3

Concepções de pobreza e operacionalização do Índice de Pobreza Multidimensional para Minas Gerais

Bruno Lazzarotti Diniz Costa

Doutor em Ciências Humanas: Sociologia e Política pela UFMG. Professor da Graduação e do Mestrado em Administração Pública da Escola de Governo / Fundação João Pinheiro

Marcela Menezes Costa

Bacharel em Administração Pública pela Escola de Governo / Fundação João Pinheiro. Graduanda em Gestão Pública pela UFMG. Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental – Idene/Sedinor, Estado de Minas Gerais

Resumo: As políticas públicas de combate à pobreza precisam lidar com o aspecto multidimensional e diverso do fenômeno, que pode ser caracterizado e mensurado segundo diferentes enfoques. Cada vez mais, por parte de pesquisadores e do poder público, busca-se apreender as múltiplas dimensões da pobreza, com o objetivo de contribuir para a elaboração de políticas mais adequadas para sua superação. A suposição é que diferentes concepções levam a diferentes diagnósticos do fenômeno e, ao mesmo tempo, a diferentes respostas quanto às políticas públicas e estratégias de intervenção. Justamente no sentido de produzir um diagnóstico mais abrangente, este artigo busca, embasado em concepções multidimensionais da pobreza, aplicar a metodologia proposta por Alkire e Foster (2007) de cálculo do Índice de Pobreza Multidimensional. Objetiva-se ampliar a compreensão da pobreza no Estado de Minas Gerais, identificando-se como ela atinge de forma distinta quantitativa e qualitativamente diferentes grupos e regiões de planejamento do Estado. Os resultados indicam que a magnitude da pobreza, sua localização, sua concentração em subgrupos populacionais e os principais aspectos que contribuem para a caracterização de domicílios/indivíduos como pobres se diferenciam entre as regiões de planejamento do Estado e que essas são, portanto, informações fundamentais para direcionar a ação governamental.

Palavras-chave: Políticas de combate à pobreza. Pobreza Multidimensional. Índice de Pobreza Multidimensional.

Abstract: *Public policies to fight poverty need to deal with the multidimensional feature of the phenomenon, which can be characterized and measured by different*

approaches. Researchers and government attempt to identify the multiple dimensions of poverty, with the aim to contribute to the implementation of more effective policies for overcoming it. The assumption is that different conceptions result in different diagnostics of the phenomenon and also in different answers in terms of policies and intervention strategies. This article aims, based on a multidimensional concept of poverty, to apply the methodology proposed by Alkire and Foster (2007) for calculating the Multidimensional Poverty Index. The analysis focuses Minas Gerais and uses the data provided by a robust household survey (PAD/FJP), collected in 2011 to calculate the index. It aims to expand the understanding of the reality of poverty in the state of Minas Gerais, identifying how it affects differently the different groups and regions of the state. The results indicate that poverty magnitude, its localization, the concentration of population subgroups, and the main aspects that contribute to characterize housing/individual as poor people are important to direct governmental action.

Keywords: *Public policies to fight poverty. Multiple dimensions of poverty. Multidimensional poverty index.*

Introdução

A entrada na agenda e a centralidade que políticas e estratégias de enfrentamento à pobreza passaram a ocupar no debate sobre as políticas sociais trouxeram à tona o dissenso normativo e conceitual oculto sob a aparente unanimidade do combate à pobreza e à destituição. De fato, foi-se tornando cada vez mais claro que o fenômeno da pobreza é conceituado de distintas maneiras e que essas diferenças têm consequências que ultrapassam o plano conceitual ou metodológico: diferentes concepções normativas ou operacionais de pobreza influenciam a identificação de quem são os sujeitos pobres, quão pobres eles são e como experimentam ou sofrem a privação. Cada perspectiva se constrói em torno de conceitos e pressupostos centrais que informam as metodologias de mensuração. Consequentemente, terão impacto sobre a elaboração e implementação das estratégias de enfrentamento do problema, ou seja, sobre a política pública para a superação da pobreza.

A abordagem mais difundida sobre a pobreza é aquela que a define como insuficiência de renda. Tal definição tem a vantagem da simplicidade e de uma aparente objetividade e facilidade de operacionalização. No entanto, essas são também suas fragilidades, já que supõe que a renda é o único meio relevante (ou uma *proxy* dos outros) e, de outro lado, é um meio suficiente para a satisfação das necessidades e acesso aos bens e serviços considerados essenciais em uma dada sociedade, em dado momento.

No entanto, perspectivas que tratam a pobreza como fenômeno multidimensional têm ganhado cada vez mais espaço na academia e também no âmbito governamental. Embora haja maior grau de dificuldade em operacionalizar perspectivas multidimensionais em indicadores, dados e diagnósticos de situações de pobreza, reconhece-se a importância de se desenvolver essa tentativa, uma vez que concepções mais abrangentes levam a diagnósticos também mais amplos do fenômeno, o que pode contribuir para a elaboração de políticas públicas e estratégias de intervenção de combate à pobreza mais efetivas.

Justamente no sentido de produzir um diagnóstico da pobreza multidimensional em Minas Gerais, este artigo busca utilizar a metodologia proposta por Alkire e Foster (2010) de cálculo do Índice de Pobreza Multidimensional (IPM). Objetiva-se ampliar a compreensão da realidade do Estado de Minas Gerais no que tange à pobreza, identificando como ela atinge de forma distinta, quantitativa e qualitativamente diferentes grupos e regiões de planejamento do Estado.

O artigo é dividido em quatro partes. Inicialmente, apresenta-se de forma sucinta a discussão a respeito de concepções multidimensionais de pobreza, descrevendo a proposta do Índice de Pobreza Multidimensional como ferramenta para produção de diagnósticos de pobreza multidimensional; a segunda parte trata da metodologia do IPM e das adaptações necessárias para sua aplicação em Minas Gerais; a terceira parte aponta os resultados obtidos e, por fim, são apresentadas as considerações finais a respeito do trabalho desenvolvido.

Concepções multidimensionais de pobreza – a proposta de Alkire e Foster adotada pelo Pnud

À medida que surgem críticas ao enfoque unidimensional da pobreza, o qual se pauta na ausência ou insuficiência de renda como

informação básica para definição e mensuração do fenômeno, levanta-se a importância de se considerarem outras dimensões definidoras dessa condição. Surgem, assim, novas abordagens que visam caracterizar o fenômeno de forma multidimensional. Essas abordagens incorporam aspectos, como o acesso dos indivíduos e famílias a serviços básicos, a capacidade dos indivíduos de escolherem a trajetória a valorizar características como a dignidade e o empoderamento, a inserção dos indivíduos no todo social, entre outros aspectos. Embora não seja objetivo deste artigo apresentar a discussão a respeito das abordagens multidimensionais, faz-se necessário destacar que existe uma ampla variedade de dimensões e aspectos que podem caracterizar o fenômeno da pobreza e da destituição, suscitada por cada abordagem.

Esses enfoques, no entanto, oferecem mais dificuldades para mensurar o fenômeno do que o enfoque unidimensional pautado na renda. Isso porque, por meio do enfoque monetário, estipula-se uma linha de pobreza que aponta a renda mínima que indivíduos ou famílias precisam possuir para serem considerados não pobres. Todos aqueles que não atingem esse mínimo estipulado são, portanto, considerados pobres. As abordagens multidimensionais, por sua vez, precisam calcular um número maior de dimensões e limiares, e não só a renda, além de desenvolver meios para mensurar aspectos muitas vezes pouco objetivos e intangíveis. Por outro lado, essas abordagens suscitam, em geral, a elaboração de políticas públicas mais completas – e, por isso, mais complexas – para enfrentar as diversas dimensões da pobreza.

Embora haja dificuldade no que tange à mensuração, uma vez que se considera essencial levar em conta as várias dimensões da destituição ou pobreza, que não somente a insuficiência de renda, e que se assume que diagnósticos pautados em concepções multidimensionais são importantes para informar políticas públicas abrangentes, que contribuam de forma mais efetiva para a superação da pobreza, torna-se essencial o esforço de elaborar medidas concretas para produção de diagnósticos desse tipo.

O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), desde o início da década de 1990, tem-se empenhado em apresentar medidas que se estendam para além dos rendimentos para refletir o desenvolvimento humano. Os indicadores utilizados pelo Pnud são recorrentemente utilizados para a identificação de níveis de desenvolvimento e situações de pobreza, principalmente no que tange à comparação entre países. A comparabilidade dos indicadores é possível porque, embora levem em consideração outros aspectos além da renda, limitam-se a um número restrito e exequível de dimensões (para fins de comparação é necessário haver dados disponíveis para um grande número de países).

O próprio Pnud vem trabalhando no sentido de ampliar a capacidade de captar mais aspectos da pobreza e do desenvolvimento. Consta no Relatório de Desenvolvimento Humano de 2010 que "os avanços do conhecimento e dos dados tornam possíveis as inovações na medição da desigualdade e da pobreza multidimensionais, podendo ser aplicadas globalmente, de modo a permitir comparações e proporcionar novas perspectivas" (p. 90). Nesse sentido, essa edição especial comemorativa do vigésimo aniversário da publicação inclui, além do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e do Índice de Pobreza Humana (IPH), o IDH ajustado à desigualdade (IDHAD), o Índice de Desigualdade de Gênero (IDG) e o Índice de Pobreza Multidimensional (IPM).

O IPM vem sendo utilizado desde 2010, em substituição ao IPH. A substituição se justifica pelo fato de o IPH utilizar somente dados nacionais agregados, não podendo indicar se pessoas, famílias e grupos específicos sofrem carências. O Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), por outro lado, identifica as privações sobrepostas que os domicílios sofrem em relação à saúde, à educação e ao padrão de vida. Além disso, também se apoia na abordagem das capacidades de Sen (2010), tendo incluído as dimensões por meio de exercícios participativos entre comunidades pobres e do consenso da literatura internacional. É limitado, porém, por só incluir indicadores disponíveis para muitos países, além do fato de exigir que todos os dados provenham das mesmas famílias e domicílios, o que acaba restringindo a possibilidade de inclusão de dimensões presentes em bancos de dados distintos. O índice visa mensurar a pobreza multidimen-

Cadernos da Escola do Legislativo – Volume 16 | Número 25 | jan/jul 2014

sional severa e complementa os métodos monetários de mensuração, permitindo a identificação das privações sobrepostas das famílias, além de apontar o número médio de privações que compartilham essas famílias (a intensidade da pobreza).

Ainda que seja um índice limitado e focado principalmente na medição da pobreza severa, que significa as carências e privações mais graves que enfrentam simultaneamente as pessoas, neste trabalho optou-se, para fins de exercício empírico, por utilizar o Índice de Pobreza Multidimensional (IPM). Espera-se que o diagnóstico produzido, por meio do cálculo do IPM, contribua para a elaboração de políticas públicas que considerem as privações e carências encontradas, que são distintas, múltiplas, e se distribuem de forma diferenciada entre grupos sociais e ao longo do território de Minas Gerais.

Metodologia do Índice de Pobreza Multidimensional

As dimensões e indicadores utilizados neste artigo foram escolhidos tendo como base o IPM padrão, que é um desdobramento de medidas de pobreza multidimensional propostas por Alkire e Foster (ALKIRE *et al*. 2010, p. 9). No entanto, são realizadas algumas adaptações ao índice convencional, levando-se em consideração o contexto local e a restrição das informações disponíveis no banco de dados utilizado – a Pesquisa por Amostra de Domicílios do ano de 2011, desenvolvida pela Fundação João Pinheiro.

Índice de pobreza multidimensional – Concepção

Segundo metodologia desenvolvida por Alkire e Foster (2007), o Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) incorpora uma contagem para identificar os indivíduos[1] pobres (denominada *headcount ratio*), que aponta a porcentagem de pessoas pobres, e, além disso, um ajuste que reflete a amplitude, profundidade e severidade da pobreza multidimensional – *Average Intensity of Deprivation* –, que nada mais é do que a média de dimensões em que os indivíduos considerados pobres são privados. Assim sendo, o índice pode ser obtido facilmente pela multiplicação desses dois fatores: *Headcount* (H) x *Average Intensity of Deprivation* (A). E, por isso, é também chamado como *Adjusted Headcount Ratio*, já que reflete um ajuste na medida de identificação dos pobres a partir da intensidade da pobreza multidimensional.

Em particular, o método de identificação dos indivíduos pobres, ou seja, o cálculo do *Headcount ratio* (H), usa duas formas de "corte". A primeira delas consiste no estabelecimento de condições mínimas em relação a um aspecto (definido por um indicador), a partir das quais uma pessoa é considerada privada ou não com relação a esse aspecto. O segundo corte determina quantos aspectos com privação são necessários para esse mesmo indivíduo ser considerado pobre. Sendo assim, (H) representa a incidência da pobreza multidimensional, por refletir o número de indivíduos pobres segundo diversos aspectos ou dimensões. Esse sistema de identificação é adequado justamente para aqueles que sofrem privações múltiplas e funciona bem em situações em que muitas dimensões são consideradas.

O cálculo da intensidade das privações compartilhadas entre os indivíduos pobres, *Average Intensity of Deprivation* (A), também é uma característica importante do IPM. Essa medida é útil para melhor caracterização da pobreza, uma vez que aponta a média de privações compartilhadas entre os indivíduos pobres. Com relação à atribuição de pesos aos indicadores e dimensões, importa destacar que o IPM permite a escolha de pesos distintos para cada variável, da mesma forma que para as dimensões consideradas. Apesar de legitimarem a discussão acerca da utilização de pesos distintos para os indicadores, os autores que têm aplicado e difundido a metodologia de cálculo do IPM sugerem pesos iguais tanto para os indicadores selecionados em cada dimensão quanto para as dimensões entre si. Conforme Alkire *et al*. (2010):

> A decisão de estabelecer pesos iguais para as dimensões saúde, educação e padrão de vida emerge em parte de diversas discussões, e testes de robustez, do Índice de Desenvolvimento Humano, assim como da opinião de analistas e de análises participativas (ALKIRE *et al*. 2010, p. 1, tradução da autora)[2].

Quanto às dimensões e indicadores que o IPM incorpora, apresenta-se o quadro 1 a seguir.

Quadro 1 – Dimensões e indicadores considerados pelo Índice de Pobreza Multidimensional, segundo metodologia de Alkire e Foster

1. Educação (cada indicador é igualmente ponderado em 1/6)	
Indicador	**Condição**
Anos de escolaridade	Ninguém no domicílio tem pelo menos 5 anos de escolaridade.
Frequência das crianças à escola	Alguma criança em idade escolar está fora da escola da 1ª à 8ª série.
2. Saúde (cada indicador é igualmente ponderado em 1/6)	
Indicador	**Condição**
Mortalidade na infância	Alguma criança morreu antes dos cinco anos.
Nutrição	Algum adulto ou alguma criança é subnutrida.
3. Padrões de vida (cada indicador é igualmente ponderado em 1/18)	
Indicador	**Condição**
Eletricidade	O domicílio não tem eletricidade.
Energia limpa para cozinhar	Cozinha-se com madeira ou esterco (como combustível).
Água limpa	Não se encaixa nas exigências dos Objetivos do Milênio da ONU ou está disponível a mais de 30 minutos a pé.
Sanitário adequado	Não se encaixa nas exigências dos Objetivos do Milênio da ONU ou o banheiro é compartilhado.
Piso adequado	O piso é de terra, areia ou esterco.
Ativos	Não possui um (ou mais de um) rádio, TV, telefone, bicicleta, motocicleta ou refrigerador e não possui um carro ou caminhonete.

Fonte: Elaboração própria.

A metodologia do IPM considera, portanto, três dimensões – saúde, educação e padrão de vida –, mensuradas por meio de dez indicadores.

O IPM utiliza, também, como unidade de análise os domicílios – embora permita a utilização de outras unidades. Isso significa que as privações se referem ao domicílio e não somente aos indivíduos. O último aspecto relevante a se destacar acerca da metodologia utilizada pelo IPM é quanto à segunda seleção, ou corte, do chamado *Headcount Ratio*. A primeira forma de corte consiste em estabelecer condições mínimas em relação a cada indicador, como apresentado no quadro 1, a partir das quais uma pessoa é considerada privada ou não com relação a esse indicador. O segundo corte, porém, define exatamente a quantidade de privações (ajustadas pelos respectivos pesos) necessária para qualificar um domicílio como pobre multidimensionalmente. Alkire e Foster (2010), proponentes da metodologia, sugerem que um domicílio é multidimensionalmente pobre se a soma dos indicadores privados, com seus respectivos pesos, resulta em pelo menos 30%, ou seja, propõe um k>=0,30.

Índice de Pobreza Multidimensional em Minas Gerais

O cálculo do IPM em Minas Gerais tomou como base de dados a Pesquisa por Amostra de Domicílio (PAD) do ano de 2011. A PAD é uma pesquisa domiciliar bianual desenvolvida pela Fundação João Pinheiro. É amostral e representativa para as 12 mesorregiões do Estado de Minas Gerais, para as 10 regiões de planejamento e para as regiões urbanas e rurais do Estado e do Grande Norte. Em 2011, contou com uma amostra de 18 mil domicílios em 428 municípios mineiros[3].

Na seção anterior, foram apresentados os elementos gerais que pretendemos utilizar neste estudo para o cálculo do IPM. A unidade de análise para o cálculo do índice em Minas Gerais, portanto, é também o domicílio; os indicadores inseridos nas dimensões e as próprias dimensões entre si são igualmente valoradas, possuem o mesmo peso; as três dimensões utilizadas pelo IPM padrão são mantidas; a variável k, que define o corte para os domicílios serem considerados pobres, também foi igual a, pelo menos, 30% ou 0,30. Os indicadores escolhidos, com pequenas variações, seguem no quadro 2 a seguir.

Quadro 2 – Dimensões e indicadores adaptados para o Índice de Pobreza Multidimensional para Minas Gerais

1. Educação (cada indicador é igualmente ponderado em 1/6)	
Indicador	**Condição**
Anos de escolaridade	Nenhum maior de 15 anos tem oito anos ou mais de escolaridade.
Frequência das crianças à escola	Alguma criança em idade escolar (6 a 14 anos) está fora da escola da 1ª à 8ª série.
2. Saúde (cada indicador é igualmente ponderado em 1/6)	
Indicador	**Condição**
Mortalidade da última criança nascida viva	O último filho nascido vivo era, na data da pesquisa, menor de 5 anos e morreu até essa data.
Estado de saúde	Metade dos membros no domicílio apresenta estado de saúde "regular", "ruim" ou "muito ruim".
3. Padrões de vida (cada indicador é igualmente ponderado em 1/15)	
Indicador	**Condição**
Água limpa	Não se encaixa nas exigências dos Objetivos do Milênio da ONU ou está disponível há mais de 30 minutos a pé.
Sanitário adequado	Não se encaixa nas exigências dos Objetivos do Milênio da ONU ou o banheiro é compartilhado.
Piso adequado	O piso é de terra, areia ou esterco.
Ativos	Não possui pelo menos um destes quatro itens: telefone fixo ou celular, televisão, máquina de lavar roupa ou tanquinho e geladeira.
Densidade adequada de moradores no domicílio	A densidade domiciliar é superior a três membros por cômodo.

Fonte: Elaboração própria.

A partir das decisões metodológicas de cálculo do IPM para Minas Gerais apresentadas nesta sessão, a sessão a seguir visa apresentar os resultados obtidos.

Resultados obtidos: Incidência (H) da pobreza multidimensional, Intensidade (A) média das privações compartilhadas pelos indivíduos pobres e IPM.Conforme já mencionado, a obtenção do IPM exige o cálculo da incidência da pobreza (H), segundo os cortes predeterminados, e sua Intensidade (A). Essas informações – IPM, H e A – são úteis não só para indicar a magnitude da pobreza no Estado, mas também sua localização, a concentração em subgrupos populacionais e os principais aspectos/indicadores que contribuem para a caracterização de domicílios/indivíduos como pobres. Considera-se que essas são informações fundamentais para direcionar a ação governamental no combate à pobreza.

Inicialmente, para fins de apresentação dos resultados obtidos para os dados de incidência da pobreza (H), intensidade (A) e o próprio IPM, ressalta-se uma característica importante da amostra realizada pela PAD, que, se não considerada, poderia ter produzido resultados incorretos para as estimativas de erro padrão e níveis de significância para os testes realizados. Tal característica é a configuração de um plano amostral complexo, incluindo estratificação e seleção em múltiplos estágios de amostragem estratificada (FEITAL, 2011). Embora não seja o foco do trabalho, destaca-se que, para as informações apresentadas a seguir, levou-se em consideração tal característica da amostra.

Feita a observação inicial, a tabela 1 apresenta a incidência da pobreza multidimensional na população de Minas Gerais. Salienta-se novamente que o corte determinado para a identificação dos indivíduos pobres é de que haja privação em, pelo menos, 30% dos indicadores.

Tabela 1 – Incidência (H) da pobreza multidimensional entre a população de Minas Gerais, MG, 2011

Indicador	**Média**	**Erro padrão**	**[Intervalo de confiança de 95%]**	
Incidência (H)	15.14%	0.0046713	0.1422347	0.1605652

Fonte: PAD 2011. Elaboração própria.

É possível afirmar, conforme indicam os dados da tabela, com 95% de confiabilidade, que em Minas Gerais cerca de 15% da população reside em domicílio privado multidimensionalmente, ou seja, privado em pelo menos 30% dos indicadores selecionados neste estudo.

A fim de comparar a incidência da pobreza multidimensional nas diferentes regiões de planejamento do Estado, compara-se a incidência em cada uma delas. Conforme se observa na tabela 2, destaca-se o fato de que, embora a média de indivíduos com privação domiciliar multidimensional em Minas Gerais seja de 15,14%, nas regiões Norte de Minas e Jequitinhonha/Mucuri, encontra-se uma proporção muito superior a essa média: 24,14% e 25,29%, respectivamente. Logo em seguida, observa-se alta incidência da pobreza multidimensional também na região Noroeste do Estado, onde 20,95% da população têm múltiplas privações domiciliares.

Tabela 2 – Incidência (H) da pobreza multidimensional, por região de planejamento, MG, 2011

Região de planejamento	Incidência média	Erro padrão	[Intervalo de confiança de 95%]	
Norte	24,14%	0.0221666	19,79%	28,49%
Rio Doce	17,46%	0.0149002	14,53%	20,38%
Zona da Mata	17,87%	0.0219336	13,57%	22,18%
Noroeste	20,95%	0.0189905	17,22%	24,68%
Central	16,08%	0.0174255	12,66%	19,50%
Sul	14,89%	0.0102737	12,87%	16,90%
Triângulo	11,80%	0.0103014	9,78%	13,82%
Alto Paranaíba	15,94%	0.0097231	14,04%	17,85%
Centro-Oeste	13,77%	0.0096927	11,86%	15,67%
Jequitinhonha/Mucuri	25,29%	0.0162191	22,11%	28,48%
RMBH	8,50%	0.0079802	6,93%	10,06%

Fonte: PAD 2011. Elaboração própria.

Ressalta-se que, por meio de teste estatístico de diferença de médias, os valores da incidência da pobreza multidimensional nessas três regiões de planejamento não possuem diferenças estatisticamente significantes entre si[4]. Há, no entanto, diferença estatisticamente significante em pelo menos 95% de confiança entre a incidência nas regiões Norte e Jequitinhonha/Mucuri e em todas as demais regiões do Estado, com exceção da Noroeste. A RMBH apresenta menor incidência da pobreza multidimensional, 8,50%, seguida da região de planejamento Triângulo, com 11,80%.

O segundo componente do IPM, a intensidade (A) média da pobreza compartilhada pelos indivíduos considerados pobres multidimensionalmente, é apresentado na tabela 3.

Tabela 3 – Intensidade (A) média das privações compartilhadas entre os indivíduos pobres multidimensionalmente – MG – 2011

Indicador	Média	Erro padrão	[Intervalo de confiança de 95%]	
Intensidade (A)	36,82%	0.0022053	36,39%	37,25%

Fonte: PAD 2011. Elaboração própria.

No Estado, observa-se que os indivíduos pobres são privados, em média, em 36,82% dos indicadores. Isso implica que, em média, cada indivíduo possui privações domiciliares não só em vários indicadores, mas também em, pelo menos, mais de uma dimensão – uma vez que cada dimensão representa 30% em relação a todas as privações consideradas.

É possível identificar, ainda, a intensidade da pobreza em cada uma das regiões de planejamento (vide tabela 4). Se, com relação à incidência da pobreza, há significativa disparidade entre as regiões do Estado, quanto à intensidade média da pobreza, porém, observam-se diferenças bem menos significativas.

Tabela 4 – Intensidade (A) da pobreza para os indivíduos multidimensionalmente pobres, por região de planejamento – MG – 2011

Região de planejamento	Intensidade média	Erro padrão	[Intervalo de confiança de 95%]	
Norte	38,65%	0.0084959	36,98%	40,32%
Rio Doce	37,48%	0.0075305	36,00%	38,96%
Zona da Mata	36,53%	0.0051881	35,51%	37,55%
Noroeste	38,59%	0.0098167	36,67%	40,52%
Central	37,33%	0.0088790	35,58%	39,07%
Sul	35,17%	0.0049924	34,19%	36,15%
Triângulo	35,33%	0.0039197	34,56%	36,10%
Alto Paranaíba	35,41%	0.0055160	34,33%	36,50%
Centro Oeste	37,03%	0.0050259	36,04%	38,02%
Jequitinhonha/Mucuri	38,53%	0.0056382	37,43%	39,64%
RMBH	35,65%	0.0043588	34,80%	36,51%

Fonte: PAD 2011. Elaboração própria.

Isso indica, portanto, que a intensidade da pobreza é semelhante em quase todas as regiões do Estado, embora a incidência seja sensivelmente superior nas regiões Norte, Jequitinhonha/Mucuri e Noroeste.

Apresentados os dois componentes do IPM – *Headcount Ratio* (H) e *Average Intensity of Poverty* (A) –, a seguir, apresenta-se o IPM do Estado de Minas Gerais.

Tabela 5 – Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) de Minas Gerais – MG – 2011

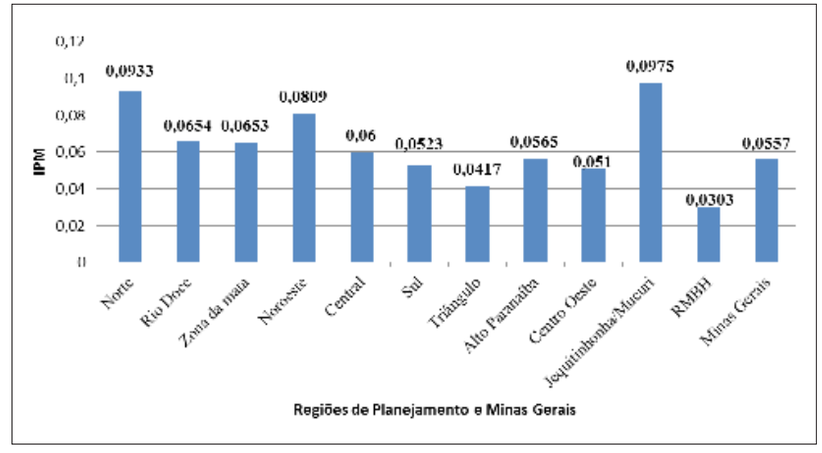
Indicador	Média	Erro padrão	[Intervalo de confiança de 95%]	
IPM (M=HxA)	0.0557	0.001792	0.0522	0.0593

Fonte: PAD 2011. Elaboração própria.

O índice de 0,0557 (ou 5,57%) para Minas Gerais é a síntese da proporção de 15,14% de indivíduos multidimensionalmente pobres no Estado, que compartilham, em média, 36,82% das privações aqui consideradas – ou seja, essa é a proporção dos considerados pobres ajustada pela intensidade de sua pobreza.

Em termos comparados, o gráfico 1 apresenta o IPM de cada região de planejamento do Estado de Minas Gerais:

Gráfico 1 – Índice de Pobreza Multidimensional por regiões de planejamento – MG – 2011



Fonte: PAD 2011. Elaboração própria.

Percebe-se novamente o destaque das regiões Norte e Jequitinhonha/Mucuri do Estado como aquelas com pior situação, no que tange à pobreza. A região Noroeste, da mesma forma, destaca-se a ponto de não haver diferença estatisticamente significativa entre o IPM das regiões Norte, Jequitinhonha/Mucuri e Noroeste. Nessas três regiões, o IPM se aproxima de 0,1, valor bem superior ao IPM do Estado como um todo (0,0557) e superior também ao índice das demais regiões, o que reafirma a desigualdade existente entre as diversas regiões de planejamento do Estado.

Incidência, intensidade e IPM para subgrupos populacionais

Além da distribuição regionalmente desigual da pobreza, o IPM permite também identificar subgrupos desproporcionalmente

Cadernos da Escola do Legislativo – Volume 16 | Número 25 | jan/jul 2014

expostos à privação. Essa possibilidade constitui ferramenta importante para a atuação governamental, que pode tornar-se mais equânime à medida que seja possível identificar os grupos mais vulneráveis, para, então, tratá-los desigualmente, na medida de sua desigualdade, visando corrigi-la ou reduzi-la.

Será discutido em que medida a incidência e a intensidade da pobreza são mais severas entre indivíduos autodeclarados brancos, pretos, pardos ou outras (que inclui indígenas e amarelos); entre indivíduos de diferentes faixas de idade e entre homens e mulheres.

A tabela 6 sintetiza as informações referentes às condições de pobreza dos referidos subgrupos.

Tabela 6 – Incidência, intensidade e índice de pobreza multidimensional por raça, faixa etária e sexo dos indivíduos – MG – 2011

Raça[5]	Incidência (H)	Intensidade (A)	IPM
Branca	12,81%	36,15%	0.0463
Preta	18,61%	38,07%	0.0708
Parda	16,56%	36,92%	0.0611
Outras	12,60%	39,95%	0.0504
Faixa Etária[6]			
Até 14 anos	14,80%	36,08%	0.0534
15 – 29 anos	7,78%	35,84%	0.0279
30 – 60 anos	14,41%	36,75%	0.0530
61 anos ou mais	36,13%	38,05%	0.1375
Sexo			
Homem	15,64%	36,81%	0.0576
Mulher	14,66%	36,83%	0.0540
Média do Estado	15,14%	36,82%	0.0557

Fonte: PAD 2011. Elaboração própria.

Observa-se que a incidência (H) da pobreza, no que tange a indivíduos de diferentes raças, apresenta variação significativa: 18,61% dos pretos pertencem a domicílios privados multidimensionalmente e 16,56% dos indivíduos pardos se encontram na mesma situação, diante da porcentagem abaixo da média

estadual de 12,81% de indivíduos brancos que são multidimensionalmente pobres. Há diferença estatisticamente significativa entre a incidência (H) da pobreza nos indivíduos pretos e pardos, com 99% de confiança, em relação à incidência na população branca e amarela/indígena.

Se se olha para a intensidade (A), observa-se que a população incluída em "outras raças", embora não possua alto percentual de pobres, tem um dos mais altos valores de (A), com diferença estatisticamente significativa (95% de confiança) em relação à "branca", juntamente com a população preta. Nessa categoria, incluem-se indivíduos autodeclarados amarelos e indígenas e, portanto, faz-se necessário posterior estudo para identificar qual grupo está mais vulnerável. Observa-se, portanto, a situação desfavorável dos grupos raciais pretos, pardos e de amarelos e indígenas, conjuntamente, com relação aos brancos. O resultado é um Índice de Pobreza Multidimensional que reflete essa situação.

Com relação às diferentes faixas etárias, observam-se valores de (H) e (A) para as populações de até 14 anos (crianças) e de 30 a 60 anos (adultos) semelhantes à média do Estado. No entanto, percebe-se que a incidência da pobreza multidimensional entre os indivíduos jovens (de 15 a 29 anos) é bastante inferior à média do Estado, ao passo que entre os idosos essa incidência é sensivelmente superior, de 36,13%. O dado mais alarmante, portanto, refere-se aos idosos. Nesse grupo, tanto a incidência quanto a intensidade da pobreza são maiores comparativamente aos indivíduos pertencentes às demais faixas etárias.

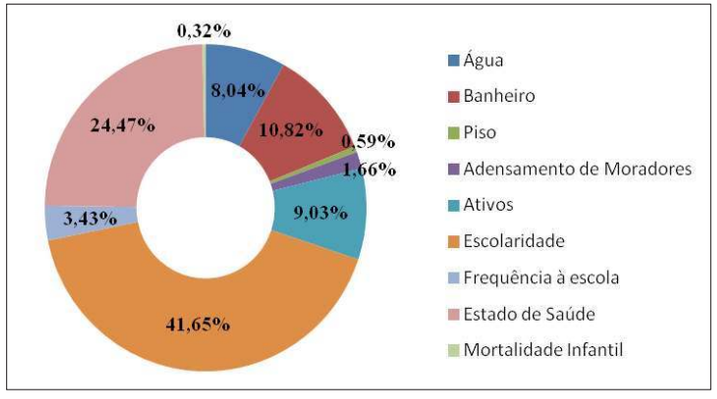
Com relação à pobreza, que atinge diferentemente a homens e mulheres, surpreendentemente encontrou-se maior incidência e intensidade da pobreza multidimensional entre os homens, contrariando a hipótese inicial de que as mulheres se encontrariam em situação de maior vulnerabilidade do que os homens. Isso pode ser explicado pelo fato de as mulheres, em geral, possuírem realmente vantagem no que tange à escolaridade, e esse indicador determinar fortemente a pobreza multidimensional em Minas Gerais[7]. No entanto, faz-se necessário investigar a fundo quais fatores explicam esse resultado, visto que há toda uma

literatura que comprova a existência da desigualdade de gênero no País, no sentido desfavorável às mulheres[8]. Uma explicação possível seria a própria metodologia de cálculo do IPM neste estudo, que é limitada e não considera inúmeras outras privações possíveis que compartilham os indivíduos.

Contribuição relativa dos indicadores na composição do IPM

Outra característica importante do IPM é a possibilidade de o índice ser decomposto. Isso torna possível a análise da contribuição relativa de cada indicador na composição da pobreza multidimensional – em termos de incidência e intensidade, ao mesmo tempo – e permite a identificação de quais indicadores contribuem mais fortemente para a pobreza em cada localidade para a qual o índice é calculado. Com esses dados em mãos, aumenta a possibilidade de os formuladores de políticas desenharem políticas públicas mais efetivas, que contribuam para a superação das privações que mais colaboram para as situações de pobreza da população. Para isso, analise-se o gráfico 2.

Gráfico 2 – Contribuição relativa de cada indicador para o IPM – MG – 2011



Fonte: PAD 2011. Elaboração própria.

Nota-se, no gráfico, que a privação em escolaridade é a que contribui mais fortemente para o IPM no Estado, com contribuição relativa de 41,65% na composição do índice. Assim, acrescentando a privação frequência à escola, a dimensão educação responde por

cerca de 45%, quase metade, da pobreza multidimensional do Estado. Considerando a importância dessa dimensão na composição da situação de pobreza da população, quando se levam, ainda, em consideração as externalidades positivas geradas pela educação – como melhor possibilidade de colocação no mercado de trabalho, possibilidades de exercício efetivo da cidadania, melhora nos níveis de saúde na família (incluindo até a redução de mortalidade infantil), entre outras – chega-se ao imperativo de desenvolver a atuação governamental no sentido de superar as privações em educação.

Em seguida, estado de saúde representa 24,47% do índice. Isso indica que, para reduzir a pobreza multidimensional no Estado, é imperativo também melhorar a autopercepção de saúde da população. A dimensão padrão de vida, por meio dos indicadores banheiro, água e ativos, contribui com cerca de 30% do IPM do Estado. Destaca-se o fato de que problemas básicos, como falta de banheiros adequados no domicílio e dificuldade no acesso a água de qualidade, ainda afetam fortemente a população mineira.

Diferentes domicílios pobres – critério monetário e multidimensional

Outro aspecto de suma importância levantado pelos proponentes da metodologia aqui aplicada, Alkire e Santos (2010), refere-se à comparação dos diferentes resultados apontados por diferentes medidas de pobreza, como medidas unidimensionais e o próprio IPM. Os autores problematizam:

> Em que medida são os mesmos domicílios os identificados como pobres utilizando-se duas diferentes formas de mensuração e em que medida essas diferentes formas identificam domicílios completamente diferentes como pobres? (Tradução própria).

Um exercício interessante proposto pelas autoras no sentido de responder à questão é identificar quais os domicílios são considerados pobres segundo critérios monetários e compará-los com aqueles domicílios considerados multidimensionalmente pobres ou não. Se a renda e o IPM fossem perfeitamente correlacionados, a incidência da pobreza segundo ambos os critérios iria coincidir e, portanto, os mesmos domicílios seriam identifi-

cados como pobres e não pobres. No entanto, observa-se, na tabela 7, que, para todas as linhas de pobreza utilizadas, obtêm-se diferenças significativas na identificação dos indivíduos pobres.

Tabela 7 – Pobreza monetária x pobreza multidimensional em Minas Gerais, 2011

(A) Indivíduos com domicílio privado segundo critérios multidimensionais e/ou renda domiciliar *per capita* inferior a R$140				**(B) Indivíduos com domicílio privado segundo critérios multidimensionais e/ou renda domiciliar *per capita* inferior a R$70**			
Pobreza multidimensional (k>30)	Renda domiciliar *per capita* <R$140,00		Total	Pobreza multidimensional (k>30)	Renda domiciliar *per capita* <R$70,00		Total
	Não pobre	Pobre			Não pobre	Pobre	
Não pobre	72,31%	12,55%	84,86%	Não pobre	77,35%	7,51%	84,86%
Pobre	11,78%	3,36%	15,14%	Pobre	13,39%	1,75%	15,14%
Total	84,08%	15,92%	100%	Total	90,74%	9,26%	100%
(C) Indivíduos com domicílio privado segundo critérios IPM e/ou renda inferior a U$1,25/dia				**(D) Indivíduos com domicílio privado segundo critérios IPM e/ou renda inferior a U$2/dia**			
Pobreza multidimensional (k>30)	Renda domiciliar *per capita* <U$37,50		Total	Pobreza multidimensional (k>30)	Renda domiciliar *per capita* <U$60,00		Total
	Não pobre	Pobre			Não pobre	Pobre	
Não pobre	76,91%	7,95%	84,86%	Não pobre	73,56%	11,30%	84,86%
Pobre	13,28%	1,86%	15,14%	Pobre	12,19%	2,95%	15,14%
Total	90,18%	9,82%	100%	Total	85,75%	14,25%	100%

Fonte: PAD 2011. Elaboração própria.

Por meio do cruzamento dos indivíduos pobres e não pobres segundo os dois critérios – o de renda e o multidimensional –, é possível combinar os domicílios em quatro subgrupos, quais sejam: 1. não pobres pelo critério de renda e não pobres multidimensionalmente; 2. não pobres pelo critério de renda e pobres multidimensionalmente; 3. pobres pelo critério de renda e não pobres multidimensionalmente; e 4. pobres pela renda e pobres multidimensionalmente.

Alkire e Santos (2010) argumentam que as categorias 2 (não pobres pela renda e pobres multidimensionalmente) e 3 (pobres pela renda e não pobres multidimensionalmente) correspondem a erros do tipo II (exclusão) e do tipo I (inclusão), respectivamente. Parte-se da ideia de que, se o indicador renda é usado como *proxy* para identificar indivíduos pobres multidimensionalmente, a diferença entre essa medida e o IPM corresponde à exclusão de pessoas multidimensionalmente pobres, que deixaram de ser consideradas (erro tipo II), ou à inclusão de pessoas que não são multidimensionalmente pobres (erro tipo I).

Em todas as tabelas apresentadas, observa-se que a magnitude dos erros tipo I e tipo II é significativa. A maior parte, inclusive, dos indivíduos considerados pobres multidimensionalmente não são considerados pobres segundo critério da renda, assim como, da mesma forma, a maior parte dos considerados pobres pela renda não o são pelo critério multidimensional. Destaca-se que, utilizando-se a linha de pobreza nacional (<R$140,00), observa-se maior porcentagem de indivíduos pobres pela renda e não pobres pelo IPM do que indivíduos pobres pelo IPM e não pobres pela renda. Por outro lado, utilizando-se a linha de pobreza do Banco Mundial (<U$60,00) e as duas diferentes linhas de indigência, observa-se maior ocorrência do erro tipo II, de exclusão dos pobres multidimensionais pelo critério da renda, do que do erro tipo I, de inclusão de indivíduos não pobres multidimensionalmente entre os indivíduos pobres pela renda. Isso pode justificar-se pelo fato de o IPM ser mais direcionado a identificar os indivíduos extremamente pobres. Nesse sentido, é mais adequado compará-lo às medidas monetárias de indigência e à medida mais restrita do Banco Mundial. Ao realizar

a comparação, observa-se que o índice multidimensional consegue identificar mais indivíduos em situação de pobreza extrema do que os critérios de renda. Justamente por isso, talvez seja o IPM uma medida mais completa para analisar esse tipo de pobreza do que as linhas de indigência.

Considerações finais

Existem distintas formas de conceituar o fenômeno da pobreza. Essas formas, por sua vez, influenciam necessariamente na identificação de quem são os sujeitos pobres e, consequentemente, na forma de solução do problema. Embora a concepção mais recorrente na literatura e também no âmbito governamental seja a concepção monetária, por meio da qual são pobres os indivíduos que possuem baixa renda e estão abaixo de linhas convencionadas de pobreza, tem ganhado espaço e relevância o desenvolvimento de concepções de caráter multidimensional, consideradas mais adequadas para compreensão do fenômeno, podendo ser úteis no desenvolvimento de métricas que consigam captar melhor a complexidade da pobreza.

Nesse sentido, o Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), criado por Alkire e Foster (2007), visa mensurar a pobreza em complementaridade com a medida monetária de pobreza extrema utilizada pelo Banco Mundial. Embora o índice seja limitado à medição da pobreza severa, que significa as carências e privações mais graves que enfrentam simultaneamente as pessoas, e não inclua entre suas dimensões e indicadores aspectos menos tangíveis da pobreza, o IPM permitiu identificar privações sobrepostas das famílias e apontou o número médio de privações que compartilham essas famílias (a intensidade da pobreza). Sendo assim, por meio da Pesquisa por Amostra de Domicílio de 2011, a operacionalização do IPM para o Estado de Minas Gerais permitiu a obtenção de uma série de resultados úteis que realmente podem complementar informações obtidas por meio de métricas estritamente monetárias.

Os resultados apontaram privações graves com relação à escolaridade da população mineira, assim como privações básicas com relação ao acesso à água, a sanitário adequado e a condições de moradia nas regiões com maior incidência da pobreza multidimensional – Norte de Minas e Jequitinhonha/Mucuri. Observou-se, também, a grande disparidade regional existente no Estado, assim como o maior número de indivíduos pretos, pardos e idosos que residem em domicílios multidimensionalmente pobres, em comparação a outros "grupos" de raça e faixa etária. Por fim, pôde-se constatar empiricamente a diferença significativa entre métricas monetárias e o IPM, indicando diferentes indivíduos pobres e em magnitudes distintas para cada metodologia.

Outra importante indicação deste trabalho, talvez a principal, é que os resultados indicam que a magnitude da pobreza, sua localização, a concentração em subgrupos populacionais e os principais aspectos que contribuem para a caracterização de domicílios/indivíduos como pobres são informações fundamentais e devem ser consideradas para direcionar a ação governamental.

Notas

Os autores agradecem o apoio da Fapemig e do CNPq à pesquisa que viabilizou o presente trabalho.

1 Na verdade, é possível se utilizar outras unidades de análise, como domicílios, regiões ou países. Porém, a título de exemplo e para facilitar a explicação, trato do indivíduo.

2 *The decision to weight health, education, and standard of living dimensions equally arises in part from various discussions around, and robustness tests of, the Human Development Index, as well as both expert opinion and participatory analysis*.

3 FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estatística e Informações. Indicadores Básicos – Documento Metodológico. Boletim PAD-MG 2011, ano 1, n. 3, jun. 2012. Belo Horizonte, 2012.

4 Por limitação de espaço, as tabelas com todos os testes estatísticos de diferenças de média realizados não estão neste artigo. Os autores estão à disposição para enviar a quem solicitar.

5 Na PAD, a cor ou raça do indivíduo é apurada por autodeclaração e inserida em cinco categorias: branca, preta, amarela, parda e indígena. Porém, como indivíduos indígenas e amarelos representam pequena parcela da população, optou-se por reunir ambas as raças em "outras".

6 As faixas de idade foram agrupadas convencionalmente em crianças (de até 14 anos), jovens (de 15 a 29 anos), definido por lei, adultos (de 30 a 60 anos) e idosos (de 61 anos ou mais).

7 "A maior escolaridade feminina é um resultado encontrado na maioria dos países da OECD e o caso brasileiro não foge à regra" (IBGE, 2012, p.119).

8 Conferir, por exemplo, artigo *Gênero e Pobreza: Impacto e determinantes da pobreza no feminino*. Disponível em: http://195.23.38.178/conciliar/files/conciliar-ESTUDO_Pobreza_12out.pdf. Acesso em: 13/7/2013.

Referências

ALKIRE, S.; FOSTER, J. E. **Counting and Multidimensional Poverty Measurement**. OPHI (Oxford Poverty and Human Development Initiative), Working Paper 7, 2007.

ALKIRE, S.; SANTOS, M. E. **Acute Multidimensional Poverty: A New Index for Developing Countries**. OPHI working paper series, n. 38, 2010. Disponível em: www.ophi.org.uk/wpcontent/uploads/ophi-wp38.pdf.

ALKIRE, S.; SANTOS, M. E.; SETH, S.; YALONETZKY, G. **Is the Multidimensional Poverty Index robust to different weights?** OPHI Research in Progress, 2010. Disponível em: www.ophi.org.uk/wpcontent/uploads/OPHI-RP-22a.pdf.

BRONZO, Carla. **Intersetorialidade, autonomia e território em programas municipais de enfrentamento da pobreza: experiências de Belo Horizonte e São Paulo.** Planejamento e Políticas Públicas. n. 35, p.120-159, jul.-dez., 2010.

BRONZO, Carla. **Programas de proteção social e superação da pobreza: concepções e estratégias de intervenção.** Tese (Doutorado), Fafich/UFMG. Belo Horizonte, 2005.

FEITAL, Thales J. **Regressão Logística aplicada a Dados Amostrais Complexos: Um Estudo sobre a percepção dos jovens em relação à importância da educação**. 2011. Disponível em: www.ufjf.br/cursoestatistica/files/2011/11/Monografia_Thales-Januzzi-Feital.pdf.

IBGE. **Síntese de indicadores sociais – Uma análise das condições de vida da população brasileira 2012**. Estudos e pesquisas: Informação Demográfica e Socioeconômica. Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: ftp://ftp.ibge.gov.br/Indicadores_Sociais/Sintese_de_Indicadores_Sociais_2012/SIS_2012.pdf Acesso em: 10/7/2013.

OPHI. Material utilizado e disponibilizado no evento: **Intensive Workshop on Multidimensional Poverty Index Techniques.** Tutores: ALKIRE, Sabina; APABLAZA, Mauricio; HAMMOCK, John. Belo Horizonte, nov. 2012.

PNUD. Desenvolvimento Humano Municipal, 2000. **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil.** Disponível em: www.pnud.org.br. Acesso em: 24/6/2013.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade.** SP: Companhia das Letras, 2010.