento dos resultados de redução de pobreza das políticas públicas envolvidas, está a preocupação com o correspondente esforço fiscal que é empreendido, o que suscita o uso de indicadores de custo-efetividade dos gastos governamentais em relação à mitigação ou resolução de tal problema público. Aqui, reside, portanto, outra vantagem comparativa das ISC nos países, que é o de verificar os montantes de despesas públicas e, assim, viabilizar o confronto destas com os resultados no combate à pobreza.

METODOLOGIA



Para a construção do IMP, será adotado o Método AF, por permitir a desagregação dos resultados de pobreza por regiões, por grupos populacionais e por dimensões de pobreza, além de proporcionar a leitura de incidência e intensidade da pobreza nesses recortes.

Para entender um IMP no citado método, é importante defini-lo claramente para evitar confusões. Um IMP é formado por indicadores de privação organizados em dimensões, a exemplo da educação, o qual pode conter indicadores como analfabetismo e deficiência escolar, entre outros. É necessário que cada um desses indicadores contenha corte de privação, que determine a partir de que ponto uma pessoa é considerada privada. Após identificar as privações, agregam-se os valores dos indicadores com pesos específicos, e isso se repete entre as dimensões. Finalmente, é necessário estabelecer um corte de pobreza, além do qual um indivíduo é classificado como vivendo em pobreza multidimensional. O IMP de uma sociedade é, então, a conjugação entre o número total de indivíduos pobres (incidência) e a quantidade total de privações vividos por essa população, relativizadas, respectivamente, pela população total e o número possível de privações.

Em termos operacionais, um IMP possui algumas propriedades desejáveis para identificar causas da pobreza e direcionar fiscalizações e avaliações: a) ser obtido regularmente, b) permitir a maior desagregação possível por regiões, estados e municípios, especialmente nas áreas mais afetadas pela pobreza, e c) abranger diversas dimensões para evitar viés na análise da pobreza multidimensional.

Entre as bases de dados disponíveis, optou-se por usar o Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico). A solução pelos dados administrativos depende de uma suposição básica, chamada de premissa de cobertura quase-total. Nessa linha, pode-se supor que o CadÚnico inclui a quase a totalidade dos pobres do país, de modo a calcular os indicadores selecionados com excelente aproximação.



Embora um IMP baseado no CadÚnico ofereça boa desagregação, em nível de indivíduos, ele tem limitações, a exemplo do nível de desatualização das informações, que depende da frequência de revisão dos registros administrativos, bem como pela dificuldade de cobertura de algumas dimensões. Na dimensão de saúde, por exemplo, existem dados pessoais sigilosos que dificultam a elaboração dos indicadores. Contudo, como objetivo do trabalho é medir a pobreza (não avaliar a saúde das pessoas), aventa-se a possibilidade de obter esses dados com os gestores responsáveis, tornando o IMP mais robusto.

Pelo lado das despesas públicas, será necessário obter valores dispendidos em políticas públicas relacionadas à mitigação da pobreza nas três esferas de governo. O enquadramento dessas despesas passa por reconhecer as funções e subfunções governamentais mais relacionadas aos programas sociais envolvidos. É desejável que as despesas sejam obtidas para todas as esferas de governo, uma vez que os resultados sobre os cidadãos advêm do conjunto de gastos que lhes alcançam. Além disso, dependendo da modelagem adotada, essas despesas devem ser desagregáveis o suficiente para que se possa realizar avaliações locais de custo-efetividade.

Confrontando os resultados do impacto sobre a pobreza aos das despesas relacionadas, é possível mensurar o custo-efetividade dessas despesas. Há várias alternativas metodológicas quantitativas para realizar essa comparação. A mais simples delas é a proporção normalizada entre as despesas e os resultados de redução de pobreza, entre dois períodos no tempo. Alternativamente, construindo um histórico de dados de despesas e valores de pobreza, o tratamento do custo-efetividade pode se dar pelo uso de técnicas de séries temporais, prescindindo a definição *ad hoc* da janela de estudo do modelo mais simples. Obtendo-se valores desagregados espacialmente, o conjunto transversal de dados regionais aliado ao temporal permitiria a estimativa de custo-efetividade por meio de técnicas de dados em painel.

A expansão dessa metodologia para outras ISC e países, dependerá do arcabouço existente, da configuração federativa dos países, bem como da



capacidade governamental local. Primeiro, há de se considerar que há países que já possuem o seu IMP, o que dispensaria a execução da etapa inicial de obtenção do índice de pobreza. Segundo, nem todos os países possuem três esferas federativas como o Brasil, sobretudo os menores que podem ter uma estrutura inclusive unitária de governo, o que pode simplificar a obtenção dos dados de pobreza e despesas governamentais. Por fim, a coleta de dados sociais e orçamentários, bem como a aplicação metodológica, exigiria uma suficiente capacidade operacional das ISC.

RESULTADOS ESPERADOS

Inicialmente, a construção de um IMP próprio pelo Tribunal de Contas da União é vista como uma oportunidade valiosa para o Brasil, no papel indutor da concepção de um IMP oficial pelo governo.

Internamente, um IMP pode ajudar na alocação das auditorias e no planejamento de ações sobre a pobreza, estas a afetar diversas áreas e funções governamentais. O IMP seria composto por vários indicadores individuais que facilitariam um planejamento integrado e uma colaboração melhor entre as unidades do TCU. A pobreza no Brasil está ligada a variados problemas, como a falta de acesso à educação, saúde, segurança e infraestrutura, que impactam mais as populações vulneráveis. Cabe destacar que lidar com a pobreza exige uma abordagem multidimensional, onde os problemas são enfrentados ao mesmo tempo para promover uma mudança significativa.

Metodologicamente, a proposta de trabalho permitirá quantificar o esforço fiscal para redução de cada quantum de pobreza, seja em nível nacional ou local. Essa comparação pode fornecer novas análises da pobreza territorial e programaticamente, dada a visão multidimensional do fenômeno social que se projeta no IMP. Importante notar que a proposta do IMP não significa substituir o índice monetário tradicional de pobreza, mas sim complementá-lo, enriquecendo a análise da situação.



A adoção do IMP é vista como um meio eficaz de entender e abordar a pobreza, identificando suas causas e contribuindo para políticas públicas mais adequadas.

REFERÊNCIAS

Alkire, S., Foster, J., Seth, S., Santos, M.E., Roche, J.M, Ballón, P. **Multidimensional Poverty Measurement and Analysis**. Oxford University Press, 2015.

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). **Levantamento de Indicadores Multidimensionais de Pobreza**. Brasília: TCU, Unidade de Auditoria Especializada em Previdência, Assistência e Trabalho (AudBenefícios), 2014.

Hoffman, R., Botassio, D.C., Jesus, F.G. **Distribuição de Renda: medidas de desigualdade, pobreza, concentração, segregação e polarização**. Editora da Universidade de São Paulo, 2ª ed. São Paulo, 2019.

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**. 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**. Disponível em: <https://ophi.org.uk/multidimensional-poverty-index/>. Acesso em: 28.set.2021.