

ESTUDO TÉCNICO

N.º 19/ 2013

**Análise crítica relativa ao “Índice de
Pobreza Multidimensional” (MPI) da
OPHI/PNUD**

MDS

SAGI

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME

SECRETARIA DE AVALIAÇÃO E GESTÃO DA INFORMAÇÃO

ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS BLOCO A SALA 323

CEP 70054-960 BRASÍLIA DF TEL. 61 2030 1501

Estudo Técnico

No. 19/2013

Análise crítica relativa ao “Índice de Pobreza Multidimensional” (MPI) da OPHI/PNUD

Técnico responsável

Alexander Cambraia N. Vaz

Revisão

Paulo de Martino Jannuzzi

Estudos Técnicos SAGI é uma publicação da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) criada para sistematizar notas técnicas, estudos exploratórios, produtos e manuais técnicos, relatórios de consultoria e reflexões analíticas produzidas na secretaria, que tratam de temas de interesse específico do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) para subsidiar, direta ou indiretamente, o ciclo de diagnóstico, formulação, monitoramento e avaliação das suas políticas, programas e ações.

O principal público a que se destinam os Estudos são os técnicos e gestores das políticas e programas do MDS na esfera federal, estadual e municipal. Nesta perspectiva, são textos técnico-científicos aplicados com escopo e dimensão adequados à sua apropriação ao Ciclo de Políticas, caracterizando-se pela objetividade, foco específico e tempestividade de sua produção.

Futuramente, podem vir a se transformar em artigos para publicação no Cadernos de Estudos, Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação (RBMA) ou outra revista técnica-científica, para alcançar públicos mais abrangentes.

Palavras-chave: *índices multidimensionais; avaliação de impacto; políticas públicas*

Unidade Responsável

Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação

Esplanada dos Ministérios | Bloco A | Sala 307

CEP: 70.054-906 Brasília | DF

Fone: 61 3433-1501 | Fax: 3433-1529

www.mds.gov.br/sagi

Secretário de Avaliação e Gestão da Informação

Paulo de Martino Jannuzzi

Secretária Adjunta

Paula Montagner

Apresentação

O objetivo desse estudo consiste em realizar uma avaliação metodológica e conceitual do Índice Multidimensional de Pobreza, doravante MPI (*Multidimensional Poverty Index*), recentemente criado pela *Oxford Poverty & Human Development Initiative* (OPHI) e que vem sendo adotado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) nos últimos Relatórios de Desenvolvimento Humano do Organismo. A primeira parte se dedica à apresentação do MPI e seus principais componentes, especialmente as dimensões e os indicadores que lhe conferem suporte. São mostrados dados de comparação internacional dos países, focando especificamente o caso do Brasil. Na segunda seção, o país é tomado como objeto específico de estudo e são feitas simulações de cálculo do MPI tomando por base a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), anos 2004, 2009 e 2011, bem como a Pesquisa Nacional Demográfica em Saúde (PNDS), ano 2006. A principal conclusão do trabalho é de que, em seu formato atual, o MPI é pouco sensível e quase nada reflete das políticas de combate à pobreza, tampouco de desigualdade, que o governo brasileiro vem adotando especialmente na última década. Nesse sentido, mister sua utilização com significativa parcimônia principalmente na interpretação dos dados e das informações que agrega.

1. O Multidimensional Poverty Index (MPI)

O Índice de Pobreza Multidimensional foi elaborado pela *Oxford Poverty & Human Development Initiative* no âmbito dos chamados Objetivos do Milênio, da Organização das Nações Unidas (ONU), conforme proposta da Reunião de Cúpula do Milênio de eliminação da extrema pobreza de todos os países. Atualmente, o MPI vem sendo adotado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) como um indicador sensível ao fenômeno da pobreza, capaz de perpassar, sugere-se, a linha de corte monetária como parâmetro unitário de avaliação e definição de suas bases. Sua importância reside justamente na adoção de um viés de mensuração da pobreza que reflita, para além das condições monetárias dos indivíduos e famílias, as condições de vida, em termos de moradia, acesso a bens e serviços, dentre outros elementos, como pontos fundamentais para compreensão do fenômeno.

O entendimento da pobreza se dá com a definição de capacidades individuais que cerceiam o exercício das liberdades (SEN, 1985). Tecendo considerações sobre a situação das economias dos países no pós-guerra, Sen (1998) afirma que existia um *trade-off* claro à época em função dos modelos de crescimento adotados. Ações ligadas à tentativa de garantir bem-estar aos indivíduos, como políticas de assistência, ou mesmo tentativas específicas de redistribuir os benefícios do próprio crescimento econômico, redundariam na diminuição da capacidade de investimento dos países e, por conseguinte, na diminuição de suas respectivas taxas de crescimento. Como conseqüência, os países não seriam capazes de

atingir graus superiores de desenvolvimento, bem como, acreditava-se, melhores potencialidades de distribuição de riquezas.

O argumento do autor leva a pobreza, assim, à condição de fenômeno aceitável no curto-prazo, mas passível de tratamento no longo-prazo. Sua base conceitual define a pobreza como uma condição de debilidade das capacidades dos indivíduos e foi construída principalmente em função do tratamento da pobreza como um fenômeno passível de solução através da garantia de recursos. Há um foco específico, assim, na perspectiva de crescimento econômico como meio de possibilitar redistribuição de renda na forma de oferta de capacidades específicas aos indivíduos, como educação, saúde e, principalmente, trabalho. As capacidades seriam meio para que cada um tivesse liberdade de alcançar fins específicos pretendidos em suas respectivas vidas. O desenvolvimento de um país, neste sentido, passaria a ser avaliado com base na expansão das capacidades das pessoas e o crescimento econômico deixa de representar, por si só, um parâmetro de avaliação¹.

Considerar o desenvolvimento como um conceito amplo implica, dentre outros fatores, considerar a própria pobreza como um fenômeno amplo, especialmente em termos de suas dimensões componentes e que lhe conferem embasamento. Nesse sentido, não é difícil supor a existência de desafios significativos à gestão pública advindos da multidimensionalidade do fenômeno, principalmente no que tange à sua operacionalização e efetiva mensuração para fins de avaliação e monitoramento. Considerar a pobreza em sua forma estritamente monetária pode não contemplar as suas várias dimensões (que não sejam as relacionadas à renda e ao consumo) e outras formas possíveis de mensuração, sendo necessária a construção de outros instrumentos de análise. Afinal, se os critérios para definição da condição de pobre variaram, também devem variar, sugere-se, as ações e políticas destinadas ao seu tratamento, porque dependentes exatamente desses critérios. A cada definição específica da categoria, devem corresponder estratégias diferenciadas de intervenção, especialmente porque elementos diversos são tomados como base da condição de pobre.

Segundo Feres e Villatoro (2013), as metodologias para computação de índices de pobreza multidimensional podem ser agrupadas em dois conjuntos: a) estratégias empíricas, utilizando-se de técnicas multivariadas: visa reduzir a variabilidade das respostas de um conjunto de indicadores a um número menor de dimensões; b) metodologias orientadas por axiomas: índices multidimensionais de um conjunto de propriedades desejáveis. Os autores afirmam que um indicador de pobreza multidimensional contemplaria três aspectos: 1) seleção das dimensões; 2) definição de padrões mínimos para as dimensões; e 3) agregação das dimensões em um índice.

A agregação apresenta relações entre as dimensões, podendo estabelecer que o indivíduo apresenta privação em ao menos uma dimensão, como no índice de necessidades

¹ Haq (2004), por exemplo, oferece quatro componentes específicos como base do desenvolvimento: a equidade (relativa à igualdade de oportunidades), a sustentabilidade (ligada à preservação da liberdade dos indivíduos no futuro, garantindo a conservação dos recursos na atualidade), a produtividade (representando a componente de investimento econômico e crescimento do trabalho) e, por último, o chamado *empowerment* (ligado à liberdade de escolha dos indivíduos nos diversos campos sociais, como política e mesmo economia).

básicas insatisfeitas (NBI) para a América Latina (década de 1980). O método NBI foi introduzido na América Latina pela CEPAL no início da década de 1980 utilizando-se da informação de censos demográficos para a caracterização da pobreza (FERES E MANCERO, 2001). Por este método, são selecionados indicadores que possibilitem constatar domicílios em que são satisfeitas ou não algumas das necessidades básicas. Após estabelecer a satisfação ou não dessas necessidades, é possível construir os chamados “mapas de pobreza” com as carências localizadas geograficamente.

O índice estruturado pela OPHI apresenta esse foco metodológico em dimensões não estritamente econômicas do desempenho de um país, propondo uma base de indicadores mais abrangente que a do NBI, ou mesmo, vale dizer, do IDH. Abarca questões que perpassam diversos temas e fatores impactantes na realidade social de um país, como escolaridade, saúde e saneamento básico (Quadro 1).

Quadro 1 - Tipologia do índice de pobreza multidimensional – OPHI/PNUD (2010)

Indicadores Específicos	A pessoa está privada se:	Peso Relativo
Anos de escolaridade completados	<ul style="list-style-type: none"> Nenhum membro do domicílio completou cinco anos de ensino 	1/6
Frequência à escola das crianças	<ul style="list-style-type: none"> Pelo menos uma criança em idade escolar (até 8º ano) não matriculada 	1/6
Nutrição	<ul style="list-style-type: none"> Pelo menos um membro da casa está desnutrido 	1/6
Mortalidade infantil	<ul style="list-style-type: none"> Uma ou mais crianças do domicílio morreram 	1/6
Eletricidade	<ul style="list-style-type: none"> Não há eletricidade 	1/18
Saneamento	<ul style="list-style-type: none"> Não há saneamento adequado 	1/18
Água	<ul style="list-style-type: none"> Não há acesso à água potável 	1/18
Piso	<ul style="list-style-type: none"> Mora em casa com piso de terra 	1/18
Combustível para cozinhar	<ul style="list-style-type: none"> Usa combustível "contaminante" (esterco, lenha ou carvão) para cozinhar 	1/18
Bens	<ul style="list-style-type: none"> Não tem carro, caminhão ou veículo motorizado e possui um dos seguintes bens: bicicleta, moto, rádio, refrigerador, telefone ou televisão 	1/18

Fonte: Alkire y Foster (2008)

O MPI abrange 104 países, tendo por base microdados de pesquisas domiciliares executadas pelo PNUD relacionados às privações em termos de educação, saúde e qualidade de vida. Seu cálculo tem o indivíduo como unidade de análise. Metodologicamente, a arquitetura do índice compreende dimensões que se desagregam em componentes e posteriormente em indicadores. Originalmente, o MPI foi calculado tendo por base os microdados da Pesquisa Nacional Demográfica em Saúde (PNDS), do ano de 2006. Segundo Alkire e Santos (2013), o Brasil teria, nesse ano, cerca de 3% da população em situação de pobreza multidimensional – o que coloca o país em X lugar quando considerado o *ranking* internacional estruturado pelo Índice (Tabela 2). A aplicação do índice ao Brasil suscitou importantes questionamentos acerca da situação do país, especialmente em torno do percentual de pobres existentes no território.

Tabela 1 – Percentual de indivíduos em situação de pobreza multidimensional – Brasil, 2006

	N	%
0	37.615.448	20,3
0,07	58.466.713	31,5
0,13	44.537.647	24,0
0,17	8.225.846	4,4
0,2	17.289.143	9,3
0,23	5.427.508	2,9
0,27	226.723	0,12
0,3	7.790.900	4,2
0,33	120.595	0,1
0,37	3.545.633	1,9
0,4	685.685	0,4
0,43	148.869	,1
0,47	832.967	,4
0,53	369.835	,2
0,57	1.097	,0
0,6	31.832	,0
0,63	8.869	,0
0,7	1.923	0,0
Total	5.747.306	3,1

Fonte: Pesquisa Nacional Demográfica em Saúde (PNDS), 2006

O principal questionamento se refere ao comportamento do MPI quando consideramos não apenas um ponto no tempo, tal como feito pela OPHI, mas, antes, uma série de recortes temporais. Nessa linha, uma primeira restrição metodológica se refere justamente à fonte de dados utilizada pela Organização, já que a pesquisa PNDS só está disponível para o ano de 2006 e sua próxima edição está prevista para o ano de 2015. Nessa linha, esse trabalho buscou aplicar a metodologia do MPI a outra pesquisa de caráter amostral nacional, mas de periodicidade anual, que é a PNAD. Em especial, como forma de entrever os resultados do Índice no tempo, foram contemplados os anos de 2004, 2009 e 2011 – além do ano de 2006 já calculado pela OPHI.

2. O MPI na prática: aplicação e avaliação para o Brasil

Para realizar o processo, enfrentou-se outro tipo de restrição metodológica, que se refere à compatibilidade de variáveis entre as diferentes fontes de dados utilizadas. Em especial, duas dimensões específicas foram retrabalhadas para adequação à PNAD: estado nutricional de crianças e posse de bens (especialmente veículos automotores). No que tange ao estado nutricional de crianças, a PNDS 2006 engloba variáveis que sugerem a metodologia de mensuração do fenômeno elaborada pela Organização Mundial de Saúde (OMS), relativa ao *score z* da população.

Já no caso da PNAD, nos anos de 2004 e 2009 foram coletadas informações relativas à Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA), que mensura a situação dos domicílios dos municípios em termos de segurança alimentar. No ano de 2011, não foram coletadas informações nesse quesito. Portanto, mesmo em relação aos anos nos quais a PNAD contém

dados correlatos à temática, a metodologia utilizada de mensuração não é a mesma. No que concerne à variável de posse de bens, importa ressaltar tão somente que no ano de 2004 a PNAD não coletou informações relativas à posse de veículos automotores.

Metodologicamente, portanto, os dados serão trabalhados tendo por base os seguintes modelos comparativos:

Quadro 2 – Critérios de modelagem para composição do MPI segundo diferentes fontes de dados

H1	Dentre as 10 (dez) dimensões originais, 2 (duas) são desconsideradas em todos os anos, sendo: estado nutricional de crianças e posse de bens.
H2	Dentre as 10 (dez) dimensões originais, 1 (uma) é desconsiderada em todos os anos, sendo: estado nutricional de crianças. Atenção para o indicador relativo à posse de bens, que não contém informações de veículos automotores para 2004, mas contém para os demais anos.
H3	Dentre as 10 (dez) dimensões originais, nenhuma é desconsiderada. Entretanto, atenção: 1) ao indicador relativo à posse de bens, que não contém informações de veículos automotores para 2004, mas contém para os demais anos; 2) ao indicador relativo ao estado nutricional de crianças: como a PNAD contém, na verdade, questões indiretas sobre estado nutricional (composição da EBIA), tomou-se por <i>proxy</i> de desnutrição a situação de indivíduos pertencentes a domicílios com insegurança alimentar grave. Além disso, a informação não existe para o ano de 2011.

Fonte: Elaboração própria

Tomando por base esse modelo, foram feitas simulações do MPI tendo por base a PNDS 2006 e as PNADs 2004, 2009 e 2011 (Tabela 2).

Tabela 2 – Percentual de indivíduos em situação de pobreza multidimensional segundo critério de modelagem H1 – Brasil, 2004-2011

		H1							
		(com H = 1,2,3,5,6,7,9)							
		2004		PNAD 2009		2011		PNDS 2006	
	<i>N</i>	%	<i>N</i>	%	<i>N</i>	%	<i>N</i>	%	
	0	53.018.252	29,2	56.998.439	29,8	60.784.201	31,2	77.764.252	42,0
	0,083	55.485.031	30,6	54.007.553	28,2	52.079.068	26,7	55.570.032	30,0
	0,167	43.271.307	23,9	48.458.982	25,3	50.867.489	26,1	34.662.661	18,7
	0,25	17.156.489	9,5	19.182.483	10,0	19.013.188	9,8	4.066.596	2,2
	0,333	5.777.367	3,2	6.062.576	3,2	5.738.357	2,9	5.118.287	2,8
	0,417	3.707.390	2,0	3.871.455	2,0	3.589.325	1,8	4.132.168	2,2
	0,5	2.123.024	1,2	2.068.061	1,1	1.905.099	1,0	2.695.354	1,5
Pobreza	0,583	734.891	0,1	707.314	0,0	668.395	0,0	846.867	0,5
Multidimensional	0,667	163.039	0,1	111.663	0,1	133.808	0,1	421.671	0,2
	0,75	15.577	0,0	6.619	0,0	0	0,0	47.423	0,0
	0,833	2.305	0,0	488	0,0	0	0,0	1.923	0,0
	Total H	12.523.593	6,6	12.828.176	6,4	12.034.984	5,9	13.263.692	7,2

Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD); Pesquisa Nacional Demográfica em Saúde (PNDS), 2006

Claramente, quando calculamos o MPI considerando apenas as dimensões compatíveis entre as fontes de dados utilizadas, observamos que o percentual de indivíduos

em situação de pobreza varia muito pouco ao longo do tempo, passando de 6,6% em 2004, 6,4% em 2009, 7,2% em 2006 e, por fim, 5,9% em 2011. Essa constatação é importante porque nos informa que, aparentemente, a pobreza no país apresenta caráter estrutural e de difícil solução no âmbito social. Isso fica claro quando consideramos o cômputo do Índice tendo por base a segunda modelagem construída, H2 (Tabela 3).

Tabela 3 – Percentual de indivíduos em situação de pobreza multidimensional segundo critério de modelagem H2 – Brasil, 2004-2011

		H2											
		(com H = 1,2,3,5,6,7,9 + 10 - atenção 2004)											
		PNAD						PNDS					
		2004		2009		2011		2006					
		N	%	N	%	N	%	N	%	N	%		
	0	393.216	,2	52.721.705	27,5	55.521.484	28,5	37.729.777	20,4				
	0,067	53.974.726	29,7	50.702.285	26,5	48.239.962	24,8	58.781.998	31,7				
	0,133	55.358.524	30,5	17.505.530	9,1	17.863.040	9,2	44.687.560	24,1				
	0,167	91.410	,1	34.175.942	17,8	37.155.760	19,1	7.490.572	4,0				
	0,2	14.817.176	8,2	2.703.810	1,4	2.774.583	1,4	17.368.393	9,4				
	0,233	27.756.109	15,3	18.569.265	9,7	18.541.262	9,5	2.460.960	1,3				
	0,267	1.068.385	,6	107.803	,1	162.131	,1	226.723	,1				
	0,3	15.644.948	8,6	4.529.585	2,4	4.802.898	2,5	3.904.993	2,1				
	0,333	50.972	0,03	3.031.547	1,58	2.630.531	1,35	620.944	0,34				
	0,367	2.892.945	1,6	471.425	,2	551.544	,3	1.790.743	1,0				
	0,4	2.810.340	1,5	3.517.224	1,8	3.186.908	1,6	2.769.946	1,5				
	0,433	162.391	,1	19.424	,0	15.203	,0	112.199	,1				
	0,467	3.514.757	1,9	1.308.991	,7	1.210.531	,6	3.883.659	2,1				
	0,5	6.920	,0	1.101.113	,6	1.050.185	,5	120.595	,1				
	0,533	1.127.255	,6	164.492	,1	231.502	,1	1.691.666	,9				
	0,567	909.249	,5	654.566	,3	621.345	,3	568.100	,3				
	0,6	91.542	,1	14.801	,0	4.569	,0	36.670	,0				
	0,633	619.245	,3	144.076	,1	190.840	,1	685.303	,4				
	0,667	0	,0	8.647	,0	4.586	,0	0	,0				
	0,7	150.742	,1	17.407	,0	20.066	,0	353.809	,2				
	0,733	2.544	,0	3.485	,0	0	,0	31.832	,0				
	0,767	8.971	,0	2.022	,0	0	,0	8.869	,0				
	0,867	2.305	0,0	488	0,0	0	0,0	1.923	0,0				
	Total H	12.350.178	6,8	10.459.708	5,5	9.717.810	5,0	12.676.257	6,8				

Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD); Pesquisa Nacional Demográfica em Saúde (PNDS), 2006

Tendo por base a compatibilização das fontes de dados segundo, inclusive, a dimensão de posse de bens, chegamos, vale dizer, a um resultado semelhante ao modelo anterior em termos de percentual de indivíduos e famílias em situação de pobreza. Há certa uniformidade da proporção ao longo dos anos, sendo o percentual de 6,8% em 2004 e 2006, 5,5% em 2009 e, por fim, 5% em 2011. Esses resultados mostram que a posse de bens ainda não se revela dimensão de significativa discriminação dentre os indivíduos considerados.

A terceira simulação envolvendo o MPI teve por base a inclusão de todas as dimensões do Índice, com foco especial para aquela de estado nutricional de crianças (Tabela 4). Claramente, ao acrescentarmos a dimensão de estado nutricional no cômputo do MPI, sua diminuição foi mais acentuada ao longo do tempo em comparação com o método anterior (que desconsiderava essa dimensão), sugerindo fortemente que o país tem apresentado melhorias importantes na temática. Se considerarmos apenas a metodologia de construção da dimensão que leva em consideração a EBIA, observamos que o percentual de pobres é de 6% em 2004, cai para 4,9% em 2006 e, por fim, chega a 2,8% em 2009. A PNAD 2011, como já dito, não apresenta variáveis que permitissem construir a EBIA e, por isso, não deve ser tomada por base comparativa, pelo menos nesse caso.

Tabela 4 – Percentual de indivíduos em situação de pobreza multidimensional segundo critério de modelagem H3 – Brasil, 2004-2011

		H3 (com H = 1,2,3,+(4 - atenção 2011),5,6,7,9,(10 - atenção 2004))											
		PNAD						PNDS					
		2004		2009		2011		Score Z			EBIA		
		N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
	0	260.501	,1	50.093.079	26,2	55.521.484	28,5	37.615.448	20,3	37.201.483	20,1		
	0,067	50.320.660	27,7	46.441.751	24,3	48.239.962	24,8	58.466.713	31,5	54.939.037	29,6		
	0,133	49.718.076	27,4	16.080.839	8,4	17.863.040	9,2	44.537.647	24,0	39.750.789	21,4		
	0,167	185.115	,1	38.915.021	20,3	37.155.760	19,1	8.225.846	4,4	8.516.126	4,6		
	0,2	12.981.929	7,2	2.483.678	1,3	2.774.583	1,4	17.289.143	9,3	15.740.854	8,5		
	0,233	33.039.460	18,2	25.103.576	13,1	18.541.262	9,5	5.427.508	2,9	8.476.150	4,6		
	0,267	909.576	,5	99.808	,1	162.131	,1	226.723	,1	208.129	,1		
	0,3	23.214.519	12,8	6.854.905	3,6	4.802.898	2,5	7.790.900	4,2	11.477.342	6,2		
	0,333	93.507	0,05	1.983.287	1,04	2.630.531	1,35	120.595	0,07	198.182	0,11		
	0,367	5.386.418	3,0	825.848	,4	551.544	,3	3.545.633	1,9	4.813.185	2,6		
	0,4	2.020.300	1,1	1.831.328	1,0	3.186.908	1,6	685.685	0,4	1.090.269	0,6		
	0,433	379.103	,2	40.894	,0	15.203	,0	148.869	,1	139.200	,1		
	0,467	2.121.927	1,2	540.109	,3	1.210.531	,6	832.967	,4	1.889.545	1,0		
	0,5	3.395	,0	47.567	,0	1.050.185	,5	0	,0	46.097	,0		
	0,533	598.492	,3	45.372	,0	231.502	,1	369.835	,2	624.893	,3		
	0,567	72.548	,0	68.563	,0	621.345	,3	1.097	,0	75.547	,0		
	0,6	37.535	,0	3.348	,0	4.569	,0	31.832	,0	58.184	,0		
	0,633	82.952	,0	12.329	,0	190.840	,1	8.869	,0	52.707	,0		
	0,7	23.584	,0	2.724	,0	4.586	,0	1.923	,0	27.602	,0		
	0,767	5.075	0,0	1.607	0,0	20.066	0,0	0	0,0	1.910	0,0		
	Total H	10.824.836	6,0	5.402.976	2,8	9.717.810	5,0	5.747.306	3,1	9.017.322	4,9		

Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD); Pesquisa Nacional Demográfica em Saúde (PNDS), 2006

Além da observação do MPI através dos anos, é importante checar o comportamento do Índice dentre as regiões do país. Nesse, não é difícil notar que, em todas as estratégias de modelagem adotadas, a região Nordeste, por exemplo, parece sempre piorar em termos do percentual relativo de indivíduos e famílias em situação de pobreza frente ao restante da população local (Tabela 5).

Tabela 5 – Percentual de indivíduos em situação de pobreza multidimensional segundo critérios de modelagem H1, H2 e H3 e regiões do Brasil – Brasil, 2004-2011

		H1				H2				H3				
		2004	2006	2009	2011	2004	2006	2009	2011	2004	2006_1	2006_2	2009	2011
	Norte	1.581.638	1.799.495	1.716.731	1.776.322	12,6%	13,6%	13,4%	14,8%	15,6%	17,5%	17,1%	14,2%	12,4%
	Nordeste	3.993.022	5.762.903	4.139.175	4.044.282	31,9%	43,4%	32,3%	33,6%	36,8%	46,1%	43,3%	36,8%	37,9%
	Sudeste	4.051.268	3.318.322	4.176.609	3.647.128	32,3%	25,0%	32,6%	30,3%	25,7%	20,1%	23,9%	32,2%	30,9%
	Sul	1.922.081	1.580.351	1.860.821	1.687.174	15,3%	11,9%	14,5%	14,0%	14,8%	9,6%	9,1%	10,3%	11,8%
	Centro-Oeste	975.584	802.621	934.840	880.078	7,8%	6,1%	7,3%	7,3%	7,1%	6,7%	6,6%	6,5%	7,0%
	Total	12.523.593	13.263.692	12.828.176	12.034.984	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
	Norte	1.543.190	1.717.583	1.127.736	1.200.406	12,5%	13,5%	10,8%	12,4%	15,6%	17,5%	17,1%	14,2%	12,4%
	Nordeste	3.878.932	5.619.768	3.727.536	3.680.909	31,4%	44,3%	35,6%	37,9%	36,8%	46,1%	43,3%	36,8%	37,9%
	Sudeste	4.043.602	3.211.008	3.684.686	3.004.268	32,7%	25,3%	35,2%	30,9%	25,7%	20,1%	23,9%	32,2%	30,9%
	Sul	1.912.608	1.346.700	1.175.245	1.150.883	15,5%	10,6%	11,2%	11,8%	14,8%	9,6%	9,1%	10,3%	11,8%
	Centro-Oeste	971.846	781.198	744.505	681.344	7,9%	6,2%	7,1%	7,0%	7,1%	6,7%	6,6%	6,5%	7,0%
	Total	12.350.178	12.676.257	10.459.708	9.717.810	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
	Norte	1.693.681	1.578.838	984.664	766.545	15,6%	17,5%	17,1%	14,2%	15,6%	17,5%	17,1%	14,2%	12,4%
	Nordeste	3.981.288	4.152.922	2.490.793	1.989.222	36,8%	46,1%	43,3%	36,8%	36,8%	46,1%	43,3%	36,8%	37,9%
	Sudeste	2.781.157	1.813.898	1.371.508	1.742.034	25,7%	20,1%	23,9%	32,2%	25,7%	20,1%	23,9%	32,2%	30,9%
	Sul	1.599.513	867.371	520.729	556.178	14,8%	9,6%	9,1%	10,3%	14,8%	9,6%	9,1%	10,3%	11,8%
	Centro-Oeste	769.197	604.293	379.612	348.997	7,1%	6,7%	6,6%	6,5%	7,1%	6,7%	6,6%	6,5%	7,0%
	Total	10.824.836	9.017.322	5.747.306	5.402.976	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD); Pesquisa Nacional Demográfica em Saúde (PNDS), 2006

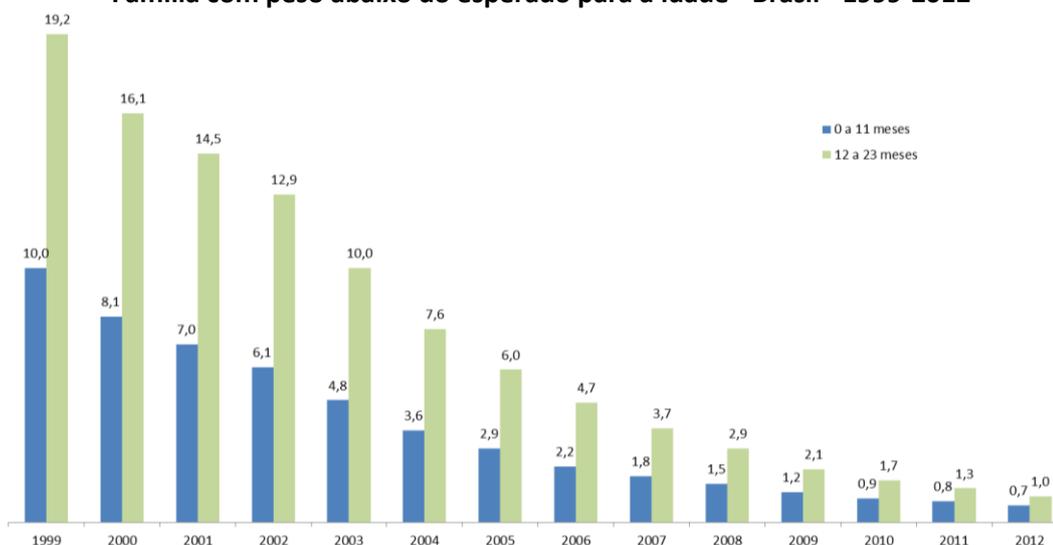
Quando consideramos o parâmetro H1 de construção do MPI, notamos que o percentual de pobres no Nordeste é de 31,9% em 2004 e sobe a 33,6% em 2011. Já com o parâmetro H2, o percentual de pobres é de 31,4% em 2004 e vai a 37,9% em 2011. Por fim, no caso do parâmetro H3, o percentual de pobres em 2004 é de 36,8% e vai a 37,9% em 2011. Não importa, portanto, o parâmetro de cálculo utilizado: o MPI sempre mostra piora da pobreza, pelo menos quando consideramos o caso da região Nordeste do país. Interessante notar que, mesmo no caso do parâmetro H3, no qual se verificou a maior variação do Índice em função da inclusão da dimensão de estado nutricional de crianças (Tabela 4), houve, ainda assim, relativa piora da situação da região.

3. Lições a partir do MPI

O que a aplicação do MPI nos ensina em termos de estruturação e avaliação de políticas públicas, especialmente na área social? O que observamos de comportamento do Índice ao acrescentarmos a dimensão de estado nutricional de crianças pode fornecer dicas importantes para respondermos a essa questão. O Índice se comportou significativamente diferente em termos de resultados do que quando o computamos sem essa dimensão. Notadamente, fica claro que o MPI apresenta maior sensibilidade à situação efetiva do país no tocante a essa dimensão específica, desde que levada em consideração no seu cômputo.

Constatação que fica evidente quando consideramos o percentual de crianças de até 2 anos em relação à adequação de peso para a idade. O Brasil vem apresentado melhoria significativa nesse indicador, passando de uma média de 15% de crianças de até 2 anos com peso abaixo do esperado para a idade em 1999, para uma média menor do que 1% em 2012 (Gráfico 2).

Gráfico 1 - Percentual de crianças de até 23 meses atendidas pela Estratégia Saúde da Família com peso abaixo do esperado para a idade - Brasil - 1999-2012



Fonte: Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN)

Esse fato fornece indicações claras de que, desde que utilizado com parcimônia, o MPI pode fornecer resultados interessantes do ponto de vista da formulação de políticas públicas na área social e, em especial, na área de combate à pobreza. Esse fato nos leva à primeira crítica passível de realização ao MPI, que concerne justamente à maneira simplificada de observação da realidade que, na verdade, índices compostos geralmente implicam. De fato, vale dizer, uma limitação a apontar nas propostas de construção de índices compostos de uma maneira geral concerne, ironicamente, ao próprio objetivo de constituição de um índice que sirva para orientar decisões em Políticas Públicas.

Nesse processo, importa analisar, clara e objetivamente, as principais questões que podem gerar impactos nas decisões finais. Para isso, o índice composto é estruturado de maneira a interpretar a realidade objetivamente, reduzindo-a a um valor, geralmente escalar, cuja análise e variação são tomadas com base em parâmetros pré-estabelecidos. Ao contrário do que se propõe, não permitem explicitar a complexidade da realidade social para a tomada de decisão das Políticas. Mais indicadores não geram necessariamente mais conhecimento útil e específico para a decisão em termos de Políticas.

Vale dizer, é indiscutível a necessidade de os governos atuarem em diversas frentes para efetivação da seguridade social e do cuidado com os indivíduos e famílias. E, com isso, reconhece-se que a construção de índices focados em múltiplas dimensões é importante, porque o próprio público-alvo é alardeado por múltiplas dimensões. Contudo, quando falamos em políticas públicas e na racionalização dos gastos públicos de uma maneira geral, é importante considerar, sobretudo, os objetivos dos programas e das ações governamentais.

Os governos atuam, via de regra, sob a égide de significativas restrições de recursos, como no caso de recursos financeiros, físicos e mesmo humanos. Assim, não é difícil imaginar a quase impossibilidade da realização, em apenas um espaço específico de tempo, de todas as ações necessárias para, por exemplo, efetivar-se o cuidado multidimensional dos indivíduos e famílias. O fato de os governos atuarem sob contextos de constrangimento em termos de recursos nos diz que suas ações devem ser avaliadas em termos dos objetivos traçados por cada qual e dentro de espaços de tempo específicos.

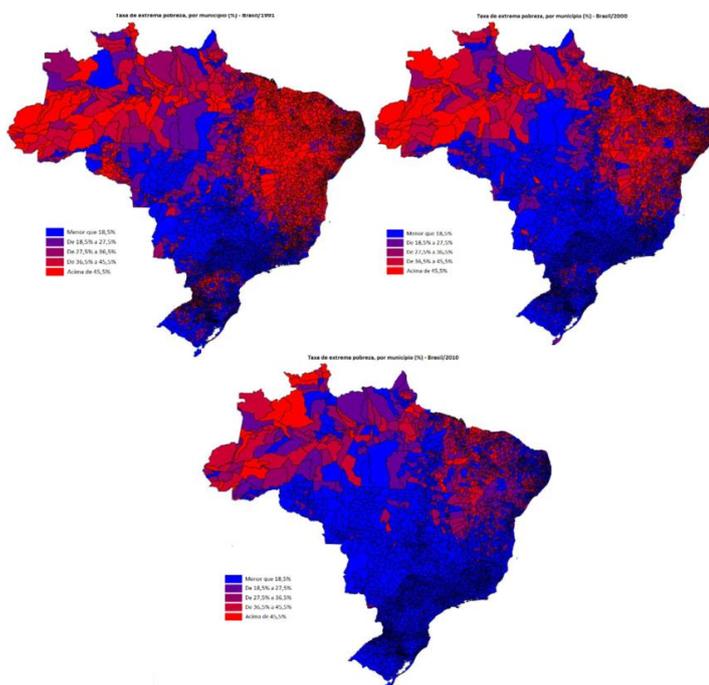
Fato que não implica dizer, sob qualquer hipótese, que outras ações eventualmente não contempladas no presente, não o serão no futuro. Assim, a construção de índices que pretendem dada avaliação contextual de políticas públicas deve se pautar pela sensibilidade às ações dos governos no presente, reconhecendo os esforços realizados ao longo do tempo, mesmo que, claro, sem deixar de considerar os avanços ainda a serem perseguidos.

No caso do Brasil, por exemplo, mister analisar com maior critério a aplicação do MPI. Apesar dos avanços captados pelo Índice, é importante observar que existem determinadas dimensões analíticas que, principalmente em função de questões metodológicas, não são consideradas no âmbito de seu cálculo, mas que, por outro lado, refletem importantes ações e avanços sociais e governamentais nos países. Esses avanços ficam claros se considerarmos, por exemplo, a luta, no país, contra um dos grandes flagelos

que atingem as sociedades de uma maneira geral, que é a pobreza, com especial ênfase na extrema pobreza (Mapa 1).

Quando analisamos, para o caso do Brasil, a evolução da taxa de extrema pobreza dos municípios, notamos um padrão importante em termos de desenvolvimento social. De 1991 a 2010, existe uma expressiva melhoria dessa taxa em todas as regiões do país, mostrando que o fenômeno tem sofrido significativa inflexão no cenário nacional. Em especial, podemos notar melhora significativa do indicador justamente naquelas regiões nas quais observamos, por um lado, maior focalização da ação governamental, especialmente através da expansão do Programa Bolsa Família (Vaz et. al., 2013), mas, por outro lado, piora do MPI de maneira geral – quais sejam, as regiões Norte, Nordeste e mesmo o Centro-Oeste. Assim, não é difícil notar que esse Índice pouco reflete os esforços que o governo brasileiro vem fazendo no âmbito de áreas temáticas importantes, como no caso do combate à extrema pobreza, a universalização do ensino básico e a melhoria da saúde da população.

Mapa 1 – Taxa de extrema pobreza , por município (%) – 1991, 2000, 2010



Fonte: IBGE - Censo Demográfico 1991, 2000 e 2010

Além da falta de sensibilidade às políticas que o governo vem adotando em diversas áreas temáticas nos últimos anos, o MPI é passível de questionamento também sob o ponto de vista conceitual. Na verdade, pode-se dizer, as críticas a índices compostos que pretendem a mensuração de “Progresso Social”, “Desenvolvimento Humano” e outros conceitos complexos podem ser realizadas sob diversos pontos de vista. Ao que parece, do ponto de vista conceitual, como ocorre em várias dessas propostas, a Pobreza Multidimensional é mais um conceito definido ex-post, isto é, a busca de uma definição que reflita aquilo que se supõe que 10 indicadores sobre variados aspectos do bem-estar estejam apontando.

Críticas sobre o marco conceitual desses indicadores já vem de longa data. No caso do IDH, por exemplo, vale registrar que Ul Haq (1999), ainda que, reconhecendo que o índice considera aspectos nunca antes operacionalizados como desenvolvimento humano, ainda assim o conceito seria mais complexo do que sua abordagem concretamente operacionalizada. Barreto e Jannuzzi (2012) apontam ainda outras limitações de escopo conceitual da medida, que se aplicariam ao IPS, tal como visão restrita do papel do Estado na garantia de direitos sociais e as subdimensões empregadas para captar efeitos do Desenvolvimento em Educação, Saúde e Renda.

No contexto de apresentação do MPI, é possível entrever que a medida partiu de um grupo específico de intelectuais e reflexões eminentemente acadêmicas sobre o fenômeno da pobreza. Essa constatação tem uma implicação direta que é o reconhecimento da construção do índice sob o auspício de valores e princípios do grupo específico que o trabalhou. Fosse outro grupo a fazê-lo, por exemplo, em outro país, circundado por diferentes contextos, valores e princípios, certamente o IPS seria dotado de características diferenciadas de seu formato atual. Portanto, não é difícil dizer que, na verdade, o MPI é mais um índice dentre vários indicadores já criados no âmbito temático da avaliação de políticas públicas e não constitui, nesse sentido, novidade e/ou mesmo relevante aporte nesse campo de estudos.

4. Considerações Finais

A ideia de se transformar um índice tal qual o MPI em referência e parâmetro de avaliação dos países esbarra, como se observa, em limitações importantes e significativas do ponto de vista conceitual e metodológico. É mais uma medida entre tantas, com méritos de trazer para agenda pública, a discussão sobre Bem Estar e o alcance das Políticas Públicas. Mas é nesse mesmo sentido que ao IPS aplicam-se as mesmas críticas já apontadas para outras medidas dessa natureza, em especial o IDH. Ao realizar uma leitura simplificada e superficial da realidade, tende a ser pouco sensível aos esforços que os governos vem desempenhando em áreas importantes no âmbito social. Ao utilizar fontes de dados não necessariamente atualizadas e/ou ditas oficiais dos países o IPS acaba perdendo legitimidade para apontar avanços e retrocessos do dito “Progresso Social” entre países.

Bibliografia

BARRETO,R.; JANNUZZI,P.M. **Concepção e cálculo do Índice de Gestão Descentralizada do Sistema Único de Assistência Social – IGD SUAS**. Estudos Técnicos SAGI, nº 22/2012. Disponível em: www.mds.gov.br/sagi

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

_____ A sociological approach to the measurement of poverty: a reply to Professor Peter Townsend. **Oxford Economic Papers**, New Series, 37, 1985. P. 669-676.

VAZ, Alexander Cambraia N. **Notas críticas conceituais e metodológicas referentes ao IPS – Índice de Progresso Social**. Estudo Técnico SAGI nº 18/2013. Disponível em: www.mds.gov.br/sagi