



Câmara dos Deputados
Comissão de Estudos da Legislação Social Brasileira

Relatório Final da Comissão de Estudos da Legislação Social Brasileira

Brasília 2018



**Relatório Final da
Comissão de Estudos
da Legislação
Social Brasileira**

Câmara dos Deputados

Mesa
55ª Legislatura – 2015-2019

Presidente <i>Rodrigo Maia</i>	Comissão de Estudos da Legislação Social Brasileira <i>Flávio Camargo Schuch – coordenador</i>
1º Vice-Presidente <i>Fábio Ramalho</i>	<i>Allan Ribeiro de Castro</i> <i>Ana Lúcia Lobato</i>
2º Vice-Presidente <i>André Fufuca</i>	<i>Antonio Maria Claret de Souza Filho</i> <i>Danilo Gonçalves Costa</i>
1º Secretário <i>Giacobo</i>	<i>Jeanine Ianca Lopes</i> <i>Marcelo Garcia Vargens</i>
2ª Secretária <i>Mariana Carvalho</i>	<i>Maria Cecília de Moraes Duarte</i> <i>Marília Andrade da Rocha</i>
3º Secretário <i>JHC</i>	<i>Nívea Barbosa Chagas</i> <i>Pedro Garrido da Costa Lima</i> <i>Sérgio Tiezzi</i>
4º Secretário <i>André de Paula</i>	Secretaria-Executiva <i>Rachel Moura Álvares Toledo e</i> <i>Elaine Aparecida de Lima</i>

Suplentes de Secretário

1º Suplente
Dagoberto Nogueira

2º Suplente
César Halum

3º Suplente
Pedro Uczai

4º Suplente
Carlos Manato

Secretário-Geral da Mesa
Leonardo Augusto de Andrade Barbosa

Diretor-Geral
Lúcio Henrique Xavier Lopes



Câmara dos Deputados
Comissão de Estudos da Legislação Social Brasileira

Relatório Final da Comissão de Estudos da Legislação Social Brasileira

Brasília 2018

© 2018 Comissão de Estudos da Legislação Social Brasileira, instituída pelo Ato do Presidente de 18 de abril de 2018.

Dados Internacionais de Catalogação-na-publicação (CIP)
Coordenação de Biblioteca. Seção de Catalogação.
Fabyola Lima Madeira – CRB1: 2109

Brasil. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Comissão de Estudos da Legislação Social Brasileira.

Relatório final da Comissão de Estudos da Legislação Social Brasileira. – Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2018.

64 p.

Disponível, também, em formato digital (E-book).

1. Brasil. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Comissão de Estudos da Legislação Social Brasileira, relatório. 2. Legislação social, Brasil. I. Título.

CDU 36(81)(094)

Sumário

Agradecimentos	7
Introdução	9
I – Direitos sociais e legislação social	11
II – A análise multidimensional da pobreza	21
III – Índice de pobreza multidimensional para o Brasil	27
3.1 IPM-Global	29
3.2 Cadastro Único	32
3.3 Dimensões Faltantes	33
3.4 IPM-Brasil	38
3.5 Risco Social Familiar (RSF)	44
3.6 Mobilidade Social	46
3.7 Territórios Sociais	48
3.8 Participação Social	51
Considerações finais	53
Referências	55
Apêndice	59
Membros da Comissão	63

Agradecimentos

É indispensável registrar aqui nosso agradecimento à responsabilidade, e mesmo generosidade, com que o prefeito e a secretária municipal de Assistência Social e Direitos Humanos de Nova Iguaçu (RJ), respectivamente, Rogério Lisboa e Elaine Medeiros, disponibilizaram os dados do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), de forma republicana e absolutamente transparente. Este trabalho só foi possível porque houve oportunidade de se fazerem simulações utilizando-se dados do CadÚnico do município.

Queremos também agradecer a todos os servidores da Câmara dos Deputados que colaboraram no desenvolvimento do nosso trabalho, em especial à nossa secretária-executiva Raquel Moura Álvares Toledo, depois substituída por Elaine Aparecida de Lima, e aos consultores legislativos Allan Ribeiro de Castro e Pedro Garrido da Costa Lima, cuja contribuição foi fundamental para revisão e adequação legislativa do presente relatório bem como para formulação do projeto de lei que o acompanha.

Finalmente, queremos agradecer de forma muito especial a Marcelo Reis Garcia pelo esforço de construção deste relatório final e a todos os demais membros da comissão que, voluntariamente, sem qualquer tipo de remuneração, dispuseram-se de seu tempo, talento e experiência pessoal, com empenho e dedicação dignos de nota, para, de forma solidária e responsável, participar deste trabalho que ora trazemos a público.

Flávio Camargo Schuch

Coordenador da Comissão de Estudos da Legislação Social Brasileira

Introdução

A Comissão de Estudos da Legislação Social Brasileira foi criada pelo Ato do Presidente da Câmara dos Deputados de 18 de abril de 2018 e é responsável por elaborar proposta de consolidação do marco regulatório dos direitos sociais no Brasil e propor a definição brasileira para pobreza.

Por meio de rigorosa reflexão sobre o tema, devido à ausência de articulação e integração da legislação na área da assistência social, foram debatidas a urgência da questão social e a revisão do conceito de pobreza no país.

A comissão propôs a construção de um indicador que definisse pobreza a partir dos dados do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico).

Chegou-se, então, ao Indicador de Pobreza Multidimensional do Brasil (IPM-Brasil), que apresenta uma metodologia para classificação do risco social das famílias constantes do CadÚnico. Além disso, propôs-se um Indicador de Pobreza Multidimensional dos territórios sociais e reforçou-se a importância de se estabelecer a participação social como regra para o desenho e a implantação dos programas de superação da pobreza no Brasil.

Este relatório é resultado de três momentos importantes: a reflexão, o debate e a construção de propostas sobre o tema. Após ser apresentado à Presidência, deve ser encaminhado a todos os deputados federais, governadores e prefeitos do país.

O relatório é apresentado em três seções, seguido de apêndice com entrevista da professora Clarie Melamed à BBC Brasil sobre pobreza e renda.

Na seção I são examinados aspectos fundamentais dos direitos sociais e da legislação social brasileira. Na seção II discute-se a análise multidimensional da pobreza. Na seção III são apresentadas propostas para criação de um índice de pobreza multidimensional para o Brasil, que deve considerar questões sobre IPM-Global, Cadastro Único, dimensões faltantes, IPM-Brasil, risco social familiar (RSF), mobilidade social, territórios sociais e participação social.

I – Direitos sociais e legislação social

Segundo o art. 6º da Constituição Federal, “são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados”. O texto constitucional dedicou capítulos específicos para a maioria desses direitos dentro do Título VIII, “Da Ordem Social”.

Os estudos desta comissão recaíram principalmente no direito à assistência social compreendido no Capítulo II, “Da Seguridade Social” (arts. 203 e 204), e em parte dos direitos previstos no Capítulo VII, “Da Família, da Criança, do Adolescente, do Jovem e do Idoso” (arts. 226 a 230), claramente relacionados à estrutura socio-protetiva de sede constitucional.¹

Quanto à temática da pobreza, convém destacar-se o objetivo fundamental do sistema de proteção social brasileiro e da própria República Federativa do Brasil: “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais” (art. 3º, inciso III). Além disso, a Constituição Federal afirma, em seu art. 23:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

[...]

¹ A assistência social destina-se a quem dela necessita, independentemente de contribuição, e tem por objetivos: a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; o amparo às crianças e adolescentes carentes; a promoção da integração ao mercado de trabalho; a habilitação e reabilitação das pessoas com deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária (art. 203, I a IV, da Constituição).

X – combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos.

Em decorrência das previsões constitucionais, o Brasil vem adotando, desde 1988, uma série de leis nas áreas da assistência social e do combate à pobreza:

- a. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, Lei Orgânica da Assistência Social (Loas);
- b. Lei nº 10.219, de 11 de abril de 2001, que instituiu o Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Educação (Bolsa Escola), posteriormente unificado com outros programas no Bolsa Família;
- c. Medida Provisória nº 2.206-1, de 6 de setembro de 2001, que instituiu o Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Saúde (Bolsa Alimentação), posteriormente unificado com outros programas no Bolsa Família;
- d. Lei Complementar nº 111, de 6 de julho de 2001, que dispôs sobre o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, na forma prevista nos artigos 79, 80 e 81 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias;
- e. Lei nº 10.689, de 13 de junho de 2003, que instituiu o Programa Nacional de Acesso à Alimentação (PNAA), posteriormente unificado com outros programas no Bolsa Família;
- f. Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003, que, entre outras providências, instituiu o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), que tem como um dos seus objetivos (inciso III do art. 19), com a redação dada pela Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011, “promover o acesso à alimentação, em quantidade, qualidade e regularidade necessárias, das pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional, sob a perspectiva do direito humano à alimentação adequada e saudável”;

- g. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA);
- h. Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003, que instituiu o Estatuto do Idoso;
- i. Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que criou o Programa Bolsa Família (PBF);
- j. Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006, que criou o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan) com vistas a assegurar o direito humano à alimentação adequada;
- k. Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011, que, entre outras providências, alterou a Loas, para transpô-la do nível regulamentar para o campo legal e consolidar o Sistema Único de Assistência Social (Suas), que havia sido instituído por meio de provimentos infralegais a partir de 2004;
- l. Lei nº 12.212, de 20 de janeiro de 2010, que instituiu a tarifa social de energia elétrica, caracterizada por descontos incidentes sobre a tarifa aplicável à classe residencial das distribuidoras de energia elétrica, para consumidores de baixa renda, e concedeu aos beneficiários do BPC acesso a essa modalidade de tarifação do serviço (art. 2º, inciso II);
- m. Lei nº 12.722, de 3 de outubro de 2012, que instituiu o Programa Brasil Carinhoso, com a criação do benefício para superação da extrema pobreza na primeira infância;
- n. Lei nº 12.817, de 5 de junho de 2013, que alterou a Lei do PBF, para ampliar a idade limite de crianças e adolescentes que compõem as unidades familiares beneficiárias do Programa Bolsa Família elegíveis ao recebimento do benefício para superação da extrema pobreza;
- o. Lei nº 12.852, de 5 de agosto de 2013, que instituiu o Estatuto da Juventude e dispôs sobre os direitos dos jovens, os princípios e as diretrizes das políticas públicas de juventude e o Sistema Nacional de Juventude (Sinajuve);

- p. Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015, que instituiu a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência);
- q. Lei nº 13.257, de 8 de março de 2016, que dispôs sobre as políticas públicas para a primeira infância (Criança Feliz).

No plano infralegal, seja na regulamentação de disposições legais, seja no campo de formulação de políticas públicas na área de assistência social e combate à pobreza, identificam-se os seguintes diplomas:

- a. Decreto nº 1.366, de 12 de janeiro de 1995, que instituiu o Programa Comunidade Solidária, que tinha por objetivo coordenar as ações governamentais voltadas para o atendimento da parcela da população que não dispõe de meios para prover suas necessidades básicas e, em especial, o combate à fome e à pobreza (art. 1º);
- b. Decreto nº 1.744, de 8 de dezembro de 1995, que regulamentou o Benefício de Prestação Continuada (BPC), previsto no inciso V do art. 203 da Constituição Federal e disciplinado pelo art. 20 da Loas,² encontrando-se revogado pelo atual regulamento do benefício, o Decreto nº 6.214, de 26 de setembro de 2007;
- c. Resolução nº 207, de 16 de dezembro de 1998, que aprovou a primeira Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e a primeira Norma Operacional Básica da Assistência Social

2 O primeiro regulamento infralegal do BPC foi o Decreto nº 1.330, de 8 de dezembro de 1994. Esse ato normativo, porém, não surtiu os efeitos esperados. Uma série de lacunas na regulamentação do benefício impediu que, de fato, se produzissem efeitos, o que ocorreu somente em janeiro de 1996, quando os primeiros BPC foram emitidos (FREITAS; SOUZA; MARTINS, 2013, p. 139-140).

- (NOB2-AS), além de ter previsto a Comissão Intergestora Tripartite e as Comissões Intergestoras Bipartites;³
- d. Decreto nº 3.769, de 8 de março de 2001, que estabeleceu diretrizes para execução de projetos voltados para a área social e criou o Comitê de Gestão e Acompanhamento do Projeto Alvorada, originalmente projeto do governo federal que contava com a parceria dos governos estaduais e municipais e da sociedade civil organizada, buscando criar as condições necessárias para reduzir a pobreza e as desigualdades regionais do país;⁴
 - e. Decreto nº 3.877, de 24 de julho de 2001, que instituiu o Cadastramento Único para Programas Sociais do Governo Federal, revogado pelo Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007, que dispôs sobre o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico);
 - f. Decreto nº 4.102, de 24 de janeiro de 2002, que criou o Programa Auxílio-Gás, posteriormente incorporado pelo Programa Bolsa Família;
 - g. Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004), aprovada pela Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004;
 - h. Norma Operacional Básica (NOB/SUAS/2005), revogada pela Norma Operacional Básica do Sistema Único de

3 Segundo consta da página eletrônica do Conselho Nacional de Assistência Social (Cnas), “A Comissão Intergestores Tripartite (CIT) é um espaço de articulação entre os gestores (federal, estaduais e municipais), objetivando viabilizar a Política de Assistência Social, caracterizando-se como instância de negociação e pactuação quanto aos aspectos operacionais da gestão do Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social. As denominadas Comissão Intergestores Tripartite (CIT) e Comissão Intergestores Bipartite (CIB) têm caráter deliberativo no âmbito operacional na gestão da política. A CIT é constituída pelas três instâncias gestoras do sistema: a União, representada pela então Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), os estados, representados pelo FONSEAS e os municípios, representados pelo Congemas”. Disponível em <http://www.mds.gov.br/cnas/legislacao/resolucoes-cit>. Mais informações disponíveis em <http://mds.gov.br/assuntos/assistencia-social/gestao-do-suas/comissoes-intergestores>.

4 Informações disponíveis em <http://www.mds.gov.br/relocry/alvorada/apresentacao.htm#1>.

Assistência Social (NOB/SUAS/2012), aprovada pela Resolução Cnas nº 33, de 12 de dezembro de 2012;

- i. Decreto nº 5.873, de 15 de agosto de 2006, que regulamentou o PAA, instituindo Grupo Gestor para implementação do Programa de Aquisição de Alimentos previsto no art. 19 da Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003;
- j. Resolução nº 269, de 13 de dezembro de 2006, que aprovou a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social (NOB-RH/SUAS/2006);
- k. Resolução Cnas nº 109, de 11 de novembro de 2009, que aprovou a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais;
- l. Decreto nº 7.492, de 2 de junho de 2011, que instituiu o Plano Brasil Sem Miséria (PBSM), com vistas a superar a situação de extrema pobreza da população em todo o território nacional, por meio da integração e articulação de políticas, programas e ações (art. 1º);
- m. Decreto nº 8.805, de 7 de julho de 2016, que fez uma série de atualizações no Regulamento do Benefício de Prestação Continuada;
- n. Decreto nº 8.869, de 5 de outubro de 2016, que instituiu o Programa Criança Feliz.

A cronologia de normas apresentada permite visualizar o processo de desenvolvimento e expansão do braço não contributivo da proteção social no Brasil e do enfrentamento da pobreza, iniciado nos anos 1990 e intensificado nas décadas seguintes. Essa progressão ocorreu a partir de políticas públicas e programas que, embora formulados e coordenados no âmbito do governo federal, são executados também pelas demais esferas, dado o caráter descentralizado das ações governamentais na área da assistência social (art. 204, inciso I, da Constituição).

De fato, nestes trinta anos desde a promulgação da Constituição de 1988, o Estado brasileiro promoveu relevantes avanços na redu-

ção da pobreza e da extrema pobreza, bem como na diminuição das desigualdades sociais.

Para que esses resultados fossem alcançados, foram decisivos o controle da inflação e a estabilização da economia, conquistados na segunda metade da década de 1990, bem como o crescimento econômico com criação de empregos e aumento da renda, observados a partir dos anos 2000.

As políticas de transferência direta de renda, sobretudo o Benefício de Prestação Continuada e o Programa Bolsa Família, tiveram participação significativa nesse processo de redução das desigualdades e da pobreza (ARRETCHE, 2018, p. 9-10; IPEA, 2016: 102-103; ROCHA, 2012; SOARES et al., 2007; BRITO; FOGUEL; KERSTENETZKY, 2015: 23-24; BANCO MUNDIAL, 2017) e sua execução somente foi possível em razão do espaço fiscal aberto no orçamento da União, decorrente do aumento da arrecadação tributária, resultante, por sua vez, do bom desempenho econômico verificado no período.

O sucesso dessas políticas, contudo, nos últimos anos, começou a dar sinais de exaustão, revelando os limites das políticas de transferência de renda para gerar a efetiva mobilidade socioeconômica das famílias dos estratos sociais mais baixos e a ruptura nos ciclos intergeracionais da pobreza (IPEA, 2015: 54-60).

Recente estudo da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) mostrou que a mobilidade social intergeracional brasileira é a segunda pior entre trinta países, empatada com a sul-africana e atrás da colombiana (ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, 2018). No Brasil, segundo avaliação da entidade, seriam necessárias nove gerações para que famílias pobres atingissem a renda média, em contraste com a média de cinco gerações para os países pesquisados.

Muito das limitações das políticas públicas nessa área advém do fato de que os programas de combate à pobreza se baseiam em análise unidimensional do fenômeno, medido somente em função

do critério de renda. De fato, novas formas de abordar e enfrentar os problemas da pobreza e da vulnerabilidade social precisam ser desenvolvidas.

A partir de 2014, o processo de avanço e inclusão social ficou ainda mais difícil. Se antes as políticas sociais já davam sinais claros de que precisavam ser repensadas, o desafio agora é ampliado com a necessidade de se manterem os avanços sociais conquistados nos anos anteriores.

Isso porque o Brasil vem passando por um delicado momento de crise econômica e política. A recessão que aflige o país e o sério desequilíbrio fiscal não só da União, mas também das demais esferas de governo, contribuíram para o atual quadro em que começamos a observar grandes riscos de retrocessos em importantes conquistas sociais, tais como a redução da pobreza e das desigualdades promovida na última década (BANCO MUNDIAL, 2018).

Ciente desse ambiente em que, ao mesmo tempo, demandam-se aprimoramento e correção de falhas nas políticas sociais hoje existentes no Brasil, sem deixar de lidar com a ameaça de que os resultados já alcançados sejam reduzidos, a comissão voltou seus esforços para possibilidades de melhoramento na compreensão da pobreza e no seu enfrentamento por meio de ações coordenadas, focando na devida avaliação dos resultados das políticas sociais, a partir de critérios de aferição definidos previamente.

O trabalho da comissão, portanto, não se ateve a propor programa ou nova lei, mas a procurar responder a questões práticas, como a necessidade de promover a efetiva mobilidade social.

O relatório apresentado visa contribuir com a Câmara dos Deputados na compreensão do que é pobreza, na valorização dos dados e das informações do CadÚnico, na construção do IPM-Brasil, na organização e na mediação de resultados para superação da pobreza. Para tanto, partiu-se do princípio de que a superação da pobreza é um processo continuado que não começa e não se encerra em um único governo.

Compreende-se, assim, que o movimento brasileiro de superação da pobreza deve ser contínuo e independente do governante. Reafirma-se o CadÚnico como instrumento central de diagnóstico de privações e desproteções da família, no que se destacam três eixos fundamentais: educação, habitação e renda. Ademais, buscou-se agregar um importante conceito, que vem sendo debatido em todo o mundo, chamado dimensões faltantes, no desenho dos mecanismos de identificação da desproteção social.

Com efeito, a comissão percebeu que o Brasil já desenvolveu, e continua a desenvolver, diversas políticas voltadas para o combate e a eliminação da pobreza. Todavia, não se observou a adoção de uma visão mais abrangente do problema. Nesse sentido, o trabalho que ora se apresenta também tem como objetivo oferecer nova forma de organizar esses esforços, para garantir resultado e mobilidade social.

II – A análise multidimensional da pobreza

Nas duas primeiras reuniões, realizadas em 23 e 30 de abril de 2018, a comissão debateu conceitos e análises possíveis para o fenômeno da pobreza.

No segundo encontro, os trabalhos foram iniciados com uma exposição elaborada pelo professor Antonio Maria Claret de Souza Filho, membro da comissão, que, compartilhando seu conhecimento e experiência na formulação de indicadores multidimensionais para a pobreza, traçou um panorama sobre o desenvolvimento e o atual estágio dessa discussão no mundo. Nos parágrafos subsequentes, reproduz-se parte dessa apresentação.

O primeiro grande marco no combate à pobreza no mundo foi a criação da linha de pobreza de US\$ 1.00 (um dólar) por dia, proposta e adotada pelo Banco Mundial ainda na década de 1990, sendo essa a referência mais conhecida e utilizada até hoje no cenário internacional. Essa linha de corte da pobreza foi revisada em 2008, quando passou para US\$ 1.25 (um dólar e vinte e cinco centavos), tendo sido novamente atualizada em 2015, alcançando o valor de US\$ 1.90 (um dólar e noventa centavos).

Essa linha de corte da pobreza, que reflete a paridade do poder de compra, evidentemente não é uma medida perfeita, pois não considera os diferentes custos de bens e serviços, dando um enfoque essencialmente monetário à pobreza. A metodologia adotada nessa forma de aferição do fenômeno da pobreza, em verdade, está de certa forma concatenada com um marco anterior, surgido nos anos de 1970, no âmbito da Organização Internacional do Trabalho

(OIT), cujo foco eram as denominadas necessidades básicas insatisfeitas, isto é, necessidades básicas das pessoas por produtos e serviços imprescindíveis à sobrevivência.

Esse enfoque deu origem à ideia de pobreza absoluta, principalmente nos países em desenvolvimento, e incorporou a noção de um valor mínimo, em dólar, por dia, para sua verificação. A ideia de pobreza absoluta consiste, portanto, em uma renda mínima, em dólar, medida pelo Banco Mundial a partir dos dados de cada país, de acordo com suas linhas de pobreza nacionais.

Exemplos disso são a linha de pobreza do Brasil, no ano de 2010, fixada pelo IBGE para uma renda domiciliar *per capita* abaixo de R\$ 140,00 (cento e quarenta reais), e a de extrema pobreza, correspondente a uma renda domiciliar *per capita* abaixo de R\$ 70,00 (setenta reais). Já nos Estados Unidos, essa linha é de aproximadamente US\$ 11,000.00 (onze mil dólares) por ano e por indivíduo, mas se a família tiver pais e duas crianças, o valor eleva-se para aproximadamente US\$ 24,000.00 (vinte quatro mil dólares) por ano. Na Índia, a linha é de US\$ 12.00 (doze dólares) mensais no espaço urbano e de apenas US\$ 6.00 (seis dólares) mensais no espaço rural.

A atual referência na compreensão do que é pobreza, que se vem afirmando internacionalmente, no entanto, parte de outros pressupostos teóricos e metodológicos.

Baseado na teoria do desenvolvimento humano do economista indiano Amartya Sen, ganhador do Prêmio Nobel de Economia de 1998, o conceito de pobreza multidimensional permitiu a formulação de uma nova metodologia de aferição do fenômeno, o Índice de Pobreza Multidimensional (IPM-Global), proposto por Alkire e Foster (2009 e 2011) e adotado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), a partir de parceria com a Universidade de Oxford.⁵

5 *Oxford Poverty & Human Development Initiative (OPHI). Oxford Department of International Development.* Mais informações em <https://ophi.org.uk/research/multidimensional-poverty/alkire-foster-method/>. Acesso em: 20 jun. 2018.

Para Amartya Sen (2000), o desenvolvimento humano é percebido como processo de expansão das liberdades reais de que as pessoas desfrutam. Nessa perspectiva, Sen apresenta dois conceitos fundamentais para entendimento de sua filosofia: os conceitos de funcionamentos e de capacidades.

Funcionamentos são pequenas ações que as pessoas conseguem desempenhar no seu cotidiano, as quais, somadas, garantem a essas pessoas capacidade para decidir sobre seu futuro. Quanto mais funcionamentos as pessoas acumulam, maior a capacidade de decidir sobre seus caminhos. São exemplos de funcionamentos: ler; escapar da mortalidade infantil; deslocar-se; estar bem nutrido; estar e sentir-se seguro; viver em domicílio minimamente confortável; etc.

Convém destacar que essa perspectiva surge a partir de uma crítica aos enfoques anteriores – sobretudo àquele relacionado às necessidades básicas insatisfeitas, fundamentalmente conectado à noção de mercado e de acesso a bens e serviços –, os quais, na visão de Sen, não garantem, automaticamente, o funcionamento das pessoas, já que os indicadores econômicos não se traduzem diretamente em qualidade de vida. O Brasil é um exemplo claro disso. Ao mesmo tempo em que ocupa a sétima colocação no *ranking* das maiores economias do globo, é uma sociedade marcada por grande desigualdade e pobreza.

Sobre isso, Amartya Sen considera que a capacidade de se transformar dinheiro em funcionamentos é muito variável e depende do cenário político, social, econômico, geográfico e cultural e da oportunidade de as pessoas trocarem recursos financeiros por bens e serviços de mercado. Recursos econômicos também podem ser funcionamentos, mas dinheiro não possui um valor intrínseco, sendo um meio de troca ou de reserva de valor. Valor intrínseco é a capacidade de conversar, de ler, de se comunicar, etc. São as capacidades que dão a sensação de propósito, de direção na vida das pessoas.

Quanto mais funcionamentos, mais capacidades para tomar decisões sobre sua própria vida. Se faltam funcionamentos, faltam capacidades para tomar decisões e o indivíduo fica à deriva das condições. “Funcionamentos são estados e ações que as pessoas valorizam e têm razão para valorizar. Capacidade se refere às várias combinações de funcionamentos que uma pessoa pode alcançar” (ALKIRE, 2008, p. 5-6). Nesse sentido, “a pobreza é, portanto, compreendida como um somatório de privações sociais que servem de obstáculo à realização da liberdade humana” (SOUZA FILHO, NATENZON, 2015, p. 89).

É exatamente nesse ponto que a abordagem multidimensional da pobreza vem-se destacando, quando contrastada com sua definição a partir de um critério unidimensional, focado na renda monetária.

Comparando os métodos de definição da pobreza, Souza Filho e Natenzon (2015, p. 89) avaliam:

Na comparação entre os métodos unidimensionais que privilegiam a renda e os métodos multidimensionais é possível destacar, pelo menos, quatro importantes vantagens do último. Em primeiro lugar, a renda nem sempre serve de *proxy* para apontar as pessoas e grupos que sofrem com a pobreza multidimensional. Na sequência, as diversas privações sociais consideradas, como ser ou não alfabetizado, são intrinsecamente importantes, diferente dos recursos monetários que basicamente possuem os valores extrínsecos de meio de troca e reserva de valor. Em terceiro lugar, a possibilidade de transformar recursos monetários em funcionamentos e capacidades é variável e está sujeita a fatores como localização, papéis sociais e de gênero, idade e condições de saúde. Por último, a abordagem multidimensional oferece informações mais detalhadas sobre a configuração e a distribuição da pobreza que são cruciais para a formulação de políticas públicas.

Tendo em conta essa vantagem metodológica, em 2008 houve a criação do Oxford Poverty & Human Development Initiative (OPHI), dentro do Departamento de Desenvolvimento Internacional da Universidade de Oxford. A partir das ideias de Amartya Sen e em parceria com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o OPHI criou o Índice de Pobreza Multidimensional (IPM-Global), o qual passou a compor o Relatório de Desenvolvimento Humano, a partir do ano de 2010.

Esse índice é uma tentativa de materializar a filosofia de Amartya Sen em olhar a pobreza para além da renda e refletir sobre suas multiplicidades. Ele apresenta três dimensões (educação, saúde e padrão de vida) e dez indicadores. Além disso, leva em consideração dois aspectos importantes: de um lado, a proporção de pessoas em situação de pobreza; de outro, a intensidade das privações vividas por essas pessoas.

Por meio desse índice, é possível observar que há regiões que têm mais pobres por renda do que pobres multidimensionais, enquanto em outras regiões ocorre o contrário. O índice vai ao encontro da teoria de Amartya Sen de que nem sempre se consegue transformar recursos monetários em funcionamentos e capacidades. Na dimensão educação, o índice considera os anos de escolaridade dos adultos e a frequência escolar das crianças. Na dimensão saúde, a mortalidade infantil e a nutrição. Já na dimensão padrão de vida, são considerados o combustível para cozinhar, a qualidade do sanitário, a qualidade e a disponibilidade da água, a eletricidade, o tipo de piso domiciliar e a existência de bens domésticos.

Na esteira dessa ferramenta metodológica, no ano de 2013, outro marco importante no combate à pobreza foi a criação da Multidimensional Poverty Peer Network (MPPN), uma rede global que, reunindo mais de setenta países e organizações parceiras que adotam essa perspectiva multidimensional da pobreza, promove diálogo e compartilhamento de conhecimento e de experiência entre seus membros, fomenta a capacitação para uso da ferramenta e fornece suporte para os formuladores de políticas públicas que

implementam o IPM-Global e exploram formas análogas de mensuração da pobreza.⁶

Embora o Brasil seja membro da citada rede e monitore centenas de indicadores relativos à situação de vida das pessoas pobres, o país ainda não organizou essas informações em um único índice sintético para definir a pobreza internamente.

Em abril de 2018, o OPHI promoveu consultas junto a especialistas internacionais para aprimorar o IPM-Global (IPM 2.0). Um dos pontos de aprimoramento diz respeito aos anos de escolarização preconizados. Hoje são considerados cinco anos de estudo, mas a média mundial já apresenta escolarização de seis anos. Nesse sentido, a metodologia do IPM-Global mostra-se flexível, pois, à medida que ocorrem avanços sociais, está plenamente apta a sofrer ajustes.

Convém esclarecer, contudo, que a abordagem multidimensional da pobreza não possui a pretensão de substituir totalmente o enfoque monetário, que sempre terá sua importância. Por outro lado, são inegáveis o caráter multidimensional da pobreza e a importância de compreendê-la e mensurá-la para melhor formulação e focalização das políticas públicas.

6 Mais informações em <https://www.mppn.org/about-us/mppn-en/>. Acesso em: 20 jun. 2018.

III – Índice de pobreza multidimensional para o Brasil

Após intensos e profícuos debates travados entre os integrantes desta Comissão de Estudos da Legislação Social Brasileira acerca da questão da pobreza no Brasil, chegou-se à proposta de construção de um índice que, a partir dos dados do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), seja utilizado para caracterizar o estado de pobreza das famílias no país.

A ideia que norteou a formulação desse índice repousa na constatação de que a interpretação do fenômeno da pobreza segundo enfoque apenas na renda não é suficiente para explicar a complexidade das questões que a envolvem. A devida compreensão do significado da vulnerabilidade social demanda análise das diversas privações a que estão sujeitas as pessoas pobres, perpassando múltiplas dimensões da cidadania, que estão além do critério de renda monetária.

O trabalho pretende iluminar a discussão das políticas sociais brasileiras de combate à pobreza com essa perspectiva. Certamente, um melhor entendimento do contexto da pobreza no país permitirá avanços na formulação de ações e programas de governo.

Também orientou esse posicionamento da comissão o fato de que o Brasil, como membro da Organização das Nações Unidas (ONU), assumiu, juntamente com outros países, o importante compromisso de alcançar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da chamada Agenda 2030. Essa Agenda, fruto de acordo firmado por 193 Estados membros da ONU, em setembro de 2015, estabelece novo plano global comprometido com as pessoas, com

o planeta, com a promoção da paz, da prosperidade e de parcerias, englobando 17 ODS, que enumeram 169 metas, todas orientadas a traçar uma visão universal, integrada e transformadora para um mundo melhor.

Entre os ODS está a erradicação da pobreza em todas as suas formas e dimensões, o que demanda do país a elaboração de indicadores e a disponibilidade de dados (MPOG, 2017: 10). Assim, tendo em conta esse compromisso assumido pelo governo federal, é urgente a definição de indicadores de pobreza que permitam seja aferido, em 2030, segundo critérios prévios, se, entre 2015 e aquele ano, o país terá cumprido ou não a meta de erradicação da pobreza. Como afirmado no Relatório Nacional Voluntário sobre os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável: Brasil 2017, “Essas são as principais ferramentas de aferição do alcance do progresso, e a disponibilidade de dados desagregados é condição básica para que as pessoas e grupos mais vulneráveis sejam priorizados no caminho do desenvolvimento sustentável”.

Nesse sentido, a comissão avalia que o debate sobre pobreza ganhou novos contornos em todo o mundo e que, no Brasil, foi perdendo força a ideia quase fixa de que o acesso apenas à renda eliminaria a pobreza. Hoje, ainda com reservas, o governo brasileiro passou a considerar o conceito de pobreza multidimensional, como pode ser observado pelos Planos Viver Sem Limite e Brasil Sem Miséria. Porém, o país segue trabalhando todos os recortes e retratos da pobreza a partir da renda *per capita* familiar.

Após refletir e debater sobre essa questão, a comissão recomenda seja reconhecido, pela legislação de assistência social e de combate à pobreza no Brasil, o caráter multidimensional do fenômeno, revendo-se, em parte, a forma de mensurar as privações sociais.

3.1 IPM-Global

A inspiração e o paradigma metodológico para a proposta de indicador feita pela comissão é o IPM-Global (ALKIRE; FOSTER, 2009, 2011). Construído a partir de dados censitários uniformizados, para fins de comparabilidade entre os países, esse índice identifica individualmente as pessoas em estado de privação e aquelas que não estão nessa condição para, posteriormente, proceder à agregação dos dados.

O IPM-Global, na sua versão revisada em 2010/2011 (ALKIRE; FOSTER, 2011), usa dez indicadores, reunidos em três dimensões, que espelham o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH):

Dimensão	Indicadores
Saúde	Mortalidade infantil (se alguma criança do grupo familiar morreu) Nutrição (se há algum adulto ou criança malnutrido no grupo familiar)
Educação	Anos de escolaridade (se nenhum dos membros no núcleo familiar completou ao menos cinco anos de escolaridade) Frequência escolar infantil (se na família há alguma criança em idade escolar sem frequentar escola)
Padrão de vida	Eletricidade (se o domicílio familiar não dispõe de rede elétrica) Saneamento (se o domicílio familiar não possui instalação sanitária com acesso a rede de esgoto ou com fossa séptica) Água potável (se não há acesso pelos membros do domicílio familiar a fonte de água potável ou se esse acesso está a distância que exija mais de trinta minutos de caminhada) Revestimento/acabamento do piso domiciliar (se é de chão batido, areia ou superfície suja de detritos orgânicos sem revestimento) Combustível para cozimento (se no domicílio se cozinha com carvão, lenha ou composto ou dejetos orgânicos) Bens domiciliares (se não há na residência mais que um rádio, ou uma TV, ou um telefone, ou uma bicicleta, ou uma motocicleta ou uma geladeira ou, então, se não há um carro ou um caminhão).

Esses indicadores foram selecionados em 2010, mediante processo de consulta com especialistas nas três dimensões, tendo em perspectiva a necessidade de serem internacionalmente comparáveis e conciliados com os dados disponíveis.

Os pesos atribuídos para cada dimensão são iguais, isto é, a cada uma corresponde 1/3 do valor que compõe o índice. O mesmo ocorre com cada um dos índices da respectiva dimensão. Dentro de uma mesma dimensão, os pesos numéricos são distribuídos de maneira uniforme entre os indicadores. A cada pessoa identificada na pesquisa é atribuída uma pontuação de privação, que variará de 0 a 1, de acordo com suas privações nos indicadores que compõem o IPM-Global, observados os pesos de cada um para composição do resultado. Em notação matemática seria:

$$c_i = w_1 I_1 + w_2 I_2 + \dots + w_d I_d,$$

em que $I_i = 1$ se a família é considerada privada em um indicador i (do contrário, $I_i = 0$) e w_i é o peso atribuído ao indicador i com $\sum_{i=1}^d w_i = 1^3$.

A linha de pobreza é definida como o acúmulo de pelo menos um terço das privações possíveis por domicílio, observados os pesos dos indicadores, fronteira que delimita o estado a partir do qual o indivíduo é considerado privado multidimensionalmente. Para aqueles cuja pontuação acumulada for menor que um terço, mesmo que seja diferente de zero, sua pontuação é substituída pelo valor zero.

No que concerne ao cômputo do IPM-Global, convém esclarecer que o índice combina duas informações:

- a. a proporção de pessoas em estado de privação no total de uma determinada população, isto é, a incidência da pobreza, também chamada índice de incidência multidimensional (H):

$$H = \frac{q}{n},$$

em que q representa a quantidade de pessoas multidimensionalmente pobres, e n , o total da população; e

- b. a intensidade ou amplitude da pobreza (A), que é a média da pontuação das pessoas pobres multidimensionalmente, o que pode ser expresso por:

$$A = \frac{\sum_{i=1}^n Ci = 1 (k)}{q},$$

em que $Ci = 1 (k)$ representa a pontuação acumulada de privações do indivíduo i , e q , a quantidade de pessoas multidimensionalmente pobres.

O IPM-Global é o produto de ambos:

$$MPI = H \times A.$$

Para definir e interpretar a pobreza multidimensional no Brasil, a comissão estabeleceu três importantes eixos: educação, habitação e renda, além de ter agregado ao índice um novo conceito, também proposto pelo PNUD, conhecido como dimensões faltantes.

Renda é um eixo importante no entendimento da pobreza, mas, sem os eixos educação e habitação, é difícil se avançar em resultados sociais. Nos programas de transferência de renda e em outros programas sociais, o Brasil, ainda em 2018, segue trabalhando com o valor de renda familiar *per capita* para dizer se existe ou não pobreza. Esta comissão propõe justamente uma redefinição imediata para que as políticas sociais tenham eficácia, eficiência e resultado. Insistir na definição segundo a qual pobreza é igual a ausência de renda significa seguir escamoteando severas privações sociais do cidadão brasileiro. Não é mais possível a construção de ações que foquem apenas a renda no desenho e no desenvolvimento de programa sociais.

Este trabalho vai ao encontro de uma dimensão plural sobre pobreza e, refletindo sobre o que a professora Claire Melamed ensina sobre escutar a voz das pessoas (apêndice), tomamos a iniciativa de valorizar as dimensões faltantes que iremos explicar adiante.

Além disso, é preciso olhar para a heterogeneidade dentro da pobreza, para que se possa realmente fazer uma política pública eficiente. Nesse sentido, a metodologia do IPM-Global, proposta pelo OPHI, permite adequações e ajustes à realidade nacional e aos dados disponíveis e possibilita alcançar uma noção muito mais precisa acerca da contribuição de cada dimensão de privação nos diversos níveis de pobreza vivenciados pelas famílias e indivíduos.

Outra vantagem da metodologia do IPM-Global é a possibilidade de que as políticas de assistência social e combate à pobreza sejam avaliadas, monitoradas e aferidas em termos de resultados, com base em um critério prévio e claro, evitando-se as avaliações policiais. A intervenção pública será qualificada com essa ferramenta.

3.2 Cadastro Único

A comissão, após identificar os sistemas, as pesquisas censitárias e amostrais e as bases de dados disponíveis no Brasil, elegeu o CadÚnico como repositório de informações para composição e cálculo do IPM-Brasil.

Até o ano de 2000, o Brasil tinha um cadastro, formulário ou sumário por programa ou ação. Em um mesmo município ou estado, a família fazia cadastros diferentes por programa social. No governo federal, cada ministério tinha cadastros próprios e às vezes mais de um cadastro, dependendo do programa, que serviam apenas para acessar serviços ou programas específicos. Não havia preocupação com avaliação ou organização de sistemas socioprotetivos.

No ano 2000, o governo federal iniciou debate sobre a construção de um cadastro único. A reação inicial foi muito negativa. Estados, municípios e ministérios queixavam-se por ter que refazer todo o trabalho já realizado. Coube à Casa Civil da Presidência da República indicar a importância da construção do CadÚnico, com objetivo, exatamente, de considerar outras dimensões, que vão desde as condições do domicílio, passando pela educação de cada um

dos membros da família, até a renda, única dimensão utilizada até aquele momento.

Naquela altura, cada programa de transferência de renda tinha seu cartão e seu cadastro. A capacidade tecnológica da época impedia o diálogo dos muitos instrumentos. A articulação e a integração para a ação eram praticamente impossíveis. Havia papel demais e as informações não eram utilizadas.

O Decreto nº 3.877/2001 instituiu o Cadastramento Único para Programas Sociais do Governo Federal. Os ministérios da Casa Civil, Previdência e Assistência Social, Saúde, Educação e Minas e Energia, com participação do Ipea, do IBGE e da Caixa Econômica Federal, iniciaram a construção da primeira versão do CadÚnico. Assim, os programas de transferência de renda do governo federal da época iniciaram a migração dos seus próprios cadastros para o CadÚnico.

Em 2004, com o início da unificação dos programas de transferência de renda, no âmbito do Programa Bolsa Família (PBF), o CadÚnico ganhou maior importância nos três entes federados.

Ressalte-se que o CadÚnico não foi idealizado apenas para que o usuário acesse a transferência de renda. As informações disponíveis permitem a construção de políticas necessárias à organização de um conjunto de proteções sociais.

Ao longo dos últimos dezessete anos, o CadÚnico foi-se aperfeiçoando e chegou até sua sétima versão em 2018. O CadÚnico é uma conquista das políticas públicas da União, estados e municípios, uma realidade concreta no país. Já se passaram seis governos desde sua criação, sem que houvesse qualquer lapso de continuidade na sua utilização e aperfeiçoamento.

3.3 Dimensões Faltantes

A expressão “dimensões faltantes”, nos estudos de desenvolvimento humano, foi cunhada há cerca de uma década pelos teóricos do instituto Oxford Poverty and Human Development Initiative (OPHI).

A palavra “dimensões” está conectada à noção de que pobreza e vulnerabilidade social são fenômenos complexos e multifacetados e, portanto, só podem ser mensurados e analisados considerando-se seus múltiplos aspectos. Por sua vez, o termo “faltantes” faz referência a um conjunto de dimensões que interessam à compreensão da pobreza e da vulnerabilidade social, mas que são de difícil mensuração e estão, em larga medida, negligenciadas pela academia e pelos formuladores de políticas públicas.

O OPHI propõe cinco dimensões faltantes principais e disponibiliza aos pesquisadores do mundo todo diretrizes metodológicas e módulos de pesquisa básicos e com potencial de comparabilidade internacional. As cinco dimensões são as seguintes:

1. **Qualidade do trabalho:** reúne informações sobre a informalidade do emprego, a renda, a segurança e os riscos envolvidos no desempenho de atividades laborais, tratamento justo e capacidade de respostas a crises.
2. **Empoderamento:** considera o controle sobre ações nas esferas pública e privada, coerção e como o desejo de agradar a outros molda a ação.
3. **Segurança física:** considera a liberdade de viver uma vida sem violência contra pessoas e propriedades e as respostas à violência ocorrida.
4. **Conexão social:** considera a capacidade de manter e nutrir relações sociais e viver uma vida sem humilhação, isolamento e vergonha.
5. **Bem-estar psicológico:** considera a felicidade, a satisfação pessoal, a satisfação geral e a capacidade de viver uma vida com bem-estar e significado.

A concepção da pobreza como fenômeno de caráter multidimensional – e que conta inclusive com dimensões faltantes – é originária do enfoque das capacidades de Amartya Sen. Para Sen (2000), o que importa para o desenvolvimento humano é a capacidade que as

pessoas têm para buscar quaisquer objetivos e valores que considerem importantes.

Na análise que faz da aplicabilidade da filosofia de Sen para a mensuração e enfrentamento da pobreza, Sabina Alkire (2008) chama atenção para a importância do individualismo ético. Essa expressão diz respeito à ideia de que os indivíduos, e somente eles, são as unidades últimas de preocupação moral. Em essência, o que prega o individualismo ético é que as conquistas de um grupo não podem ser celebradas sem notar as privações e ausências de liberdade que certos membros do grupo podem, silenciosamente, sofrer.

Assim, aquisições familiares, como, por exemplo, incremento na renda, podem não ser compartilhadas de forma equânime entre seus membros. De fato, não raras vezes, essas aquisições podem ampliar as lacunas de poder intrafamiliares, fazendo com que alguns indivíduos (geralmente mulheres, idosos ou crianças) possam sofrer ainda mais restrições de liberdade.

A preocupação ética com o indivíduo se faz notar também nos módulos de pesquisa para mensuração das dimensões faltantes. No módulo empoderamento, algumas perguntas visam qualificar a informação sobre os impeditivos ao trabalho. A intenção é verificar se alguns membros do domicílio, entre outras pessoas, censurariam ou puniriam outros membros do mesmo domicílio por trabalharem ou buscarem emprego. Esse é um exemplo de dado que seria impossível de ser captado caso o questionário fosse aplicado apenas para o chefe do domicílio.

Ibrahim e Alkire (2007) propõem, ainda, que a investigação do empoderamento seja complementada com outras questões já testadas em nível internacional. É o caso do *Survey Moving Out of Poverty* do Banco Mundial, entre outros. Dentre as questões apresentadas pela literatura, há perguntas sobre “quem decide” e “qual a liberdade para se decidir” acerca do orçamento domiciliar e outras decisões familiares. A intenção é, mais uma vez, verificar a extensão da partilha de poder no contexto micro.

A necessidade da coleta de dados de forma personalizada é flagrante, também, para o caso da aplicação do módulo bem-estar psicológico. De forma geral, as questões buscam captar percepções e estados mentais subjetivos, apenas passíveis de serem acessados individualmente. O módulo Conexão Social, por exemplo, investiga a forma como as pessoas são tratadas por outras, a frequência com que se sentem humilhadas e constrangidas e as razões oferecidas para suas sensações e percepções, devendo também ser aplicado de forma individualizada.

Os esforços de pesquisa que consideram as dimensões faltantes na investigação da pobreza e das vulnerabilidades são bastante recentes no mundo. Se, por um lado, sua relevância teórica já alcança certo consenso dentro da academia, por outro, sua aplicação prática ainda avança. Em separado, diferentes módulos e dimensões já foram testados em países como Bangladesh, Nigéria e Sri Lanka. Considerando-se as cinco dimensões em conjunto, os países que já aplicaram a metodologia são Chile, na América do Sul, e Chade, na África Central.

A aplicação dessa metodologia no Brasil é, ainda, inédita, assim como sua aplicação para contextos específicos de deslocamento provocado por desastres ambientais. Esses fatores implicam cuidado metodológico redobrado com a preparação da pesquisa e com a adaptação dos módulos. A natureza da pesquisa exige, ainda, a aplicação individual dos questionários.

Essa aplicação é condição necessária para a comparabilidade internacional e, principalmente, para que a pesquisa tenha preservada sua validade e para que revele as condições reais vivenciadas pelas pessoas, sem que haja interferência das barreiras possíveis e prováveis de relações sociais de poder assimétricas. Asseguradas tais condições, toda pesquisa realizada com esse aporte teórico e metodológico tem grande potencial de se tornar referência internacional e de contribuir para o campo de conhecimento em formação das dimensões faltantes.

A comissão debateu longamente esse conceito e, em muitos momentos, se perguntou se tais dimensões não seriam muito sofisticadas para a questão social brasileira. Mas a leitura da realidade apontou para a existência dessas subjetividades, que, por vezes, se comportam como muros intransponíveis para a mobilidade social de muitas famílias pobres.

Tendo isso em perspectiva, a comissão, ao formular o IPM-Brasil, agregou essa dimensão subjetiva na metodologia de mensuração da pobreza proposta, de forma que, além das dimensões educação, habitação, trabalho e renda, seja o CadÚnico preparado para coletar dados sobre as ditas dimensões faltantes. A ideia é que a interpretação da pobreza também conte com a voz de quem a vivencia.

No IPM-Brasil, o CadÚnico terá peso nove, mas as dimensões faltantes terão peso complementar igual a um. Será fundamental que as prefeituras organizem processos de busca ativa e grupos de convivência para que se possam conhecer as dimensões faltantes de uma família e de um território.

É importante frisar, porém, que cada prefeitura, no diálogo com a população, poderá indicar outras dimensões contextuais que sejam também importantes para a compreensão da pobreza nos territórios.

A comissão sugere doze possíveis dimensões faltantes:

1. Conexão social
2. Solidão
3. Violência
4. Empoderamento
5. Presidiário na família
6. Adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas
7. Falta de qualificação profissional
8. Trabalho insalubre
9. Dependência química

10. Qualidade no trabalho
11. Segurança física
12. Bem-estar psicológico

3.4 IPM-Brasil

A partir do CadÚnico, a comissão definiu uma classificação para o IPM-Brasil em três dimensões: educação, habitação e renda, com subclassificações por dimensão. Na composição do índice, cada dimensão tem peso três, totalizando nove pontos, conforme quadro a seguir. Um ponto ficou direcionado para o que o PNUD define como dimensão faltante.

Para a pontuação da dimensão faltante, é fundamental que os municípios realizem busca ativa.⁷ Nesse processo, caberá à família definir até cinco dimensões faltantes.

7 “A Busca Ativa é uma estratégia do Plano Brasil Sem Miséria e significa levar o Estado ao cidadão, sem esperar que as pessoas mais pobres cheguem até o poder público. Um dos grandes desafios do Plano Brasil Sem Miséria é alcançar a população considerada invisível, aquela que não acessa serviços públicos e vive fora de qualquer rede de proteção social. Os motivos dessa invisibilidade podem ser vários: ausência de documentação civil, migrações constantes, residência em territórios conflagrados, pertencimento a populações tradicionais que habitam áreas isoladas ou distantes, pertencimento a segmentos socialmente excluídos e desconhecimento de seus direitos, entre outros. A Busca Ativa refere-se à localização, inclusão no CadÚnico e atualização cadastral de todas as famílias extremamente pobres, assim como o encaminhamento destas famílias aos serviços da rede de proteção social. Entende-se como rede de proteção social a oferta de direitos sociais básicos e de oportunidades para inclusão produtiva abrangendo as políticas de garantia de renda (Bolsa Família, Bolsa Verde, Benefício de Prestação Continuada, Previdência Social), de acesso a serviços (assistência social, saúde, educação, energia, água, segurança alimentar e nutricional, entre outras) e de trabalho e renda”. Definição extraída do sítio eletrônico do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). Disponível em <http://mds.gov.br/assuntos/brasil-sem-miseria/busca-ativa>.

Quadro de Dimensões, Indicadores e Pesos			
Dimensões			
Dimensão	Peso	Indicador	Peso
Educação	3,00	Frequência Escolar (entre 7 e 17 anos)	2,00
		Analfabetismo (18 anos ou mais)	1,00
Moradia	3,00	Espécie do Domicílio	0,50
		Coabitação ou Domicílio Coletivo	0,50
		Água Canalizada	0,50
		Existência de Sanitário	0,50
		Energia Elétrica	0,50
		Revestimento do Piso	0,25
		Destino do Lixo	0,25
Renda	3,00	Inexistência de Renda	3,00
		Renda Informal	1,50
		Renda Transferida (BPC ou PBF)	1,50
Faltantes	1,00	Até 5 itens	0,20

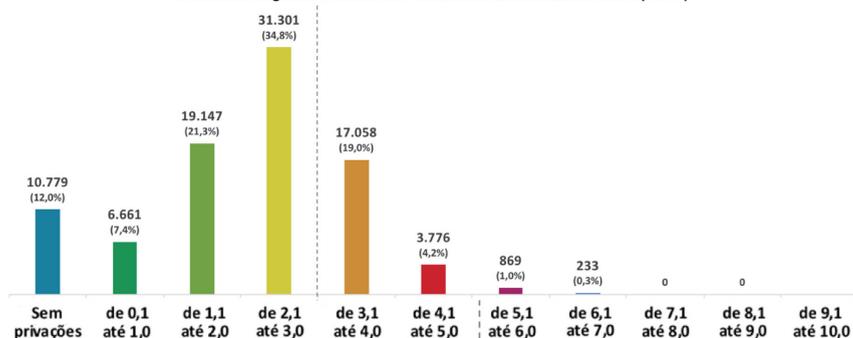
Fonte: CadÚnico do município de Nova Iguaçu (RJ).

Elaboração própria.

A comissão, por intermédio de seu membro e secretário municipal de avaliação e monitoramento de Nova Iguaçu, Danilo Gonçalves Costa, fez uma simulação com base nos dados do CadÚnico da cidade de Nova Iguaçu (RJ), referentes a maio de 2018. Com 798.647 habitantes, o referido município possui gestão plena no Sistema Único da Assistência Social, e seu Índice de Gestão Descentralizada do Cadastro Único é 0,73.

Nos gráficos e tabelas a seguir estão o resultado da referida simulação e a classificação das famílias pelo IPM-Brasil. Convém alertar que não foi computado, no exercício, o ponto referente às dimensões faltantes.

Domicílios segundo o Índice de Pobreza Multidimensional Brasil (IPMB)



Fonte: CadÚnico do município de Nova Iguaçu (RJ).

Elaboração própria.

Quadro de Dimensões, Indicadores, Domicílios Privados e Proporção – Município de Nova Iguaçu

Dimensões				Indicadores			
Dimensão	Peso	Domicílios Privados		Indicador	Peso	Domicílios Privados	
		Domicílios	%			Domicílios	%
Educação	3,00	13.998	15,6%	Frequência Escolar (entre 7 e 17 anos)	2,00	4.359	4,9%
				Analfabetismo (18 anos ou mais)	1,00	10.144	11,3%
Moradia	3,00	29.887	33,3%	Espécie do Domicílio	0,50	16.847	18,8%
				Coabitação ou Domicílio Coletivo	0,50	1.145	1,3%
				Água Canalizada	0,50	6.563	7,3%
				Existência de Sanitário	0,50	713	0,8%
				Energia Elétrica	0,50	53	0,1%
				Revestimento do Piso	0,25	2.418	2,7%
Renda	3,00	70.479	78,5%	Destino do Lixo	0,25	4.725	5,3%
				Inexistência de Renda	3,00	21.593	24,0%
				Renda Informal	1,50	38.104	42,4%
Faltantes	1,00			Renda Transferida (BPC ou PBF)	1,50	38.623	43,0%
				Até 5 itens	0,20		

Fonte: CadÚnico do município de Nova Iguaçu (RJ).

Elaboração própria.

Domicílios segundo os indicadores da Dimensão Habitação e os Territórios																	
Territórios	Total de Domicílios	Domicílios com ao menos 1 privação em Habitação		Espécie		Coabitação		Água Canalizada		Contagem de domicílio		Energia Elétrica		Piso		Lixo	
		Domicílios	%	Domicílios	%	Domicílios	%	Domicílios	%	Domicílios	%	Domicílios	%	Domicílios	%	Domicílios	%
Austin	6.729	2.215	32,9%	560	8,3%	65	1,0%	1.127	16,7%	76	1,1%	5	0,1%	150	2,2%	537	8,0%
Centro	40.789	15.652	38,4%	10.252	25,1%	503	1,2%	2.623	6,4%	304	0,7%	21	0,1%	1.379	3,4%	1.742	4,3%
Cerâmica	6.724	2.035	30,3%	951	14,1%	64	1,0%	724	10,8%	64	1,0%	8	0,1%	131	1,9%	256	3,8%
Comendador Soares	6.777	1.944	28,7%	1.225	18,1%	124	1,8%	383	5,7%	50	0,7%	1	0,0%	152	2,2%	164	2,4%
Dom Bosco	135	30	22,2%	17	12,6%	3	2,2%	1	0,7%	1	0,7%		0,0%	2	1,5%	7	5,2%
KM 32	5.773	1.569	27,2%	986	17,1%	82	1,4%	142	2,5%	42	0,7%	3	0,1%	88	1,5%	338	5,9%
Miguel Couto	6.642	2.454	36,9%	1.116	16,8%	134	2,0%	652	9,8%	54	0,8%	4	0,1%	170	2,6%	581	8,7%
Nova Era	1.302	297	22,8%	174	13,4%	20	1,5%	27	2,1%	9	0,7%	1	0,1%	20	1,5%	63	4,8%
Tinguá	480	178	37,1%	47	9,8%	10	2,1%	49	10,2%	5	1,0%		0,0%	14	2,9%	66	17,9%
Valverde	9.836	1.936	19,7%	879	8,9%	69	0,7%	351	3,6%	60	0,6%	4	0,0%	225	2,3%	521	5,3%
Via de Cava	4.627	1.577	34,1%	640	13,8%	71	1,5%	484	10,5%	48	1,0%	6	0,1%	87	1,9%	430	9,3%
Total	89.824	29.887	33,3%	16.847	18,8%	1.145	1,3%	6.563	7,3%	713	0,8%	53	0,1%	2.418	2,7%	4.725	5,3%

Fonte: CadÚnico do município de Nova Iguaçu (RI).
Elaboração própria.

Domicílios segundo os Indicadores da Dimensão Educação e os Territórios							
Territórios	Total de Domicílios	Domicílios com ao menos 1 privação em Educação		Frequência Escolar		Analfabetismo	
		Domicílios	%	Domicílios	%	Domicílios	%
Austin	6.729	1.168	17,4%	339	5,0%	863	12,8%
Centro	40.799	6.749	16,5%	2.085	5,1%	4.994	12,2%
Cerâmica	6.724	1.008	15,0%	316	4,7%	706	10,5%
Comendador Soares	6.777	975	14,4%	300	4,4%	697	10,3%
Dom Bosco	135	15	11,1%	6	4,4%	11	8,1%
KM 32	5.773	801	13,9%	250	4,3%	569	9,9%
Miguel Couto	6.642	1.014	15,3%	331	5,0%	711	10,7%
Nova Era	1.302	180	13,8%	43	3,3%	138	10,6%
Tinguá	480	62	12,9%	17	3,5%	46	9,6%
Valverde	9.836	1.303	13,2%	432	4,4%	910	9,3%
Vila de Cava	4.627	723	15,6%	240	5,2%	499	10,8%
Total	89.824	13.998	15,6%	4.359	4,9%	10.144	11,3%

Fonte: CadÚnico do município de Nova Iguaçu (RJ).

Elaboração própria.

Domicílios segundo os Indicadores da Dimensão Renda e os Territórios									
Territórios	Total de Domicílios	Domicílios com ao menos 1 privação em Renda		Inexistência de Renda		Renda Informal		Transferida	
		Domicílios	%	Domicílios	%	Domicílios	%	Domicílios	%
Austin	6.729	5.503	81,8%	1.688	25,1%	2.872	42,7%	3.087	45,9%
Centro	40.799	31.438	77,1%	10.142	24,9%	16.316	40%	16.844	41,3%
Cerâmica	6.724	5.228	77,8%	1.616	24,0%	2.968	44,1%	2.744	40,8%
Comendador Soares	6.777	5.298	78,2%	1.377	20,3%	3.035	48,8%	3.158	46,6%
Dom Bosco	135	107	79,3%	31	23,0%	64	47,4%	56	41,5%
KM 32	5.773	4.682	81,1%	1.336	23,1%	2.628	45,5%	2.726	47,2%
Miguel Couto	6.642	5.425	81,7%	1.855	27,9%	2.850	42,9%	2.793	42,1%
Nova Era	1.302	1.031	79,2%	326	25,0%	546	41,9%	561	43,1%
Tinguá	480	411	85,6%	117	24,4%	250	52,1%	244	50,8%
Valverde	9.836	7.517	76,4%	1.881	19,1%	4.465	45,4%	4.273	43,4%
Vila de Cava	4.627	3.839	83,0%	1.224	26,5%	2.110	45,6%	2.137	46,2%
Total	89.824	70.479	78,5%	21.593	24,0%	38.104	42,4%	38.623	43,0%

Fonte: CadÚnico do município de Nova Iguaçu (RJ).

Elaboração própria.

Domicílios segundo a Existência e o Somatório de Privações e os Territórios

Territórios	Total de Domicílios	Domicílios com ao menos 1 privação		Domicílios com 30% ou mais no somatório de privações	
		Domicílios	%	Domicílios	%
Austin	6.729	6.044	89,8%	1.778	26,4%
Centro	40.799	36.040	88,3%	10.676	26,2%
Cerâmica	6.724	5.843	86,9%	1.562	23,2%
Comendador Soares	6.777	5.884	86,8%	1.442	21,3%
Dom Bosco	135	116	85,9%	23	17,0%
KM 32	5.773	5.120	88,7%	1.247	21,6%
Miguel Couto	6.642	6.041	91,0%	1.865	28,1%
Nova Era	1.302	1.116	85,7%	239	18,4%
Tinguá	480	455	94,8%	131	27,3%
Valverde	9.836	8.190	83,3%	1.667	16,9%
Vila de Cava	4.627	4.196	90,7%	1.306	28,2%
Total	89.824	79.045	88,0%	21.936	24,4%

Fonte: CadÚnico do município de Nova Iguaçu (RJ).

Elaboração própria.

3.5 Risco Social Familiar (RSF)

O CadÚnico tem um conjunto de informações importantes para o desenho de políticas públicas e para a organização de uma agenda social da família. Entretanto, após dezessete anos de existência, há

dois hiatos a serem enfrentados: garantir a transparência da informação e classificar o risco social das famílias.

Após a definição do IPM-Brasil, organizamos cinco níveis de risco social familiar e realizamos exercício simulado com os dados de Nova Iguaçu, com obtenção do seguinte resultado:

0 – Família sem risco

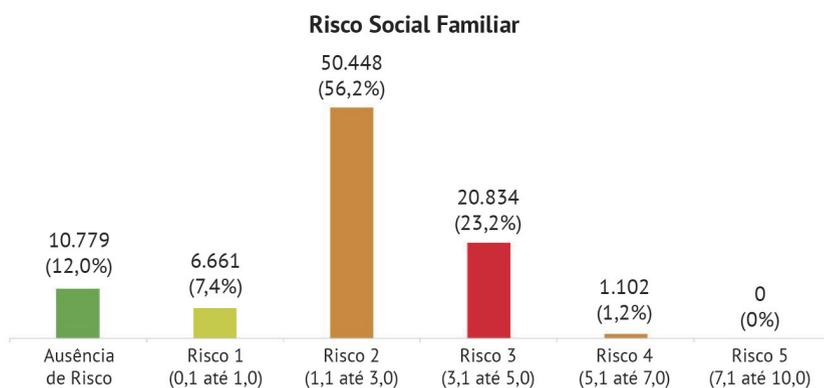
1 – Pequena vulnerabilidade social – risco 1 (de 0,1 a 1,0)

2 – Baixa vulnerabilidade social – risco 2 (de 1,1 a 3,0)

3 – Média vulnerabilidade social – risco 3 (de 3,1 a 5,0)

4 – Alta vulnerabilidade social – risco 4 (de 5,1 a 7,0)

5 – Complexa vulnerabilidade social – risco 5 (de 7,1 a 10,0)



Fonte: CadÚnico do município de Nova Iguaçu (RJ).

Elaboração própria.

Foram adotadas as seguintes premissas em relação aos riscos:

- População de rua é sempre considerada sob complexa vulnerabilidade social (risco 5).
- Famílias com renda *per capita* acima de três salários mínimos não serão classificadas sob qualquer risco.
- Famílias com crianças no trabalho infantil são sempre consideradas sob complexa vulnerabilidade social (risco 5).

3.6 Mobilidade Social

Uma questão fundamental no debate social no Brasil chama-se resultado. O investimento social, a prática e o fazer social, bem como os programas de transferência de renda, não se podem desarticular de um caminho seguro que leve à mobilidade social.

Durante os dezessete anos do CadÚnico e quatorze anos do Programa Bolsa Família, a tradução de resultado ficou atrelada ao aumento da renda familiar. Esse aumento de renda foi a principal explicação na superação da pobreza nos últimos anos. As teses da nova classe C, por exemplo, foram todas construídas com base em renda e consumo (POCHMANN, 2014; SOUZA, 2010; SOUZA; LAMOUNIER, 2010; CARDOSO; PRÉTECEILLE, 2016).

Em 2011, o governo federal estabeleceu que o valor *per capita* para estar fora da extrema pobreza seria de R\$ 70,00 mensais. A partir desse valor e do aumento da quantidade de beneficiários do Programa Bolsa Família, anunciou-se o fim da miséria no Brasil. Talvez tenha sido o momento histórico em que a renda teve mais peso para explicar a pobreza e para explicar sua superação. Existia, porém, uma resistência técnica sobre a ideia de que a renda tivesse tanta força para explicar mobilidade social.

Em suma, apresentavam-se os seguintes questionamentos: Uma família com renda *per capita* mensal superior a R\$ 70,00, mas que não tivesse banheiro em casa, não seria mais pobre? Uma família com renda *per capita* mensal superior a R\$ 70,00, mas com adultos analfabetos e crianças fora da escola, não seria mais pobre? Uma família com renda *per capita* mensal superior a R\$ 70,00, cuja totalidade da renda fosse oriunda de transferência, não seria mais pobre?

Na visão da comissão, faltou ao Brasil enfrentar a questão dos resultados das políticas sociais de inclusão. Ao debater tal problemática, a comissão optou por não seguir o caminho monetário para explicar os resultados de inclusão e mobilidade. Percebeu-se que, para garantir mínimos sociais de inclusão, não seria possível manter o resultado baseado apenas na renda.

A comissão entende que, ao definir um índice para o CadÚnico baseado nas dimensões educação, habitação e renda, é possível a percepção mais precisa das necessidades dos indivíduos e das famílias, o que permite a garantia de mínimos sociais, das necessidades básicas e de uma inclusão social sustentável, tal como previsto na Loas (*caput* do art. 1º).

A organização do IPM-Brasil em cinco níveis de risco social familiar nos garante a real possibilidade de mensurar a mobilidade e o resultado social. Após a classificação do risco social familiar a partir do CadÚnico (9 pontos) e das dimensões faltantes (1 ponto), resultante da busca ativa, é fundamental indicar o tempo de mudança das situações de risco. Nesse sentido, este trabalho definiu uma estratégia de tempo para o resultado social, a seguir apresentada:

Risco 5

- a. Até 12 meses para chegar ao risco 4
- b. Até 24 meses para chegar ao risco 3
- c. Até 36 meses para chegar ao risco 2
- d. Até 48 meses para chegar ao risco 1
- e. Até 60 meses para sair do risco

Risco 4

- a. Até 12 meses para chegar ao risco 3
- b. Até 24 meses para chegar ao risco 2
- c. Até 36 meses para chegar ao risco 1
- d. Até 48 meses para sair do risco

Risco 3

- a. Até 12 meses para chegar no risco 2
- b. Até 24 meses para chegar no risco 1
- c. Até 36 meses para sair do risco.

Risco 2

- a. Até 12 meses para chegar no risco 1
- b. Até 36 meses para sair do risco

Risco 1

- a. Até 24 meses para sair do risco

Observações:

1) Para uma família ser considerada fora de risco, com acesso aos mínimos sociais e necessidades básicas satisfeitas, é preciso ficar três anos seguidos fora do risco.

2) Famílias que tiverem piora de risco durante o processo devem adequar-se à meta do novo risco, mas é preciso serem avaliadas com mais atenção pela equipe social.

3) Famílias que tiveram aumento em dois riscos no prazo de um ano devem ser acompanhadas com prioridade social.

4) Famílias que, em um ano, saírem do risco 1 para os riscos 4 e 5 devem ter acompanhamento especializado das equipes sociais.

5) Famílias que se mantiverem nos riscos 4 e 5 por mais de 24 meses devem ser classificadas como famílias em situação de inércia social, e devem ter prioridade absoluta no atendimento social.

3.7 Territórios Sociais

A classificação do Risco Social Familiar será a base da definição dos territórios sociais. A comissão considera que o território em que a família vive tem impacto direto sobre seu padrão de vida e reforça ou não suas desproteções e privações sociais. Daí a importância de também definir uma classificação para os territórios.

Hoje, no Brasil, seria muito difícil um estudo aprofundado sobre divisão de territórios. Pensar em um estudo dessa complexidade demandaria tempo incompatível com aquele que foi circunscrito a

esta comissão. A gestão do CadÚnico, na sua quase totalidade, é de responsabilidade do Sistema Único da Assistência Social (Suas).

A entrada no Suas, o acompanhamento das famílias e a vigilância socioassistencial são realizados pelos Centros de Referência da Assistência Social (Cras). O Brasil tem mais de 8 mil Cras, presentes em cerca de 98% dos municípios. Dessa forma, nossa proposta é dividir o Brasil em territórios sociais em que o Cras seja referência.

Em municípios de pequeno porte, em geral, há apenas um Cras. Assim, propomos para esses municípios que haja dois territórios sociais: rural e urbano. Se municípios de porte médio também tiverem apenas um Cras, sugerimos a mesma divisão.

O município de Nova Iguaçu, nossa referência para o trabalho, possui onze Cras. Assim, foram definidos onze territórios sociais. Abaixo, apresentamos tabela com os territórios de Nova Iguaçu e a respectiva população com inscrição no CadÚnico, a incidência e a intensidade da pobreza multidimensional pelo critério do IPM-Brasil e o próprio índice de pobreza, resultante do produto da incidência pela intensidade da pobreza, seguido pela classificação dos territórios pelo IPM-Brasil, do maior para o menor.

Territórios segundo o Índice de Pobreza Multidimensional (IPM)							
Territórios	Total Pessoas	Pessoas em Domicílios Multidimensionalmente Pobres		Privações nos Multidimensionalmente Pobres		IPM (H x A)	Posição
		Total	% (H)	Soma das Privações	Média (A)		
Centro	106.241	28.742	0,271	41.571	0,145	0,039	1º
Miguel Couto	18.878	5.441	0,288	7.093	0,130	0,038	2º
Vila de Cava	13.494	4.083	0,303	4.994	0,122	0,037	3º
Nova Iguaçu (município)	243.427	62.183	0,255	84.818	0,136	0,035	
Austin	19.995	5.674	0,284	6.840	0,121	0,034	4º
Tinguá	1.440	394	0,274	486	0,123	0,034	5º
Cerâmica	18.243	4.517	0,248	6.021	0,133	0,033	6º
Comendador Soares	18.661	4.078	0,219	5.604	0,137	0,030	7º
KM 32	16.132	3.577	0,222	4.759	0,133	0,030	8º
Nova Era	3.442	669	0,194	905	0,135	0,026	9º
Valverde	26.524	4.935	0,186	6.459	0,131	0,024	10º
Dom Bosco	377	73	0,194	88	0,120	0,023	11º

Fonte: CadÚnico do município de Nova Iguaçu (RJ).

Elaboração própria.

À medida que novos Cras forem implantados nas cidades, novos territórios serão definidos. Da mesma forma que, se os Cras forem fechados, antigos territórios serão incorporados a outros. A classificação dos territórios sociais será fundamental para formulação de estratégias e prioridades, bem como para organizar ações que possam gerar mobilidade social no território e na comunidade.

Por meio dessa simulação, fica mais fácil perceber que o IPM-Brasil é um índice sintético que considera dois componentes: 1) proporção de pessoas em situação de pobreza; e 2) intensidade média da pobreza vivenciada pelas pessoas pobres. O índice é calculado pela multiplicação dos dois componentes. Exemplo: o território 1 possui 40% (0,4) de pessoas em situação de pobreza. Em média, as pessoas pobres desse território vivenciam 50% (0,5) de privações. Logo, o IPM do território 1 é igual a $0,5 \times 0,4 = 0,2$.

O IPM-Brasil, proposto pela comissão com base no CadÚnico, engloba treze indicadores em quatro dimensões, com pesos que variam de 0,2 até 3.

Identificam-se as seguintes vantagens com a utilização do Índice de Pobreza Multidimensional para análise e classificação de territórios e grupos populacionais: a) pode ser calculado para diferentes grupos na população, tais como pessoas de determinada região, grupos étnicos, gênero, etc.; b) o nível de pobreza aumenta se uma ou mais pessoas se tornam privadas em uma dimensão adicional, portanto é sensível à multiplicidade de privações; c) é ajustável para o tamanho do grupo para o qual está sendo calculado, o que permite comparações significativas, mesmo entre territórios de tamanhos populacionais diferentes; d) pode ser decomposto em dimensões para revelar aos formuladores de políticas quais dimensões contribuem mais para a pobreza multidimensional, em qualquer região ou grupo populacional.

Sendo sensível a pequenas variações percentuais, o índice oferece uma gama muito grande de resultados (0,001; 0,002... 0,998;

0,999). Esses resultados são úteis para a construção de *rankings* e definição de prioridades.

No exercício realizado, tomando como parâmetro Nova Iguaçu, tal como proposto pela comissão, foi possível classificar os territórios por condição de pobreza, em ordem decrescente, e considerar o território que ocupou o primeiro lugar como o mais pobre. Foi possível verificar, também, os territórios com resultados de IPM superiores à média municipal (três territórios) e inferiores à média municipal (oito territórios).

A possibilidade de construção de *rankings* territoriais pode, também, ser útil às outras esferas de governo. Os governos estaduais e o governo federal, por meio do IPM, conseguirão verificar quais são os territórios mais pobres dos estados e do país.

O IPM-Brasil, portanto, pode ser utilizado em separado ou conjugado com a metodologia de riscos sociais para classificação de territórios, fornecendo, por conseguinte, suporte para intervenção das políticas públicas.

3.8 Participação Social

O desenvolvimento e a superação da pobreza no Brasil não deve ser tarefa apenas de técnicos. A gestão de resultados é trabalho coletivo entre forças sociais e pensamentos diferentes.

É fundamental ouvir as diversas vozes. Não podemos iniciar uma política de superação da pobreza sem garantir a participação e a voz da população, inclusive a opinião de médicos, enfermeiros, professores, diretores de escolas, servidores dos Cras e de unidades de saúde, assistentes sociais e demais trabalhadores da assistência social.

Qualificar a participação é caminho estratégico para transparência do impacto social que se deseja construir. Participar é conectar-se ao problema e tomar consciência da urgência da situação e da solução. A participação requer que a população tenha acesso à

informação qualificada e aos processos de capacitação sobre os instrumentos que o presente trabalho aponta.

Nessa direção, é fundamental garantir que as famílias possam ser formadas, informadas e acompanhadas sobre as dimensões que apresentamos neste trabalho. As prefeituras, por meio do Cras, devem estabelecer rotinas de encontros para que a participação seja qualificada.

É importante, ainda, garantir que a utilização do mecanismo de busca ativa, necessário para verificação das dimensões faltantes, também não se restrinja a uma visita de perguntas, mas seja uma oportunidade de diálogo e aliança com a família, pois não teremos resultados consistentes sem reconhecer a potência da participação individual e coletiva. A história das famílias que vivem a desproteção é o primeiro caminho para reconhecer que a solução não é feita entre técnicos, mas a partir da vivência social de indivíduos, famílias e comunidade.

Considerações finais

Este relatório é, antes de qualquer coisa, uma proposta política e um desafio para as autoridades, os formuladores de políticas públicas, os técnicos das mais diferentes formações e a Academia em geral.

Esta é uma comissão formada por pessoas com diferentes especialidades e experiências, vindas de diversas localidades, com realidades socioeconômicas representativas de nossa sociedade e que têm em comum uma vida dedicada aos estudos da realidade social do Brasil conjugada com uma prática social comprometida com os mais pobres.

Apesar do curto prazo para construir e testar um índice multidimensional de pobreza que fosse minimamente confiável, apresenta-se a proposta de IPM-Brasil. Sabemos que o índice que ora se propõe pode carecer de rigor científico em sua formulação, que faltou esclarecer melhor seu aporte metodológico e as necessárias demonstrações matemáticas e que possivelmente será necessário algum tipo de padronização para definição e valoração das variáveis, de forma a permitir melhor comparabilidade entre diferentes localidades.

Sabemos também que a classificação de riscos e os prazos que se propõem para que as mudanças aconteçam precisarão passar por um processo de articulação que deverá envolver lideranças políticas e gestores de políticas públicas sociais de diferentes níveis e áreas.

A comissão espera que formuladores mais bem preparados e equipados possam, num futuro bem próximo, apresentar ao país versões cada vez melhores do IPM-Brasil, que ora trazemos à luz, e que essa ideia possa transformar-se em lei, o mais breve possível, por iniciativa da Câmara dos Deputados.

Referências

ALKIRE, Sabine. *The capability approach to the quality of life: background paper for the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*. Londres, set. 2008. 19 p. Disponível em: <<http://www.ophi.org.uk/wp-content/uploads/OPHI-RP-2a.pdf?7ff332>>. Acesso em: 20 jun. 2018.

____; FOSTER, James. *Counting and multidimensional poverty measurement*. Oxford: Univ. Oxford, OPHI, 2009. 44 p. (OPHI Working Paper; n. 32). Disponível em: <<https://www.ophi.org.uk/wp-content/uploads/OPHI-wp32.pdf>>. Acesso em: 18 jun. 2018.

____; _____. *Understandings and misunderstandings of multidimensional poverty measurement*. Oxford: Univ. Oxford, OPHI, 2011. (OPHI Working Paper n. 43). Disponível em: <<https://www.ophi.org.uk/wp-content/uploads/ophi-wp43.pdf>>. Acesso em: 19 jun. 2018.

____; IBRAHIM, Solava. *Agency and empowerment: a proposal for international comparable indicators*. Oxford: Univ. Oxford, OPHI, 2007. 59 p. (OPHI Working Paper Series; 4). Disponível em: <<https://www.ophi.org.uk/wp-content/uploads/OPHI-wp04.pdf>>. Acesso em: 20 jun. 2018.

_____ et al. *Multidimensional poverty index 2011: brief methodological note*. Oxford: Univ. Oxford, OPHI, 2011. Disponível em: <http://www.ophi.org.uk/wp-content/uploads/MPI_2011_Methodology_Note_4-11-2011_1500.pdf>. Acesso em: 22 jun. 2018.

ARRETCHE, Marta. Democracia e redução da desigualdade econômica no Brasil: a inclusão dos *outsiders*. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 33, n. 96, p. 1-23, jan. 2018.

BANCO MUNDIAL. *Um ajuste justo: análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil: v. 1, síntese*. Washington, DC: World Bank Group, 2017. 160 p. Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/en/884871511196609355/pdf/121480-REVISED-PORTUGUESE-Brazil-Public-Expenditure-Review-Overview-Portuguese-Final-revised.pdf>>. Acesso em: 18 jun. 2018.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. *Relatório Nacional Voluntário sobre os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável*. Brasília: Presidência da República, 2017.

BRITO, Alessandra; FOGUEL, Miguel; KERSTENETZKY, Celia. *Afinal, qual a contribuição da política de valorização do salário-mínimo para a queda da desigualdade no Brasil? uma estimativa para o período 1995-2013*. Rio de Janeiro: Centro de Estudos sobre Desigualdade e Desenvolvimento, 2015. 31 p. (Texto para Discussão; n. 109). Disponível em: <http://www.ie.ufrj.br/images/grupo_cede/publicações/site_antigo/tds/td109_02fba.pdf>. Acesso em: 22 jun. 2018.

CARDOSO, Adalberto; PRÉTECEILLE, Edmond. Classes médias no Brasil: do que se trata? Qual o seu tamanho? Como vem mudando? *Dados*, Rio de Janeiro, v. 60, n. 4, p. 977-1023, dec. 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582017000400977&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 22 jun. 2018.

FAHEL, Murilo; TELES, Letícia Ribeiro; CAMINHAS, Davy Alves. Para além da renda: uma análise da pobreza multidimensional no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 31, n. 92, p. 1-21, out. 2016. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092016000300505&lng=en&nrm=iso&tlng=pt. Acesso em: 19 jun. 2018.

FREITAS, Maria José de; SOUZA, Maria Valdênia Santos de; MARTINS, Raquel de Fátima Antunes. O Benefício de Prestação Continuada (BPC): direito socioassistencial. In: COLIN, Denise Ratmann Arruda et al. (Org.). *20 Anos da Lei Orgânica de Assistência Social*: coletânea de artigos. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2013. p. 134-153.

IPEA. *Pnad 2006*: primeiras análises. Brasília: 2007.

_____. *Políticas sociais*: acompanhamento e análise (BPS), n. 23. Brasília: 2015.

_____. *Políticas sociais*: acompanhamento e análise (BPS), n. 24. Brasília: 2016.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. *A broken social elevator? how to promote social mobility, overview and main findings*. Paris: OCDE, 2018. 61 p.

POCHMANN, Marcio. *O mito da grande classe média*. São Paulo: Boitempo, 2014.

ROCHA, S. O declínio sustentado da desigualdade de renda no Brasil: 1997-2009. *Revista Economia*, v. 13, n. 3a, p. 629-645, set./dez., 2012. Disponível em: <http://www.anpec.org.br/revista/vol13/vol13n3ap629_645.pdf>. Acesso em: 22 jun. 2018.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Cia. das Letras, 2000.

SKOUFIAS, Emmanuel; NAKAMURA, Shohei; GUKOVAS, Mayer. *Safeguarding against a reversal in social gains during the economic crisis in Brazil*. Washington, DC: World Bank Group, 2017. Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/en/567101487328295113/pdf/112896-WP-P157875-PUBLIC-ABSTRACT-SENT-Safeguarding-BrazilEnglish.pdf>>. Acesso em: 18 jun. 2018.

SOARES, F. V. et al. Programas de transferência de renda no Brasil: impactos sobre a desigualdade. In: BARROS, R. P.; FOGUEL, M. N.;

ULYSSEA, G. (Org.). *Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente*. Brasília: Ipea, 2007. v. 2, p. 87-129.

SOUZA, Amaury; LAMOUNIER, Bolivar. *A classe média brasileira: ambições, valores e projetos de sociedade*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

SOUZA, Jessé. *Os batalhadores brasileiros: nova classe média ou nova classe trabalhadora?* Belo Horizonte: UFMG, 2010.

SOUZA FILHO, Antônio Maria Claret de; NATENZON, Samanta Maria. Localizando o desenvolvimento humano: municípios pobres multidimensionais no Brasil, 1991-2000-2010. In: PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO; IPEA; FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Prêmio Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil: coletânea de artigos*. Brasília: PNUD; IPEA; FJP, 2015. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro-pnud-coletanea-artigos.pdf>>. Acesso em: 18 jun. 2018.

Apêndice

Entrevista concedida pela professora Clarie Melamed à BBC Brasil sobre pobreza e renda⁸

BBC Brasil – Apesar de um crescimento econômico significativo com distribuição de renda, o Brasil continua tendo bolsões de pobreza extrema. Por que é tão difícil erradicá-los?

Claire Melamed – A questão da pobreza extrema é que os pobres não são pobres por falta de dinheiro. A falta de dinheiro na verdade é um sintoma de uma série de outras privações econômicas e sociais. Essas barreiras fazem com que seja muito difícil para alguns grupos participar e se beneficiar do crescimento econômico.

BBC Brasil – É um problema que vai além da renda?

Claire Melamed – Certamente. Brasil tem motivos para ter orgulho de sua redução da pobreza e de seus programas de transferência de renda. Mas eles por si só não resolvem a pobreza. A renda é apenas uma parte. Um grande aspecto é a propriedade de terra, a distribuição de terra – algo que permanece desigual no Brasil. Educação também é chave, e sua (melhoria) deve ir além do nível primário, já que o tipo de emprego sendo gerado hoje no mundo exige alto nível de conhecimento. Além disso, não tem sentido prover educação se não houver empregos no final da cadeia. E há limites para o que o governo pode fazer nessa área – talvez incentivar a iniciativa privada, fornecer crédito, melhorar o ambiente (de negócios).

8 Entrevista veiculada em 16 de fevereiro de 2012. “Transferência de renda tem que ser acompanhada por geração de empregos, diz analista”. Disponível em: http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2012/02/120206_excluidos_entrevista_melamed_pai.

BBC Brasil – Apesar de a pobreza ir além da renda, ainda contabilizamos os mais pobres por critérios de renda. Como melhorar essa contagem?

Claire Melamed – É uma briga entre querer prover dados simples e diretos que possam ser usados por autores de políticas públicas e que reflitam a realidade – ainda que de forma imperfeita –, e o desejo de tentar entender o que realmente está acontecendo na vida das pessoas (estudadas), o que é muito mais complexo. Minha opinião é que os dados de renda têm um papel relativamente correto na descrição da pobreza, ao dar uma noção de quem é pobre ou não. Mas esses dados não explicam a pobreza ou como escapar dela. Poucos governos têm o dinheiro suficiente para atacar esses três pilares. O foco tem sido a transferência de renda, algo extremamente bem-sucedido, mas talvez estejamos assistindo aos limites dessa estratégia. Algumas pessoas podem ter tido aumento de renda, mas (não estão tendo acesso) a trabalho e serviços. Ao mesmo tempo, às vezes somos um pouco impacientes. Claro que devemos agir o mais rapidamente possível para tirar as pessoas da pobreza, mas alguns países europeus, por exemplo, levaram centenas de anos para obter um alto padrão de vida e sistemas eficientes de saúde e educação.

BBC Brasil – No Brasil, a geração de emprego foi considerada essencial para reduzir a pobreza. Mas, com a redução do ritmo de crescimento, isso deve desacelerar. É algo preocupante?

Claire Melamed – Sim, é preocupante, e não só no Brasil. Em muitos lugares, em especial na África, vemos o fenômeno do crescimento sem trabalho – países como a Nigéria, que crescem rapidamente, mas geram poucos empregos. Isso ocorre por vários fatores, sendo um deles o fato de o crescimento ser baseado na produção de *commodities*, que geram muito dinheiro, mas não empregam tanta gente. No fim das contas, sem empregos, qualquer estratégia contra a pobreza extrema – como transferência de renda, serviços públicos etc. – será uma batalha perdida. É um trabalho estável que dá às pessoas renda fixa e confiança no futuro.

BBC Brasil – Em um artigo, a senhora também diz que o microcrédito não basta.

Claire Melamed – Existe uma espécie de suposição de que as pessoas pobres são empreendedoras natas e que tudo o que precisam é de crédito para criar negócios bem-sucedidos. Não sei você, mas eu e muitas pessoas que conheço fizemos a escolha de trabalhar para alguém, em um ambiente muito mais estável e seguro, em vez de ter nossa própria empresa. Por que seria diferente com os mais pobres? Ao mesmo tempo, precisamos fazer uma distinção entre o microcrédito concedido a uma pessoa e o crédito dado a pequenas empresas, que podem empregar cinco ou dez pessoas e se sair muito bem. Essas empresas são a espinha dorsal de muitos países e, juntas, empregam grandes parcelas da população. Sendo assim, eu não focaria tanto em emprestar dinheiro para cada pessoa pobre – mas sim em pequenas e médias empresas e como facilitar a vida de quem tem uma boa ideia e quer abrir um pequeno negócio.

BBC Brasil – Em um dos seus artigos, você diz que é importante perguntar aos mais pobres o que eles querem.

Claire Melamed – Infelizmente, poucos governos e doadores têm feito essa pergunta. Por exemplo, algo desejado por pessoas pobres de diversos países é (a criação de) empregos estáveis. Mas países doadores prestam pouca atenção à questão do desemprego. Outro anseio é por uma melhor comunicação com o mundo: melhores estradas, melhor sistema de telefonia, menos isolamento. Além disso, muitas vezes nossa tendência é associar (o combate à) pobreza à agricultura, porque os mais pobres costumam se concentrar em áreas rurais. De certa forma, temos que nos concentrar em onde as pessoas estão. Mas também temos que pensar no futuro e nas mudanças em curso no mundo. Talvez uma pessoa pobre na área rural acredite que a solução para sua pobreza esteja em se mudar para a cidade e conseguir um emprego na indústria ou no setor de serviços.

BBC Brasil – Como lidar com isso? Investindo mais nas cidades?

Claire Melamed – Não existe uma solução única – depende de cada país, de o quanto ele tiver para investir. Mas uma questão-chave é gerar empregos.

Membros da Comissão

Marcelo Reis Garcia – Professor, assistente social. Foi secretário municipal de assistência social na gestão Cesar Maia, gestor nacional da assistência social e conselheiro municipal e nacional da assistência social. Foi presidente do Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (Congemas).

Ana Lobato – Economista. Foi pesquisadora e servidora do Ipea, chefe da Coordenação da Área Social da Casa Civil no governo FHC, assessora parlamentar do Senado. É assessora do presidente do Conselho Deliberativo da Apex (ministro das Relações Exteriores).

Antônio Claret – Sociólogo, bacharel em Relações Internacionais, mestre em Administração Pública e doutorando em Ciência Política. Foi assessor de articulação social da Governadoria e servidor de carreira da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social de Minas Gerais.

Danilo Costa – Consultor de Políticas de Assistência Social da Prefeitura de Nova Iguaçu (RJ). Membro do Conselho de Assistência Social de Nova Iguaçu. Especialista em gestão do Suas pela Faculdade Pitágoras. Foi assessor de articulação, parceria e participação social, da Governadoria de Minas Gerais.

Flávio Camargo Schuch – Economista, especialista em desenvolvimento local pelo Centro Internacional de Formação da OIT e mestre em planejamento e gestão ambiental pela Universidade Católica de Brasília. Assessor parlamentar na Câmara dos Deputados, coordenou os trabalhos da Comissão.

Jeanine Lopes – Assistente social. Servidora pública municipal. Especialista em gestão pública. Foi coordenadora dos programas de

transferência de renda e atua na Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos, na cidade do Rio de Janeiro.

Maria Cecília de Moraes Duarte – Jornalista. Foi assessora de comunicação social de gestão municipal de assistência social e do Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (Congemas). Assessora parlamentar na Câmara Municipal do Rio de Janeiro.

Marília Andrade da Rocha – Socióloga. Implementou as primeiras ações de proteção social para crianças e adolescentes na cidade do Rio de Janeiro após a chacina da candelária. Foi gestora municipal de proteção social especial e atua em projetos e programas de alta complexidade social.

Nívea Chagas – Jornalista. Foi coordenadora de comunicação de gestões municipal e federal da assistência social e conselheira do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher. Coordenadora de comunicação do Programa de Assentos Populares Urbanos Favela Bairro, no Rio de Janeiro.

Sergio Tiezzi – Formado em História. Foi secretário adjunto de cultura do estado de São Paulo e assessor na Presidência da República para a área social, no governo FHC.