



OEA | Mais direitos
para mais pessoas

Compêndio sobre Experiências e Lições Aprendidas na Medição da Pobreza Multidimensional nas Américas





OEA

Mais direitos
para mais pessoas

Compêndio sobre Experiências e Lições Aprendidas na Medição da Pobreza Multidimensional nas Américas

Comissão Interamericana de Desenvolvimento Social (CIDES)

Grupo de Trabalho 1 (GT1) :

“Medições da pobreza
multidimensional e formulação de
políticas públicas focadas em
garantir o bem-estar e gozo de boa
qualidade de vida”

Outubro de 2022

Secretaría de Bem-Estar do México
Presidência GT1

Departamento de Emprego e Desenvolvimento
Social do Canadá
Vice-Presidência GT1

Ministério do Desenvolvimento Social da
Guatemala e Ministério do Desenvolvimento Social
do Paraguai
Integrantes GT1



BIENESTAR
SECRETARÍA DE BIENESTAR

Canada



Ministerio de
**DESARROLLO
SOCIAL**

*Paraguay
de la gente*



**GOBIERNO de
GUATEMALA**
DR. ALEJANDRO GIAMMATTEI

**MINISTERIO DE
DESARROLLO
SOCIAL**



Contribuições

Agradecemos especialmente as contribuições de Michelle Muschett, Assessora Sênior de Políticas Públicas, e Ricardo Nogales, Pesquisador Associado da Iniciativa sobre Pobreza e Desenvolvimento Humano (OPHI) da Universidade de Oxford, que elaboraram as seções “Medição da pobreza multidimensional: contexto regional atual” e “Conclusões e recomendações” do presente compêndio.



Michelle Muschett

Assessora Sênior de Políticas Públicas da Iniciativa sobre Pobreza e Desenvolvimento Humano (OPHI) da Universidade de Oxford



Ricardo Nogales

Pesquisador Associado da Iniciativa sobre Pobreza e Desenvolvimento Humano (OPHI) da Universidade de Oxford

Créditos



OEA | Mais direitos
para mais pessoas

Secretaria Técnica do Grupo de Trabalho 1: Departamento de Inclusão Social, Secretaria de Acesso a Direitos e Equidade da Organização dos Estados Americanos (OEA)

Coordenadora: Sara Mía Noguera

Compiladoras: Clara Burjele e Sarah Galbenski

Colaboradores: Jean Ricot Dormeus, Mariana Herrera, Paula López, Pedro Ivo Oliveira e Ana Hilbert

Desenho gráfico: Nicole Levoyer

Elaborado com o apoio financeiro do Programa de Pesquisa e Compromisso Estratégico do Governo do Canadá.

Canada

Compêndio sobre experiências e lições aprendidas na medição da pobreza multidimensional nas Américas

ISBN 978-0-8270-7724-9

Esta é uma publicação da Secretaria-Geral da Organização dos Estados Americanos (SG/OEA). As publicações da OEA são independentes de interesses nacionais ou políticos específicos. As opiniões expressas nesta publicação não representam necessariamente os pontos de vista da Organização dos Estados Americanos (OEA), nem de seus Estados membros.

Não é permitida a reprodução total ou parcial desta publicação, nem seu tratamento informático, nem sua transmissão de forma alguma.

© Secretaria-Geral da Organização dos Estados Americanos 2022

Para solicitar permissões de reprodução ou tradução de partes ou da totalidade desta publicação, favor contatar:
SG/OEA 17th St. & Constitution Ave., N.W. Washington, D.C. 20006 USA

OAS Cataloging-in-Publication Data

Compêndio sobre experiências e lições aprendidas na medição da pobreza multidimensional nas américas [preparado pelo Comissão Interamericana de Desenvolvimento Social da OEA].

p.; cm. (OAS. Official records; OEA/Ser.D/XXVI.48)

ISBN 978-0-8270-7724-9

1. Poverty--America. 2. Economic development--America. 3. Social policy--America. 4. Equality--America. I. Title. II. Inter-American Committee on Social Development of the OAS. Organization of American States. III. Department of Social Inclusion. Secretariat for Access to Rights and Equity. Organization of American States. IV. Series.

OEA/Ser.D/XXVI.48



Índice

- I. Introdução 7**

- II. Medição da pobreza multidimensional:
contexto regional atual 11**

- III. Estados membros da OEA participantes 15**
 - o Argentina
 - o Canadá
 - o Chile
 - o Equador
 - o El Salvador
 - o Guatemala
 - o Jamaica
 - o México
 - o Panamá
 - o Paraguai

- IV. Capítulos elaborados por Estados
membros da OEA 56**
 - o Colômbia
 - o Granada
 - o Peru
 - o República Dominicana
 - o Suriname

- V. Conclusões e recomendações 83**

- VI. Anexos 87**

!

Introdução

Introdução

No âmbito regional, os índices de pobreza experimentaram uma significativa redução a partir da década de 90, tendência que começou a ser revertida desde 2015 e se agravou a partir das consequências derivadas da pandemia de covid-19. À medida que os países da região avançam rumo à superação da crise sanitária, é necessário renovar os esforços para o cumprimento da meta 1.2 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) das Nações Unidas, o que implica reduzir ao menos pela metade a proporção de pessoas que vivem em situação de pobreza em todas as suas dimensões até 2030; frente a isso, é mais importante do que nunca contar com medições precisas, multidimensionais e úteis para a abordagem integral da pobreza.

Compreender as heterogeneidades e as diversas carências simultâneas que os domicílios enfrentam se converte numa ferramenta essencial para a formulação de políticas que promovam ações mais eficazes para reduzir a pobreza. Esta mudança de paradigma, da concepção da pobreza como mera falta de recursos econômicos para o reconhecimento das diversas expressões deste fenômeno, está refletida no presente compêndio, no qual 14 países da região compartilham suas experiências na medição multidimensional da pobreza com ênfase na sua aplicabilidade para melhorar as políticas públicas destinadas a erradicar a pobreza em todas as suas formas.

No âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA) os países da região avançaram de maneira importante, reconhecendo (através de diversas instâncias e instrumentos do sistema interamericano)¹ que a pobreza tem múltiplas dimensões. Na Segunda Reunião de Ministros e Altas Autoridades de Desenvolvimento Social (II REMDES), realizada em Cali, Colômbia, em 2010, os Estados membros da OEA afirmaram: "a pobreza e a desigualdade são fenômenos multidimensionais que requerem marcos intersetoriais e coordenados no âmbito de uma estratégia nacional de desenvolvimento". Essa declaração impulsionou o trabalho da OEA facilitando espaços para que os Estados membros compartilhem suas experiências e avanços obtidos através de suas respectivas metodologias nacionais.

Mais recentemente, na IV Reunião de Ministros e Altas Autoridades de Desenvolvimento Social (IV REMDES), realizada em 2019 na Guatemala, sob o lema "Superando a pobreza multidimensional e preenchendo as lacunas da equidade social: para uma Agenda Interamericana de Desenvolvimento Social", os Estados membros da OEA aprovaram a "Declaração Interamericana de Prioridades em Matéria de Desenvolvimento Social", que busca intensificar os esforços regionais para abordar conjuntamente as principais problemáticas sociais enfrentadas pelo hemisfério.

Para viabilizar a implementação desta Declaração, os Estados membros da OEA elaboraram e adotaram pela primeira vez no âmbito interamericano na área de desenvolvimento social um Plano de Ação que criou três grupos de trabalho com o objetivo de avançar nos compromissos vinculados à abordagem da pobreza multidimensional, promoção de sistemas integrais de proteção social e cooperação hemisférica. Estes grupos de trabalho encarregam-se de assessorar a Comissão Interamericana de Desenvolvimento Social (CIDES) sobre o cumprimento das prioridades estabelecidas na Declaração aprovada na Guatemala, executar as atividades definidas no Plano de Ação, facilitar o intercâmbio de experiências e dar seguimento às iniciativas hemisféricas vinculadas.

¹ Tais como: a Carta Social das Américas e seu Plano de Ação; as atividades impulsionadas pela Rede Interamericana de Desenvolvimento Social (RIPSO); as instâncias de diálogo político no âmbito da OEA (Assembleia Geral, Cúpula das Américas, Reuniões Ministeriais, Conselho Permanente, Conselho Interamericano de Desenvolvimento Integral, entre outras).

Neste sentido, o Grupo de Trabalho 1 (GT1), denominado "Medições da pobreza multidimensional e formulação de políticas públicas focadas em garantir o bem-estar e gozo de boa qualidade de vida", liderado pela Secretaria de Bem-Estar do México (presidência) e pelo Departamento de Emprego e Desenvolvimento Social do Canadá (vice-presidência), e seus membros (Ministério do Desenvolvimento Social da Guatemala e Ministério do Desenvolvimento Social do Paraguai) se propuseram a desenvolver as seguintes atividades contempladas no período 2021-2022: 1) organizar um workshop virtual para o fortalecimento das capacidades institucionais das equipes que lideram a formulação e implementação de ferramentas de medição da pobreza multidimensional na região; 2) a publicação de um compêndio de experiências de medição multidimensional da pobreza nas Américas. Ambas as atividades foram possíveis através da contribuição financeira do Governo do Canadá no seu papel de vice-presidência do grupo.

Esse workshop, denominado "Índices de pobreza multidimensional, boas práticas e lições aprendidas das Américas e o impacto da pandemia de covid-19 na pobreza", foi realizado nos dias 26 e 27 de abril de 2022, contando com a participação de especialistas da Iniciativa sobre Pobreza e Desenvolvimento Humano da Universidade de Oxford (OPHI) e representantes dos Estados membros e das instituições setoriais nacionais encarregadas de medir e/ou combater a pobreza. As intervenções realizadas durante o workshop foram um insumo-chave para a elaboração do presente compêndio que reúne as principais contribuições do workshop.

Neste sentido, o presente compêndio foi construído de forma colaborativa através de insumos oferecidos pelos Estados membros participantes, que compartilharam suas experiências, práticas promissoras e lições aprendidas na formulação e implementação de medições da pobreza multidimensional, através de um questionário distribuído em março de 2022 pela Secretaria de Acesso a Direitos e Equidade da OEA, Departamento de Inclusão Social (SARE/DIS). Adicionalmente, alguns Estados membros optaram por contribuir para o compêndio, ao apresentar suas experiências através da redação de um capítulo que recolhe como se mede a pobreza multidimensional no seu país, como essas medições se traduzem na melhoria das políticas públicas e quais desafios e lições aprendidas encontraram no processo de construção e implementação destas medições. Tanto os insumos compilados através do questionário como as apresentações do workshop e os capítulos nacionais foram incorporados nesta publicação.

Durante a Quinta Reunião de Ministros e Altas Autoridades de Desenvolvimento Social (V REMDES) em Santo Domingo, República Dominicana, os ministros, ministras e altas autoridades aprovaram uma nova Declaração Interamericana de Prioridades em Matéria de Desenvolvimento Social e seu Plano de Ação, que dará continuidade às atividades dos grupos de trabalho. Assim, o GT1 continuará impulsionando a agenda vinculada à medição da pobreza multidimensional e a formulação de políticas públicas para o bem-estar durante o próximo triênio até a VI REMDES em 2025 através de uma série de atividades, tais como a difusão deste compêndio como ferramenta para fortalecer os processos nacionais de criação, implementação e aplicabilidade das medições de pobreza multidimensional, promovendo intercâmbios de cooperação técnica com o objetivo de fechar lacunas de capacidade na formulação e implementação de soluções adequadas ao contexto local.





Medição da pobreza multidimensional: contexto regional atual²

² Seção preparada por Michelle Muschett e Ricardo Nogales, da Iniciativa de Pobreza e Desenvolvimento Humano da Universidade de Oxford (OPHI).

Medição da pobreza multidimensional: contexto regional atual

A forma como os Estados definem e medem a pobreza determina o tipo de políticas públicas e estratégias nacionais para sua redução. Isto inclui a focalização e seleção de beneficiários, a alocação de recursos, a coordenação do conjunto de atores envolvidos em sua formulação e implementação e os arranjos institucionais necessários para a implementação dessas políticas e estratégias.

Nas Américas, até meados de 2022, 12 países contavam com instrumentos para medir a pobreza com um enfoque multidimensional, adaptadas a seus respectivos contextos, constituindo-se na região pioneira no mundo na adoção deste tipo de enfoque. Além disso, 21 dos 35 Estados membros da OEA participam da Rede de Pobreza Multidimensional (MPPN), uma plataforma que oferece apoio técnico e formação aos formuladores de política que estejam implementando ou explorando a possibilidade de adotar medições da pobreza multidimensional.

No caso específico da América Latina, os esforços para medir a pobreza com um enfoque multidimensional datam dos anos 70 e 80, com a adoção do enfoque de Necessidades Básicas Insatisfeitas (NBI) pela maioria dos países da região. Este método surge como resposta à dificuldade de medir a pobreza monetária de maneira sistemática e regular devido à falta de pesquisas domiciliares, oferecendo um quadro técnico e normativo para caracterizar privações de bem-estar. O enfoque de NBI já reconhecia a pobreza como um fenômeno multidimensional, apesar do conceito subjacente da pobreza se basear na renda insuficiente. No entanto, este enfoque foi abandonado com o surgimento das pesquisas domiciliares no fim dos anos 80, que tornaram possível medir a pobreza monetária diretamente e de modo regular.

O lançamento do Índice de Pobreza Multidimensional Global (IPM-G) em 2010, elaborado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e OPHI, fomentou o debate internacional sobre a forma como se deve medir a pobreza para captar suas múltiplas facetas, muitas vezes intangíveis, que vão além do aspecto monetário. Nesse mesmo ano, o governo do México adotou oficialmente a primeira medida de pobreza multidimensional nacional, cujo processo de construção teve início em 2004³ sob a liderança da Secretaria de Desenvolvimento Social (SEDESOL), atualmente Secretaria de Bem-Estar, e do Conselho Nacional de Avaliação da Política de Desenvolvimento Social (CONEVAL). Esta medida, baseada no método Alkire-Foster, combina pobreza monetária e carências em direitos sociais. Em 2011, a Colômbia adotou oficialmente o Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), também baseado no método Alkire-Foster, com o objetivo de complementar as medidas monetárias e monitorar a redução da pobreza no âmbito nacional, seguido por El Salvador, Chile e Costa Rica em 2015, Equador e Honduras em 2016, Panamá e República Dominicana em 2017, Guatemala em 2019 e Paraguai em 2021.

³ De maneira oficial, o início da medição da pobreza ocorreu no México em 2004, com a publicação da Lei Geral de Desenvolvimento Social, passando pela primeira medição de 2008, e culmina em 2010 com a publicação de "Diretrizes e critérios gerais para a definição, identificação e medição da pobreza" do México.

Um aspecto importante por trás da adoção das medidas de pobreza multidimensional na região é o fato de que cada processo e cada medida são únicos, já que respondem à realidade de cada país e às suas correspondentes prioridades das políticas públicas. Neste sentido, os países das Américas inovaram na inclusão de indicadores em matéria de gênero, meio ambiente, segurança, percepção de discriminação, infância e adolescência, entre outros, assim como no desenvolvimento de Índices de Vulnerabilidade Multidimensional (IVM) para dar resposta aos efeitos da pandemia e adaptações de seus IPM nacionais através do censo de população para obter uma maior desagregação dos dados de pobreza multidimensional no nível subnacional mais fino possível.

Apesar da unicidade de cada processo e das inovações introduzidas por vários países da região, todos os países das Américas que contam com um IPM oficial aplicam um quadro metodológico robusto e flexível. Além disso, compartilham o propósito de utilizá-lo para i) monitorar a evolução da pobreza com o passar do tempo e ii) orientar a tomada de decisões de política pública para eliminar a pobreza em todas as suas formas. Os Estados também coincidem na importância que atribuem à possibilidade de contar com dados desagregados por etnia, idade, gênero e território, entre outros, que permitam identificar as heterogeneidades socioeconômicas e carências múltiplas preexistentes nos grupos vulneráveis. Esta possibilidade de desagregação é particularmente relevante para o caso da América Latina, que se caracteriza por ser a região mais desigual do planeta.⁴ Conhecer o grau em que estes grupos vulneráveis sofrem de carências múltiplas é uma condição imprescindível para orientar políticas públicas destinadas a não deixar ninguém para trás como parte de um processo de desenvolvimento sustentável e justo. Conhecer a intensidade com que estas pessoas experimentam a pobreza permite aos governos implementar estratégias para melhorar a vida destas populações.

Embora a adoção de medições da pobreza multidimensional robustas e flexíveis represente um passo importante dentro dos esforços para reduzir a pobreza, isto não se traduz automaticamente em redução da pobreza. É seu uso sustentado como ferramenta de política pública que permite materializar essa redução. Neste sentido, a experiência na região é grande e diversa, como evidencia este compêndio. Existe um grupo de países com alto grau de maturidade técnica e institucional para transformar suas medições de pobreza multidimensional em poderosas ferramentas de política pública. Outro grupo de países conta com alta capacidade técnica para medir e atualizar suas medições de maneira estável com o passar do tempo, mas ainda enfrentam o desafio de fortalecer mecanismos institucionais que permitam converter suas métricas em instrumentos-chave para políticas de erradicação da pobreza. Finalmente, outros países enfrentam o desafio de oficializar a medição e garantir sua continuidade através das mudanças de governo.

Esta heterogeneidade de experiências faz com que os países da região tenham diferentes capacidades de usar seus IPM como elementos para guiar a ação pública. A crise sanitária, social, humanitária e econômica provocada pela pandemia de covid-19, combinada com as consequências da guerra na Ucrânia, acentuaram vulnerabilidades preexistentes na população das Américas, ameaçando um retrocesso de até duas décadas de progresso na luta contra a pobreza e a desigualdade.^{5, 6} Ante este contexto, vários países das Américas

⁴ Y. Gaudin e R. Pareyón Noguez (2020), "Brechas estructurales en América Latina y el Caribe: una perspectiva conceptual-metodológica". Documentos de Proyectos (LC/TS.2020/139; LC/MEX/TS.2020/36), Cidade do México, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).

⁵ Cárdenas, Mauricio; Guzmán Ayala, Juan J. (2020), "Planificando una recuperación pospandémica sostenible en América Latina y el Caribe". PNUD LAC C19 PDS Nº 21. PNUD América Latina e Caribe.

⁶ Alkire, Sabina; Nogales, Ricardo; Quinn, Natalie; Suppa, Nicolai (2021), "Global multidimensional poverty and covid-19: A decade of progress at risk", *Social Science & Medicine*, 291, 114457.

tornaram-se exemplos no âmbito global por seus métodos inovadores de coleta de dados, adaptação de medições da pobreza multidimensional para a detecção antecipada destas vulnerabilidades e implementação de intervenções inovadoras para mitigar os efeitos negativos que ameaçam desproporcionalmente a população em condições de pobreza. No entanto, vários outros países têm ainda o desafio de determinar o impacto que estas crises estão tendo sobre a pobreza para poder implementar as correspondentes ações de política pública.

Os países que conseguiram utilizar suas medições de pobreza multidimensional para a formulação, execução e monitoramento de políticas públicas, assim como para dar resposta à população vulnerável em tempos de crise, partem de uma liderança política do mais alto nível, somada a estruturas institucionais que facilitam não só a construção, mas também a continuidade e preservação de suas metodologias para medir a pobreza multidimensional com o passar do tempo. Estas estruturas institucionais muitas vezes baseiam-se em quadros normativos que sustentam e protegem essas medidas e promovem a tomada de decisões integrando aspectos técnicos, políticos e burocráticos, assim como uma efetiva coordenação interinstitucional e intersetorial em torno destas medições. Esta infraestrutura permite formular estratégias de política pública de longo prazo, reconhecendo que a redução da pobreza multidimensional é uma política de Estado que requer continuidade e visão de longo prazo.

O intercâmbio de experiências, práticas promissoras e lições aprendidas com a formulação e implementação de medições de pobreza multidimensional que este compêndio reúne é fundamental para que os países das Américas possam aprender uns com os outros e que a região possa retomar as tendências de redução da pobreza anteriores à pandemia, as quais sugeriam que a região em geral se encontrava no rumo para atingir a meta 1.2 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS): até 2030, reduzir pelo menos à metade a proporção de homens, mulheres e crianças de todas as idades que vivem na pobreza em todas as suas dimensões.⁷

⁷ Moreno, H. e Pinilla-Roncancio, M. (2021) "Multidimensional Poverty and covid-19 in Latin America and the Caribbean: Recent Trends and the Route Ahead", OPHI Briefing 57, Oxford Poverty and Human Development Initiative (OPHI), University of Oxford.



**Estados membros da
OEA participantes**

ARGENTINA⁸



Medição da pobreza multidimensional

A Argentina manifestou seu interesse sustentado em adotar um índice de pobreza multidimensional. No entanto, atualmente este fenômeno não é medido propriamente com um índice de pobreza multidimensional, mas se aplica a Pesquisa Permanente de Domicílios (EPH), como programa nacional de produção sistemática e permanente de indicadores sociais realizada pelo Instituto Nacional de Estatística e Censos (INDEC), que permite conhecer as características sociodemográficas e socioeconômicas da população.

O Conselho Nacional de Coordenação de Políticas Sociais articula as áreas do Estado nacional que implementam políticas sociais, reunindo e compartilhando informação necessária para alcançar uma correta e cada vez mais eficaz administração dos recursos disponíveis.

Historicamente, a Argentina atravessou diversas crises sociais e econômicas, a partir das quais surgiu a necessidade de identificar os setores populacionais com novas carências tanto em termos monetários como não monetários. Neste sentido, surgiu a oportunidade de gerar uma nova medição que detecte estas carências e as sintetize num índice, permitindo uma avaliação mais completa do padrão de vida e gerando um instrumento para a avaliação das políticas e programas de redução da pobreza.

Diferentemente da medição de pobreza monetária, as medições de pobreza não monetária identificam de maneira direta as carências, não dependendo assim dos pressupostos em torno do comportamento otimizador dos domicílios ou da população no emprego de seus recursos monetários para a satisfação de suas necessidades. Esta medição pretende ressaltar os aspectos e dimensões nos quais a população padece de certas carências e contribui para evidenciar como se inter-relacionam essas carências. Isto permite aos

formuladores de políticas públicas alocar os recursos e formular as ações de um modo mais eficaz.

A aplicação simultânea das medições de pobreza monetária e pobreza multidimensional permite que a gestão de governo conheça profundamente a complexidade e heterogeneidade da pobreza e ofereça as respostas necessárias através da implementação de políticas públicas mais eficientes e com maior impacto sobre o bem-estar das pessoas. Ao mesmo tempo, estas medições permitem conhecer em maior profundidade a situação social no momento da medição. Além disso, supõe a vantagem de poder utilizar os indicadores e ponderações que sejam relevantes no âmbito nacional, criando ferramentas de medição da pobreza adaptadas às especificidades próprias do país e que reflitam indicadores e dados locais desagregados.

Aplicabilidade das medições de pobreza multidimensional: políticas públicas e práticas promissoras para a promoção do bem-estar

Existem consensos acerca da necessidade de estratégias multidimensionais para fazer frente aos impactos sociais de uma crise como a enfrentada atualmente pela Argentina. Embora o crescimento econômico seja uma condição necessária para superar esta crise, não é uma condição suficiente. É necessário apoiar o crescimento com políticas que atendam às várias dimensões da situação social, inclusive déficits de acesso ao cuidado, à educação, à saúde, a um habitat de qualidade e a empregos com boas condições. Reduzir a pobreza exige uma estratégia multissetorial e coordenada capaz de se sustentar com o tempo.

No curto prazo, determinadas políticas de transferências monetárias continuarão cumprindo um papel central dada a sua comprovada capacidade de amortecer o efeito da queda da renda nos domicílios mais pobres. Num contexto em que quase seis em cada dez crianças vivem em domicílios abaixo da linha de pobreza, um eixo estratégico de intervenção pretendeu fortalecer as

⁸ Seção elaborada com insumos fornecidos pelo Ministério do Desenvolvimento Social da Argentina.

transferências aos domicílios com crianças e adolescentes, tendendo a uma renda universal para a infância. Além disso, será imprescindível avançar na transição das políticas de renda emergencial para um esquema que dialogue com a paulatina recuperação da atividade econômica e as condições fiscais e que, ao mesmo tempo, permita assegurar pisos mínimos de proteção social para todas as pessoas. Neste contexto, foram consideradas as discussões sobre propostas alternativas, tais como as políticas de renda mínima garantida ou renda básica. Este tipo de iniciativa pode ser orientado pelos princípios de progressividade, suficiência, imediatez, dinamismo e avaliabilidade.

No médio prazo, a estratégia para fazer frente aos impactos sociais da crise deverá considerar ações-chave para desativar a reprodução intergeracional da pobreza, inclusive políticas para a garantia dos direitos sexuais e reprodutivos, ampliação da cobertura dos espaços de criação, ensino e cuidado para crianças, permanência e conclusão escolar de adolescentes e acesso e melhoramento do hábitat. Além disso, dada a centralidade do acesso a empregos de qualidade como via de superação da pobreza, será fundamental potencializar o impacto das políticas de emprego e da economia social e popular. Finalmente, será importante estabelecer níveis mínimos de investimento em políticas públicas com financiamento através de um sistema de arrecadação o mais progressivo possível.

A prevenção, proteção integral e promoção social no Estado argentino se traduz em políticas públicas com cobertura para todas as pessoas durante todo o ciclo de vida, desde a primeira infância até a velhice.

Neste sentido, através do “Plano Nacional de Primeira Infância” trabalhou-se para assegurar que as crianças tenham igualdade de oportunidades de desenvolvimento nos primeiros anos de vida, independentemente do local de nascimento e condição social.

O “Programa Inclusão Jovem”, impulsionado pela Secretaria de Inclusão Social, pretende criar e fortalecer estratégias para a promoção e a inclusão social. Está destinado a pessoas entre 18 e 29 anos em situação de vulnerabilidade, propiciando o acesso a recursos que garantam seus direitos. A partir de diversos convênios celebrados entre a Secretaria de Inclusão Social e os municípios, províncias e instituições da sociedade civil que trabalham na temática, esta ferramenta visa o financiamento de projetos socioprodutivos, sociotrabalhistas e sociocomunitários impulsionados por jovens.

Mediante a criação do “Plano Nacional de Proteção Social”, destinado especificamente a famílias em situação de extrema vulnerabilidade, o Estado Argentino procura interromper os circuitos de reprodução intergeracional da pobreza, garantindo os direitos sociais e o exercício pleno da cidadania, mediante o empoderamento das pessoas, dos domicílios que estas



compõem e das comunidades onde vivem, através de transferências de renda, acompanhamento familiar e desenvolvimento comunitário.

Quanto à geração de empregos, elaborou-se o Programa Nacional de Inclusão Socioprodutiva e Desenvolvimento Local “Potencializar Trabalho”, que tem como objetivo contribuir para melhorar o emprego e gerar novas propostas produtivas através do desenvolvimento de projetos socioprodutivos, sociocomunitários, sociotrabalhistas e a conclusão dos estudos, com o fim de promover a inclusão social plena para pessoas que se encontram em situação de vulnerabilidade social e econômica.

Vinculado ao programa mencionado anteriormente, o Registro Nacional de Trabalhadores e Trabalhadoras da Economia Popular (RENATEP) é uma ferramenta de destaque que pretende reconhecer, formalizar e garantir os direitos dos trabalhadores e trabalhadoras da economia popular habilitando o acesso a ferramentas que lhes permitam potencializar seu trabalho. Ser parte deste registro lhes permite acessar programas de trabalho, seguridade social e capacitação, participar de redes de comercialização e ter acesso a ferramentas creditícias e de inclusão financeira.

Adicionalmente, o “Plano Nacional de Segurança Alimentar” procura garantir que todos os cidadãos tenham acesso a uma nutrição adequada. Neste sentido, o Plano “Argentina contra a Fome” se apoia no fortalecimento das ações realizadas pelo “Programa Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional” que impulsiona a promoção e fortalecimento do acesso à “Cesta Básica de Alimentos”. Sua principal política pública é o Cartão Alimentar, que consiste num montante depositado mensalmente na conta dos titulares para que possam comprar alimentos e produtos de higiene pessoal.

Além disso, o Programa “Semear Soberania Alimentar”, como ferramenta de financiamento, tem o objetivo de propiciar o fortalecimento de processos organizacionais e de gestão das unidades produtivas vinculadas ao setor alimentício, assim como a consolidação da estrutura territorial de produtores a partir de redes de produção, elaboração e distribuição de alimentos para o abastecimento local e regional. Por outro lado, o Programa “Pro-Huerta” promove a autoprodução de alimentos (oferecendo capacitação, sementes e ferramentas) para o consumo pessoal, familiar e

comunitário e para a comercialização de excedentes.

Os programas alimentares e nutricionais são um investimento social fundamental na luta contra a pobreza. Neste sentido, a segurança e soberania alimentar deve ser para os Estados um fator primordial de atenção e objeto de políticas públicas, já que permite um maior e melhor desenvolvimento humano e social.

Com relação à pobreza estrutural, a Argentina está trabalhando na urbanização de 4.400 bairros onde vivem 4 milhões de pessoas, que necessitam de uma abordagem integral para a criação de bairros com serviços básicos, água potável e condições aceitáveis para o desenvolvimento humano, podendo garantir a terra, o hábitat, o teto e o trabalho, sendo possível através das “Políticas de Integração Sociourbana nos Bairros Populares”. Por um lado, o Programa “Argentina Unida pela Integração dos Bairros” pretende financiar a elaboração e implementação de projetos de integração sociourbana para os bairros inscritos no Registro Nacional de Bairros Populares (RENABAP) em processo de integração sociourbana, contemplando a participação das organizações comunitárias e dos trabalhadores e das trabalhadoras da “Economia Popular” e está destinado às famílias de bairros populares. Neste sentido, o “Programa de Integração Sociourbana” se propõe a promover a integração dos bairros vulneráveis do país, priorizando aqueles compreendidos dentro do Registro Nacional de Bairros Populares (RENABAP).

Desafios para a medição da pobreza multidimensional e impacto da pandemia de COVID-19

Na Argentina, os impactos sociais e econômicos da pandemia de COVID-19 aprofundaram a situação de vulnerabilidade social que o país já atravessava. A crise provocada pela pandemia afetou toda a sociedade, mas impactou diferencialmente os domicílios que já se encontravam em situação de pobreza e vulnerabilidade, recebendo renda baixa e média baixa, inseridos em setores particularmente afetados. Uma proporção importante dos domicílios em situação de pobreza apresenta composições familiares (casais com filhos, famílias monoparentais ou famílias estendidas) que tiveram mais dificuldades para enfrentar os desafios provocados pela crise. Em sua maioria, estes grupos populacionais tinham inserções precárias no mercado de trabalho e experimentavam maiores carências educacionais, habitacionais e de saúde.

Neste sentido, a Argentina utilizou indicadores para medir o impacto da pandemia sobre a pobreza multidimensional. Levando em conta as limitações emergentes das fontes de dados disponíveis, foram considerados os seguintes indicadores: precariedade dos materiais da moradia, aglomeração, posse insegura da moradia, condições sanitárias deficientes, localização da moradia em zona vulnerável, não frequência a um estabelecimento educacional nas idades obrigatórias, atraso escolar de quem frequenta, nível educacional insuficiente, dificuldades para acessar um emprego remunerado, precariedade dos trabalhadores, déficit de cobertura previdenciária dos idosos e ausência de dupla cobertura de saúde. Cada um destes indicadores foi aplicado aos domicílios e às características de seus membros, considerando as vulnerabilidades que pudessem apresentar. Para levar em conta a multidimensionalidade da pobreza, determinou-se que, se um domicílio apresenta privações em ao menos dois indicadores de diversas dimensões, seria considerado em situação de pobreza; por exemplo, uma privação na dimensão de moradia (aglomeração) e outra na dimensão de educação (atraso escolar).

O Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) e o Governo Nacional implementaram um conjunto de estratégias e ações para aliviar as consequências da emergência provocada pelo COVID-19, considerando especialmente as necessidades da população mais vulnerável. Neste contexto, o Governo Nacional, junto com os governos provinciais e municipais e uma vasta rede de organizações sociais e territoriais (comunitárias, clubes, centros de bairro e igrejas, entre outras), continua trabalhando para aliviar os efeitos da crise e gerar as condições que permitam vislumbrar a saída da crise. Estes atores são o centro da estratégia de intervenção.

Frente a situações de emergência, o Estado, como garantidor dos direitos de seus cidadãos, deve tomar medidas que ofereçam respostas urgentes e formular uma agenda social para conter a situação. Ante este contexto, o MDS definiu cinco eixos prioritários de ação que incluem políticas públicas e programas para garantir os direitos da população argentina. Esses eixos de intervenção são:

- **Eixo 1** → Argentina contra a Fome: políticas de segurança e soberania alimentar;
- **Eixo 2** → Políticas de inclusão no mercado de trabalho, ampliação de acesso ao crédito não bancário e finanças solidárias;
- **Eixo 3** → Políticas de cuidado para a infância, adolescência e idosos com eixo no território e na comunidade;
- **Eixo 4** → Políticas de proteção social para as populações mais vulneráveis e acompanhamento em situações de emergência;
- **Eixo 5** → Políticas para a integração sociourbana nos bairros populares.

Lições aprendidas

Em concordância com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030, o Governo Argentino entende a pobreza como um fenômeno complexo e multidimensional, que excede a medição unidimensional baseada na renda. O modo como se concebem a pobreza e suas causas estruturais é fundamental para definir o enfoque das políticas sociais. A mudança para um enfoque multidimensional exige esforços de todas as áreas de governo no sentido de construir um caminho rumo à proteção social integral com equidade.

Através da incorporação deste tipo de medição, foi possível superar a consideração limitada à insatisfação de um conjunto elementar de necessidades básicas, permitindo a substituição do método tradicional de Necessidades Básicas Insatisfeitas (NBI) por um leque mais amplo, que contempla outras dimensões e indicadores associados ao cumprimento dos direitos sociais estabelecidos pela Constituição Nacional e através dos compromissos assumidos em acordos internacionais. Assim, a decisão de manter separadas ambas as medições (método direto e indireto) permite desenvolver, ulteriormente, uma classificação dos domicílios na qual se conserva a distinção entre os dois tipos alternativos de enfoques metodológicos.

A erradicação da pobreza em todas as suas formas implica um trabalho conjunto de políticas no longo prazo. Todos os programas e planos nacionais anteriormente expostos têm como meta este objetivo fundamental para o progresso da Argentina e de todos os seus cidadãos em prol da sustentabilidade das ações e do crescimento da Nação, a fim de alcançar a erradicação da pobreza e o desenvolvimento sustentável, sem deixar ninguém para trás.

CANADÁ⁹



Medição da pobreza multidimensional

Em agosto de 2018, o Governo do Canadá publicou “Oportunidades para todos: Primeira Estratégia de Redução da Pobreza do Canadá”. Antes do lançamento desta estratégia, o governo participou de uma consulta pública integral para ajudar a informar e configurar os componentes-chave da estratégia. Através destas consultas, milhares de canadenses compartilharam relatos em primeira pessoa sobre como vivem a pobreza, como as medidas governamentais foram úteis para reduzir a pobreza e onde se deveria fortalecer o trabalho para oferecer apoio adicional.

A mencionada estratégia está alinhada com os objetivos e metas da Agenda 2030 e contém compromissos de longo prazo para guiar as ações e investimentos governamentais atuais e futuros para reduzir a pobreza, inclusive o estabelecimento da “Medida da Cesta de Mercado”¹⁰ (MCM) como a Linha Oficial de Pobreza do Canadá¹¹ (LOPC), a introdução de objetivos de redução da pobreza utilizando uma linha de base de 2015 para uma redução de 20% até 2020 e uma redução de 50% até 2030, a introdução do “Painel Oficial de Pobreza do Canadá” e a criação de um “Conselho Assessor Nacional sobre Pobreza” (CANP)¹². O CANP assessora o Ministério das Famílias, Crianças e Desenvolvimento Social sobre a redução da pobreza e produz um relatório anual sobre o progresso na consecução dos objetivos de redução da pobreza do Canadá, apresentado ao Parlamento¹³. Além das crianças e das pessoas idosas, a estratégia cobre áreas como a moradia, a segurança alimentar, a água potável, a saúde, o transporte, a aprendizagem precoce e o cuidado das crianças e as habilidades e o emprego, que contribuem para abordar as múltiplas dimensões da pobreza.

Adicionalmente, através do amplo processo de consulta pública, o governo contemplou uma demanda da comunidade com relação à prestação de contas dos governos atuais e futuros. Para atender esta demanda,

em 21 de junho de 2019 entrou em vigor a “Lei de Redução da Pobreza”, para ancorar na lei peças fundacionais da Estratégia de Redução da Pobreza. Esta lei estabeleceu os objetivos de redução da pobreza mencionados anteriormente, a LOPC como a medida oficial de pobreza do Canadá e o CANP.

Além dos aspectos incluídos na legislação federal, o governo canadense assumiu outros compromissos dentro da Estratégia de Redução da Pobreza que refletem a diversidade do Canadá. Um destes compromissos foi o de trabalhar com as Organizações Indígenas Nacionais e outros atores para identificar e desenvolver conjuntamente indicadores de pobreza e bem-estar a partir das perspectivas das Primeiras Nações, Inuit e Métis. O objetivo destes indicadores é refletir as múltiplas dimensões da pobreza e bem-estar que os povos indígenas experimentam de formas culturalmente relevantes. O Canadá se comprometeu a desenvolver e implementar uma linha de pobreza oficial para seus três territórios do norte de Yukon, os Territórios do Noroeste e Nunavut, chamada Medida da Cesta de Mercado do Norte (MCM-N). Quando se desenvolveu a Medida da Cesta de Mercado, os dados necessários para calculá-la não estavam disponíveis para os diferentes territórios do Canadá. Além disso, a cesta de bens e serviços utilizada para calcular a MCM não refletia adequadamente a vida nesses territórios. A MCM-N aborda estes problemas e atualmente está em suas últimas etapas de desenvolvimento. Além disso, dentro da Estratégia de Redução da Pobreza, o Canadá se comprometeu a continuar melhorando e ampliando a coleta de dados (por exemplo, ampliando a Pesquisa Canadense de Renda para incluir a coleta de dados sobre segurança alimentar e necessidades de atenção médica insatisfeitas, entre outros) para permitir uma análise mais detalhada da pobreza e dos fatores associados com a pobreza em grupos específicos, como as pessoas indígenas, as comunidades racializadas, as pessoas com deficiência, as famílias monoparentais, os imigrantes, as

⁹ Seção elaborada com insumos fornecidos pelo Departamento de Emprego e Desenvolvimento Social do Canadá.

¹⁰ Market Basket Measure (MBM).

¹¹ Canada's Official Poverty Line (COPL).

¹² Canada's Official Poverty Line (COPL).

¹³ Emprego e Desenvolvimento Social do Canadá (2019), “Estratégia de redução da pobreza do Canadá: uma atualização”. <https://www.canada.ca/content/dam/esdc-edsc/documents/programs/results/2050-Layout-EN.pdf>



peessoas idosas e outros.

A Linha Oficial de Pobreza do Canadá (LOPC) é a primeira medida oficial de pobreza na história do Canadá que atende uma lacuna identificada através do processo integral de consulta pública. Conforme indicado anteriormente, a LOPC é calculada utilizando a medida MCM. A LOPC reflete os custos combinados de uma cesta de bens e serviços que as pessoas e as famílias requerem para satisfazer suas necessidades básicas e obter um nível de vida digno nas comunidades de todo o Canadá. A cesta inclui artigos como alimentos saudáveis, moradia adequada e manutenção do lar, roupa, transporte e outros bens e serviços que permitem a participação na comunidade. Uma característica-chave da LOPC é sua capacidade de calcular o custo de diferentes cestas em todo o país que refletem a diversidade do Canadá entre suas províncias e territórios do norte, assim como entre áreas rurais e urbanas. A LOPC atualmente reflete diversos umbrais de pobreza para 53 regiões diferentes do Canadá, inclusive 19 comunidades específicas. Considera-se que as famílias e as pessoas que não contam com uma renda disponível para cobrir o custo da cesta calculada para sua região vivem abaixo da LOPC, isto é, vivem em condições de pobreza. É importante destacar que a MCM é atualizada regularmente, aproximadamente a cada cinco anos, para garantir que reflete o custo atual de uma cesta de bens e serviços que representam um nível de vida básico e modesto no Canadá. Da mesma forma, os umbrais são indexados à inflação anualmente.

A Estratégia de Redução da Pobreza do Canadá também incluiu uma "Tabela Oficial de Pobreza"¹⁴ do Canadá, que abrange 12 indicadores multidimensionais para acompanhar o progresso na redução da pobreza, reconhecendo que se trata de um fenômeno que vai além da falta de renda e impacta diversos aspectos da vida das pessoas, como a saúde, a segurança alimentar e as necessidades de moradia, entre outros. Estes indicadores enquadram-se em três pilares-chave: 1) dignidade; 2) oportunidade e inclusão; 3) resiliência e segurança. O pilar de dignidade dá prioridade aos mais necessitados e pretende eliminar a privação das necessidades básicas, como uma moradia segura e acessível, alimentos saudáveis e atenção médica. Os quatro indicadores associados a esta categoria são: severa escassez de renda, necessidades de moradia insatisfeitas e falta de moradia crônica, necessidades de

¹⁴ Centro de Dimensões de Pobreza (statcan.gc.ca)

saúde insatisfeitas e insegurança alimentar. O pilar de oportunidade e inclusão está alinhado com o direito à igualdade e não discriminação na legislação nacional. Os quatro indicadores incluídos nesta categoria são: renda relativamente baixa (proporção de renda dos 40% inferiores), participação juvenil e alfabetização literária e numérica. Por último, o pilar referente à resiliência e segurança tem como objetivo apoiar a classe média protegendo os canadenses de uma mobilidade social descendente e atendendo sua segurança em matéria de renda e resiliência. Os quatro indicadores que correspondem a esta categoria são: o salário médio por hora, a lacuna de pobreza média, a resiliência dos ativos e as taxas de entrada e saída da renda baixa. O Governo do Canadá considera que essa tabela constitui uma ferramenta útil para monitorar o progresso dos aspectos multidimensionais da pobreza, além da medição da renda.

Um componente adicional da Estratégia de Redução da Pobreza do Canadá é a criação do Conselho Assessor Nacional sobre Pobreza (CANP). O mandato do CANP é oferecer assessoramento sobre programas e atividades que impulsionem a redução da pobreza no Canadá; monitorar e informar sobre o progresso nos esforços de redução da pobreza através de um relatório anual; e manter um diálogo nacional sobre a pobreza, inclusive a comunidade acadêmica e outros especialistas, pessoas indígenas e pessoas com experiência vivida de pobreza. Eleito entre mais de 800 solicitações de todo o Canadá, o Conselho Assessor reúne um grupo diverso e comprometido de nove membros, inclusive líderes, especialistas, acadêmicos e profissionais que trabalham no campo da redução da pobreza e membros com experiências vividas de pobreza. O CANP publicou seu primeiro relatório anual em 2020, o segundo relatório em 2021 e o terceiro no outono de 2022.

Aplicabilidade das medições de pobreza multidimensional: políticas públicas e práticas promissoras para a promoção do bem-estar

Uma característica-chave da Estratégia de Redução da Pobreza do Canadá é que se encontra efetivamente integrada em outras iniciativas e quadros governamentais importantes, como o “Quadro de Qualidade de Vida” que incorpora aspectos do bem-estar no desenvolvimento de políticas nacionais e é considerado para a tomada de decisões orçamentárias. Essa interconexão amplifica sua utilidade como ferramenta para informar a tomada de decisões. As metas e indicadores de redução da pobreza do Canadá



Foto fornecida pelo Canadá

refletem os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). A meta de longo prazo estabelecida para reduzir a pobreza em 50% até 2030 reflete o compromisso do país com o ODS 1: “acabar com a pobreza em todas as suas formas em todos os lugares”. Depois de amplas consultas públicas, Statistics Canada, a agência nacional de estatísticas do Canadá, lançou o “Quadro de Indicadores Canadenses para os ODS”, que monitora e informa sobre o progresso na implementação da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável.

Além dos elementos-chave da Estratégia de Redução da Pobreza, outros programas governamentais, inclusive o Benefício Infantil do Canadá, o Benefício para Trabalhadores, do Canadá, o Suplemento de Renda Garantida e a Estratégia Nacional de Habitação, continuam apoiando os canadenses de renda baixa e média, contribuindo para os esforços de redução da pobreza.

O Benefício Infantil do Canadá (BIC) é uma prestação isenta de impostos que oferece apoio a famílias de renda baixa e média para cobrir o custo da criação de filhos e filhas. O BIC fornece apoio a mais de 3,5 milhões de famílias, inclusive mais de 6 milhões de crianças. A maioria das famílias que recebem os montantes máximos do BIC são famílias monoparentais e mais de 90% delas são chefiadas por mulheres. Para garantir que o BIC continue apoiando as famílias canadenses no longo prazo, o BIC é indexado a cada mês de julho, quando



começa um novo ano de alocação de benefícios, para acompanhar as alterações nos custos de vida. A taxa de alocação do BIC foi alta, superando 95% desde sua introdução. Isto significa que uma pequena porcentagem de canadenses elegíveis atualmente não acessa os benefícios que lhe correspondem. Para garantir que todas as famílias elegíveis recebam o BIC a que têm direito, o Governo do Canadá proporciona financiamento contínuo para melhorar o acesso ao BIC e outros benefícios. Algumas destas medidas incluem a expansão dos esforços de divulgação para as comunidades indígenas, como a realização de atividades-piloto de divulgação para as comunidades indígenas urbanas.

Em 2018, o Governo do Canadá apresentou o novo Benefício para Trabalhadores do Canadá (BTC) que entrou em vigência no exercício fiscal de 2019. Trata-se de um crédito fiscal reembolsável que ajuda a complementar a renda dos trabalhadores de baixa renda ao permitir contar com maior renda enquanto trabalham. Este benefício conta com dois componentes: um montante básico e um complemento por invalidez. O BTC acompanha os aumentos do custo de vida, já que está indexado à inflação. Para garantir que todas as pessoas com direito ao BTC efetivamente o recebam, no exercício fiscal de 2019 a Agência de Receita do Canadá, responsável por administrar este benefício, começou a determinar automaticamente se um contribuinte é elegível para o benefício, independentemente de ter sido ou não solicitado. Atualmente, os destinatários elegíveis são inscritos automaticamente para receber o benefício.

Por outro lado, o Suplemento de Renda Garantida (SRG) proporciona um benefício mensal isento de impostos aos beneficiários de pensões do Seguro por Velhice (SV) que têm baixa renda e vivem no Canadá. O SRG baseia-se na renda anual do solicitante ou, no caso de um casal, suas rendas combinadas. Em 2016, para apoiar as pessoas idosas que vivem em condições de pobreza ou se encontram em risco (na sua maioria mulheres) o Governo do Canadá aumentou o montante do SRG destinado a pessoas idosas solteiras com baixa renda. Este aumento de até C\$ 947 anuais contribuiu para melhorar a segurança financeira de cerca de 900.000 pessoas idosas vulneráveis e permitiu reduzir o número de pessoas idosas solteiras que vivem em condições de pobreza em 52.000 entre 2015 e 2017. Embora a taxa de recebimento do SRG seja alta (91,2% em 2016), o Governo do Canadá trabalhou para otimizar o acesso ao SRG. Este trabalho supôs a implementação da inscrição automática no GIS em 2017 e a introdução do formulário de solicitação combinado SV-SRG em 2018, garantindo que todos os beneficiários que apresentem uma declaração de impostos sejam avaliados para o SRG ano após ano sem ter que solicitar novamente. O Governo também aumentou a pensão do SV para as pessoas acima de 75 anos em 10% de maneira contínua a partir de julho de 2022. Esta mudança implica um aumento dos beneficiários, alcançando aproximadamente 3,3 milhões de pessoas idosas, proporcionando pagamentos adicionais de C\$ 766 a aposentados durante o primeiro ano, indexado à inflação. Isto pretende oferecer às pessoas idosas mais segurança financeira no futuro, particularmente quando enfrentarem maiores gastos de

atenção e cuidados e um maior risco de ficar sem poupança.

Em 22 de novembro de 2017, o Governo anunciou a primeira Estratégia Nacional de Habitação (ENH), que passou de ser um plano de C\$ 40 bilhões para um plano de mais de C\$ 72 bilhões que, num prazo de 10 anos, oferecerá a mais canadenses um lugar para chamar de lar. A ENH se propõe a alcançar objetivos mensuráveis e ambiciosos: construção de 160.000 novas unidades de moradia; renovação e modernização de 300.000 unidades existentes; dar apoio de acessibilidade a 385.000 domicílios e reduzir a falta de moradia crônica em 50% até 2027-2028. Além destes objetivos, o governo federal estabeleceu que ao menos 25% dos investimentos da estratégia apoiem especialmente as necessidades das mulheres e seus filhos. Como parte da ENH, “Conseguir um lar: Estratégia para pessoas sem-teto no Canadá” é um programa comunitário lançado em 2019 e destinado a prevenir e reduzir a falta de moradia no Canadá. Este programa fornece financiamento e apoio a comunidades urbanas, indígenas, rurais e remotas para ajudá-los a abordar as necessidades locais de moradia.

A ENH prioriza as necessidades de moradia dos canadenses mais vulneráveis, inclusive as pessoas e populações que experimentam barreiras sistemáticas e discriminação. A “Lei de Estratégia Nacional de Habitação”, legislação federal promulgada em 2019, reconhece a importância da moradia para a dignidade e o bem-estar das pessoas no Canadá e promove a realização progressiva do direito a uma moradia digna. Estipula que o governo federal deve manter uma estratégia habitacional nacional que priorize as necessidades dos mais vulneráveis; adicionalmente, criou novos mecanismos de participação e prestação de contas na forma de um “Defensor Federal de Habitação” e um “Conselho Nacional de Habitação”.¹⁵

Contexto estratégico e impacto da pandemia de COVID-19

Em resposta à pandemia de covid-19, o Governo do Canadá introduziu uma série de medidas e benefícios temporários para apoiar os canadenses durante a pandemia. Os dados recentes sobre pobreza em 2020 publicados por Statistics Canada mostram que, em geral, os apoios de emergência do governo funcionaram conforme previsto, protegendo a segurança da renda das pessoas e das empresas em resposta ao

fechamento econômico e às restrições estabelecidas durante a pandemia de covid-19. Embora as interrupções de trabalho tenham resultado em perdas significativas de renda, os benefícios implementados durante a pandemia mitigaram o impacto dessas perdas, já que os domicílios experimentaram um aumento na renda disponível total de 10% entre 2019 e 2020. No entanto, diversas populações, como os imigrantes recentes, as pessoas com deficiência, os solteiros em idade de trabalhar e as famílias monoparentais, continuam com índices de pobreza mais altos que a população geral.

Durante a última década, vários acontecimentos identificaram preocupações de longa data das quais a economia padrão não pode proporcionar uma imagem completa. Isto levou governos de todo o mundo a prestar maior atenção a outras dimensões que são importantes para a qualidade de vida das pessoas, como uma maior igualdade, junto com as medidas tradicionais. Em resposta, o Governo do Canadá lançou o “Quadro de Qualidade de Vida” em abril de 2021. O quadro contém cinco indicadores amplos que representam todos os diferentes determinantes da qualidade de vida, além da renda, e os incorpora na formulação de políticas públicas, assim como na tomada de decisões orçamentárias. Estes cinco indicadores baseiam-se nos princípios de equidade, inclusão, sustentabilidade e resiliência, e se resumem nos seguintes: prosperidade, saúde, sociedade, meio ambiente e boa governança. O “Quadro de Indicadores do Canadá” e o “Quadro de Qualidade de Vida” são coerentes com a Estratégia de Redução da Pobreza e seus objetivos e se reforçam mutuamente de maneira efetiva. O impulso deste quadro foi a pandemia global e as reflexões que provocou sobre



Foto fornecida pelo Canadá

o que é mais relevante para os cidadãos, assim como o impacto das ações governamentais na melhoria da segurança e da qualidade de vida de seus cidadãos. A crise demonstrou que o que importa para as comunidades nem sempre pode ser medido ou descrito facilmente em termos econômicos ou financeiros. Além da saúde e da segurança dos canadenses, a crise evidenciou vários problemas, como a saúde mental, a violência familiar, o acesso a espaços verdes, a conexão social, a segurança do trabalho, o acesso ao cuidado de crianças e a qualidade da vida no longo prazo. Também destacou as desigualdades de longa data, como o trabalho essencial mal pago, os desequilíbrios de gênero nas responsabilidades de cuidado e as lacunas na rede de seguro social do Canadá.

No futuro, o Canadá se compromete a seguir trabalhando para reduzir, de maneira sustentável, a taxa de pobreza no país em 50% até 2030 em comparação com o nível de 2015, em consonância com o ODS 1. O Canadá continuará produzindo e integrando melhores dados de modo a contribuir para informar a tomada de decisões e continuar fazendo uso dos quadros recentes introduzidos para orientar as ações, inclusive o exame do impacto da pobreza em grupos específicos e onde poderiam ser tomadas medidas adicionais para aproveitar a ampla gama de investimentos que foram realizados. Isto exigirá um enfoque inclusivo que leve em conta as políticas sociais e econômicas e introduzirá novos investimentos e compromissos em diversos âmbitos, como o cuidado das crianças e a moradia acessível. A criação de um processo transparente sobre a medição da pobreza permitirá que todos os canadenses se unam à conversação para avaliar as ações do governo e determinar onde se poderia atribuir mais ênfase para cumprir os objetivos de redução da pobreza.



CHILE¹⁶



Medição da pobreza multidimensional

A estimativa do IPM no Chile é feita a partir dos dados coletados na pesquisa de Caracterização Socioeconômica Nacional (Casen). A Casen, uma pesquisa com múltiplos propósitos, de responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Social e Família, aplicada no Chile desde 1987, é o principal instrumento de medição nacional para captar informação em diversas dimensões das condições de vida da população. Sua representatividade nacional, regional e por zona geográfica permite realizar análises das diferenças territoriais que possa evidenciar a metodologia de medição de pobreza multidimensional e outras medições das condições socioeconômicas dos domicílios. A pesquisa contém todas as perguntas necessárias para medir as carências que compõem cada uma das cinco dimensões do IPM (educação, saúde, trabalho e seguro social, moradia e ambiente, redes e coesão social).¹⁷

Evolução histórica da medição da pobreza no Chile

Até 2013, a metodologia de medição da pobreza monetária utilizada no Chile não havia tido variações desde sua construção em 1987. Embora favoreça a comparabilidade, devido à passagem do tempo e à mudança nas preferências, a medida não refletia os padrões atuais de consumo familiar, nem tampouco as mudanças na composição sociodemográfica da população e as respectivas mudanças nas necessidades dos domicílios e na forma de satisfazê-las. Por isso, a metodologia de medição de pobreza monetária exigia uma atualização que permitisse uma melhor quantificação e caracterização das pessoas em situação de pobreza.

Diante disto, em 2013 convocou-se a Comissão Assessora Presidencial para a Medição da Pobreza (CMP). Essa Comissão formulou propostas para a atualização da metodologia de medição de pobreza monetária, bem como a adoção de um índice de pobreza

multidimensional.

As formulações realizadas pela CMP foram analisadas por uma Mesa Técnica Interinstitucional (MTI), instância de trabalho e discussão formada pelo Ministério de Desenvolvimento Social e o Instituto Nacional de Estatísticas (INE), com a assessoria especializada da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). Além disso, de maneira complementar ao trabalho realizado no âmbito da MTI, o Ministério convocou a participação de outros ministérios e serviços públicos, estimulando o diálogo e a reflexão conjunta acerca de possíveis dimensões, indicadores e umbrais a considerar para a construção de um Índice de Pobreza Multidimensional para o Chile (IPM-CL). Entre os ministérios e serviços públicos participantes encontravam-se os ministérios setoriais vinculados às dimensões contempladas na medição da pobreza multidimensional (Ministérios do Trabalho e Previdência Social, Educação, Saúde e Moradia e Urbanismo), um conjunto de serviços relacionados com o Ministério do Desenvolvimento Social (Serviço Nacional da Deficiência, Serviço Nacional do Idoso, Serviço Nacional da Mulher, Corporação Nacional de Desenvolvimento Indígena, Instituto Nacional da Juventude) e outras instâncias públicas no âmbito social (equipe técnica do Conselho Nacional da Infância).

A proposta inicial da CMP para a medição multidimensional incluía quatro dimensões: Educação, Saúde, Trabalho e Seguro Social e Moradia. Essa proposta também considerou um conjunto de indicadores específicos dirigidos a caracterizar uma quinta dimensão de análise denominada "Ambiente e Redes", utilizando como base as perguntas incluídas pela primeira vez no questionário da Pesquisa de Caracterização Socioeconômica Nacional (Casen) 2013.

¹⁶ Seção elaborada com insumos fornecidos pelo Departamento de Análise da Realidade Social, Divisão Observatório Social, Subsecretaria de Avaliação Social do Ministério do Desenvolvimento Social e Família do Chile.

¹⁷ Os detalhes sobre a metodologia utilizada para construir o IPM, aplicando estas cinco dimensões, foram reunidos no documento metodológico "Casen", 26 de dezembro de 2016.

Os indicadores contidos nesta proposta foram avaliados pela MTI de um ponto de vista conceitual e metodológico. Posteriormente, também foram analisados estatisticamente pelo Ministério do Desenvolvimento Social (uma vez que se dispunha da base de dados da pesquisa Casen 2013). Junto com isso, o Ministério contou com a assessoria técnica da Iniciativa para a OPHI para analisar as alternativas de indicadores disponíveis.

A avaliação de resultados obtidos dos indicadores de “Ambiente e Redes” propostos pela CMP, embora constituam uma contribuição e uma inovação no sentido de ampliar a visão em torno do fenômeno da pobreza de uma perspectiva multidimensional, evidenciaram problemas em diversos níveis. Estes problemas referem-se a aspectos tais como sua definição conceitual, desenho e operacionalização a partir das perguntas da Pesquisa Casen, assim como a precisão das estimativas geradas. Ante tal cenário, na primeira versão de medição de pobreza multidimensional considerou-se prudente não incluir a medição da dimensão de “Ambiente e Redes”, de modo a continuar discutindo e avaliando alternativas de novos indicadores.

Levando em conta a relevância do ambiente e das redes de apoio de que os domicílios dispõem para seu nível de bem-estar, a decisão de adiar a inclusão destes dois elementos na medição da pobreza multidimensional procurou garantir que as perguntas e os dados a serem utilizados refletissem da melhor forma essas problemáticas, mantendo assim a validade e o consenso alcançado com relação à medida multidimensional apresentada inicialmente. Diante disso, constituiu-se em 2015 um Comitê Assessor Ministerial sobre “Ambiente e Redes”, formado por acadêmicos e representantes de organizações da sociedade civil, com o objetivo de acompanhar o processo de avaliação da incorporação destes âmbitos no índice de pobreza multidimensional no Chile.

Este processo contou com as contribuições reunidas no âmbito de um workshop participativo organizada pelo Ministério do Desenvolvimento Social, no qual se manifestaram as apreciações da sociedade civil a respeito da medição multidimensional da pobreza e especificamente com referência à possível incorporação de indicadores que medissem carências associadas ao ambiente no qual se inserem e às redes sociais de que dispõem os domicílios.

O Comitê sobre Ambiente e Redes apresentou propostas e recomendações que derivaram no desenvolvimento de novas perguntas que foram avaliadas no teste de campo de Casen 2015, posteriormente incluídas no questionário definitivo da versão 2015 da Pesquisa Casen. Considerando estas perguntas como principal insumo, o Comitê propôs a geração de indicadores e a definição de umbrais para avaliar sua incorporação no índice de pobreza multidimensional.

Da mesma forma que no processo anterior, a avaliação desta proposta e a construção e validação de um novo índice de pobreza multidimensional contou com a assistência e apoio técnico permanente de OPHI e comentários de ministérios e serviços públicos, além das contribuições da Mesa Técnica Interinstitucional, assim como comentários da CEPAL e da assessoria de um Painel de Especialistas convocado no contexto da realização da Pesquisa Casen 2015. A partir deste novo índice de pobreza multidimensional, considerando suas cinco dimensões, foi possível obter um diagnóstico para 2015-2017.

Desafios para a medição da pobreza multidimensional e impacto da pandemia de covid-19

O principal efeito da pandemia de covid-19 sobre a medição da pobreza no Chile foi evidenciado no levantamento da fonte principal de informação pelo qual se estimam ambos os indicadores de pobreza (monetária e multidimensional): a pesquisa Casen. Durante 2020, a pandemia de covid-19 apresentou novos desafios para a medição da pobreza multidimensional a partir de Casen. Dadas as restrições impostas pela situação sanitária, a versão 2020 da pesquisa foi realizada principalmente em modalidade telefônica, sendo denominada “Casen na Pandemia 2020”. Esta mudança de modalidade implicou uma redução nos conteúdos da pesquisa, de modo que o tempo de aplicação seguisse as recomendações internacionais para a coleta de informações por via telefônica.

Estas restrições implicaram que na versão de “Casen na Pandemia 2020” só foi possível estimar 10 dos 15 indicadores de carência definidos na metodologia de pobreza multidimensional, junto a um subindicador (subindicador de aglomeração, da carência de habitabilidade).



As cinco carências excluídas nessa medição foram indicadores correspondentes à dimensão de “Redes e Coesão Social” e as carências de “Habitabilidade” e de “Ambiente” compreendidas na dimensão “Moradia e ambiente”. Devido a isso, para 2020 não se conta com a medida sintética de pobreza multidimensional. No entanto, os dados obtidos permitem analisar as dez carências que foram medidas, o que foi um insumo relevante para orientar as decisões de política pública, particularmente no contexto da crise sanitária. Uma análise destas carências pode ser encontrada no documento “Análise de Carências de Pobreza Multidimensional Casen na Pandemia 2020”, elaborado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Família do Chile junto com o PNUD.¹⁸

Por outro lado, os indicadores compreendidos na dimensão “Redes e Coesão Social” não puderam ser medidos na pesquisa “Casen na Pandemia 2020”, mas um conjunto de indicadores dessa dimensão pôde ser reunido na pesquisa complementar Pesquisa de Bem-Estar Social (EBS) que é uma pesquisa bifásica da Casen, permitindo complementar a informação obtida através da pesquisa “Casen na Pandemia 2020”.

Cabe destacar que o Ministério do Desenvolvimento Social e Família do Chile deve realizar, entre novembro de 2022 e janeiro de 2023, a pesquisa Casen 2022 que, se a condição sanitária permitir, será feita de maneira presencial nos domicílios e permitirá calcular e atualizar o IPM do país.

Lições aprendidas

Alguns dos aspectos a ser destacados no processo de elaboração da medida de pobreza multidimensional no Chile se concentram na constante inclusão e trabalho intersectorial. Tal como detalhado anteriormente, foi realizado um trabalho articulado permanente nos

ministérios, serviço público, instituições e sociedade civil para todo o processo que levou à determinação dos indicadores que compõem cada uma das dimensões consideradas. Adicionalmente, no âmbito da comunicação, instalou-se o IPM como uma fonte de informação complementar à medida da pobreza monetária, de modo que hoje a discussão em torno da pobreza se nutre de ambos os dados, o que permite cobrir a multidimensionalidade do fenômeno.

Neste sentido, a medição da pobreza multidimensional no Chile permitiu acompanhar e avançar no cumprimento dos ODS, particularmente aqueles plasmados na meta 1.2 da Agenda 2030, que estabelece “até 2030, reduzir pelo menos à metade a proporção de homens, mulheres e crianças de todas as idades que vivem na pobreza em todas as suas dimensões de acordo com as definições nacionais.” Este objetivo destaca a importância da medida de pobreza multidimensional, ao trazer uma medida que complementa e amplia o alcance da medida de pobreza monetária.

Da mesma maneira, o monitoramento das carências correspondentes a cada dimensão permite, por um lado, contar com uma revisão constante do cumprimento dos ODS e, por outro, construir diagnósticos para que, a partir das políticas públicas, sejam realizadas ações nas áreas mais carentes. Assim, as carências que compõem as dimensões do IPM estão vinculadas a diversos objetivos da Agenda 2030.

¹⁸ Casen (2020), “Análisis de Carencias de Pobreza Multidimensional Casen en Pandemia 2020”.

EQUADOR¹⁹



Medição da pobreza multidimensional

Para o cálculo da pobreza multidimensional no Equador utiliza-se como fonte de informação a Pesquisa Nacional de Emprego, Desemprego e Subemprego (ENEMDU), realizada periodicamente pelo Instituto Nacional de Estatísticas e Censos (INEC).

“Este indicador mede o cumprimento dos direitos do Bem Viver estipulados na Constituição da República, entre os quais se destacam o acesso a trabalho e seguro social; água e alimentação; saúde; ambiente saudável; habitat e moradia; educação; e comunicação e integração. Neste sentido, o indicador conta com quatro dimensões: educação; trabalho e seguro social; saúde, água e alimentação; e habitat, moradia e ambiente saudável; com base nestas, elabora 12 indicadores que são ponderados para poder calcular o índice. Assim, uma pessoa é considerada pobre quando apresenta uma carência de pelo menos quatro indicadores. Da mesma maneira, considera-se como pobre extremo uma pessoa que apresenta privação em pelo menos seis indicadores”.²⁰

Assim, a pobreza multidimensional no Equador é medida, conforme a estrutura estabelecida pelo Instituto Nacional de Estatísticas e Censos (INEC), contando com dados históricos disponíveis desde 2009, publicados periodicamente através da Revista de Estatísticas e Metodologia do INEC.

Para efetuar essas medições no Equador, aplica-se o método Alkire Foster (AF), que permite avaliar de maneira simultânea as diferentes privações ou violações de direitos que afetam os domicílios equatorianos. Da mesma forma que na medição monetária, a metodologia multidimensional requer informação desagregada por pessoas ou domicílios; daí que a fonte utilizada no Equador seja a Pesquisa Nacional de Emprego,

Desemprego e Subemprego (ENEMDU) a partir de 2009. Como toda medida de pobreza, o método AF aborda o problema de identificação e agregação.²¹ Para identificar as pessoas com pobreza multidimensional aplica-se um critério de corte dual que tem duas etapas. Na primeira, constrói-se um conjunto de indicadores na qual se fixa um umbral de privação por cada indicador.

Na segunda etapa, define-se um ponto de corte que determina o número de privações necessárias para uma pessoa ser identificada como pobre. Finalmente, para obter uma medida de agregação, o método se baseia na família dos indicadores FGT²² aplicados ao contexto multidimensional.²³ A aplicação do método AF ao Equador consiste em elaborar um conjunto de indicadores que refletem os direitos de Bem Viver das pessoas. Para cada indicador fixa-se um peso ou importância relativa e um umbral de privação. Aquelas pessoas cujos direitos são afetados serão identificadas como “privadas” no indicador específico.

Adicionalmente, se existe ao menos uma pessoa “privada”, o domicílio é identificado como “privado”. Posteriormente, todas aquelas pessoas que tiverem mais de um determinado número de privações ponderadas são identificadas como em pobreza multidimensional, sendo assim o domicílio a unidade de identificação. Finalmente, na fase de agregação constroem-se indicadores similares aos empregados nas medições de pobreza monetária ou de consumo, como, por exemplo, a taxa de incidência FGT (0), a lacuna FGT (1) e a severidade FGT (2).

Diferentemente das medições unidimensionais, o método AF ajusta a pobreza pela sua intensidade. A taxa de incidência ajustada pela intensidade da pobreza resulta no IPM.²⁴

¹⁹ Seção elaborada com insumos fornecidos pelo Ministério da Inclusão Econômica e Social do Equador.

²⁰ Boletim ODS Equador. “Pobreza multidimensional”.

²¹ Sen, A. K. (1976) Poverty: an ordinal approach to measurement. *Econometrica, Journal of the Econometric Society*, 219-231.

²² Foster, J., Greer, J. e Thorbecke, E. (1984) A class of decomposable poverty measures. *Econometrica: Journal of the Econometric Society*, 761-766.

²³ Sen, A. K. e Foster, J. (1997) *On Economic Inequality: with a substantial annex 'after a Quarter Century'*. Clarendon Press, Oxford.

²⁴ INEC, Castillo Añazco, Roberto; Jácome Pérez, Fausto (2022).

Aplicabilidade das medições de pobreza multidimensional: políticas públicas e práticas promissoras para a promoção do bem-estar

A medição do IPM através da metodologia INEC articula os resultados obtidos a partir das dimensões consideradas; estas dimensões representam os grandes eixos nos quais se avalia a violação dos direitos das pessoas. O índice aplicado no Equador agrupa quatro deles: i) educação; ii) trabalho e seguro social; iii) saúde, água e alimentação; iv) habitat, moradia e ambiente saudável. “A construção das dimensões parte da interpretação estatística do capítulo segundo do Bem Viver da Constituição Nacional (Artigos 12 a 34); isto permite estabelecer a privação do direito em cada âmbito e associá-lo com a informação estatística existente para alcançar uma convergência entre a privação conceitual e o indicador construído”.²⁵

A metodologia aplicada pelo INEC para a confecção do IPM do Equador permite ao país obter informação que caracteriza a pobreza e extrema pobreza a partir do reconhecimento das variáveis de bem-estar complementado com a medição monetária da pobreza. Este enfoque permite analisar a pobreza multidimensional como a privação no exercício dos direitos das pessoas estabelecidos na Constituição e faculta a tomada de decisões em políticas públicas para prestação de serviços.

Assim, a informação fornecida pelas medições de pobreza multidimensional no Equador foi crucial para a tomada de decisões assertivas em políticas públicas. Uma das vantagens da obtenção de dados referentes aos domicílios (e não aos indivíduos) para seis indicadores dos 12 considerados no IPM foi a possibilidade de avaliar a solidariedade no domicílio e, de acordo com o enfoque das políticas sociais, considerar tal informação na aplicação de múltiplas intervenções e programas, tais como o “Bônus de Desenvolvimento Humano”.

A análise da pobreza permite focalizar a atenção nos grupos prioritários e, portanto, ser mais eficiente nas respostas levando em conta os fatores de risco para a população mais vulnerável do Equador. Neste sentido, é fundamental, por exemplo, na consideração de pessoas com deficiência, enfocar e produzir dados referentes ao

desenvolvimento de habilidades, assim como na alimentação, saúde, educação, entre outros fatores que limitam as capacidades dos indivíduos de ter uma vida digna.

Assim, a análise multidimensional permite conhecer as carências que os domicílios experimentam e apresentar uma visão panorâmica. Isto permite estabelecer nos planos anuais de ação estatal a contribuição de cada instância do Governo para a redução da pobreza e a redução da desigualdade e da discriminação.

Desafios para a medição da pobreza multidimensional e impacto da pandemia de COVID-19

Quanto aos impactos da pandemia de COVID-19 sobre a construção e disponibilidade de informação de certas operações estatísticas, identificaram-se rupturas nas séries históricas de determinados indicadores associadas à mudança de método de coleta e captação de dados e aos fechamentos das instituições, organizações e empresas, o que limitou o acesso às fontes de informação e dificultou a medição dos fenômenos analisados.

A pandemia impactou fortemente a pobreza multidimensional; as taxas nacionais de desemprego e subemprego aumentaram e diminuiu a capacidade de compra das famílias, em especial de alimentos, medicamentos e serviços básicos. Em dezembro de 2021, os dados indicavam que o índice de pobreza multidimensional no Equador foi de 19,7 pontos percentuais no âmbito nacional, 10,9 nas áreas urbanas e 38,4 no setor rural. Neste sentido, o Estado equatoriano desenvolveu diversas estratégias para atender à população vulnerável e evitar que aumentem os múltiplos problemas da pobreza. Assim, o Ministério da Inclusão Econômica e Social adaptou seus apoios e prestações às condições impostas pela crise sanitária com a finalidade de dar continuidade aos serviços disponíveis, estabelecendo modalidades de atenção virtual e semipresencial, que em alguns casos foram afetadas pela falta de conectividade e acesso à internet. Mantiveram-se os serviços destinados aos grupos de atenção prioritária, garantindo a atenção a quem se encontra em situação de extrema pobreza, pobreza e vulnerabilidade; aumentaram-se os bônus de apoio

²⁵ INEC, Castillo Añazco, Roberto; Jácome Pérez, Fausto (2022).



monetário e em espécie, entre outros serviços; embora estes constituam um avanço significativo em políticas públicas, o desafio atual para o aparelho estatal consiste em recompor e consolidar os programas sociais e os investimentos em esferas como a saúde e a educação, de maneira que diminua a vulnerabilidade dos estratos sociais mais afetados.

Lições aprendidas

O IPM do Equador, como metodologia multidimensional fundamentada no acesso a direitos como eixo de análise transversal, permite realizar ações que, a partir de diferentes atuações governamentais, permitam incidir na mudança programática das condições de vida da população com políticas que deem resposta aos ODS e às necessidades da população.

Um dos aspectos positivos foi a possibilidade de contar com dados desagregados por etnia, deficiência, territorialidade e gênero, entre outras, permitindo a análise progressiva e específica das condições socioeconômicas do país.

Da mesma forma que na medição monetária, a metodologia multidimensional requer informação desagregada sobre pessoas ou domicílios; para isso, a fonte utilizada no Equador desde 2009 é a Pesquisa Nacional de Emprego, Desemprego e Subemprego (ENEMDU). Durante 2020 e 2021, a ENEMDU

implementou certas mudanças metodológicas associadas ao tamanho e distribuição da amostra considerada, nível de representatividade dos estimadores e construção de fatores de ponderação, o que afetou as possibilidades de realizar comparações históricas das estatísticas oficiais.

Diante desta problemática, efetuaram-se as seguintes ações, com o fim de preservar a comparabilidade das cifras:

- ▶ Manter o esquema tradicional de desenho amostral, padronizando o cálculo de fatores de ponderação no nível da Unidade Primária de Amostragem;
- ▶ Recalcular os indicadores de setembro de 2020 até maio de 2021;
- ▶ Atualizar as projeções de população como insumo para o cálculo dos fatores de ponderação.²⁶

26 INEC. "Pesquisa Nacional de Emprego, Desemprego e Subemprego 2021 (ENEMDU)".

EL SALVADOR²⁷



Medição da pobreza multidimensional

A medição da pobreza multidimensional em El Salvador está enquadrada legalmente pela “Lei de Desenvolvimento, Proteção e Inclusão Social” (LDPS), aprovada em abril de 2014. Essa lei reconhece que a pobreza afeta diversas dimensões da vida das pessoas, restringe o potencial de desenvolvimento de suas capacidades e, conseqüentemente, limita suas oportunidades de viver dignamente, entendendo que, se um domicílio ou pessoa se encontra em condição de pobreza multidimensional, ela é privada de seus direitos fundamentais.

A instância encarregada da medição da pobreza multidimensional no país é a Direção-Geral de Estatística e Censos (DIGESTYC) em cumprimento da mencionada lei, e a coleta de informações é feita a partir da “Pesquisa de Domicílios de Propósitos Múltiplos” (EHPM); sua primeira medição foi realizada em 2014 e desde 2016 efetua-se anualmente. Neste sentido, conta-se com um portal para o monitoramento dos índices e indicadores de pobreza multidimensional que permite visualizar de maneira gráfica os resultados obtidos anualmente através das medições desenvolvidas pela DIGESTYC.

A medição de pobreza multidimensional é complementar à medição da pobreza monetária. Esta considera também outros âmbitos essenciais para o desenvolvimento e bem-estar das pessoas incorporando cinco dimensões do bem-estar: i) educação; ii) condições da moradia; iii) trabalho e seguro social; iv) saúde, serviços básicos e segurança alimentar; v) qualidade do hábitat. Estas cinco dimensões são avaliadas através dos seguintes indicadores de bem-estar: 1) absentismo escolar, 2) atraso educacional; 3) cuidado precoce inadequado; 4) baixo nível educacional dos adultos; 5) materiais inadequados do teto; 6) materiais inadequados de pisos e paredes; 7) aglomeração; 8) insegurança na posse do terreno; 9) subemprego e instabilidade no trabalho; 10)

desemprego; 11) falta de acesso ao seguro social; 12) trabalho infantil; 13) falta de acesso a serviços de saúde; 14) falta de acesso a água potável; 15) falta de acesso a saneamento; 16) insegurança alimentar; 17) falta de espaços públicos de lazer; 18) incidência de crimes; 19) restrições devidas à insegurança; 20) exposição a danos e riscos ambientais. Assim, para que um domicílio seja considerado em situação de pobreza multidimensional, deve registrar privações em ao menos sete dos 20 indicadores definidos.

O processo de formulação e aplicação da metodologia de pobreza multidimensional em El Salvador constou de cinco passos-chave:

Passo 1: Determinação da unidade de análise e medição da pobreza

A metodologia desenvolvida adota a prática usual na análise de pesquisas, tomando o domicílio como unidade de medida, isto é, a unidade formada por pessoas que compartilham alimentação e moradia. Embora a pobreza impacte as necessidades e aspirações das pessoas, a “Pesquisa Domiciliares de Propósitos Múltiplos” (EHPM), principal fonte de informação do IPM-ES, não foi elaborada para que haja representatividade individual e a maioria da informação é obtida de forma confiável sobre o domicílio. Estabelecer o domicílio como unidade de análise permite aproximar-se à situação das pessoas em função de situações compartilhadas e a realização de análise individual quando a escala dos dados permite, reconhecendo que são as pessoas que têm a titularidade dos direitos.

Passo 2: Seleção de dimensões e indicadores de pobreza

Uma das decisões mais importantes no processo de construção da metodologia multidimensional de medição da pobreza é a seleção das dimensões e indicadores que formarão a medida. Para o caso de

²⁷ Seção elaborada com insumos fornecidos pela Comissão Presidencial para Operações e Gabinetes de Governo, Presidência de El Salvador.



El Salvador, esta decisão partiu das diretrizes da LDPS, as quais estabelecem que, para a medição da pobreza, “deverão utilizar, ao menos, as dimensões de renda per capita do domicílio, o acesso a alimentação, educação, serviços de saúde, emprego, seguro social, moradia e serviços básicos” (Art. 46). Por outro lado, também assinala que os indicadores deverão ser coerentes com o critério de progressividade e considerar as melhores práticas internacionais na matéria (Art. 43); para isso, examinou-se a experiência do México e Colômbia, entre outros países. Além dos fatores de índole normativa, também foram levados em conta critérios técnicos vinculados com a disponibilidade efetiva de dados anuais sobre o domicílio, assim como as opiniões expressadas no âmbito de um processo consultivo no qual participaram diversos setores (governo, academia, agências de cooperação, referências em matéria de política social, líderes comunitários, usuários e geradores de informação estatística, entre outros).

Uma das particularidades do processo de seleção das dimensões e indicadores de pobreza multidimensional em El Salvador foi a consideração das opiniões e percepções de pessoas que vivem em situação de pobreza. Com este fim, realizou-se uma pesquisa qualitativa em todo o território nacional através de grupos focais que permitissem identificar como definem sua situação as pessoas que vivem em condições de pobreza e quais são as principais privações que enfrentam, entre outros aspectos. Como resultado, o Índice de Pobreza Multidimensional em El Salvador (IPM-ES) definiu a incorporação das cinco dimensões mencionadas anteriormente. Uma vez selecionadas as dimensões, estabeleceram-se seus correspondentes indicadores através dos quais se mediria de maneira objetiva a evolução no tempo de cada uma das dimensões. Os indicadores deviam ter origem numa mesma fonte de informação (neste caso, a EHPM), contribuir para a robustez das diferentes medidas de pobreza (incidência, intensidade e IPM-ES), guardar relevância com as dimensões e com os enfoques de direitos e de ciclo de vida e facilitar a comparabilidade entre grupos populacionais e entre períodos de tempo.

Passo 3: Estabelecimento de umbrais de privação para cada indicador

O umbral de privação estabelece o valor de referência para determinar se uma pessoa ou domicílio enfrenta carência ou não em um indicador. A definição dos umbrais para o IPM-ES levou em conta dois enfoques: i) o enfoque de direitos, que exige valores mínimos compatíveis com aqueles estabelecidos na legislação nacional; e ii) o enfoque de capacidades, que implica que os umbrais estabelecidos permitam distinguir níveis de realização para alcançar uma vida digna, de acordo com o contexto salvadorenho. Para definir os umbrais, as instâncias assessoras realizaram árduos processos consultivos que utilizaram como insumo as normas vigentes em El Salvador, a bibliografia disponível sobre essa temática e experiências internacionais de referência. Diferentemente de outros instrumentos de planejamento e focalização de pobreza elaborados previamente em El Salvador, os umbrais estabelecidos para determinar a existência de privações não distinguem entre domicílios urbanos e rurais. Isto foi um salto qualitativo importante na medição de pobreza, já que reconhece que não deve existir discriminação a respeito dos padrões de qualidade de vida associados a direitos que devem ser universais.

Passo 4: Agregação de privações em indicadores individuais no domicílio

Alguns dos indicadores incorporados abordam a situação no domicílio (como os relacionados com as condições da moradia, a qualidade do hábitat e o acesso aos serviços básicos), enquanto outros são atributos individuais e fazem referência à situação de uma ou várias pessoas que compõem o domicílio (é o caso dos indicadores referentes às dimensões de educação, trabalho e seguro social). Dado que o domicílio foi definido como unidade de análise para a medição da pobreza multidimensional em El Salvador, os indicadores individuais devem ser agregados por domicílio. Neste sentido, antes de determinar se um domicílio é pobre em termos multidimensionais, deve-se determinar quantas pessoas no domicílio estão privadas nos indicadores selecionados. Para realizar este processo de agregação, El Salvador definiu que um domicílio é considerado privado em um indicador se ao menos uma das pessoas que o integram relata privação nesse indicador.

Passo 5: Contagem de privações no domicílio

Para elaborar as medições de pobreza multidimensional e determinar se um domicílio é pobre em termos multidimensionais, contabilizam-se as privações identificadas em cada domicílio. Segundo o método Alkire-Foster, uma vez definidas as dimensões, indicadores, pesos e umbrais, os indicadores são convertidos para adotar unicamente dois valores: zero (0), para indicar que se ultrapassa o umbral e que, conseqüentemente, não existe privação; e um (1), para indicar que existe privação. No entanto, não existe um método único para realizar a contagem das privações. De fato, a metodologia Alkire-Foster propõe diferentes estratégias, das quais El Salvador, seguindo a experiência mexicana (CONEVAL), adotou a seguinte: desenvolver uma agregação intermediária para definir privações em cada dimensão e depois agregar o número de dimensões que indicam privação.

Assim, a medição de pobreza multidimensional em El Salvador considera três ferramentas de cálculo:

- 1 Incidência ou taxa de pobreza multidimensional (H):** porcentagem de domicílios com sete ou mais privações (considerados como pobreza multidimensional);
- 2 Intensidade da pobreza multidimensional (A):** proporção de privações que, em média, os domicílios enfrentam;
- 3 Índice de Pobreza Multidimensional:** índice que reflete a proporção de privações que as pessoas em condições de pobreza experimentam, do total de privações que poderiam experimentar. Este índice surge da multiplicação da incidência da pobreza (H) pela intensidade da pobreza (A).

Aplicabilidade das medições de pobreza multidimensional: lições aprendidas

A medição multidimensional da pobreza permite ampliar a visão sobre a pobreza, entendendo que não é possível avaliá-la unicamente pelas variações da renda. Para garantir direitos humanos fundamentais para a população é necessário conhecer e atender as dimensões que compõem o bem-estar de forma integral. Esta medição em El Salvador permitiu identificar desigualdades em termos concretos de acordo com cada dimensão em zonas geográficas ou grupos populacionais em maior condição de vulnerabilidade e a partir daí priorizar recursos e esforços para diminuir as

lacunas, especialmente das causas estruturais da desigualdade.

Uma das práticas a serem destacadas na experiência de aplicação do IPM-ES foi a coleta regular e periódica dos dados necessários para seu cálculo, obtidos principalmente através da “Pesquisa Domiciliares de Propósitos Múltiplos”. Essa pesquisa inclui vários dos indicadores considerados no IPM, motivo pelo qual resultou prático o acréscimo de um questionário para destacar aqueles indicadores próprios do índice; a obtenção grande parte dos dados através da pesquisa permanente viabilizou a medição multidimensional da pobreza de maneira ininterrupta. Ao selecionar as dimensões a serem incluídas no IPM-ES, considerou-se especialmente que a ampla maioria delas estivessem contempladas na EHPM.

A medição multidimensional da pobreza permite fazer uma análise mais ampla das determinantes estruturais da pobreza e orientar mais eficientemente as políticas públicas para superá-la. Como resultado positivo da implementação desta medição no país destaca-se a possibilidade de identificar lacunas de pobreza multidimensional por área e por departamento ao considerar os domicílios e por sexo, área e departamento quando se expressa em pessoas.

Esta medição permitiu incorporar seus resultados como base para a formulação de políticas sociais como a “Estratégia de Erradicação da Pobreza”, implementada no país desde 2016, impactando diretamente os indicadores de pobreza multidimensional no país.

Adicionalmente, as medições de pobreza multidimensional são úteis para acompanhar e informar o progresso na consecução dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável definidos na Agenda 2030 das Nações Unidas.

Desafios para a medição da pobreza multidimensional e impacto da pandemia de COVID-19

Durante o período da pandemia de COVID-19, El Salvador pôde sustentar a coleta de dados necessários para a medição da pobreza multidimensional realizando certos ajustes na metodologia de levantamento da informação dadas as restrições de mobilidade, podendo retornar à modalidade original em 2021.

A situação de emergência provocada pela COVID-19 impulsionou a adoção acelerada de medidas de resposta por parte do governo de El Salvador, pretendendo atender às novas necessidades derivadas da pandemia, assim como conter os níveis de pobreza em suas múltiplas dimensões. Através de diversas coordenações interinstitucionais implementou-se oportunamente uma estratégia de proteção social adaptada à conjuntura, destacando-se as seguintes medidas adotadas:

➔ Proteção social e proteção da renda familiar:

realizou-se a transferência monetária mais extensa e vultosa da história do país, ação que contribuiu economicamente para as famílias e desacelerou a escala de crescimento de contágios pela COVID-19;

➔ Segurança alimentar:

foram entregues cestas de alimentos para aliviar as consequências da suspensão da atividade econômica que afetou com maior intensidade os setores de menor renda; foram oferecidos pacotes agrícolas de grãos básicos e continuou-se apoiando a produção nacional da pecuária, piscicultura e avicultura;

➔ Reativação econômica:

suspensão da cobrança de serviços básicos, concessão de facilidades fiscais a produtos alimentícios e de higiene/desinfecção, flexibilidades para o pagamento dos impostos e créditos para as empresas, apoio ao financiamento produtivo das MPME;

➔ Saúde:

foram adquiridos insumos e medicamentos e realizou-se contratação de pessoal sem precedentes; foram construídos dois hospitais e se readequaram espaços na rede hospitalar do país;

➔ Educação:

melhoria da infraestrutura dos centros educacionais e impulso à estratégia de inovação e acesso a recursos tecnológicos para fechar a lacuna digital, especialmente nas zonas mais vulneráveis do país (foram entregues 1,2 milhão de computadores/tablets a estudantes do sistema público).

Atualmente, El Salvador está monitorando o impacto da pandemia sobre as diversas dimensões do bem-estar, principalmente em indicadores de educação, saúde e segurança alimentar, com o objetivo de realizar ações prioritárias nestas áreas para reduzir os problemas.

GUATEMALA²⁹



Medição da pobreza multidimensional

Na Guatemala a pobreza multidimensional é medida pelo IPM (IPM-Gt), construído através do método Alkire-Foster. Esta ferramenta foi criada com o acompanhamento de OPHI e a participação de organismos das Nações Unidas com presença no país (PNUD, UNICEF, PMA), entre outros colaboradores (UE, OEA). Em 2019, mediante o Acordo Governativo 230-2019 oficializou-se sua criação e estrutura (dimensões e indicadores incorporados).

O IPM-Gt, formulado no âmbito da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, está alinhado ao processo de vinculação ODS-Plano Nacional de Desenvolvimento, que produziu como resultado as Prioridades Nacionais de Desenvolvimento. O IPM-Gt será o indicador para fazer o acompanhamento da meta 1.2 dos ODS, em matéria de redução da pobreza em todas as suas dimensões, constituindo o arranjo para as definições nacionais mencionadas nessa meta.

A partir da esfera pública, a medição da pobreza multidimensional é feita especificamente através deste índice; no entanto, existem outras medições complementares, tais como o Índice de Desenvolvimento Humano e o Índice de Progresso Social, entre outros que foram elaborados e aplicados coordenadamente com organizações não governamentais e internacionais. Cabe mencionar que, em sua maioria, os índices utilizam as mesmas fontes de informação oficiais (censos, pesquisas, registros administrativos), motivo pelo qual sua atualização também depende da atualização destas fontes.

Aplicabilidade das medições de pobreza multidimensional: políticas públicas e práticas promissoras para a promoção do bem-estar

O IPM-Gt contribui para a formulação de políticas públicas ao permitir coordenar e dar sustentação

empírica às ações nos territórios priorizados; estimar os domicílios considerados como “privados” e sua focalização por pobreza multidimensional; geolocalizar os domicílios através de uma cartografia digital, entre outros.

Na atualidade, a Guatemala está utilizando indicadores do IPM-Gt na formulação e atualização de diversas políticas públicas; entre elas destacam-se os esforços de atualização das seguintes:

➤ Política Nacional de Juventude 2022-2032:

esta política inclui nos indicadores que considera informação sobre privações e as diferenças que estas apresentam entre a população jovem. O IPM-Gt será utilizado para analisar os resultados da política em medições futuras.

➤ Política de Desenvolvimento Social e População:

ao atualizar esta política, propõe-se que sejam incluídas as taxas de privação censuradas e não censuradas,³⁰ como ferramentas de acompanhamento da política em seus componentes, e a evolução do IPM-Gt como um indicador do desempenho global da política.

➤ Registro Social de Domicílios sensível ao gênero (RSH-sg):

o IPM-Gt é implementado mediante o RSH-sg para captar informações em censos municipais, o que permite elaborar perfis dos domicílios, para a coordenação de programas sociais através de uma rota de derivação entre eles, com um enfoque de atenção a privações dentro do enfoque multidimensional.

Áreas de êxito

- Contou-se com acompanhamento de alto nível para a criação do IPM-Gt;
- O IPM-Gt contou com aprovação presidencial e foi oficializado no país.

²⁹ Seção elaborada com insumos fornecidos pela Direção de Monitoramento e Avaliação, Vice-Ministério de Política, Planejamento e Avaliação do Ministério do Desenvolvimento Social da Guatemala.

³⁰ Para mais informações sobre a diferença entre taxas de privação censuradas e não censuradas, consulte este link: <https://www.ophi.org.uk/wp-content/uploads/Formulas-del-Metodo-AF.pdf?7ff332>

Práticas promissoras

- ▶ Uma boa prática que pode ser considerada ao formular IPM em outros países consiste em vincular a definição de dimensões e indicadores com outros processos de planejamento e formulação de políticas de desenvolvimento. No caso guatemalteco, a definição do IPM-Gt coincidiu com um esforço de harmonização do Plano Nacional de Desenvolvimento “K’atun, Nossa Guatemala 2032” com a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas. Esta vinculação produziu, mediante a análise qualitativa de nós críticos, uma agenda de “Prioridades Nacionais de Desenvolvimento”, sobre as quais se formularam “Metas Estratégicas de Desenvolvimento”. Essas metas, traduzidas em umbrais, foram consideradas nos umbrais de privação, que por sua vez foram traduzidos nos indicadores que formam as dimensões do IPM-Gt;
- ▶ Isso faz com que o IPM-Gt esteja vinculado a prioridades, que por sua vez obedecem à Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, o que lhe dá solidez por sua vinculação no médio e longo prazo com uma agenda global.

Lições aprendidas

- ▶ A formulação de IPM nacionais deverá considerar o ciclo político para fazer coincidir sua criação e lançamento com conjunturas políticas favoráveis e evitar instâncias que possam pôr em risco a aplicação e utilização das medições multidimensionais com a mudança de administração.
- ▶ No caso guatemalteco, foi crucial contar com cooperação técnica internacional especializada no assunto a fim de posicionar este tema como relevante para o país e concretizar sua criação.

Desafios para a medição da pobreza multidimensional e impacto da pandemia de COVID-19

As consequências da pandemia de COVID-19 não impactaram diretamente a medição da pobreza na Guatemala; no entanto, implicou certas dificuldades para o aproveitamento da informação complementar disponível para focalizar esforços. Por exemplo, para a implementação do “Bônus Família” (transferências monetárias durante 2020, para injetar recursos nos domicílios diante dos confinamentos), aproveitou-se informação administrativa do consumo de energia

elétrica (umbral de consumo mensal de 200kW/h em fevereiro de 2020) para focalizar as transferências da forma mais eficaz possível (considerando todos os domicílios com energia elétrica e a possibilidade de incluir domicílios sem acesso ao serviço, aplicando certos instrumentos de coleta de informação através de visitas domiciliares). Com isso, buscou-se reduzir o erro de inclusão (efetuar transferências para domicílios com alto nível de consumo e renda) otimizando a implementação da prestação através do aproveitamento da informação disponível e reduzidos esforços adicionais. Estas práticas ampliam o uso de informação para esforços de focalização aproveitando dados disponíveis. Os Estados produzem dados sobre sua população e essa informação, ainda que imperfeita, permite depurar com um critério aproximado e identificar, como neste caso, os domicílios com maior nível socioeconômico, sendo esta uma inovação com a qual se pode aprender no futuro.

O Estado guatemalteco implementou uma série de estratégias para combater a pobreza durante a pandemia de covid-19 e contribuir para a redução de suas múltiplas dimensões; entre elas, destacam-se:

➔ Bônus Família:

transferências de dinheiro para domicílios selecionados por um critério administrativo (consumo de energia elétrica inferior a 200kWh em fevereiro de 2020), e domicílios focalizados sem acesso a energia elétrica, mediante censos de comunidades identificadas por mapeamento de pobreza (censo demográfico 2018). Com isso, foram atendidos 2,5 milhões de domicílios com energia elétrica e mais de 140.000 domicílios sem energia elétrica.

➔ Assistência alimentar:

com o acompanhamento do Programa Mundial de Alimentos (PMA) foram distribuídos alimentos em todo o país para famílias identificadas nas áreas urbanas e rurais.

➔ Apoio ao comércio popular:

transferências de dinheiro a comerciantes identificados pelas autoridades locais, que enviaram listas certificadas com informação de pequenos comerciantes afetados pelos confinamentos.



JAMAICA³¹



Medição da pobreza multidimensional

A Jamaica está elaborando um IPM, complementar à medição de pobreza baseada no consumo. Esse IPM permitirá identificar e quantificar diferentes áreas de privação, melhorando o processo de focalização das políticas públicas em matéria de pobreza, abordando a heterogeneidade de dimensões que compõem esta problemática social.

O processo de construção do IPM na Jamaica foi possível através do financiamento do Banco de Desenvolvimento do Caribe e do apoio técnico da OPHI, que ofereceram orientação sobre a metodologia formulada por Alkire-Foster. Para sua elaboração preveem-se duas instâncias cruciais: 1) debates coletivos através de grupos focais em toda a ilha; 2) criação do índice e validação. A finalização do projeto está prevista para junho de 2023.

A Jamaica concebe a pobreza como uma problemática de desenvolvimento que, além da esfera monetária ou de renda, compreende outras dimensões transversais. Conforme mencionado, o país utiliza uma medida absoluta de pobreza (complementar à medição multidimensional) representada através de um umbral de pobreza construído a partir do nível de consumo (consumo necessário para manter um nível de vida aceitável ao menor custo possível). Adicionalmente, define-se um umbral de pobreza alimentar para o qual se considera a cesta básica de alimentos; este umbral é definido pelo requisito calórico mínimo recomendado para manter uma família média de cinco pessoas (dois adultos e três crianças).

As pessoas cujo consumo está abaixo do umbral de pobreza são consideradas em situação de pobreza absoluta, enquanto as que consomem abaixo do umbral de pobreza alimentar são consideradas em situação de

pobreza extrema. O país presta especial atenção aos grupos populacionais em maior situação de vulnerabilidade, diferencialmente expostos a condições de pobreza: crianças e jovens, idosos, pessoas com deficiência, pessoas sem teto. Além disso, a população residente em áreas rurais da Jamaica enfrenta maiores carências, traduzidas em maiores níveis de pobreza. Segundo estimativas da OPHI, as privações em matéria de nutrição, anos de escolarização, frequência escolar, combustível para cozinhar, saneamento, água potável, eletricidade, moradia e bens são notavelmente mais elevadas nas zonas rurais do que nas urbanas.³²

O Relatório de Desenvolvimento Humano 2020 do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento indica que em 2014 4,7% da população jamaicana se encontrava em situação de pobreza multidimensional e 6,4% em situação de vulnerabilidade à pobreza multidimensional.³³

Aplicabilidade das medições de pobreza multidimensional: políticas públicas e práticas promissoras para a promoção do bem-estar

O governo jamaicano conta com um quadro de ação denominado "Visão 2030 Jamaica - Um plano nacional de desenvolvimento,"³⁴ que é o primeiro plano de desenvolvimento estratégico de longo prazo, abrangendo um período de 21 anos compreendido entre 2009 e 2030. O plano está alinhado com os ODS.

A estratégia nacional do plano de desenvolvimento é composta de quatro grandes objetivos e 15 resultados esperados. Os quatro objetivos nacionais são: 1) os jamaicanos estão capacitados para alcançar seu máximo potencial; 2) a sociedade jamaicana é segura, coesa e justa; 3) a economia da Jamaica é próspera; 4) Jamaica tem um ambiente natural saudável.

³¹ Seção elaborada com insumos fornecidos pelo Instituto de Planejamento da Jamaica mediante sua participação no workshop "Índices de Pobreza Multidimensional, Boas Práticas e Lições Aprendidas das Américas e o Impacto da Pandemia de covid-19 sobre a Pobreza", organizado pelo Grupo de Trabalho 1 da Comissão Interamericana de Desenvolvimento Social, CIDES, OEA (abril de 2022).

³² Iniciativa da Oxford sobre Pobreza e Desenvolvimento Humano (OPHI)(2021), "Relatório de país do IPM global 2021: Jamaica (América Latina e Caribe)". https://ophi.org.uk/wp-content/uploads/CB_JAM_2021.pdf

³³ Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (2020), "A próxima fronteira: o desenvolvimento humano e o Antropoceno".

³⁴ Instituto de Planejamento da Jamaica (2020), "Visão 2030 Jamaica: Um plano nacional de desenvolvimento". <https://www.vision2030.gov.jm/wp-content/uploads/sites/2/2021/04/vision-2030-jamaica-national-development-plan-1.pdf>

Com referência à situação nacional da pobreza, o resultado 3 do plano, denominado "proteção social efetiva," pretende incorporar os temas de vulnerabilidade em todas as políticas públicas e ampliar as oportunidades que permitam à população em situação de pobreza desenvolver meios de vida sustentáveis.

A Política Nacional de Pobreza (NPP) e o Programa Nacional de Redução da Pobreza (NPRP) têm por objetivo erradicar a pobreza extrema até 2022 (considerada abaixo dos 3%)³⁵ e reduzir a prevalência nacional da pobreza para menos de 10% até 2030. Este objetivo é definido no plano de desenvolvimento estratégico nacional através de um enfoque integral:

- Descreve a prioridade que o governo atribui aos temas de pobreza;
- Esboça os princípios, estratégias e enfoques fundamentais para a redução da pobreza;
- Estabelece responsáveis pela coordenação do Programa Nacional de Redução da Pobreza;
- Promove a melhoria da coordenação, integração, colaboração e eficácia dos programas de redução da pobreza;
- Estabelece um mecanismo efetivo para influir positiva e diretamente na prevalência da pobreza;
- Identifica as áreas de ação importantes e os grupos populacionais prioritários;
- Argumenta a necessária mobilização de recursos para os programas de pobreza;
- Proporciona e garante um enfoque estruturado e coordenado para o acompanhamento e a avaliação das intervenções de redução da pobreza.

Os princípios orientadores articulados na Política Nacional de Pobreza (NPP) e no Programa Nacional de Redução da Pobreza (NPRP) foram elaborados considerando oito princípios básicos para o fortalecimento das capacidades das pessoas, dos domicílios e das comunidades. Estes princípios se resumem em: 1) respeito aos direitos humanos; 2) desenvolvimento inclusivo e participativo; 3) prosperidade compartilhada; 4) empoderamento e responsabilidade pessoal; 5) acesso equitativo aos bens e serviços básicos; 6) acompanhamento e avaliação com base em evidências; 7) transparência e responsabilidade;

8) enfoque de desenvolvimento sustentável.

Segundo a Política Nacional de Pobreza (NPP) e o Programa Nacional de Redução da Pobreza (NPRP) lançados pelo Governo da Jamaica em 2017, a prevalência da pobreza no país é sistematicamente maior nas zonas rurais. Embora os esforços para combater a pobreza no país sejam dirigidos principalmente pelo Estado, existe uma multiplicidade de iniciativas impulsionadas por organizações não governamentais e da sociedade civil que operam articuladamente com as instâncias estatais correspondentes.

O Governo da Jamaica está realizando esforços decididos para cumprir seu compromisso de erradicar a pobreza extrema e reduzir a pobreza nacional para menos de 10% até 2030. O NPRP proporciona um enfoque coordenado e sistemático às estratégias de redução da pobreza, evitando a duplicação e abordando as lacunas de cobertura, melhorando o acompanhamento, a avaliação e a prestação de contas e fortalecendo a cooperação.

Desafios para a medição da pobreza multidimensional e impacto da pandemia de covid-19

A Jamaica foi fortemente impactada pelas consequências da pandemia de covid-19; o PIB foi afetado negativamente e a perda de empregos provocou redução da renda disponível, o que provavelmente deu lugar a um aumento dos níveis de pobreza durante os períodos de maior impacto. Os efeitos da pandemia nas indústrias de serviços foram mais graves, como demonstram os efeitos no setor do turismo, uma valiosa fonte de emprego, receita pública e divisas dentro da economia nacional. Os dados do Ministério de Turismo indicam que ao menos 50.000 empregados do setor turístico foram demitidos, um impacto que é provavelmente maior se considerarmos o setor informal.

Frente a isso, o governo jamaicano realizou numerosas intervenções para mitigar o impacto da pandemia de covid-19. Estas medidas incluem reduções da carga fiscal sobre as pessoas e as empresas e apoio na forma de transferências monetárias para pessoas em situação de vulnerabilidade (empresas, estudantes, idosos e

³⁵ Instituto de Planejamento da Jamaica (2017), National Policy on Poverty and National Poverty Reduction Programme. [Instituto de Planificación de Jamaica \(2017\) National Policy on Poverty and National Poverty Reduction Programme. https://www.pioj.gov.jm/policies/national-policy-on-poverty-and-the-poverty-reduction-programme/](https://www.pioj.gov.jm/policies/national-policy-on-poverty-and-the-poverty-reduction-programme/)

peças sem teto). No âmbito do Programa Nacional de Redução da Pobreza (NPRP), as instituições e organismos adaptaram seus programas para satisfazer as novas e crescentes necessidades da população (aumento das prestações monetárias e pacotes de atenção psicossocial, entre outros serviços públicos).

As medidas de resposta utilizadas incluíram o lançamento do programa de covid-19 Alocação de Recursos para Empregados (CARE) para ajudar os trabalhadores e as empresas durante a pandemia.³⁶ O "CARE" é um programa temporário de transferência de renda a indivíduos e empresas para amortecer o impacto econômico da covid-19, entendido como um marco importante, especialmente para as pessoas em situação de maior risco social.

A implementação destes programas estimulou e continua estimulando a recuperação tanto no mercado de trabalho como na economia, prevendo-se uma recuperação completa no exercício fiscal de 2023-2024.



³⁶ Departamento de Auditoria Geral (2020) "Auditoria do programa covid-19. Alocação de Recursos para Empregados (CARE)".

MÉXICO³⁷



Medição da pobreza multidimensional

A Lei Geral de Desenvolvimento Social (LGDS), aprovada por unanimidade por todas as forças políticas do país e promulgada em 2004, estabeleceu a criação do CONEVAL e indicou que este Conselho estabeleceria as diretrizes e critérios para a definição, identificação e medição da pobreza no México; além disso, estabelece a periodicidade da produção e publicação da medição de pobreza multidimensional, a ser realizada a cada dois anos no âmbito estadual e nacional e cinco anos no âmbito municipal. A LGDS contempla o acesso a seis direitos sociais básicos, além da renda econômica, para estimar a situação da pobreza no país.

Em cumprimento do seu mandato, de 2007 a 2010 o CONEVAL assumiu a tarefa de formular e precisar as diretrizes para estas medições, culminando com a publicação em 2010 de “Diretrizes e critérios gerais para a definição, identificação e medição da pobreza (Diretrizes 2010)”, anexando um documento técnico denominado “Metodologia para a medição multidimensional da pobreza no México”.³⁸ A evolução da pobreza no período 2008-2018 foi calculada com as Diretrizes 2010, com a finalidade de obter comparabilidade no decorrer do tempo e contar com evidência dos avanços e desafios persistentes em matéria de política social.³⁹

Assim, a LGDS estabelece desde 2004 as bases para a definição e medição da pobreza, ao apontar que a pobreza deve considerar não só o bem-estar econômico, mediante a renda das pessoas e domicílios, mas outros dois espaços fundamentais: o dos direitos sociais e o âmbito territorial concebido para levar em conta o contexto relacional e comunitário.⁴⁰

Neste sentido, define-se que “(...) uma pessoa se encontra em situação de pobreza multidimensional

quando não tem garantido o exercício de ao menos um de seus direitos para o desenvolvimento social, e sua renda é insuficiente para adquirir os bens e serviços necessários para satisfazer suas necessidades (...).⁴¹

Especificamente, a dimensão “renda” é construída a partir de duas linhas definidas:

1 Linha de pobreza monetária

Considera o valor da cesta alimentar e não alimentar, por pessoa, por mês. Mede os gastos para cobrir os elementos básicos adicionais à ingestão calórica e energética necessária: bens necessários de difícil substituição; percepção de necessidade nos domicílios; frequência de consumo nos domicílios.⁴²

2 Linha de pobreza monetária extrema

Considera o valor da cesta alimentar, por pessoa, por mês. Esta é medida pelos produtos alimentícios em 37 itens genéricos cotados em 46 cidades do país, em função do seguinte: frequência de consumo; porcentagem de gasto com relação ao total de renda; ponderação pela porcentagem de gasto e frequência de consumo; atualização do Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) por produto.

Tanto a “linha de pobreza monetária” como a “linha de pobreza monetária extrema” são calculadas diferencialmente para o setor rural e urbano (evidenciando um maior custo da cesta alimentar e não alimentar na área urbana). Ambas as medições são atualizadas mensalmente; levam em conta as variações nas cestas alimentar e não alimentar, utilizando o Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC).

A dimensão de “direitos sociais” é medida através da construção específica de seis indicadores de carência social:⁴³

³⁷ Seção elaborada com insumos fornecidos pela Secretaria de Bem-Estar do México e pelo Conselho Nacional de Avaliação da Política de Desenvolvimento Social (CONEVAL).

³⁸ CONEVAL “Metodologia para a medição multidimensional da pobreza no México”.

³⁹ CONEVAL “10 anos de medição de pobreza no México, avanços e desafios em política social”.

⁴⁰ CONEVAL “Metodologia para a medição multidimensional da pobreza no México”.

⁴¹ Ibid.

⁴² CONEVAL “Evolução das Linhas de Pobreza Monetária”.

⁴³ CONEVAL, “Metodologia para a medição multidimensional da pobreza no México”.

➔ **Atraso educacional**

Considerada a população que cumpre algum dos seguintes critérios: i) 3 a 21 anos de idade, não conta com a educação obrigatória e não frequenta um centro de educação formal; ii) 22 anos ou mais, nasceu a partir de 1998 e não concluiu a educação obrigatória (média superior); iii) 16 anos ou mais, nasceu antes de 1982 e não conta com o nível de educação obrigatório vigente no momento em que já devia ter cursado (primário completo); iv) 16 anos ou mais, nasceu a partir de 1982 e não conta com o nível de educação obrigatória vigente no momento em que já devia ter cursado (secundário completo).

➔ **Acesso a serviços de saúde**

Considera-se que uma pessoa se encontra em situação de carência por acesso aos serviços de saúde quando não conta com afiliação ou direito a receber serviços médicos de alguma instituição prestadora, inclusive o "Seguro Popular"⁴⁴, as instituições públicas de seguro social (Instituto Mexicano de Seguro Social-IMSS, Instituto de Seguro e Serviços Sociais dos Trabalhadores do Estado-ISSSTE federal ou estadual, Pemex, Exército ou Marinha) ou os serviços médicos privados.

➔ **Acesso ao seguro social.**

Considera-se que uma pessoa tem carência por acesso ao seguro social segundo os seguintes critérios:

- População economicamente ativa, assalariada: não apresenta carência nesta dimensão se, através de seu trabalho, tem acesso às prestações estabelecidas pela norma legal vigente;
- População trabalhadora não assalariada ou independente: tem acesso ao seguro social quando dispõe de serviços médicos como prestação de trabalho ou contratação voluntária do regime obrigatório do IMSS e, além disso, conta com um serviço de aposentadoria ou fundo de aposentadoria;
- Para a população em geral, considera-se que tem acesso ao seguro social quando goza de alguma aposentadoria ou pensão ou é familiar de uma pessoa com acesso ao seguro social;

- No caso da população em idade de aposentadoria (65 anos ou mais), considera-se que tem acesso ao seguro social se é beneficiário de algum programa social de pensões para idosos cujo montante mensal seja superior ou igual ao valor médio da cesta alimentar (calculado como a média simples das linhas de pobreza e pobreza extrema nas áreas rurais e urbanas, respectivamente).

A população que não cumpre nenhum desses critérios é considerada em situação de carência por acesso ao seguro social.

➔ **Qualidade e espaço da moradia**

Consideram-se como população em situação de carência pela qualidade e espaço da moradia as pessoas que residem em moradias que apresentam, ao menos, uma das seguintes características:

- O material dos pisos da moradia é de terra;
- O material do teto da moradia é de lâmina de papelão ou resíduos;
- O material das paredes da moradia é de barro, junco, bambu ou palma; papelão, metal ou asbesto; ou de material de resíduos.
- O número de pessoas por quarto (aglomeração) supera 2,5 pessoas.

➔ **Acesso a serviços básicos na moradia**

Consideram-se como população em situação de carência por serviços básicos na moradia as pessoas que residem em moradias que apresentam, ao menos, uma das seguintes características:

- A água é obtida de poço, rio, lago, arroio ou pipa; ou a água encanada vem de outra moradia, ou da chave pública ou hidrante;
- Não contam com serviço de drenagem ou o deságue tem conexão a uma tubulação que vai dar num rio, lago, mar, barranco ou fenda;
- Não dispõem de energia elétrica;
- O combustível que é usado para cozinhar ou aquecer os alimentos é lenha ou carvão sem chaminé.

⁴⁴ A partir de 2019, o "Seguro Popular" foi substituído primeiramente pelo "Instituto de Saúde para o Bem-Estar (INSABI)", que posteriormente foi substituído pelo programa "IMSS-Bem-Estar", a fim de proporcionar serviços de saúde e medicamentos para as pessoas que não contavam com seguro social.

➔ Acesso a alimentação nutritiva e de qualidade

Consideram-se em situação de carência por acesso a alimentação nutritiva e de qualidade os domicílios que apresentam um grau de insegurança alimentar moderado ou severo, ou apresentam limitação no consumo de alimentos. A insegurança alimentar é determinada a partir de uma distinção entre os domicílios com menores de 18 anos e os domicílios sem menores de 18 anos, especificamente:

- ▶ Para o total de domicílios onde não habitam menores de 18 anos de idade identificam-se aqueles onde algum adulto, por falta de dinheiro ou recursos:
 - não teve uma alimentação variada;
 - deixou de tomar café da manhã, almoçar ou jantar;
 - comeu menos do que deveria comer;
 - ficou sem comida;
 - sentiu fome, e não comeu;
 - fez só uma refeição;
 - deixou de comer durante todo o dia.
- ▶ No caso do total de domicílios onde habitam menores de 18 anos de idade identificam-se aqueles onde, por falta de dinheiro ou recursos, tanto as pessoas idosas como os menores de 18 anos:
 - não tiveram uma alimentação variada;
 - comeram menos do que o necessário;
 - diminuíram as quantidades servidas na comida;
 - sentiram fome, e não comeram;
 - fizeram uma refeição;
 - deixaram de comer durante todo o dia.

Evolução da medição de pobreza multidimensional no México

As diretrizes e critérios gerais para a definição, identificação e medição da pobreza de 2010 estabeleceram que, a fim de assegurar que as medições efetuadas mantenham certa continuidade, as modificações nos critérios metodológicos seriam realizadas em um intervalo não inferior a dez anos.⁴⁵ Por

tal motivo, em outubro de 2018 foram publicadas as modificações necessárias na metodologia para a medição multidimensional da pobreza, através de um acordo pelo qual se atualizaram essas diretrizes (Diretrizes 2018),⁴⁶ sendo implementadas a partir da medição de 2020. Estas modificações obedeceram principalmente a mudanças nas leis que garantem o acesso aos direitos sociais associados à pobreza, assim como a propostas surgidas de diferentes âmbitos que buscaram robustecer a medição da pobreza.

Adiante, destacam-se as atualizações incluídas na medição multidimensional da pobreza desde 2020. A partir da reforma no artigo terceiro da Constituição Política dos Estados Unidos Mexicanos (realizada em 2012), considera-se que a educação média superior é obrigatória, motivo pelo qual se incorpora este critério no indicador de atraso educacional. Além disso, em 2013 foram efetuadas reformas em alguns dos artigos da Lei Geral de Desenvolvimento Social (LGDS), que ampliaram os indicadores mínimos para a definição e medição da pobreza, considerando, por exemplo, a acessibilidade a estradas pavimentadas. Posteriormente, em 2016, atualizou-se novamente a LGDS, incorporando o conceito de alimentação nutritiva e de qualidade a partir de definições da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), o Programa Mundial de Alimentos (PMA) e o Instituto Nacional de Saúde Pública (INSP).



⁴⁵ Diário Oficial da Federação (DOF), "Diretrizes e critérios gerais para a definição, identificação e medição da pobreza". https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Diretrizes_DOF.aspx

⁴⁶ DOF (2018), "Acordo pelo qual se atualizam as Diretrizes e critérios gerais para a definição, identificação e medição de pobreza". https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5542421&fecha=30/10/2018#gsc.tab=0

Desta maneira, em agosto de 2021 o CONEVAL divulgou os resultados da medição multidimensional da pobreza no âmbito nacional e por entidade federativa no período 2018-2020 com base nas “Diretrizes e critérios gerais para a definição, identificação e medição da pobreza (Diretrizes 2018)” e na Pesquisa Nacional de Renda e Gastos dos Domicílios (ENIGH) 2018 e 2020 do Instituto Nacional de Estatística e Geografía (INEGI). Com a publicação desta informação, o CONEVAL começa uma nova série de medição de pobreza, cuja finalidade é proporcionar para a cidadania e os tomadores de decisões um panorama social atualizado em função das mudanças que definem os umbrais para as carências sociais. Nesta medição destaca-se que 13 de 32 entidades federativas reduziram a porcentagem da população em situação de pobreza. As entidades federativas que apresentaram uma maior redução na porcentagem de população em situação de pobreza mostraram uma queda entre 5 e 3 pontos percentuais.⁴⁷

Aplicabilidade das medições de pobreza multidimensional: políticas públicas e práticas promissoras para a promoção do bem-estar

A medição da pobreza de um ponto de vista multidimensional permite estabelecer as bases para o planejamento das políticas públicas, principalmente as de caráter econômico e social. Viabiliza a focalização dos esforços e recursos para reduzir e erradicar a pobreza, contribuindo para uma maior eficácia e eficiência dos programas sociais. Situa as pessoas no tempo e espaço, permitindo fazer políticas públicas ajustadas às características regionais (urbana e rural), sociais (carências sociais) e de renda. Além disso, ao incorporar diferentes dimensões permite vincular de maneira simples os programas sociais com as dimensões consideradas, permitindo orientar de maneira eficaz as decisões de política pública.

Assim, o impacto da medição de pobreza multidimensional afeta 49 milhões de pessoas potenciais beneficiárias dos programas sociais federais e ações do Fundo de Contribuições da Infraestrutura Social (FAIS)⁴⁸. Após uma década de medição

multidimensional da pobreza foi possível monitorar as ações em matéria de desenvolvimento social, assim como a evolução no acesso aos direitos sociais e os elementos que compõem esta dimensão.

Recentemente, diante do contexto de emergência sanitária da covid-19, os resultados da medição de pobreza multidimensional 2020 permitiram guiar e fortalecer a implementação de programas e ações de política de desenvolvimento social focadas em incentivar a recuperação da renda das pessoas e a atenção ao conjunto de carências sociais, através da coordenação interinstitucional dos três níveis de governo.⁴⁹

Quanto aos aspectos metodológicos, a medição realizada no México incorpora indicadores não contemplados em outras medições. Neste sentido, ao considerar o bem-estar de forma integral prioriza-se a dimensão de renda e acesso a direitos sociais.

Ao aplicar o enfoque de direitos sociais para medir a pobreza, não só se alinha a medição de pobreza com o mandato da Constituição Mexicana e da LGDS, mas também se contribui para solucionar algumas dificuldades metodológicas. Em particular, resolve-se o problema das ponderações e umbrais; ao atribuir uma mesma relevância a todos os direitos sociais, a ponderação é a mesma para todas as dimensões da área social.⁵⁰

A metodologia multidimensional da pobreza é uma contribuição inovadora do México que teve impacto em diversos países ao ser a primeira nação em contar oficialmente com uma medição multidimensional de pobreza. Desde 2008, o México compartilhou esta experiência com 41 países e 55 organismos internacionais.⁵¹

Adicionalmente, o enfoque multidimensional promovido pelo México foi utilizado no âmbito internacional para a construção e acompanhamento da Agenda 2030, particularmente com relação aos objetivos de redução da desigualdade e superação da pobreza⁵².

⁴⁷ CONEVAL, Nota de imprensa, 5 de agosto de 2021, “A CONEVAL apresenta as estimativas de pobreza multidimensional 2018 e 2020”.

https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/ComunicadosPrensa/Documents/2021/COMUNICADO_009_MEDICION_POBREZA_2020.pdf

⁴⁸ O FAIS é um dos oito fundos que formam o Ramo 33. Desde a sua criação em 1998, foi crucial para a construção do bem-estar e o acesso aos direitos sociais. Tem como objetivo o financiamento de projetos, ações sociais básicas e investimentos que beneficiem diretamente zonas de atenção prioritária (ZAP), localidades com alto e muito alto grau de atraso social e população em pobreza extrema. Governo do México. Nota de Imprensa, 11 de abril de 2022, “O Fundo de Contribuições para a Infraestrutura Social”. <https://www.gob.mx/bienestar/%7Cfais/acciones-y-programas/el-fondo-de-aportaciones-para-la-infraestructura-social>

⁴⁹ Ibid.

⁵⁰ CONEVAL, “Medir a pobreza com várias dimensões: a contribuição metodológica do México para o mundo”.

https://www.coneval.org.mx/Informes/home/Medir_la_pobreza_mediante_m%C3%BAltiples_dimensiones.pdf

⁵¹ CONEVAL, “10 anos de medição de pobreza no México, avanços e desafios em política social”.

https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Documents/Comunicados_Pobreza_2018/COMUNICADO_MEDICION_POBREZA_2018_CDMX.pdf

⁵² Ibid.

Concretamente, permite dimensionar os progressos em oito Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (erradicação da pobreza; fome zero; saúde e bem-estar; educação de qualidade; água potável e saneamento; energia acessível e não poluente; redução das desigualdades; cidades e comunidades sustentáveis). Neste sentido, a vasta experiência do México na medição da pobreza multidimensional impulsionou sua participação permanente e consolidada nos ODS.

Cabe destacar que em 2015 a Comissão de Estatística da ONU criou um grupo interinstitucional de especialistas para elaborar o quadro de indicadores dos ODS, integrando o México como um dos 28 países participantes. No mesmo ano, o México lançou a “Ferramenta de Dados para o Desenvolvimento Sustentável” como iniciativa do Governo da República, empregada para visualizar, explorar e comparar indicadores relacionados com os ODS e revisar as estratégias de redução da pobreza e da desigualdade.

Desafios para a medição da pobreza multidimensional e impacto da pandemia de COVID-19

No México, a informação gerada em matéria de pobreza e renda e os aprendizados acumulados em matéria de desenvolvimento social permitiram: i) dimensionar o problema que o país enfrenta; ii) identificar alternativas e instrumentos para priorizar a proteção social dos mais vulneráveis; iii) ponderar as implicações fiscais, normativas e operacionais dos cursos de ação desenvolvidos durante a contingência.⁵³ De maneira específica, os instrumentos empregados para a medição multidimensional da pobreza permitiram aproximar os efeitos da conjuntura em matéria de pobreza monetária e pobreza laboral e o risco de que, na ausência de políticas sociais, grupos de renda média enfrentem condições de pobreza.

Neste sentido, a CONEVAL estimou os efeitos potenciais da crise da COVID-19 sobre os níveis de pobreza monetária. Foram efetuadas estimativas a partir das fontes estatísticas utilizadas para medir a pobreza (Pesquisa Nacional de Renda e Gasto nos Domicílios - ENIGH) e pobreza laboral no curto prazo (Pesquisa Nacional de Ocupação e Emprego - ENOE). Para a

primeira, foram construídos dois cenários em função da distribuição do impacto entre diversos grupos de população. No primeiro cenário simula-se uma queda generalizada na renda equivalente a 5%; no segundo, uma redução na renda mais pronunciada para os domicílios em pobreza urbana. Em cada cenário recalculou-se a pobreza monetária de acordo com a metodologia do CONEVAL, ajustando as linhas de pobreza vigentes em março de 2020 e considerando as expectativas de inflação do Banco do México em agosto de 2020.⁵⁴ Os resultados permitiram identificar:

- Em ambos os cenários, o total de pessoas em situação de pobreza monetária aumenta entre 7,2 e 7,9 pontos percentuais (entre 8,9 e 9,8 milhões de pessoas);
- O número total de pessoas em situação de pobreza monetária extrema aumenta entre 4,9 e 8,5 pontos percentuais (6,1 e 10,7 milhões de pessoas);
- Sem políticas públicas que atendam à população com renda média, o número de pessoas em situação de pobreza por renda aumentaria;
- A crise pode mudar as condições de renda da população.

Diante do desafio gerado pela pandemia de COVID-19, esta análise permitiu reafirmar a necessidade de ampliar e fortalecer as medidas emergentes de resposta exibidas a partir de programas prioritários, que melhorem sua capacidade operacional, através da focalização adequada que permitiu a medição multidimensional da pobreza.

Cabe mencionar que o CONEVAL, em seu relatório de 2016-2020, declarou que a população com renda inferior à linha de pobreza passou de 49,8% em 2018 para 52,8% em 2020, indicando um aumento de 2,9 pontos percentuais, resultado muito inferior às projeções iniciais devido ao impacto dos novos programas sociais, assim como à ampliação da cobertura das prestações para atender às populações mais vulneráveis.

A produção e utilização da informação disponível, assim como os exercícios de focalização, monitoramento e avaliação periódica, permitiram fazer um acompanhamento permanente da população com

⁵³ CONEVAL, “A política social no contexto da pandemia pelo vírus SARS-CoV-2 (COVID-19) no México”. https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Politica_Social_COVID-19.pdf

⁵⁴ *Ibid.*

maiores necessidades durante a pandemia. Entre elas, destacam-se três atividades executadas neste período, tomando como base os instrumentos para a medição multidimensional da pobreza:

➔ Identificação de riscos e medidas de contenção da covid-19

Com base na estrutura de coleta de informações aplicada para a medição de pobreza multidimensional, construiu-se o “Mapa de lacunas de intervenções” (MLI) frente à COVID-19⁵⁵, que proporciona informação útil sobre 15 grupos de intervenções e quatro grupos de riscos associados à pandemia. Adicionalmente, a matriz agregada do “MLI COVID-19” inclui a classificação de 299 intervenções públicas.⁵⁶

➔ Coleta de informações para a tomada de decisões

Dadas as condições impostas pela pandemia, foi importante a coleta de informação social relevante, oferecida por parte da sociedade civil. Durante este período foram realizadas diversas pesquisas: i) a Pesquisa Telefônica sobre covid-19 e Mercado de Trabalho (ECOVID-ML) destinada a reunir informações sobre o efeito da contingência sanitária no mercado de trabalho e oferecer informação oportuna aos tomadores de decisões; ii) a Pesquisa para a Medição do Impacto da covid-19 na Educação (ECOVID-ED), realizada com o objetivo de conhecer as consequências do cancelamento provisório de aulas presenciais nas instituições educacionais do país para evitar os contágios de covid-19; iii) o Estudo sobre a Demografia dos Negócios (EDN) com



- o propósito de identificar as transformações ocorridas no conjunto de unidades econômicas do país (micro, pequenas e médias) que desenvolvem atividades econômicas nos setores manufatureiro, comercial e de serviços privados não financeiros; iv) a Pesquisa sobre o Impacto Econômico Gerado pela covid-19 nas Empresas (ECOVID-IE), cuja finalidade foi obter informações sobre os efeitos da contingência gerada pela pandemia de covid-19 nas empresas mexicanas.

Avaliação e monitoramento

Anualmente elabora-se um processo de avaliação dos programas sociais ativos; no ciclo 2020-2021 destaca-se a inclusão, nos instrumentos de monitoramento, de alguns capítulos destinados a informar sobre as ações públicas efetuadas ante a emergência sanitária, permitindo sua revisão e ajuste.

➔ Medidas para combater a pobreza durante a pandemia de covid-19

Ante das⁵⁸ perspectivas da crise sanitária, humana e econômica provocada pela covid-19, tornou-se necessário formular uma estratégia para enfrentar os efeitos que a emergência provocou, especialmente sobre os grupos mais vulneráveis, nas dimensões referentes ao bem-estar econômico e ao exercício de direitos sociais. Em 2020, mediante decreto presidencial, foram incluídos 19 programas e iniciativas de desenvolvimento social no conjunto de 38 programas focalizados para atender a crise, dando prioridade às pessoas residentes em áreas rurais afetadas por maiores níveis de marginalização.

O CONEVAL, em coordenação com as unidades avaliadoras da Administração Pública Federal, trabalhou para manter um monitoramento permanente das atividades do Governo Federal, assim como analisar o impacto de cada uma das mencionadas estratégias sobre os direitos sociais dos beneficiários dos programas federais. Por exemplo, o documento “A política social no contexto da pandemia pelo vírus SARS-CoV-2 (COVID-19) no México” detalha o impacto de cada uma das ações federais sobre o bem-estar, desagregando os resultados segundo as diferentes categorias populacionais mais afetadas pela pandemia: população em condição de pobreza (distinguindo populações urbanas e rurais), trabalhadores formais,

⁵⁵ CONEVAL, “Da Emergência à Recuperação da Pandemia de covid-19: A Política Social Frente a Desastres”. https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Paginas/Politica_social_frente_desastres.aspx

⁵⁶ CONEVAL, “A política social no contexto da pandemia pelo vírus SARS-CoV-2 (COVID-19) no México”. https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Politica_Social_COVID-19.pdf

⁵⁷ INEGI, “Perspectiva em cifras covid-19”, <https://www.inegi.org.mx/investigacion/covid/>

⁵⁸ Por mais informações, consulte as “Fichas iniciais de monitoramento e avaliação 2019-2020” e as “Fichas de Monitoramento e Avaliação 2020-2021” dos programas administrados pela Secretaria de Bem-Estar. <https://www.gob.mx>

⁵⁹ CONEVAL, “A política social no contexto da pandemia pelo vírus SARS-CoV-2 (COVID-19) no México”. https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Politica_Social_COVID-19.pdf

desagregando os resultados segundo as diferentes categorias populacionais mais afetadas pela pandemia: população em condição de pobreza (distinguindo populações urbanas e rurais), trabalhadores formais, trabalhadores informais, população desempregada e MPME).

De maneira específica, a Secretaria de Bem-Estar do México impulsionou as seguintes medidas, adaptando sua implementação às condições impostas pela pandemia de covid-19:

- ▶ Através do programa “Pensão para o Bem-Estar das Pessoas com Deficiência Permanente” e a “Pensão para o Bem-Estar das Pessoas Idosas”, adiantaram-se dois bimestres de apoios econômicos, beneficiando diretamente 8 milhões de adultos idosos e 801.000 pessoas com deficiência permanente.
- ▶ Como parte do programa “Apoio para o Bem-Estar das Meninas e Meninos, Filhos de Mães Trabalhadoras”, foram concedidos apoios monetários para que as famílias monoparentais pudessem oferecer atenção e cuidados adequados a seus filhos e filhas, concedendo um apoio adicional aos domicílios no cuidado de crianças com deficiência.
- ▶ Com o programa “Semeando Vida”, impulsionou-se a produção e comercialização agrícola através de apoios econômicos mensais destinados à população rural com renda inferior à linha de bem-estar rural e que contava com 2,5 hectares disponíveis para trabalhar em projetos agroflorestais localizados em zonas com alto potencial ambiental, florestal e de produção de alimentos. Foram apoiados 430 mil semeadores, 200 mil apoios adicionais aos programados antes da pandemia.
- ▶ No âmbito do Programa “Microcréditos para o Bem-estar”, foram concedidos 292 mil financiamentos para fortalecer ou iniciar um empreendimento, dos quais 70% foram entregues a mulheres empreendedoras; durante 2021 ampliou-se a cobertura do programa para todos os municípios do país.

Medição da pobreza multidimensional: lições aprendidas

Durante os últimos 12 anos, a implementação das medições de pobreza multidimensional no México

demonstrou os benefícios de identificar as áreas prioritárias de ação e promover a formulação e fortalecimento de políticas públicas cada vez mais oportunas, eficazes e eficientes. De maneira adicional, permitiu iniciar os trabalhos para a inclusão da medição do bem-estar subjetivo, que permitirá fortalecer a medição atual de pobreza multidimensional, dotando as políticas de bem-estar de uma nova visão.

As atuais medições econômicas do bem-estar devem estar acompanhadas da percepção da cidadania, o que configuraria um avanço substantivo neste âmbito. É imprescindível considerar o bem-estar subjetivo para a avaliação dos programas sociais vigentes, cuja finalidade é melhorar a qualidade de vida das pessoas. A medição do bem-estar subjetivo evidencia os custos e benefícios de adotar diferentes decisões em áreas geográficas diversas. Para isso, é necessário que os instrumentos que medem o bem-estar subjetivo permitam desagregar a informação, ao menos no nível de localidade.⁶⁰

Neste sentido, a presente administração está trabalhando numa nova proposta para transitar da medição da pobreza multidimensional para um enfoque que permita medir o bem-estar integral e a redução efetiva das desigualdades. Isso implica não só medir os índices de pobreza, mas ir mais além e adotar uma medição do bem-estar que considere tanto a satisfação, como a existência das condições necessárias para o desenvolvimento das capacidades e do bem-estar do indivíduo na sociedade, considerando o plano de vida que cada pessoa considerar conveniente para si. Em consequência, é necessário considerar a percepção dos cidadãos, o contexto territorial, a dimensão comunitária, o ambiente, as vias de comunicação e os serviços disponíveis.

Com a nova medição pretende-se contar com ferramentas que permitam avaliar a progressão do bem-estar na população mexicana e apoiem a tomada de decisões de política pública para garantir o exercício efetivo dos direitos humanos, não se concentrando unicamente numa política social focalizada na pobreza e pobreza extrema, mas na progressividade da política social para alcançar o bem-estar na sua mais ampla concepção.

PANAMÁ⁶¹



Medição da pobreza multidimensional

Atualmente, o Panamá mede a pobreza multidimensional através do IPM nacional, baseado na metodologia Alkire-Foster. Esta medida inclui um método de identificação (pk), que permite conhecer quem se encontra em situação de pobreza multidimensional considerando o tipo de privações que sofre, e um método de agregação de medidas de pobreza (Ma).

O enfoque de pobreza multidimensional faz parte da agenda global plasmada através dos ODS propostos pelos países que compõem as Nações Unidas e adotados pelo Panamá como pauta para o desenvolvimento. Os ODS estabelecem como seu primeiro objetivo “erradicar a pobreza em todas as suas formas em todos os lugares”, tendo como meta específica “até 2030, reduzir pelo menos à metade a proporção de homens, mulheres e crianças de todas as idades que vivem na pobreza em todas as suas dimensões de acordo com as definições nacionais”. O Panamá soma-se a este esforço para compreender a pobreza em todas as suas dimensões, adotando desde 2017 três medidas de pobreza multidimensional:

→ 2017

O IPM nacional, medido a partir de cinco dimensões e 17 indicadores; foi elaborado com o propósito de identificar e medir a incidência e intensidade das principais carências ou privações não monetárias que afetam as condições de vida dos panamenhos, e empregá-las como critério complementar à medição de pobreza monetária na reorientação da política social, para obter uma efetiva redução da pobreza de modo integral; utilizando como fonte de dados a pesquisa de domicílios, que permite uma desagregação por províncias, comarcas, área urbana e rural, com um cálculo anual.

→ 2018

O IPM de Crianças e Adolescentes (IPM-NNA). Medido a partir de cinco dimensões e dez indicadores, que foram identificados de maneira participativa através de atores relevantes, especialistas da sociedade civil e especialmente crianças e adolescentes do Panamá. O propósito do IPM-NNA é identificar a incidência e intensidade das principais carências da população de 0 a 17 anos de idade no Panamá, reconhecendo que as crianças e adolescentes têm necessidades distintas e sofrem a pobreza de maneira diferente; portanto, requerem uma análise específica que permita uma melhor formulação e implementação de políticas dirigidas a garantir seu bem-estar e desenvolvimento adequado; seu cálculo é bianual utilizando como fonte de dados a pesquisa domiciliar.

→ 2021

O IPM por distritos e “corregimientos” (IPM-C), medido a partir de cinco dimensões e dez indicadores, utilizando como principal fonte de informação o censo de população e habitação. Seu propósito é identificar, a partir das evidências disponíveis, as principais privações não monetárias que ocorrem de maneira simultânea e afetam diretamente as condições de vida da população panamenha, distribuídas nos “corregimientos” do país, assim como para uma melhor focalização geográfica da estratégia para reduzir a pobreza em todas as suas dimensões, apoiar o desenvolvimento de intervenções efetivas e sustentadas que sirvam de guia na formulação e implementação de políticas públicas e utilizá-la como complemento para as atuais medições nacionais de pobreza multidimensional e monetária.

61 Seção elaborada com insumos fornecidos pelo Gabinete Social do Ministério do Desenvolvimento Social do Panamá.



Aplicabilidade das medições de pobreza multidimensional: políticas públicas e práticas promissoras para a promoção do bem-estar

O IPM-C foi a base para a seleção dos 300 “corregimientos” com maiores níveis de carências e vulnerabilidades do país que participam da estratégia de redução da pobreza denominada “COLMENA”, atualmente a principal ferramenta de redução da pobreza no Panamá.

As intervenções para reduzir a pobreza requerem uma crescente disponibilidade de dados focalizados em medir diferentes aspectos deste fenômeno. O governo nacional implementou uma estratégia para fortalecer a capacidade dos governos locais para liderar as intervenções sociais que suas comunidades requerem, atendendo ao desafio enfrentado pelo Panamá para erradicar a desigualdade e a pobreza. A Secretaria Técnica do Gabinete Social do Ministério do Desenvolvimento Social de Panamá iniciou um processo de categorização geográfica sem precedentes, aplicando critérios de divisão político-administrativa do território para identificar “corregimientos” com necessidades mais urgentes de serviços públicos que permitisse construir estratégias geograficamente diferenciadas. Neste sentido, o IPM por “corregimiento” permitiu distinguir a população em situação de pobreza e identificar a quantidade de carências acumuladas que sofrem e quais dimensões afetam em maior medida a qualidade de vida dos habitantes de cada “corregimiento”.

Adicionalmente, os resultados obtidos das medições de pobreza multidimensional no Panamá foram indispensáveis para fazer o acompanhamento e avançar

no cumprimento do ODS 1, que busca erradicar a pobreza em todas as suas formas e dimensões, e poder realizar os ajustes de política pública necessários para cumprir esta meta.

Desafios para a medição da pobreza multidimensional e impacto da pandemia de covid-19

Há mais de uma década o Panamá implementa diversos métodos para a medição da pobreza, principalmente a partir de um enfoque monetário. Mais recentemente, a propósito do ODS 1, adotou-se o método de medição da pobreza com um enfoque multidimensional. Os resultados destas medições foram publicados numa série de relatórios dos Ministérios da Economia e Finanças e Desenvolvimento Social. A disponibilidade destes dados serviu de referência técnica ao Governo Nacional para a atenção direta à população em meio à crise e às condições impostas pela pandemia.

O contexto de pandemia impulsionou a consideração e análise das situações de vulnerabilidade, como conceito-chave na implementação do “Plano Panamá Solidário”, por exemplo, desenvolvido principalmente para considerar os cidadãos que, apesar de não se encontrarem em condição de pobreza, sofreram reduções no nível socioeconômico, enfrentaram certas fragilidades ou encontraram-se em condição de pobreza transitória.

Esta análise implicou considerar que toda situação de vulnerabilidade compreende fatores “externos” de risco, que afetam as pessoas ou grupos populacionais, e fatores “internos” que se referem à indefensibilidade, à ausência de meios para enfrentar tais riscos. Então, é

necessário reconhecer três coordenadas que se articulam na vulnerabilidade: a “exposição”, ou risco de ser exposto a situações de crise; a “capacidade”, ou risco de não contar com os recursos necessários para enfrentar essas situações; e a “potencialidade”, ou risco de sofrer sérias consequências como resultado das crises.⁶²

Na atualidade o “Plano Panamá Solidário” consiste na entrega de um apoio solidário (transferência monetária) aos cidadãos afetados pela pandemia para cobrir parte de suas necessidades básicas de alimentos, produtos de higiene e medicamentos, durante o estado de emergência nacional decretado ante a crise sanitária da covid-19. As medidas implementadas pelo governo nacional, como o “Plano Panamá Solidário” e o “Plano Protégete Panamá”, resultaram estratégicas ao considerar os dados populacionais disponíveis através das medições de pobreza multidimensional, constituindo práticas promissoras, úteis para o desenho do que será o “Sistema de Gestão Social da Estratégia Colmeia”, atualmente em construção.

Os resultados das diferentes medições de pobreza empregadas para elaborar um mecanismo de identificação e seleção nominal de pessoas evidenciou certas limitações. Em primeiro lugar, ante a implementação de medidas de apoio social é necessário considerar o contexto; os efeitos da pandemia de covid-19 e as medidas adotadas para sua contenção, não se limitaram unicamente à população em pobreza, mas certos setores urbanos de renda média, usuários do sistema financeiro, perderam renda devido à suspensão de contratos, demissões e fechamento temporário de operações de diversas empresas, especialmente MPME, exigindo um maior apoio estatal.

Em segundo lugar, outra das limitações foi que estes mecanismos nominais de identificação e seleção de cidadãos dependem para seu funcionamento mais das bases de dados e registros administrativos informáticos à disposição do Estado que dos resultados de estudos baseados em amostras representativas da população, que poderiam otimizar a identificação e seleção de beneficiários; no entanto, a identidade dos informantes neste tipo de estudos está protegida pelo princípio de “segredo de estado” que rege as estatísticas nacionais no

Panamá, limitando seu uso para este propósito.

⁶² Chambers, R. (1983) “Rural Development – Putting the Last First”. Longmans Scientific and Technical Publishers, Essex, UK, 246 pp.

PARAGUAI ⁶³



Medição da pobreza multidimensional

O IPM é ainda incipiente na sua aplicação no Paraguai, sendo o primeiro boletim de Pobreza Multidimensional publicado em 2021. O processo de construção da metodologia de cálculo foi realizado de 2018 a 2021, através de múltiplas reuniões gerais e bilaterais (com técnicos das instituições públicas vinculadas às dimensões do IPM) para analisar e estabelecer aspectos fundamentais, tais como o propósito do IPM Nacional, unidade de análise, dimensões, indicadores, pesos das dimensões e dos indicadores, ponto de corte ou linha de pobreza multidimensional e um plano de comunicação dos resultados.

O IPM, como complemento à medição de pobreza monetária, foi construído a partir dos dados da Pesquisa Permanente de Domicílios (EPH), principal pesquisa de domicílios do Instituto Nacional de Estatística (INE) e do país, com representatividade nacional e departamental; trata-se de uma pesquisa multitemática aplicada desde 1997. Essa pesquisa investiga características da moradia, acesso a serviços básicos, saúde, educação, trabalho e renda e também é utilizada para a medição da pobreza monetária.

A EPH se transformou de uma pesquisa pontual (4º trimestre de cada ano) numa pesquisa contínua a partir de 2017, o que implica a coleta de dados durante todo o ano e os resultados referentes ao mercado de trabalho são publicados trimestralmente. No entanto, por razões de temáticas e de comparabilidade com o passar do tempo, para o cálculo do IPM utilizam-se os resultados que correspondem ao 4º trimestre de cada ano. A medição da pobreza multidimensional no Paraguai compreende quatro dimensões de análise: trabalho e seguro social, moradia e serviços, saúde e ambiente e educação.

Desafios para a medição da pobreza multidimensional e impacto da pandemia de covid-19

Os efeitos da pandemia por covid-19 não afetaram diretamente a coleta de dados no Paraguai. Neste sentido, embora a metodologia de cálculo do IPM não tenha passado por ajustes para reunir informação pontual vinculada à crise sanitária e conhecer os impactos desta sobre a pobreza multidimensional, ao considerar variáveis do âmbito da saúde, por exemplo, poderia ser útil realizar estudos pontuais para aproximar inferências que permitam analisar as repercussões da pandemia.

Durante a pandemia de covid-19 foi crucial a atenção estatal a múltiplas necessidades da população, pretendendo incidir positivamente sobre os níveis de pobreza. Para isso, foi implementado um pacote de incentivos tanto para o setor privado como para apoiar a população em situação de vulnerabilidade econômica e sanitária; entre eles, destacam-se:

- Programa "Pytyvo", transferências monetárias para trabalhadores informais;
- Programa "Ñangareko", transferências monetárias para população em situação de pobreza;



Foto fornecida pelo Paraguai

- Transferências extraordinárias a participantes do programa “Tekoporã” (orientado à proteção e promoção de famílias em situação de pobreza e vulnerabilidade);
- “Ollas populares” e transferências de insumos de alimentos;
- Entrega de comida em bairros marginais pelo gabinete da primeira-dama;
- Linhas de crédito para profissionais independentes; para micro, pequenas e médias empresas “FOGAPY”; para comércios de cidades fronteiriças; para empresas vinculadas a negócios gastronômicos, turismo e serviços de eventos;
- Entrega de subsídios por demissão de trabalhadores do setor privado;
- Exoneração do pagamento de energia elétrica;
- Reembolso de custos de medicamentos vinculados à covid-19.

Lições aprendidas

O processo de elaboração do IPM do Paraguai foi uma tarefa que demandou múltiplos esforços para obter acordos interinstitucionais necessários, tais como a definição dos umbrais estabelecidos. O comitê que liderou o processo foi amplo e cada instituição participante assumiu a responsabilidade de inserir-se naqueles indicadores para os quais incidia a gestão de seus serviços, o que implicou considerar também a

divergência de paradigmas existente.

Durante o processo de elaboração identificou-se a falta de alguns dados necessários, dado que vários dos indicadores utilizados para a medição de pobreza estrutural não puderam ser reunidos em medições prévias, como, por exemplo os dados sobre desnutrição. Por este motivo, foi de grande importância o assessoramento de especialistas da área social, que contribuíram para a mudança de paradigma necessária para a construção do indicador, permitindo assim o consenso entre matemáticos e técnicos sociais, estabelecendo os pesos e umbrais adequados.

O IPM, como complemento à medição de pobreza monetária, pode ser utilizado pelas instituições do Estado para identificar as privações que devem ser atendidas para a redução da pobreza, assim como para formular e monitorar políticas públicas, com um enfoque de direitos. No entanto, por seu caráter incipiente no Paraguai, ainda não se articulou na prática a formulação, avaliação e ajuste das políticas públicas vigentes, sendo este um próximo passo no processo de implementação do IPM no Paraguai.



Foto fornecida pelo Paraguai

IV.

**Capítulos elaborados
por Estados membros
da OEA**

COLÔMBIA⁶⁴



Metodologia de medição da pobreza nacional

A pobreza multidimensional é definida como um fenômeno de múltiplas dimensões, isto é, integra fatores adicionais ao monetário. As pessoas que se encontram em situação de pobreza enfrentam restrições no acesso à saúde, educação, trabalho, serviços para crianças e jovens que compõem seus domicílios e inclusive nas condições das moradias que habitam; portanto, este indicador busca incorporar estas restrições fazendo acompanhamento das carências dos mais vulneráveis.

O índice inclui cinco dimensões que agrupam 15 indicadores; cada indicador tem um umbral definido, assim, quando um domicílio (unidade de análise para este fim) não alcança o umbral estabelecido, é considerado em privação dessa condição. Um domicílio, e todas as pessoas que o compõem, é considerado em situação de pobreza multidimensional se tem privações em ao menos 33,3% dos 15 indicadores.⁶⁵

Para o cálculo da pobreza multidimensional utiliza-se a Pesquisa Nacional de Qualidade de Vida (ECV), que é representativa para os domínios: total nacional, municípios, centros povoados e rural disperso, e sete regiões para a série 2010-2016. Em 2017, a ECV teve representatividade unicamente para o domínio municípios, e a partir de 2018 teve representatividade para o total nacional, municípios, centros povoados e rural disperso, nove regiões e 32 departamentos do país. Os resultados oficiais foram publicados no site do Departamento Administrativo Nacional de Estatística (DANE).⁶⁶

Adicionalmente, com a informação do Censo Nacional de População e Habitação 2018, construiu-se a Medida de Pobreza Multidimensional Municipal de Fonte Censitária formada por cinco dimensões: condições educacionais do domicílio, condições da infância e da juventude,

saúde, trabalho e condições da moradia e acesso a serviços públicos domiciliares; considerando-se em situação de pobreza os domicílios que tenham privação em pelo menos 33,3% da soma ponderada dos indicadores.

Embora a medida seja composta por 15 variáveis e cinco dimensões, da mesma forma que o desenho original do IPM que se constrói com a Pesquisa Nacional de Qualidade de Vida (ECV), a estimativa realizada a partir da informação censitária utiliza aproximações para duas das 15 variáveis por disponibilidade da informação. De maneira adicional, o DANE implementou pela primeira vez o uso de registros administrativos para gerar um indicador com informação não incluída no questionário do censo.⁶⁷

Instituição encarregada e período de aplicação da metodologia

A instituição encarregada do cálculo do IPM na Colômbia é o Departamento Administrativo Nacional de Estatística (DANE), com base no Censo Nacional de População e Habitação (CNPV),⁶⁸ sendo o período de aplicação da metodologia 2010-2019.

Práticas promissoras

A Colômbia anunciou o lançamento de seu IPM em 2011. Este lançamento veio acompanhado de importantes inovações institucionais e de geração de políticas públicas informadas por este índice. Uma inovação crucial foi a criação de uma Painel de Controle para apoiar o trabalho de uma “Mesa de Pobreza”, dirigida pelo Presidente da República.

Este painel de controle contém as metas de redução da pobreza multidimensional, assim como as metas para cada um dos componentes do IPM para quatro anos (correspondente ao período presidencial na Colômbia),

⁶⁴ Seção elaborada pelo Departamento Administrativo para a Prosperidade Social da Colômbia.

⁶⁵ Para calcular esta porcentagem leva-se em conta a ponderação de cada indicador. No caso da Colômbia o indicador atribui a mesma ponderação a todas as dimensões, motivo pelo qual cada uma tem ponderação de 20% e dentro de cada dimensão cada indicador tem o mesmo peso.

⁶⁶ Consulte as estatísticas no site oficial do DANE, “Anexos”, <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-y-desigualdad>

⁶⁷ Angulo, Díaz e Pardo (2011), “Índice de Pobreza Multidimensional para a Colômbia (IPM-Colômbia) 1997 - 2010”. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Estudios%20Economicos/382.pdf>

⁶⁸ Site do DANE: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-multidimensional>

todas elas enquadradas no Plano Nacional de Desenvolvimento (PND). Para definir estas metas, o Departamento Nacional de Planejamento (DNP) realizou um inovador exercício de simulação de cenários de política para estimar uma meta dos avanços em cada indicador do IPM, assim como a meta global de pobreza multidimensional.

A preparação do IPM coincidiu com o período de eleições e mudança de governo na Colômbia em 2010. O presidente entrante, Juan Manuel Santos, atribuiu duas tarefas a seus colaboradores: i) o PND de seu governo devia ter uma ênfase importante e explícita na redução da pobreza e desigualdade; ii) elaboração de ferramentas de gestão de bom governo que ajudassem a fazer acompanhamento para obter resultados concretos. Para estes fins, em primeiro lugar, pediu-se ao DNP (encarregado na Colômbia das estimativas de pobreza e do IPM nacional) que propusesse os indicadores que serviriam como metas da estratégia de redução da pobreza.

Em segundo lugar, pediu-se à equipe de assessores da presidência que elaborasse uma “Mesa de Pobreza” para o acompanhamento da estratégia de redução da pobreza, que seria dirigida pelo presidente e na qual participariam todos os ministros e diretores de departamentos administrativos relacionados com as tarefas de redução da pobreza (outras duas mesas da mesma natureza foram a “mesa de emprego” e a “mesa de defesa e segurança”).

A equipe do DNP decidiu realizar simulações e construção de cenários de política pública para o IPM-CO. Concretamente, o que se realizou foi um exercício de construção de cenários contrafactuais a partir dos microdados da Pesquisa de Qualidade de Vida (ECV) com base na simulação de diferentes cargas de investimento em setores sociais, regras de focalização e acesso a bens e serviços sociais conforme a oferta de políticas públicas. Em outras palavras, estimaram-se cenários contrafactuais de pobreza multidimensional com os microdados transformados para os quatro anos do governo. Ao trabalhar sobre os microdados da pesquisa, o exercício permitiu obter cenários por dimensão, indicador e meta global do IPM.

Para isto, foram executados vários passos. O primeiro foi revisar as prioridades de gasto público (funcionamento e investimento) do PND. Este quadro fiscal permitiu fixar um montante aproximado de gasto no investimento social para o governo entrante. Uma vez definidos os montantes de gasto e investimento anual, o DNP se reuniu com cada ministério e instituição estatal do setor social para realizar um plano de investimentos para o quadriênio e estabelecer metas específicas. Estas metas foram depois plasmadas no PND como metas setoriais. É importante esclarecer que todas estas metas contavam com dotação orçamentária anualizada e eram territorializáveis, dado que várias delas respondiam às definições da distribuição regional do gasto estabelecidas pela lei. Este passo, que é um processo de rotina do governo nacional para a elaboração do PND a cada quatro anos, serviu como marco para o exercício de construção de cenários baseados no IPM.

A equipe encarregada do IPM-CO aproveitou estas discussões para identificar todos os compromissos específicos de investimento ou gasto dentro de cada ministério ou instituição que impactariam diretamente os indicadores do IPM-CO (por exemplo, a construção de moradias de interesse social para a população em condição de pobreza extrema).

Objetivos e resultados alcançados

A possibilidade de analisar múltiplas dimensões da pobreza foi uma das razões para adotar um IPM na Colômbia. A metodologia cumpre uma série de propriedades úteis para a análise da pobreza multidimensional e, ao estar construída com variáveis suscetíveis de modificação por meio de políticas públicas, tornou-se um instrumento útil para a formulação e acompanhamento da política pública de redução da pobreza na Colômbia.



O principal resultado alcançado foi a criação de uma ferramenta que permitiu por cerca de 10 anos fazer o acompanhamento do efeito das decisões de política pública sobre as condições de pobreza multidimensional da população colombiana.

Principais desafios da implementação

➔ Acompanhamento das políticas públicas

Na Colômbia o DNP elabora a medição de pobreza multidimensional considerando a metodologia de Alkire e Foster cujas principais vantagens são: i) é um indicador de incidência, lacuna e severidade; ii) cumpre as propriedades axiomáticas desejáveis numa medida de pobreza; iii) permite fazer um acompanhamento das políticas públicas já que a definição das variáveis determina o responsável por seu cumprimento; iv) constitui um instrumento que permite a focalização da política em grupos populacionais com múltiplas carências, exaltando sua utilidade na medida em que permite suprir as carências dos mais necessitados.

➔ Arranjos institucionais

Em 2012 o documento “CONPES 150” regulamentou a medição da pobreza na Colômbia e seus arranjos institucionais. A Colômbia adota como medições oficiais a pobreza monetária (e pobreza monetária extrema) e a pobreza multidimensional elaborada pelo DNP. A partir de 2018 o Comitê de Especialistas em Medição da Pobreza (criado pelo CONPES 150) trabalhou interinstitucionalmente na revisão e reformulação do IPM com o propósito de incluir privações relevantes para o novo contexto social da Colômbia e excluir privações superadas e cuja incidência é bastante marginal.⁶⁹

Em 2020, no âmbito do Decreto 1111⁷⁰ o Governo Nacional criou a “Mesa de Equidade”, instância presidida pelo Presidente da República, com o objetivo de estabelecer diretrizes para a redução da pobreza e obter a equidade social. No âmbito da “Mesa de Equidade”, o DNP e Prosperidade Social elaboram um painel de controle, que é o instrumento principal de acompanhamento e monitoração dos

indicadores de pobreza e desigualdade.

➔ Ajustes e atualizações metodológicas

O DANE em 2020 iniciou um esforço para a integração de registros administrativos (RRAA) nas pesquisas domiciliares com o objetivo de obter medições mais precisas de fenômenos como a pobreza. Este foi o caso da pobreza monetária, com a integração de RRAA de pensões, saúde e ajudas institucionais, e da pobreza multidimensional com a triangulação de três fontes de dados diferentes para estimar o indicador de absentismo escolar. Os resultados da medição de pobreza monetária indicam que as pesquisas podem ser fortalecidas através destes registros.⁷¹

Além das medições de pobreza oficiais, o DANE trabalhou na geração de informação estatística que permita contar com informação complementar sobre a pobreza e a qualidade de vida da população. Este é o caso da pesquisa “Pulso Social”, com o apoio técnico do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), que surge frente à necessidade de contar com informação sobre o impacto da covid-19 na sociedade e permite produzir informação sobre: confiança do consumidor; bem-estar subjetivo; redes de apoio dos domicílios; bem-estar dos domicílios que contam com crianças e adolescentes; conhecimento e acesso às políticas nacionais e locais de apoio aos domicílios. Sua cobertura geográfica é de 23 cidades principais da Colômbia.

Lições aprendidas na formulação e implementação destas medições

As principais lições aprendidas na formulação e implementação do IPM na Colômbia se referem à relação entre a medição da pobreza e as políticas públicas.

Neste sentido, a definição das dimensões, dos indicadores e dos pontos de corte do IPM na Colômbia foi realizada com base nos seguintes elementos:

- Revisão das variáveis de uso frequente em outros indicadores aplicados na América Latina;
- Constituição Política da Colômbia;

⁶⁹ DNP (2012), “CONPES 150 de 2012. Metodologias oficiais e arranjos institucionais para a medição da pobreza na Colômbia”.

⁷⁰ 2020. Decreto 1111 de 2020. Por meio do qual se adiciona o item 5 do artigo 1.1.3.1 e a Parte 5 do Livro 2 do Decreto 1084 de 2015, Único Regulamentar do Setor de Inclusão Social e Reconciliação, se regulamenta o artigo 211 da Lei 1955 de 2019 e se definem as regras de organização e funcionamento da Mesa de Equidade.

⁷¹ DANE (2021) “Comitê de Especialistas em medição de pobreza”.

https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2020/comunicado_expertos_pobreza_multidimensional_20.pdf



- revisão da literatura sobre dimensões e variáveis prioritárias de uso frequente nos índices multidimensionais aplicados à Colômbia;
- relação direta com a política social do Governo Nacional;
- estudos de “Vozes dos pobres” para a Colômbia;
- umbrais definidos pelos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODS Colômbia) e pelas respectivas políticas setoriais;
- disponibilidade de informação em uma só fonte estatística (Pesquisas de Qualidade de Vida do DANE);
- discussão com especialistas e responsáveis setoriais.

Desta forma, o índice por se constitui uma ferramenta de acompanhamento da política econômica e setorial, mediante a qual também se informam anualmente os resultados dos avanços agregados. Adicionalmente, o IPM-CO permitiu fazer o acompanhamento dos impactos da pandemia. Isto se evidencia nas mudanças registradas nas privações da dimensão de infância e adolescência, mercado de trabalho e saúde, altamente afetadas na pandemia.

GRANADA⁷²



O Escritório Central de Estatística (OCE) de Granada do Ministério das Finanças, Desenvolvimento Econômico, Desenvolvimento Físico, Serviços Públicos e Energia, é o departamento encarregado de: a) realizar os censos; b) coletar, compilar, analisar, resumir e publicar informação estatística relativa às atividades e condições sociais, agrícolas, econômicas, comerciais e industriais dos habitantes de Granada.

Em 2018-2019, o Escritório Central de Estatística (OCE) realizou a Pesquisa de Condições de Vida e Orçamento dos Domicílios de Granada (ECVPHG). A ECVPHG 2018-2019 é a terceira de uma série de pesquisas domiciliares. A ECVPHG anterior, realizada em 2008-2009, é utilizada neste relatório como um ponto de referência para a comparação de tendências. O objetivo destas pesquisas é avaliar o estado das condições de vida em Granada, examinar as tendências de pobreza e desigualdade e desenvolver uma cesta de bens e serviços que possa ser utilizada para estimar o Índice de Preços ao Consumidor (IPC) do país. A pesquisa contém informação sobre gasto/consumo dos domicílios, condições da moradia, demografia, educação, saúde, segurança alimentar, segurança e criminalidade, pessoas com deficiência e indicadores do mercado de trabalho. Este documento narrativo reúne insumos do relatório de pobreza e equidade como parte da Pesquisa de Condições de Vida e Orçamento dos Domicílios de Granada (ECVPHG), realizada em 2018-2019 pelo Escritório Central de Estatística.

O relatório de pobreza e equidade proporciona uma compreensão básica da situação da pobreza em Granada. O país só reúne dados de pobreza a cada 10 anos; portanto, o relatório se baseia na última Pesquisa de Condições de Vida e Orçamento dos Domicílios de Granada (ECVPHG) disponível, realizada pelo Escritório Central de Estatística (OCE) entre abril e maio de 2018-2019. O relatório é uma colaboração entre a iniciativa “Prática Global de Pobreza e Equidade do Banco Mundial”, motivada pela necessidade de fortalecer o

monitoramento da pobreza e, ao mesmo tempo, contribuir para a política baseada em evidências em Granada. O relatório proporciona estatísticas de pobreza atualizadas utilizando a pesquisa mencionada anteriormente. Da mesma forma que em outros países do Caribe, a pobreza em Granada é medida através de um agregado de consumo construído pela OCE e as linhas de pobreza estimadas utilizando a metodologia do consumo mínimo de alimentos de 2008. Para comparar os resultados de anos anteriores, a linha de pobreza para 2018 foi determinada atualizando a linha de pobreza calculada em 2008, considerando a inflação. Além disso, inclui outras medidas não monetárias da pobreza, como o Índice de Pobreza Multidimensional e o Índice de Oportunidade Humana, para obter um panorama integral das pessoas que vivem na pobreza ao considerar outros indicadores de bem-estar.

Medição da pobreza e da desigualdade

Na sua forma mais básica, a medição da pobreza se refere à identificação dos indivíduos ou domicílios que vivem abaixo de um limite predefinido de bem-estar. Esse limite é conhecido geralmente como a “linha de pobreza” e o agregado de bem-estar que classifica a população da mais pobre à mais rica geralmente em termos monetários através da renda ou gastos de consumo. Dado que as pesquisas domiciliares de Granada se baseiam no consumo, a medida oficial de pobreza do país considera este indicador agregado de bem-estar.

O perfil de pobreza de Granada para 2018 apresentado neste relatório baseia-se numa linha de pobreza atualizada de 2008 para refletir melhor as mudanças nos níveis de vida e padrões de gasto da população. O Escritório Central de Estatística de Granada (OCE) realiza a Pesquisa de Condições de Vida e Orçamento dos Domicílios (ECVPHG) a cada 10 anos desde 1998. O objetivo destas pesquisas é avaliar o nível de vida da população e gerar os dados necessários para o planejamento socioeconômico no âmbito nacional e

72 Seção elaborada pelo Ministério do Desenvolvimento Social, Habitação e Empoderamento Comunitário de Granada.

municipal. Por exemplo, a ECVPHG é a fonte principal de cifras oficiais de pobreza e desigualdade em Granada e proporciona informação crítica para monitorar o progresso nas condições de vida e na redução da pobreza e identificar populações em situação de pobreza e vulnerabilidade. Portanto, proporciona insumos para informar o governo sobre os efeitos das políticas sociais implementadas para a erradicação da pobreza.

As estimativas de pobreza para os anos anteriores a 2018 baseiam-se na metodologia de pobreza estabelecida em 2007-2008, utilizando a ECVPHG. As taxas nacionais de pobreza calculadas em 2007-2008 foram atualizadas com os valores correspondentes do Índice de Preços ao Consumidor (IPC) para o período 2007-2008 a 2018-2019, levando em conta o valor médio do IPC para os meses em que ambas as pesquisas coletaram dados sobre produtos alimentícios e outros artigos. A nova linha nacional de pobreza foi estimada em EC\$ 6.782 (US\$ 2.509 aprox.) por ano por pessoa a preços de 2019, um aumento de 16% com relação a EC\$ 5.842 (US\$ 2.161 aprox.) por ano por pessoa em 2007-2008, o que reflete um maior custo de vida no país. Em 2018-2019, o consumo médio per capita foi de EC\$ 8.256 (US\$ 3.054 aprox.) por ano, 22% mais que a linha de pobreza total. A linha de pobreza alimentar foi estabelecida em EC\$ 2.899 (US\$ 1.072 aprox.) por ano por pessoa, o que representa 43% da linha de pobreza. Para o domicílio médio de Granada, os alimentos constituem aproximadamente 21,9% do consumo total.

Medidas de bem-estar não relacionadas diretamente com a renda

A pobreza é um conceito complexo. De forma geral, é possível afirmar que, para abordar a pobreza com sucesso, certos aspectos relevantes do fenômeno não podem ser medidos em termos monetários, sendo necessário compreendê-lo sob diferentes dimensões e utilizar outras métricas além das monetárias. Esta seção explora medidas não monetárias, como o IPM, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e as condições da moradia.

O Índice de Pobreza Multidimensional em Granada

Para resumir a privação dos domicílios em diferentes dimensões, o IPM de Granada é construído com base na informação disponível na última ECVPHG (2018-2019). Esta é a primeira vez que se elabora este índice para o

país e o governo de Granada planeja atualizá-lo, com base em pesquisas posteriores, para monitorar a pobreza multidimensional a cada 10 anos (ou cada vez que se disponha de uma nova ECVPHG). O IPM de Granada abrange várias formas de privação experimentadas cotidianamente pelas pessoas que vivem em situação de pobreza, ao captar dimensões não monetárias da vida humana, como educação, saúde, padrões de vida, emprego e gestão de riscos, e vincular o contexto do país a cada uma delas. Esta é uma medida complementar à pobreza monetária oficial (baseada no consumo dos domicílios) e servirá como uma forma de monitorar a pobreza multidimensional e seus indicadores no país enquanto se atualiza a medida através de cada pesquisa posterior. O IPM de Granada reflete privações simultâneas num conjunto de 18 indicadores escolhidos com base numa análise detalhada de relevância e disponibilidade de dados. Para identificar se um domicílio em Granada está ou não privado de um indicador, foi estabelecido um limite específico. Isto produz um conjunto de 18 variáveis binárias para cada domicílio, cada uma das quais assume o valor de 1 se o domicílio tem carências nesse indicador e 0 caso contrário.

Uma vez calculado o conjunto de variáveis binárias, atribui-se a cada domicílio uma pontuação de privação que indica a proporção de privações ponderada pela importância relativa de cada indicador na estrutura do IPM. Esta pontuação assume valores entre 0 (o domicílio não experimenta nenhuma privação ponderada) e 1 (o domicílio experimenta privações ponderadas nos 18 indicadores). Assim, para identificar os domicílios em situação de pobreza multidimensional em Granada, a pontuação de cada domicílio é comparada com um umbral de pobreza (conhecido como valor k). Em Granada, o umbral de pobreza foi fixado em 40%, com base no argumento de que este umbral equivale a estar privado em duas dimensões completas ou o equivalente dos indicadores ponderados. Todos os domicílios com privação em várias carências ponderadas iguais ou superiores a este ponto de corte são identificados como em situação de pobreza multidimensional. Uma vez identificados estes domicílios, o IPM é calculado como o produto de dois índices de componentes: o índice de contagem multidimensional e a intensidade da pobreza multidimensional.⁷³

⁷³ Autoridade Nacional de Estatística e Informação (2019).

A taxa de contagem multidimensional (H) se refere à proporção da população considerada em situação de pobreza multidimensional. A intensidade multidimensional da pobreza (A) mede a proporção de indicadores ponderados nos quais, em média, os domicílios estão privados. Em outras palavras, H mede a incidência da pobreza enquanto A mede a intensidade. O IPM combina estes dois aspectos da pobreza da seguinte maneira: $IPM = H * A$, medindo assim tanto a incidência como a intensidade da pobreza.

O Índice de Oportunidade Humana em Granada

Esta seção apresenta uma medida operacional de equidade denominada Índice de Oportunidade Humana (IOH), que se concentra, no caso de Granada, no acesso das crianças de 0 a 18 anos a bens e serviços básicos⁷⁴. Este índice é utilizado para medir as oportunidades das crianças em função do acesso a serviços básicos considerados fundamentais para o desenvolvimento individual; o acesso universal a esses serviços – por meio da provisão pública ou privada – é um objetivo socialmente válido e factível. Especificamente, esta medida considera tanto a cobertura média como a distribuição de oportunidades básicas entre os diversos “grupos de circunstâncias”. Estes grupos são definidos de acordo com circunstâncias predeterminadas ao nascer, tais como raça, gênero, renda familiar, nível de educação dos pais e lugar de residência, das quais as crianças não podem ser consideradas responsáveis e que, portanto, do ponto de vista da equidade de oportunidades, não deveria afetar seu acesso a bens e serviços básicos.⁷⁵ Esta medida também pode ser vista como uma medida sintética de quão longe está uma sociedade do acesso universal a um bem ou serviço essencial e quão equitativamente se distribui o acesso entre os indivíduos (grupos de circunstâncias). Ao se concentrar em crianças menores de 18 anos, o IOH exclui o efeito do mérito e esforço e das escolhas individuais. Assim, para um determinado serviço, a diferença entre o IOH e sua cobertura reflete como as circunstâncias afetam a probabilidade de acessar este serviço. Quanto maior a lacuna entre estas duas taxas, mais desigual é o acesso.⁷⁶

No caso de Granada, as circunstâncias predeterminadas consideradas na análise incluem: 1) quintis de riqueza baseados na posse de bens no domicílio; 2) posse de outros bens (lavadora, internet na casa e eletrodomésticos de cozinha); 3) gênero; 4) características da família; 5) educação do chefe de família; 6) trabalho do chefe de família; 7) município de residência; 8) decil de gasto do domicílio. As oportunidades consideradas na análise incluem: 1) começa a escola a tempo (entre 6 e 7 anos de idade); 2) frequenta a escola primária (dos 6 aos 13 anos); 3) frequenta a escola secundária (dos 14 aos 18 anos); 4) conclui seis anos de educação a tempo (entre 12 e 16 anos); 5) a moradia tem acesso a água corrente; 6) a moradia está conectada à rede de esgoto.

Resultados-chave

- ▶ Acompanhada de um crescimento econômico positivo, a taxa de pobreza em Granada diminuiu de 37,7% em 2008/2009 para 25,0% em 2018/2019. No entanto, a pobreza extrema aumentou de 2,4% em 2008/2009 para 3,5% em 2018/2019. Quanto aos níveis de desigualdade, registrou-se um aumento leve em 2018/2019 com relação a 2008/2009, passando o índice de Gini de 0,37 para 0,40 no âmbito nacional. Outras medidas de desigualdade mostram tendências similares: por exemplo, em 2008 uma pessoa situada nos 10% superiores da população nacional consumiu cinco vezes mais que uma pessoa situada nos 90% restantes, e em 2018 identificou-se uma lacuna de consumo de quase sete vezes mais, expondo um aumento na desigualdade.
- ▶ Desde 2008, a taxa de mortalidade materna diminuiu de 30 para 25 mortes por 100.000 nascimentos e registraram-se melhorias notáveis em termos de acesso a fontes seguras de água e acesso à eletricidade. Além disso, avançou-se na matrícula escolar, tanto na educação primária como secundária.
- ▶ O IPM de Granada mostra que 34,3% da população vive em domicílios considerados em situação de pobreza multidimensional.
- ▶ Um domicílio em condição de pobreza tem quase o

⁷⁴ Barros et al. (2009).

⁷⁵ Ibid.

⁷⁶ Banco Mundial (2016).

dobro de integrantes familiares que um domicílio não pobre. Os chefes de família de domicílios em situação de pobreza devem manter mais membros por trabalhador no domicílio, como mostra a taxa de dependência de 1,02 para domicílios pobres e de 0,70 para domicílios não pobres. Em média, observa-se que os domicílios chefiados por mulheres são mais pobres que os domicílios chefiados por homens.

- ▶ Os domicílios não pobres contam com moradias de melhor qualidade e maior acesso a serviços públicos, como água potável, eletricidade e banheiro em suas moradias.
- ▶ A pobreza é consideravelmente maior entre as pessoas desempregadas (38,8%), em comparação com as que se encontram empregadas (20,8%).
- ▶ Entre os ocupados, os níveis de pobreza são mais altos para os indivíduos que trabalham em atividades de saúde humana e trabalho social.
- ▶ A taxa média de frequência escolar cai antes para as pessoas em situação de pobreza, aos 15 anos, frente aos 17 anos para os não pobres, o que também se reflete na baixa porcentagem de pessoas que alcançam a educação terciária, especialmente entre os que se encontram em situação de pobreza.
- ▶ Cerca de 23,3% dos domicílios declararam ter comido menos do que deviam nos últimos 12 meses; esta proporção aumentou para 49% no caso dos domicílios pobres. Além disso, 27% de todos os domicílios pesquisados declararam estar preocupados com a falta de alimentos nos meses seguintes.

Observações/Recomendações

- ▶ Estima-se que a pobreza teria diminuído para 16,9% em 2018/2019 se a desigualdade não tivesse aumentado neste período, como evidencia a decomposição da pobreza de Datt-Ravaillon. Assim, é possível que sejam necessárias políticas de melhoria da distribuição para promover um caminho de crescimento equitativo.
- ▶ A diminuição da pobreza permitiu melhorar os índices que denotam vulnerabilidade, como a taxa de mortalidade materna, o acesso a fontes de água e eletricidade e a matrícula escolar geral. Neste sentido, o índice de pobreza multidimensional,

calculado pela primeira vez para 2018, expõe que 34,3% da população vive em domicílios considerados em situação de pobreza multidimensional, incluindo 22% da população que vive acima da linha de pobreza monetária.

Conclusões

Durante um período de dez anos, entre 2008 e 2018, Granada experimentou uma importante expansão econômica que impulsionou o crescimento do consumo. Isto levou a uma redução considerável da pobreza, que passou de 37,7% em 2008 para 25% em 2018. No entanto, esta tendência foi mais desacelerada para a parte mais baixa da distribuição do gasto, o que fez com que a taxa de pobreza extrema aumentasse de 2,4% em 2008 para 3,5% em 2018. Isto explica potencialmente o leve aumento da desigualdade durante este período, com um índice de Gini que passou de 0,37 para 0,40 no âmbito nacional. Neste sentido, o país deve aplicar mais políticas que melhorem a distribuição da riqueza para promover uma trajetória de crescimento mais equitativa.

Em média, os domicílios em situação de pobreza se diferenciam dos domicílios não pobres em diversos aspectos. Um deles é o número de membros do domicílio, que é o dobro para os domicílios pobres do que para os não pobres. Neste contexto, a taxa de dependência nos domicílios pobres é maior do que nos domicílios não pobres, o que significa que os primeiros têm mais membros para manter por trabalhador do que os outros. Os domicílios chefiados por mulheres tendem a ser mais pobres do que os domicílios chefiados por homens.

Quanto à moradia e aos serviços públicos, também se registram maiores níveis de acesso e qualidade para os domicílios não pobres em comparação àqueles que enfrentam condições de pobreza. Quanto à educação, especificamente a frequência escolar, parece seguir um padrão similar tanto para pobres como para não pobres até os 15 anos, onde as diferenças entre os dois grupos começam a ser evidentes. Além disso, a pobreza é significativamente maior entre os que estão desempregados, em comparação com os empregados, ou inclusive com as pessoas que não fazem parte da força de trabalho (inativos). Em termos de saúde e segurança alimentar, os domicílios em situação de pobreza são, geralmente, mais vulneráveis que os domicílios não pobres em termos de acesso e recursos.



PERU⁷⁷

Metodologia de medição da pobreza nacional

A medição oficial da pobreza no Peru corresponde à pobreza monetária e é realizada anualmente pelo Instituto Nacional de Estatística e Informática (INEI) com base na informação reunida com a Pesquisa Nacional de Domicílios (ENAHO).

A ENAHO é a pesquisa que permite ao Instituto Nacional de Estatística e Informática (INEI) desde 1995 efetuar o acompanhamento da evolução da pobreza, do bem-estar e das condições de vida dos domicílios no Peru.

A mostra da ENAHO cobre geograficamente todo o país, no âmbito nacional, área urbana e rural, compreendendo os 24 departamentos e a Província Constitucional de Callao, com um tamanho de amostra de 36.862 moradias. A amostra tem um componente painel de moradias de aproximadamente 30% do total. A coleta da informação em campo é realizada em dispositivo Tablet e o instrumento de medição consta de cinco questionários que contêm 405 perguntas e 329 itens.

O INEI utiliza o enfoque monetário absoluto e objetivo da pobreza para medir sua incidência. Segundo esta noção de pobreza, são consideradas pobres todas as pessoas em domicílios particulares cujo gasto/consumo per capita calculado monetariamente não supera o umbral da linha de pobreza. É identificada como pobreza monetária, porque não considera as outras dimensões não monetárias da pobreza, como desnutrição, necessidades básicas insatisfeitas, exclusão social e capacidades, entre outras. Os elementos considerados provêm exclusivamente do gasto ou da renda monetária, assim como outras formas de aquisição como o autoabastecimento e autoconsumo, o pagamento em espécie e as doações públicas e privadas.

Um dos componentes da medição da pobreza é o indicador de bem-estar. Para a medição da pobreza pelo método da Linha de Pobreza, utiliza-se a renda ou o gasto/consumo como indicador do bem-estar. As

estimativas do gasto consideram todas as fontes de renda, seja a renda monetária ou as diversas formas de aquisição de bens e serviços que não implicam um pagamento monetário da parte dos domicílios. Este último grupo inclui o autoconsumo e o autoabastecimento, assim como os pagamentos em espécie que provêm das próprias atividades econômicas dos domicílios e os elementos de renda recebidos através de transferências, seja de outros domicílios ou por parte de organismos públicos e privados. Os componentes do gasto excluem os gastos em saúde e educação pública, por falta de preços adequados para avaliar esses serviços consumidos pelos domicílios. Também foi excluída a imputação pelo consumo de água de rio ou aqueduto, porque o grau de transformação desses bens é quase nulo e não se conta com um valor mercantil que permita uma adequada avaliação.

Com o propósito de garantir uma maior transparência na metodologia e procedimentos utilizados para a estimativa oficial da pobreza monetária, em 12 de abril de 2010 foi estabelecida a Comissão Consultiva para a Estimativa da Pobreza e outros indicadores relacionados no país (Comissão Consultiva de Pobreza), mediante a Resolução Suprema N°097-2010-PCM da Presidência do Conselho de Ministros. A Comissão Consultiva de Pobreza, presidida pelo Chefe do INEI, é integrada por representantes dos setores público e privado, da academia e da sociedade civil. A Comissão Consultiva de Pobreza tem como objetivo garantir a qualidade, transparência e confiança da informação no campo da medição da pobreza e outros indicadores relacionados.

Atualmente, o Peru não conta com uma medição oficial da pobreza multidimensional. Não obstante, existe um consenso sobre a importância de captar a natureza multidimensional da pobreza e identificar quais são suas dimensões mais relevantes. Assim, o Acordo Nacional “Visão do Peru para 2050”, aprovado em abril de 2019 por consenso público, faz referência de forma explícita ao objetivo de ter um país onde a “pobreza multidimensional

⁷⁷ Autoria desta seção: Lucía Gáslac Torres, Chefe do Projeto de Pesquisa Nacional de Domicílios (ENAHO), INEI-DNCE, Peru, e José Antonio Llanos Solórzano, Coordenador de Equipe Técnica para a elaboração do Mapa de Pobreza, INEI-DNCE, Peru.

diminuiu consideravelmente”. Por outro lado, no âmbito dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) estabelecidos na Agenda 2030 que o Peru assinou, o Objetivo 1: “Erradicação da pobreza em todas as suas formas”, estabelece na Meta 1.2: “Até 2030, reduzir pelo menos à metade a proporção de homens, mulheres, crianças de todas as idades que vivem na pobreza em todas as suas dimensões de acordo com as definições nacionais”; por isso, o Instituto Nacional de Estatística e Informática (INEI), como entidade diretora do Sistema Estatístico Nacional (SEN), assume o trabalho de realizar o acompanhamento e monitoração deste objetivo.

Além disso, a Comissão Consultiva de Pobreza recomendou incluir na sua agenda de trabalho a discussão metodológica da medição da pobreza multidimensional, como complemento da pobreza monetária.

Com esta finalidade, a Comissão Consultiva de Pobreza decidiu formar o grupo de trabalho sobre pobreza multidimensional para discutir a pertinência, uso e relevância da medição da pobreza multidimensional em políticas públicas. Este grupo de trabalho é integrado por representantes do Instituto de Pesquisa para o Desenvolvimento (IRD-França), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), a Pontifícia Universidade Católica do Peru (PUCP), o Grupo de Análise para o Desenvolvimento (GRADE), a Mesa de Consenso para a Luta Contra a Pobreza (MCLCP), o Ministério de Desenvolvimento e Inclusão Social (MIDIS), o Banco Central de Reserva do Peru (BCRP) e o Instituto Nacional de Estatística e Informática (INEI).

Entre os acordos obtidos por este grupo de trabalho destacam-se os seguintes:

- Consenso sobre a multicausalidade da pobreza que incorpora diversas dimensões, assim como a pertinência e uso da medição de pobreza multidimensional nas políticas públicas.
- A medição da pobreza multidimensional deve se aproximar de um enfoque de direitos, para o que a referência será a Política Nacional de Desenvolvimento e Inclusão Social (PNDIS).
- Consenso sobre a construção de uma matriz de indicadores e dimensões, a partir das dimensões comuns entre o MIDIS, o Acordo Nacional, o Centro Nacional de Planejamento Estratégico (CEPLAN), os ODS e a MCLCP.



Período de aplicação da metodologia

Atualmente a discussão sobre a medição da pobreza multidimensional no Peru é um processo que ainda está em andamento.

Neste ano será dada continuidade às reuniões da Comissão Consultiva de Pobreza para definir os próximos passos e continuar trabalhando um acordo técnico que garanta uma implementação sustentável da medição da pobreza multidimensional.

Práticas promissoras

Como parte das discussões realizadas nas reuniões do grupo de trabalho sobre a pobreza multidimensional criado no Peru, e com base no trabalho que está sendo realizado, pode-se identificar um conjunto de temas reconhecidos como cruciais para o êxito do trabalho sobre a medição da pobreza multidimensional. Entre eles, assinalam-se os seguintes:

➔ Contar com um mapeamento dos atores mais relevantes do setor público, da academia e da cidadania

O mapeamento de atores é importante, dado que muitas das decisões que têm que ser tomadas são exclusividade da Comissão Consultiva de Pobreza; por isso, é necessário envolver mais especialistas dos diferentes setores que possam contribuir com sua experiência nas discussões dos objetivos, propósitos, dimensões e preeminência. Além disso, deve-se gerar um espaço de diálogo político para que o indicador de pobreza multidimensional seja relevante para as políticas públicas e que os setores saibam como utilizá-lo uma vez que se disponha desta informação.

Neste sentido, é necessário considerar que certos atores, não especialistas no tema, podem realizar propostas de temas que do seu ponto de vista são importantes, mas podem não ser relevantes em princípio. Portanto, é importante distinguir três níveis de atores:

- A Comissão Consultiva de Pobreza, na qual se está discutindo como proceder;
- Atores técnicos, sendo mais instrumentais para a definição e operação dos indicadores;
- Atores em geral, entre os quais se tratará de gerar consensos sobre as medições.

➔ Discutir com os atores que já trabalham no tema da pobreza multidimensional no país

É importante a participação do Ministério do Desenvolvimento e Inclusão Social (MIDIS) na discussão conceitual sobre a pobreza multidimensional no país.

A este respeito, o MIDIS apresentou recentemente a atualização da Política Nacional de Desenvolvimento e Inclusão Social (PNDIS) que estabelece o quadro geral para as intervenções articuladas entre os três níveis de governo, vinculadas a esse setor. A PNDIS, como ferramenta de gestão, permite explicitar a óptica multidimensional com a qual o MIDIS se aproxima atualmente da problemática da pobreza, o que permite enriquecer a maneira como o Estado entende, avalia e atua para reduzir a pobreza em todas as suas formas e dimensões. Portanto, o MIDIS constitui o principal usuário potencial dos resultados da medição da pobreza multidimensional.

Além disso, no âmbito da academia já existem alguns avanços sobre a medição da pobreza multidimensional no Peru.

Objetivos e resultados alcançados

Como resultado das atividades realizadas na Comissão Consultiva de Pobreza e no grupo de trabalho sobre pobreza multidimensional do Peru, podemos identificar os seguintes resultados:

➔ Capacitação

O INEI organizou um workshop de Medição da Pobreza Multidimensional, realizado de 1 a 3 de março de 2016, tendo como capacitadores os especialistas do OPHI, entidade que elaborou a proposta metodológica do Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) adotado por diversos países e organismos internacionais. Este workshop contou com a participação de especialistas nacionais, membros da Comissão Consultiva de Pobreza e funcionários dos diversos ministérios.

➔ **Sistematização de experiências**

A sistematização do balanço das experiências de implementação da medição da pobreza multidimensional na região e de seus usos em políticas públicas é um dos resultados das discussões na Comissão Consultiva de Pobreza.

Alguns trabalhos internacionais recolhem a discussão sobre processos dirigidos a identificar as diversas dimensões de análise, além de temas de interesse, entre os quais podemos mencionar:

- Como se abordou o tema da unidade de análise (domicílio ou pessoas).
- O debate público realizado para definir as dimensões.
- Como se adotou esta medição, assim como o uso efetivo dessa medição aplicado às políticas públicas.

Por exemplo, para analisar os diferentes pontos de vista sobre os objetivos e propósito da medição, foram analisadas as experiências do Equador, Chile, Colômbia, Costa Rica, México e El Salvador; quanto aos indicadores e dimensões que fazem parte da medição da pobreza multidimensional nos países da região, foram analisados os casos da Colômbia, Chile, El Salvador, Costa Rica, Equador, Honduras, México, Venezuela, Espanha, Argentina, Uruguai e Panamá.

➔ **Mapeamento dos atores mais relevantes do setor público, da academia e da cidadania**

A Comissão Consultiva de Pobreza discutiu e elaborou um mapa de atores para o acordo com outras instituições externas, conforme detalhado anteriormente.

➔ **Inventário de indicadores e dimensões**

Até o momento conta-se com uma primeira lista de indicadores e dimensões, como resultado das atividades do grupo de trabalho sobre pobreza multidimensional no Peru. Cada um dos indicadores listados terá que ser socializado com diversos atores ou subgrupos a fim de compilar suas opiniões e discutido de maneira conjunta até obter o número de dimensões apropriadas com o devido consenso. Atualmente, a lista de indicadores está em discussão para sua avaliação e aprovação no plenário da

Comissão Consultiva de Pobreza.

Este inventário inicial foi construído a partir da revisão da informação disponível através das diferentes pesquisas executadas pelo INEI: Pesquisa Nacional de Domicílios (ENAHO), Pesquisa Nacional de Programas Orçamentários (ENAPRES), Pesquisa Demográfica e de Saúde Familiar (ENDES), Pesquisa Nacional do Mercado de Trabalho (ENAMEL), os Censos Nacionais de População e Habitação e diferentes registros administrativos. Além disso, foram consideradas as dimensões comuns entre o MIDIS, o Acordo Nacional, o Centro Nacional de Planejamento Estratégico (CEPLAN), os ODS e a MCLCP.

A informação disponível contribui para identificar os indicadores sobre os quais existe consenso, além de identificar outros indicadores importantes e para os quais não se conta com informação atualmente, mas deveriam estar explícitos para se discutir como podem ser considerados e medidos.

Entre os temas a serem discutidos na Comissão Consultiva de Pobreza com relação aos indicadores presentes na mencionada primeira lista, pode-se considerar a existência de indicadores não muito sensíveis que parecem não se modificar com o tempo, mas que sua não inclusão na medição suporia um potencial risco de desvio. Deve-se considerar o grau de incidência do indicador, já que, se for baixa, pode gerar problemas de robustez afetando a precisão com que se pode medir esse indicador. Por outro lado, devem-se conhecer as limitações dos indicadores selecionados na determinação e identificação das privações.

Principais desafios da implementação

O principal desafio para a medição da pobreza multidimensional no Peru é completar a análise exaustiva da metodologia a ser aplicada no processo de construção do indicador de pobreza multidimensional e sua adequação ao contexto do país. As discussões atuais e futuras no âmbito da Comissão Consultiva de Pobreza devem obter acordos nos seguintes temas: unidade de análise (domicílios, indivíduos e coletivos), uso de indicadores universais e/ou indicadores para grupos específicos (crianças, idosos, pessoas com deficiência,



etc.), estratégias de medição no curto e médio prazo, utilização de pesquisas para domicílios ou uma combinação de pesquisas, censos e registros administrativos georreferenciados, reformulação das amostras (tamanho e cobertura), reformulação dos questionários, inclusive novas dimensões e variáveis, entre outras. Além disso, deve-se continuar considerando a análise das interações entre as diversas dimensões da pobreza.

A medição da pobreza multidimensional tem componentes normativos ineludíveis, como a seleção e ponderação de dimensões e indicadores e o valor do limiar de pobreza (dependendo da metodologia utilizada), sobre os quais existem experiências contrastadas nos países que adotaram este enfoque multidimensional. Neste sentido, é necessário contemplar que as diferentes instituições integrantes da Comissão Consultiva de Pobreza e os diferentes atores podem ter diferentes pontos de vista sobre estes temas. Portanto, deve-se refletir sobre os espaços de discussão adequados e as metodologias que permitam promover a deliberação pública e a geração de consenso sobre as decisões de natureza normativa.

Outro aspecto importante é a comunicação dos resultados da medição da pobreza multidimensional. Devem-se propor estratégias de comunicação para difundir os resultados de pobreza monetária e de pobreza multidimensional de tal forma que se evite

confusão entre os usuários em detrimento da credibilidade institucional.

Lições aprendidas na formulação e implementação das medições

Participação dos formuladores de políticas

A discussão sobre a medição da pobreza multidimensional deve incluir a contribuição dos formuladores de políticas. Desta maneira, se garantirá que os objetivos da medição correspondem às demandas dos setores, às estratégias gerais de política pública ou às políticas de Estado estabelecidas de maneira consensuada.

A medição é um processo contínuo

Com base na experiência da medição da pobreza monetária, evidencia-se que a construção de um indicador para medir a pobreza multidimensional faz parte de um processo contínuo realizado para alcançar um padrão aceitável de qualidade e robustez.

REPÚBLICA DOMINICANA⁷⁸



ÍNDICE DE POBREZA MULTIDIMENSIONAL: AVANÇOS E DESAFIOS

Metodologia de medição da pobreza nacional

Atualmente, existem duas fontes de acompanhamento da pobreza multidimensional na República Dominicana. Ambas as estimativas baseiam-se na metodologia Alkire-Foster (AF), criada pela OPHI, utilizando os domicílios dominicanos como as principais unidades de observação.⁷⁹ Esta metodologia determina a incidência da pobreza multidimensional num processo de várias etapas:

- Selecionar as dimensões e indicadores que serão incluídos no indicador agregado de pobreza multidimensional.
- Atribuir pesos a cada dimensão e cada indicador.
- Para cada indicador, definir quando um domicílio se encontra em privação.
- Definir o número de indicadores dos quais um domicílio deve estar privado para ser considerado como em situação de pobreza multidimensional.

A partir destes critérios, realizam-se vários cálculos que permitem caracterizar os domicílios dominicanos que se encontram em condição de pobreza multidimensional. O primeiro deles é o indicador de incidência H, que representa a proporção de domicílios em situação de pobreza multidimensional; o segundo é o indicador de intensidade A, que mede a média de privações dos domicílios em situação de pobreza multidimensional. Por último, o índice de pobreza multidimensional IPM representa o produto dos primeiros indicadores segundo a equação 1:

$$\textcircled{1} \quad IPM = H * A$$

No caso da República Dominicana, o IPM foi elaborado de acordo com a realidade dominicana. Adiante, apresentam-se as versões utilizadas.

➔ Metodologia SIUBEN (IPM-RD)

A metodologia IPM-RD para o cálculo da pobreza multidimensional foi realizada na Vice-Presidência da República Dominicana em 2016 e 2019, com o apoio do Sistema Único de Beneficiários (SIUBEN), o apoio técnico direto da OPHI e o acompanhamento do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Os aspectos multidimensionais considerados para o IPM-RD foram estabelecidos entre diversas instituições vinculadas à implementação de políticas públicas no país, com a inclusão das seguintes dimensões: saúde, educação e cuidado infantil, sustento e trabalho, moradia e ambiente e lacuna digital e convivência.⁸⁰

Para esta metodologia, um domicílio é considerado em situação de pobreza multidimensional quando apresenta privações em 33% do total de indicadores. A fonte de informação usada para colher estes indicadores foi a pesquisa IPM-RD 2019.

⁷⁸ Seção elaborada por Raymer Díaz Hernández com a supervisão de Rosa Cañete Alonso do Ministério da Economia, Planeamento e Desenvolvimento, Vice-Ministério de Análise Económica e Social, Direção de Pobreza, Desigualdade e Cultura Democrática da República Dominicana.

⁷⁹ Ver Alkire, S. e Santos, M.E. (2014), "Measuring Poverty in the Developing World: Robustness and Scope of the Multidimensional Poverty Index". World Development, 251-274.

⁸⁰ Vice-Presidência da República Dominicana (2019) "IPM-RD: Índice de Pobreza Multidimensional da República Dominicana". Santo Domingo, D.N.

➔ **Metodologia do Sistema de Indicadores Sociais da República Dominicana (IPM-AL)**

A metodologia IPM-AL para o cálculo da pobreza multidimensional dominicana é aplicada a partir das informações reunidas pela Pesquisa Nacional Contínua da Força de Trabalho (ENCFT), pesquisa de frequência trimestral que tem como fim principal coletar informação para a caracterização do mercado de trabalho dominicano. Além das condições de emprego, a pesquisa colhe informação relacionada à renda dos domicílios, às condições da moradia e ao acervo educacional dos membros do domicílio. As respostas são usadas para a construção de indicadores de pobreza multidimensional; neste sentido, considera-se um domicílio em situação de pobreza multidimensional quando apresenta privações em 25% dos indicadores.

Instituição encarregada e período de aplicação das metodologias

O IPM-RD foi calculado pela Vice-Presidência da República Dominicana, a partir da base de dados do Sistema Único de Beneficiários (SIUBEN). Para este índice de pobreza multidimensional foi colhida a informação referente a 2016 e 2019. Os resultados do cálculo do IPM-RD foram publicados pela Vice-Presidência da República Dominicana (2019).

O IPM-AL faz parte do Sistema de Indicadores Sociais da República Dominicana (SISDOM).⁸¹ Embora a pesquisa na qual se baseia este índice seja realizada trimestralmente, o IPM-AL é calculado com frequência anual, sendo 2020 o ano de atualização mais recente.

Objetivos e resultados alcançados

De maneira similar a outras versões do índice de pobreza multidimensional, tanto o IPM-RD como o IPM-AL pretendem avaliar as condições de privação dos domicílios dominicanos além da pobreza monetária. Neste sentido, as dimensões incluídas nestes índices permitem incluir aspectos da vida cotidiana que os domicílios dominicanos também têm razões para valorizar, como saúde, educação, trabalho, moradia, segurança cidadã, proteção social e participação democrática.

Os resultados gerais de cada indicador revelam reduções importantes na pobreza multidimensional nos últimos cinco anos, tanto na metodologia IPM-RD como na metodologia IPM-AL. Segundo estimativas do IPM-RD, a incidência da pobreza diminuiu entre 2016 e 2019, passando de 35,6 % para 18,5 %, respectivamente. Por outro lado, a intensidade da pobreza multidimensional diminuiu em apenas 1,9 ponto percentual; neste aspecto, a média de privações dos domicílios dominicanos teria passado de 41,3 % em 2016 para 39,4 % em 2019.

Em comparação com a incidência da pobreza multidimensional sob o IPM-AL, esta diminuiu de 23,5% em 2016 para 16,4% em 2020. Sobre este último indicador, cabe destacar que essa incidência aumentou em 2020 para 16,6%, devido à cessação da atividade econômica provocada pelos confinamentos surgidos diante da presença da pandemia de covid-19. Embora não tenham sido realizadas análises mais abrangentes sobre os efeitos da pandemia na pobreza multidimensional, é provável que os efeitos da pandemia tenham sido mitigados em grande medida pelas transferências dirigidas aos domicílios mais pobres do país.

Principais desafios da implementação

O índice de pobreza multidimensional permite levar em conta diferentes indicadores de privação de maneira simultânea. Para isto, é necessário seguir um conjunto de passos ordenados, os quais se apresentam a seguir.

➔ **Seleção de indicadores a serem incluídos nos índices de pobreza multidimensional**

Conforme mencionado anteriormente, os índices de pobreza multidimensional pretendem incluir aspectos do estilo de vida, carências ou falta de bem-estar que as pessoas poderiam ter motivos para valorizar. No entanto, alcançar um consenso sobre quais aspectos devem ser incluídos no índice não representa uma tarefa fácil, já que esse critério varia de pessoa para a pessoa. Além disso, as pesquisas que permitem colher informação sobre as diversas dimensões incluem um número limitado de perguntas, devido tanto aos custos de uma pergunta adicional como ao aumento da quantidade de tempo exigida dos domicílios para levantar a informação.

⁸¹ Pode-se acessar os indicadores de pobreza multidimensional, assim como outros indicadores calculados para o país, no seguinte link: <https://mepyd.gob.do/sisdom>

Neste sentido, a OPHI propõe diversos critérios a partir dos quais podemos definir estes indicadores: avaliação de especialistas, critérios empíricos, consultas sociais, aspectos teóricos e relevância para as políticas públicas.⁸² No entanto, devido tanto à diversidade de critérios como à possibilidade de medir essas dimensões que as pessoas avaliam, algumas dimensões necessariamente ficariam fora de qualquer índice multidimensional. Isto não quer dizer que as dimensões incluídas em um indicador devam ser as únicas dimensões que representam o bem-estar; os indicadores incluídos em qualquer caso são representativos de acordos entre as partes envolvidas nas discussões.

Por outro lado, as discussões sobre os indicadores não se limitam à sua seleção. Um elemento normativo importante também se apresenta no momento de decidir sua importância para cada dimensão na pobreza. Ao formular estes indicadores, atribui-se peso igual a cada dimensão que faz parte do índice; esta decisão, por sua vez, supõe de maneira implícita que todas as dimensões de pobreza incluídas no índice têm igual importância para as pessoas.

O processo de seleção de dimensões e indicadores incluídos em cada IPM foi distinto. No caso do IPM-RD, essa seleção incluiu vários processos de discussão entre instituições distintas, como o PNUD, a OPHI, o Ministério da Economia, Planejamento e Desenvolvimento (MEPD), o Escritório Nacional de Estatística (ONE), o Banco Central da República Dominicana e a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), entre outras.⁸³ Além disso, o PNUD realizou a pesquisa “Meu Mundo”, para identificar as prioridades da cidadania que a população considera importante incluir na definição de pobreza.

Por outro lado, o critério de seleção de variáveis incluídas no IPM-AL obedeceu à inclusão dos diversos aspectos possíveis da noção de pobreza que poderiam ser considerados em função da disponibilidade de informação que a ENCFT coleta e de critérios de robustez estatística.⁸⁴

Lições aprendidas na formulação e implementação destas medições

A implementação da metodologia Alkire-Foster para caracterizar múltiplas dimensões da pobreza apresenta diversas vantagens. Em primeiro lugar, permite uma fácil comunicação de resultados, tanto de incidência como de intensidade. Em segundo lugar, esta metodologia permite uma fácil desagregação por grupos populacionais, o que permite visibilizar as carências de mulheres, grupos étnicos, infância, territórios e zonas de residência. Em terceiro lugar, como demonstra o IPM-RD, a metodologia Alkire-Foster permite a participação da sociedade a fim de determinar quais indicadores poderiam fazer parte do índice. Quarto, o IPM permite vincular as carências dos domicílios dominicanos com componentes específicos das políticas sociais, como os implementados por “SUPÉRATE”.

No futuro, o desafio principal é poder estabelecer uma única medida oficial de pobreza multidimensional para o país, que permita caracterizar as carências dos domicílios dominicanos e os resultados de políticas públicas de forma contínua. Neste sentido, ambos os indicadores apresentam desvantagens importantes. Por um lado, o IPM-AL, embora permita a atualização contínua por se basear na ENCFT, é um indicador multidimensional limitado, já que se baseia nas perguntas já reunidas nesta pesquisa; neste aspecto, as pesquisas de trabalho colhem pouca informação sobre indicadores de saúde.⁸⁵

Por outro lado, o IPM-RD representa um índice mais completo, já que inclui indicadores de saúde, como a mortalidade infantil e a segurança alimentar. Permite trabalhar com outras dimensões que também fazem parte da condição de pobreza das pessoas, como a segurança cidadã, emprego e a proximidade a focos de poluição. No entanto, a última vez que se reuniram indicadores para esta versão do IPM foi em 2019 e a metodologia não foi atualizada.

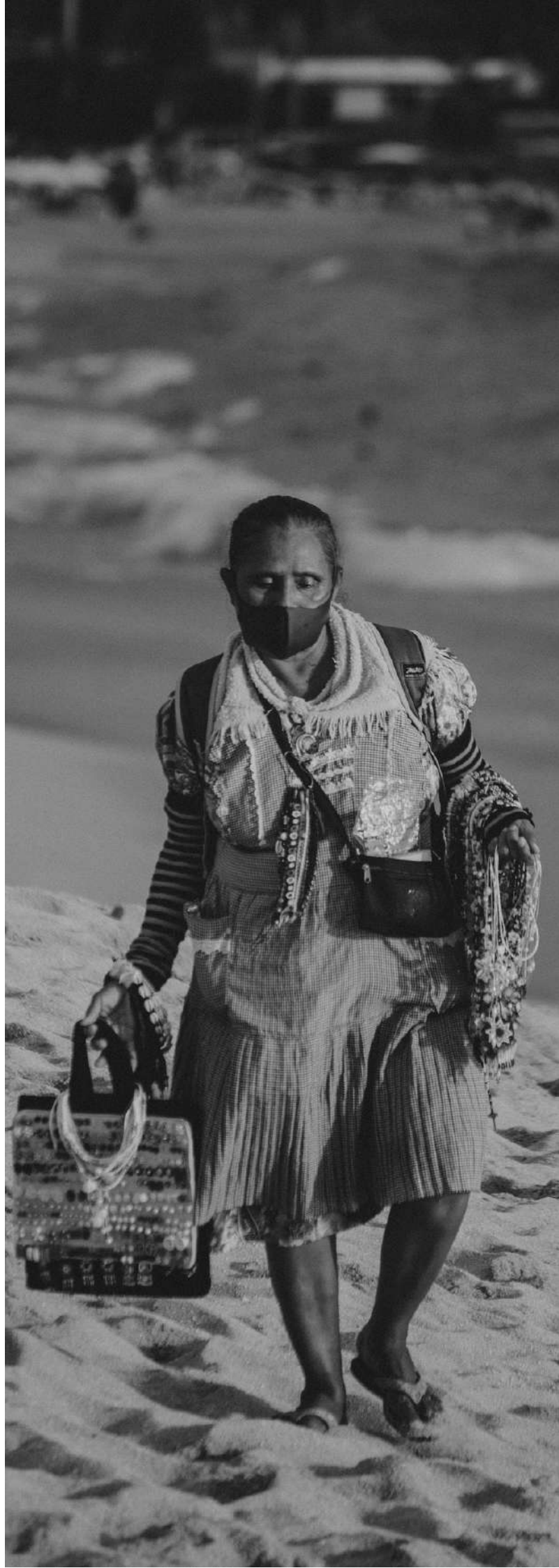
⁸² Alkire et al. (2015), *Multidimensional Poverty: Measurement and Analysis*. Nova York, NY: Oxford University Press.

⁸³ Vice-Presidência da República Dominicana (2019), “IPM-RD: Índice de Pobreza Multidimensional da República Dominicana”. Santo Domingo, D.N.

⁸⁴ Morillo Pérez, A. (2017), “Índice de Pobreza Multidimensional para a América Latina (IPM-AL): Uma Aplicação à República Dominicana 2000-2016”. Santo Domingo: Editorial Gente.

⁸⁵ As pesquisas que medem as condições de trabalho na América Latina são conhecidas por esta debilidade (Santos et al. (2015) A Multidimensional Poverty Index for Latin America. Obtido de OPHI: <https://www.ophi.org.uk/wp-content/uploads/OPHIWP079.pdf>

Neste sentido, a Direção de Pobreza, Desigualdade e Cultura Democrática do Ministério da Economia, Planeamento e Desenvolvimento começará o processo de elaboração de um IPM oficial no segundo semestre de 2022, que conte com o apoio de diversos setores da cidadania, se vincule às instituições encarregadas das políticas públicas e sirva de ferramenta para melhorar a qualidade de vida da gente.



SURINAME ⁸⁶



Por uma abordagem de medição da pobreza multidimensional no Suriname

Perfil do país

O Suriname está localizado na costa norte da América do Sul e faz parte do planalto das Guianas. Devido à sua herança colonial (economia de latifúndio com escravidão e servidão por dívida), também é considerado parte do Caribe. O país tem hoje uma população estimada de 602.500 habitantes (General Bureau of Statistics, 2021), que vivem em cerca de 160.000 residências em dez distritos administrativos. Cerca de dois terços da população vive na área urbana, que consiste nos distritos de Paramaribo e Wanica.

O Suriname tem uma população plural, com vários grupos étnicos principais (hindustânis, mestiços de brancos e negros, javaneses, quilombolas e ameríndios). A composição da população urbana é relativamente mais heterogênea em comparação com as áreas rurais e o interior. O interior é amplamente povoado por quilombolas e ameríndios.

O Suriname tem uma população relativamente jovem, com idade média de 32 anos, também distribuída igualmente entre homens e mulheres. A força de trabalho é composta por cerca de 62% da população, com idade entre 15 e 59 anos, e a proporção de pessoas com menos de 15 anos é de cerca de 25%. Cerca de 12% têm mais de 60 anos. O PIB per capita é de US\$ 4.784 (estimativas de 2021, National Planning Office). Embora o Suriname seja classificado como um país de renda média alta pelo Banco Mundial, esse nível de bem-estar não se reflete em todas as áreas urbanas, rurais e do interior do país.

Embora haja melhorias significativas nas condições de vida em nível nacional, não se podem ignorar as grandes disparidades entre as áreas geográficas do país. Em particular, o alto nível de privações no interior do Suriname é uma grande preocupação. Uma comparação entre a área urbana e o interior mostra diferenças

importantes no acesso a serviços e infraestrutura básica. Como grande parte do interior não tem acesso à eletricidade, as famílias também não possuem eletrodomésticos básicos, como televisão, geladeira ou máquina de lavar. Por exemplo, em Paramaribo, a capital do país, 95% das residências têm acesso à eletricidade, enquanto em Sipaliwini, um distrito no interior, esse número é de apenas 4%. A desigualdade entre as áreas geográficas também se reflete nos indicadores socioeconômicos. Essas disparidades levantaram dúvidas no passado sobre a operacionalização de uma medição da pobreza em nível nacional. Ao usar uma abordagem multidimensional com a aplicação de uma medida que incorpora as desigualdades em nível distrital, este documento tenta abordar essas questões.

O crescimento econômico do Suriname depende fortemente da indústria mineral, especialmente do setor de ouro e petróleo. Na década passada, o país enfrentou duas vezes a deterioração de sua economia devido aos baixos níveis dos preços do mercado internacional para esses principais produtos de exportação. Houve uma contração do crescimento real para um nível de (-)5% em 2016. Os desafios das circunstâncias macroeconômicas também envolveram a depreciação do dólar surinamês, a alta dívida pública externa e a alta inflação, resultando em um declínio persistente do poder de compra da população surinamesa e causando acentuado crescimento negativo do PIB (-16%) em 2021. Naquele ano, a crise econômica intensificou-se no Suriname devido à pandemia de covid-19, resultando no fechamento de empresas, no aumento do desemprego e na diminuição da renda das famílias.

Como resultado da crise econômica no país, que se tornou particularmente aguda desde 2021, a implementação de um plano de recuperação com atenção especial para a redução da pobreza está no topo da agenda da política social do Governo. O atual governo,

⁸⁶ Ministério do Trabalho, Emprego e Assuntos da Juventude do Suriname. Autor correspondente: Rosita Sobhie, pesquisadora sênior. Universidade Anton de Korn do Suriname, endereço eletrônico: rosita.sobhie@uvs.edu. O Ministério do Trabalho, Emprego e Assuntos da Juventude reconhece a contribuição do Comitê Multidisciplinar para a Medição da Pobreza do Suriname.

que assumiu o cargo em julho de 2020, buscou apoio junto ao Fundo Monetário Internacional (FMI). O objetivo do plano de recuperação é atingir um crescimento anual moderado de 2% e índices macroeconômicos sólidos até 2023/24. Como o plano consiste em medidas severas de reforma monetária, o Governo priorizou seu programa de proteção social, a fim de proteger as famílias e os indivíduos mais vulneráveis. O Governo estabeleceu uma aliança tripartite com os empregadores do setor privado e os sindicatos de trabalhadores no intuito de equilibrar suas decisões de reforma monetária com programas sociais eficazes.

Metodologia de Medição Nacional da Pobreza

Definição e compromissos nacionais

Garantir o bem-estar e a prosperidade de seus cidadãos é um dos fundamentos ancorados na Constituição do Suriname, que diz o seguinte:

*“Garantir a prosperidade e o bem-estar de todos os cidadãos é a aspiração de todo governo... os objetivos sociais do Estado visam, entre outras coisas, a uma distribuição justa da renda nacional, destinada a uma distribuição justa do bem-estar e da prosperidade entre todas as camadas da população”.*⁸⁷

O Suriname também reconhece a definição das Nações Unidas constante da Declaração de Copenhague (Nações Unidas, 1995), que descreve a pobreza como tendo:

*“... várias manifestações, como falta de rendimentos e de recursos produtivos suficientes para garantir meios de vida sustentáveis; fome e subnutrição, saúde debilitada, nenhum ou pouco acesso à educação e a outros serviços básicos; aumento da morbidade e da mortalidade devido a doenças; falta ou inadequação de moradia, ambientes inseguros e discriminação e exclusão social”*⁸⁸

Medir a pobreza no Suriname sempre foi um desafio. Durante décadas, o foco esteve apenas na abordagem monetária. Havia menos consenso sobre as estimativas de pobreza, devido à inadequação dos dados sobre renda e às diferentes visões sobre as técnicas de medição. Com o aprimoramento das pesquisas sobre a pobreza por parte das universidades e das principais instituições

públicas, como o General Bureau of Statistics (GBS), juntamente com a nova tendência de estudar a pobreza também como um fenômeno multidimensional, o Suriname fez grandes avanços.

Destaca-se a instalação de um Comitê Nacional para a Medição da Pobreza e Estratégias de Direcionamento em 2016. Esse comitê foi criado como uma cooperação entre institutos importantes como o Escritório Geral de Estatística, o Escritório Nacional de Planejamento, a Universidade Anton de Kom do Suriname e o Ministério de Assuntos Sociais e Habitação. Esse foi o ponto de partida para reunir as percepções e perspectivas políticas e técnicas e levar em consideração tanto a abordagem monetária como a multidimensional. O principal objetivo do comitê era explorar os conceitos e métodos de medição relevantes para a estimativa da pobreza e propor uma abordagem adequada para o Suriname, levando em conta as disparidades geográficas.

O trabalho do comitê de 2016 continua sendo feito pelo Comitê Multidisciplinar de Medição da Pobreza, instalado em 2020. A principal meta do Governo é desenvolver uma estrutura nacional para medir a pobreza no Suriname. Isso envolve pesquisas e testes de abordagens existentes sobre a pobreza, técnicas de cálculo e procedimentos para determinar a incidência e a gravidade da pobreza, as limitações da abordagem monetária e a identificação de indicadores a serem usados como aproximações em programas de direcionamento. Essa contribuição descreverá o processo e o progresso feito até o momento para o desenvolvimento de uma abordagem multidimensional adequada para a medição e a focalização da pobreza no Suriname.

O comitê propôs usar tanto a abordagem das necessidades básicas (usando a metodologia de ingestão energética-alimentar) quanto a abordagem multidimensional como medições de pobreza para o Suriname e formulou a seguinte definição nacional de pobreza:

⁸⁷ Constituição do Suriname (1987). Disponível em: https://www.constituteproject.org/constitution/Surinam_1992.pdf?lang=en

⁸⁸ Nações Unidas (1995), “Declaração de Copenhague”. Disponível em: <http://www.un-documents.net/cope-dec.htm>

*“A pobreza das famílias no Suriname caracteriza-se pela falta de renda e/ou posses para adquirir uma cesta básica de alimentos e outros bens e serviços necessários para uma vida digna. Deve-se observar que bens e serviços necessários incluem moradia adequada, roupas, calçados, mas também acesso a serviços públicos e serviços como educação, assistência médica, água e eletricidade, transporte e participação na sociedade. Ao compor as características da pobreza, serão consideradas as disparidades entre os diferentes distritos”.*⁸⁹

Estudos anteriores mostraram que a pobreza no Suriname está principalmente associada a vários fatores estruturais e, até certo ponto, é explicada por esses fatores, que incluem educação, recursos econômicos e a localização geográfica da família. Os resultados apontaram que esses fatores também estão relacionados entre si; por exemplo, os distritos que são relativamente desenvolvidos em geral têm assistência médica e educação de boa qualidade. Além disso, há algumas partes do país, especialmente vilarejos no interior, que são semimonetizadas e onde a qualidade e a disponibilidade de serviços básicos, como água encanada e eletricidade, estão longe do ideal. Essas circunstâncias confrontam-nos com a teoria de Sen sobre justiça social e bem-estar, conceituada pela abordagem das capacidades, que busca otimizar as capacidades e o funcionamento dos indivíduos para que possam viver a vida que têm motivos para valorizar. Portanto, o objetivo é abordar a pobreza no Suriname também levando em conta sua multidimensionalidade, relacionada à abordagem das capacidades (Alkire & Foster. 2011. Sen. 1985, 1992, 2001).^{90 91}

Nesse sentido, propõem-se uma metodologia multidimensional e medidas aplicáveis ao Suriname. Como a estrutura socioeconômica e geográfica do país e as restrições associadas representam um desafio para a medição em nível nacional, foi necessário modificar as medidas padrão e construir índices com base nas

circunstâncias específicas do país, a fim de determinar se são mais adequados e úteis. O objetivo é apresentar uma estrutura da abordagem multidimensional da pobreza e técnicas de medição relacionadas que sejam úteis para o Suriname. Os indicadores selecionados, as dimensões, a estrutura de ponderação aplicada e o limite de pobreza baseiam-se nessa perspectiva.

A metodologia e a medição propostas para o Suriname baseiam-se no método Alkire-Foster (Alkire & Foster, 2011)⁹², levando em conta a metodologia de Santos et al. (2015)⁹³ para a América Latina. Santos et al. (2015) compuseram um índice multidimensional para a América Latina (doravante MPI-LA), que se baseou na prática comum de “necessidades básicas não satisfeitas” dos países latino-americanos e no escopo mais amplo oferecido pelo método Alkire-Foster, considerando várias dimensões.

Relevância da abordagem de capacidades e multidimensionalidade para o Suriname

Os resultados de pesquisas anteriores mostram que a pobreza, seja ela medida em uma abordagem de privação monetária ou material, é explicada principalmente por fatores estruturais como educação, renda e acesso a serviços básicos, tamanho da família e área geográfica onde a família está localizada. Devido à inacessibilidade e subdesenvolvimento do interior (falta de pontes e estradas, áreas que só podem ser alcançadas por barco ou avião), há carência de serviços básicos, como água encanada e eletricidade. Em comparação com a área urbana, o interior do país é relativamente subdesenvolvido e, muitas vezes, carece de assistência médica e educação de boa qualidade. Por exemplo, a maioria dos centros de saúde nessas áreas não têm médico permanente, e os outros funcionários podem não estar presentes diariamente. O número de professores qualificados nas escolas é menor em comparação com as áreas rurais e urbanas. O custo de vida é mais alto no interior em comparação com as áreas urbanas, devido aos altos custos de transporte,

⁸⁹ Sobhie, Rosita, (2018). “Measuring Poverty in Suriname, A systematic research on concepts and measurement methods”, VUBPress, Bélgica.

⁹⁰ Alkire, S. and Santos, E., 2010, Acute Multidimensional Poverty: A New Index for Developing Countries, www.ophi.org.uk.

⁹¹ Sen, Amartya (2001). Development as Freedom. Oxford New York: Oxford University Press. ISBN 9780192893307;

Sen, Amartya (1992). Inequality Reexamined. New York Oxford New York: Russell Sage Foundation Clarendon Press Oxford Univ. Press. ISBN 9780198289289;

Sen, Amartya (1985). Commodities and Capabilities. Amsterdam New York New York, N.Y., U.S.A: North-Holland Sole distributors for the U.S.A. and Canada, Elsevier Science Pub. Co. ISBN 9780444877307.

⁹² Alkire, S., & Foster, J. (2011). Counting and multidimensional poverty measurement. Journal of Public Economics, 95(7-8), 476-487.

⁹³ Santos, M. E., Villatoro, P., Mancero, X. and Gerstenfeld, P. (2015). “A Multidimensional Poverty Index for Latin America”. OPHI Working Paper 79, Oxford University.

especialmente para bens duráveis. Para os vilarejos que só podem ser alcançados por barco ou avião, possuir eletrodomésticos básicos é quase impossível. Por outro lado, as despesas com alimentação são muito menores do que para os que vivem na região urbana, pois eles cultivam seus próprios alimentos, saem para pescar ou caçar.

O Projeto de Opinião Pública da América Latina (LAPOP), coletado com as informações da pesquisa Barômetro das Américas 2014, indicou que, embora 98% desses entrevistados tenham dito que estavam satisfeitos com sua vida em geral, quase 60% relataram que a renda mal dava para pagar as contas ou era insuficiente para enfrentar tempos difíceis (LAPOP. 2014). Além disso, em comparação com os que vivem na área urbana, os entrevistados do interior estavam muito mais insatisfeitos com a qualidade da saúde, dos serviços de educação e da infraestrutura. Isso também está relacionado ao conceito de bem-estar de Sen (Sen. 1985, 1992, 2001).

De acordo com Sen, os funcionamentos representam todas as possibilidades e coisas que uma pessoa pode ou poderia ser capaz de fazer na vida e, do outro lado, estão os recursos que representam o conjunto de características que uma pessoa é capaz de converter em funcionamentos. Isso significa que há dois aspectos principais que andam de mãos dadas: a disponibilidade de um determinado recurso e a capacidade da pessoa de convertê-lo em uma função valorada. O sucesso desse processo representa o potencial e a capacidade de realização de um indivíduo. Proporcionar circunstâncias em que as pessoas estejam cientes de suas opções é importante porque pode haver casos em que as pessoas estejam acostumadas a circunstâncias desfavoráveis, com o risco de internalizá-las.

A abordagem de capacidade tem várias vantagens no contexto do Suriname, que é o motivo de se usar uma abordagem multidimensional dentro dessa estrutura. Primeiro, a abordagem de capacidade dá mais atenção ao que está além das médias. Outra grande contribuição da abordagem de capacidade é o fato de enfatizar a liberdade de escolha e a liberdade do tipo de vida que a pessoa pode ter motivos para valorizar. Outra vantagem da abordagem da capacidade é que ela força os formuladores de políticas ou os defensores das estratégias de redução da pobreza a pensar na pobreza

não apenas como um padrão baixo de condições de vida e bem-estar, mas como uma situação em que a pessoa não consegue obter o tipo de bem-estar que tem capacidade de alcançar. De fato, no caso do Suriname, a posição desvantajosa do interior pode dever-se, até certo ponto, a circunstâncias naturais, mas também depende das escolhas políticas e das condições para a realização dessas escolhas.

A abordagem multidimensional da pobreza permite explorar e abordar diferentes tipos de situações indesejadas, que não são captadas em um conceito tradicional de pobreza monetária.

Metodologia e medição

A abordagem de pobreza multidimensional proposta para o Suriname segue a metodologia Alkire-Foster (método AF, Alkire et al., 2011, 2015), conforme proposto pelo OPHI, com algumas modificações para captar as características nacionais. A partir da identificação das dimensões e dos indicadores em nível nacional e subnacional, realizou-se a primeira rodada de seleção. Em uma segunda etapa, para cada indicador em uma dimensão, seleciona-se um corte de privação. A próxima etapa foi atribuir pesos aos indicadores e dimensões e agregar a pontuação de privação ponderada para cada domicílio. A última etapa foi identificar os pobres aplicando um segundo corte no nível de dimensão para discriminar entre pobres e não pobres.

Os indicadores foram selecionados com base em considerações teóricas em que os indicadores são avaliações de realizações, vinculadas ao trabalho conceitual da abordagem de capacidade. Os indicadores selecionados estão, em sua maioria, associados a dimensões específicas relacionadas ao bem-estar humano, como educação, saúde ou padrão de vida das famílias. Para esta pesquisa, foram selecionados 21 indicadores agrupados em quatro dimensões. Seguimos Santos et al. (2015) usando indicadores identificados para a América Latina, compostos por um conjunto de indicadores básicos de privação relacionados a características de moradia, serviços básicos e educação, que são normalmente incluídos no método de Necessidades Básicas Insatisfeitas (NBI) na região. As seguintes dimensões foram escolhidas para o Suriname: Saúde, educação, padrão de vida e segurança socioeconômica. As quatro dimensões estão intimamente relacionadas à dimensão do método AF,



porém operacionalizadas por um conjunto maior de indicadores.

Após o agrupamento em dimensões, cria-se para cada indicador um corte para decidir se a família é carente ou não em sua realização do funcionamento representado pelo indicador. A próxima etapa é a ponderação de cada indicador, a fim de discriminar a importância de cada um deles. O método AF usa pesos iguais para as dimensões e, dentro de cada dimensão, pesos iguais para cada indicador. Também usamos técnicas adicionais, como a análise multivariada para validar as características subjacentes dos indicadores, e taxas de prevalência em vez de ponderação igual para o indicador.

Para identificar os pobres, seleciona-se um segundo ponto de corte, e a família é identificada como pobre se a sua pontuação total de privação for pelo menos igual ou superior a esse ponto de corte escolhido. No nosso caso, a família é considerada pobre se for carente em pelo menos 75% da pontuação de privação acumulada. Consequentemente, a taxa de incidência é definida como a proporção de domicílios pobres em relação à população total de domicílios. Após a taxa de incidência (H), calcula-se um segundo índice de agregação para medir a "intensidade" da pobreza (A). A intensidade da pobreza mede a proporção média de privações que uma família pobre sofre em relação a todas as privações entre os pobres e também é chamada de contagem censurada.

Para medir a pobreza levando em conta a incidência e a intensidade, um terceiro índice é formulado, chamado taxa de incidência ajustada, MO. Aqui, os dois índices calculados anteriormente, H e A, são multiplicados, o que significa simplesmente que o número de famílias pobres é ajustado pela intensidade da pobreza. Com H, calcula-se a incidência de pobreza e a proporção de domicílios que sofrem uma certa quantidade de privação entre todas as privações possíveis na população total.

As principais constatações em nível nacional, usando os dados disponíveis do último censo e da Pesquisa de Grupos de Indicadores Múltiplos (MICS) de 2018, e incluindo as modificações mencionadas anteriormente, mostram que a incidência da pobreza (H) está entre 24% e 28%, enquanto a intensidade da pobreza (A) é de cerca de 50%. A taxa de incidência ajustada (M) está em torno de 12 a 14%. A decomposição em nível distrital e por etnia

revela grandes discrepâncias para subgrupos populacionais específicos. Por exemplo, a incidência de pobreza multidimensional para as famílias do interior é maior (cerca de 75%) do que para as famílias localizadas nas regiões urbanas (15%) e rurais (25%). A desigualdade na incidência da pobreza entre famílias chefiadas por mulheres e homens é muito menor do que entre grupos étnicos.

A comparação dos resultados da medida proposta e de outras estruturas de ponderação mostra que as discrepâncias entre áreas geográficas são mais bem expostas e capturadas pelo uso de taxas de prevalência como pesos, em vez de pontuações de pesos iguais. O índice construído baseia-se fortemente nos indicadores disponíveis dos dados usados e na escolha feita nesta pesquisa de manter o índice o mais próximo possível dos indicadores usados na América Latina. Ao contrário da taxa de incidência, os números da intensidade da pobreza entre as regiões não diferem muito. O intervalo é de 40 a 57%. Isso sugere que, entre as famílias pobres, há uma enorme incidência de privações (quase metade do total), mas não há muita diferença entre as famílias pobres.

Práticas promissoras

Em uma “política social baseada em evidências”, a medição da pobreza é um pré-requisito para o desenvolvimento de programas e medidas de intervenção, orientando a implementação, e um elemento indispensável no monitoramento e na avaliação. No entanto, a pobreza é um conceito definido de diferentes maneiras e tratado com diferentes abordagens. A pobreza pode ter um significado tanto absoluto quanto relativo, dependendo do padrão de vida da sociedade em questão ou de acordo com o objetivo almejado.

O principal objetivo da metodologia nacional de pobreza é ter uma ferramenta para o presente e o futuro:

- **a. Quantificação da pobreza.** Medir a extensão e a intensidade da pobreza é fundamental para qualquer programa de redução da pobreza, sendo necessários cálculos oportunos e confiáveis: quantas pessoas são pobres e quão pobres elas são?
- **b. Análise das características dos pobres.** Isso também inclui as causas da pobreza. Essa análise é fundamental para o desenvolvimento, a implementação e o monitoramento dos programas

sociais e de redução da pobreza. Especificamente, a análise deve fornecer ferramentas para o seguinte:

- Distinguir grupos e subgrupos pertinentes para direcionamento.
- Desenvolver medidas e diretrizes para aumentar o impacto dos programas, inclusive sua eficiência, usando indicadores substitutos.
- Desenvolver melhores padrões para programas específicos em áreas de políticas, como política fiscal, política de emprego e salários, política de educação, política de saúde e política social.

c. Estabelecimento de um padrão de referência. Com a ajuda de uma metodologia de pobreza reconhecida nacionalmente, os órgãos e instituições dos setores público e privado devem poder estabelecer um padrão de referência para seus programas e medidas:

- Uma linha de base ou ponto de partida (quantitativo) com o qual o progresso possa ser medido em relação a outros momentos de medição no período de planejamento.
- Impacto. A determinação do efeito (quantitativo) das intervenções sobre
- a situação social e de pobreza. É de especial importância que o governo monitore a situação da pobreza como uma indicação do sucesso da política macroeconômica e de desenvolvimento, ou seja, o uso de segmentação da pobreza.

Lições aprendidas. Desafios e o futuro do Suriname

O combate à pobreza é tratado por meio de uma abordagem holística do governo, na qual vários ministérios têm um papel a desempenhar. Dentro da estrutura de política nacional, o Ministério do Trabalho, Emprego e Juventude tem a função principal de abordar questões na área do trabalho, em particular, o desemprego, os baixos salários e a proteção trabalhista, que são algumas das principais causas da pobreza. O Ministério de Assuntos Sociais e Habitação tem a tarefa de executar um Programa de Proteção Social para resolver as necessidades de grupos e indivíduos vulneráveis por meio de uma rede de segurança social em seu programa de políticas.

Para implementar seus programas de políticas com precisão e eficiência, o governo precisa de informações confiáveis sobre a situação da pobreza no país. Dessa forma, pode desenvolver ou aprimorar seus programas

de direcionamento e fornecer assistência eficaz a famílias e indivíduos vulneráveis.

No caso do Suriname, “ser pobre devido à falta de recursos” pode não se aplicar da mesma forma às várias regiões do país. Argumentamos que, no interior, essa falta ou privação de bens e serviços não se deve apenas a “uma situação de limitação de renda ou de outros recursos da família”, mas também a circunstâncias naturais, à distância da capital do país e ao estado de subdesenvolvimento da região.

Um segundo ponto em que adotamos uma abordagem diferente em comparação com a prática comum aplicada internacionalmente diz respeito à questão das diferenças urbanas/rurais na definição das privações. Em vez de usar diferentes níveis de privação de corte para domicílios na área urbana e rural, decidimos que a situação nacional deveria ser o ponto de referência. Isso é necessário para que seja possível detectar desigualdades e discrepâncias entre as áreas.

O principal motivo de explorar a abordagem multidimensional dentro da estrutura da abordagem de capacidades de Sen foi detectar as circunstâncias desvantajosas que prevalecem em áreas subdesenvolvidas e determinar o risco da incidência de “preferência adaptativa”. A abordagem de capacidades otimiza a liberdade de escolha de uma pessoa porque leva em conta as capacidades existentes e necessárias em uma sociedade, bem como as capacidades dos indivíduos (Nussbaum, 2011)⁹⁴. Isso é importante porque os indivíduos podem fazer escolhas com base no que costumam fazer e/ou no que acreditam estar ao seu alcance. Uma combinação das capacidades da sociedade e das capacidades do indivíduo pode aumentar a chance de alcançar uma vida digna.

Um desafio na implementação é a mudança das visões tradicionais de orientação monetária para a abordagem multidimensional proposta. Nas reuniões das partes interessadas, observamos que parte do público ainda pensa em termos monetários e está buscando “linhas de pobreza monetária” e tentando quantificar a privação identificada em termos monetários.

Outra questão com a qual nos deparamos foi a variedade de dimensões e indicadores identificados como parte da abordagem multidimensional. Com base em seus conhecimentos e experiência, as partes interessadas propuseram uma extensa lista de indicadores. No entanto, com base em restrições de dados ou de aplicabilidade em nível subnacional ou nacional, nem todos puderam ser incluídos na listagem nacional final.

A decisão do ponto de corte para cada indicador também foi uma das principais discussões, uma vez que havia diferentes pontos de vista, que variavam de pontos de vista muito especializados e práticos até a confiança em padrões e práticas internacionais. Também nesse sentido, chegou-se a um consenso analisando a média em nível subnacional e nacional, testando a aplicabilidade e a validade e, com base nisso, foram tomadas decisões bem-fundamentadas.

Medir a pobreza no Suriname em nível nacional é um desafio, pois é preciso levar em conta as estruturas socioeconômicas e geográficas específicas do país e as restrições associadas. O Suriname caracteriza-se por uma notável diversidade cultural, étnica, social, demográfica e regional. Os vários grupos étnicos não estão igualmente distribuídos em uma perspectiva geográfica. Além disso, há diferenças significativas no grau de abertura aos mercados e de monetização entre as áreas. Os programas de proteção social, portanto, dependerão muito das medidas de pobreza multidimensional, uma vez que elas fornecem os critérios de seleção necessários.

Outros problemas de medição da pobreza estão relacionados à disponibilidade de dados e à qualidade dos dados coletados, bem como à disponibilidade limitada de recursos econômicos para a realização de pesquisas. Especialmente no interior do país, há grande dificuldade de obter taxas de resposta significativas nas pesquisas. Especificamente, a taxa de resposta sobre renda familiar e pessoal foi persistentemente inferior a 70%.

No entanto, o governo fará todos os esforços para introduzir a abordagem multidimensional, uma vez que precisa de uma forma mais estruturada de direcionamento para seus programas de proteção social.

94 Nussbaum, M. C. (2011). Criação de capacidades: A abordagem de desenvolvimento humano. Harvard University Press. <https://doi.org/10.2307/j.ctt2jbt31>

O índice de pobreza multidimensional proposto para o Suriname baseia-se no método AF. Além do uso da estrutura de ponderação padrão do método AF, também se aplicou uma estrutura de ponderação mais abrangente para capturar disparidades regionais e outras. As principais conclusões são que, em nível de país, usando as diferentes modificações, a incidência da pobreza (H) fica entre 24% e 28%, enquanto a intensidade da pobreza (A) é de cerca de 50%. A incidência ajustada (M) está em torno de 12 a 14%. A decomposição em nível regional e por etnia revela grandes discrepâncias para subgrupos populacionais específicos. Por exemplo, a pobreza multidimensional é muito mais grave para as famílias do interior (cerca de 75%) do que para as famílias localizadas nas regiões urbanas (15%) e rurais (25%). A desigualdade na incidência de pobreza entre famílias chefiadas por mulheres e homens é muito menor do que entre grupos étnicos. A comparação dos resultados da medida proposta com outras estruturas de ponderação mostra que as discrepâncias entre as regiões são mais bem expostas/capturadas quando se usam taxas de prevalência como pesos em vez de pontuações de pesos iguais. O índice construído baseia-se fortemente nos indicadores disponíveis dos dados usados, e a escolha feita nesta pesquisa ⁹⁵ foi manter o índice o mais próximo possível dos indicadores usados na América Latina. Ao contrário da taxa de incidência, os números da intensidade da pobreza entre as regiões não diferem muito. O intervalo é de 40 a 57%. Isso sugere que, entre as famílias pobres, há uma enorme incidência de privações (quase metade do total), mas não há muita diferença dentro das famílias pobres.

⁹⁵ Sobhie, Rosita, (2018). *Measuring Poverty in Suriname, A systematic research on concepts and measurement methods*, VUBPress, Bélgica.

VI.

I. Conclusões e recomendações⁹⁶

⁹⁶ Seção elaborada por Ricardo Nogales e Michelle Muschett, da Iniciativa de Pobreza e Desenvolvimento Humano da Universidade de Oxford (OPHI).

Práticas promissoras

O Compêndio ressalta aspectos comuns entre países da região em seus esforços para reduzir a pobreza em todas as suas formas e dimensões, entre os quais se destacam as seguintes práticas promissoras:



Transparência

Os países da região assumiram a tarefa de socializar e divulgar os métodos e dados subjacentes às suas medições de pobreza multidimensional. Desde o momento de sua concepção até suas atualizações são sempre objeto de detalhados relatórios públicos. Isto é importante para gerar confiança dentro do país, mas também perante a comunidade internacional. Por isso, muitos países incluem aspectos importantes das estratégias implementadas acerca de seus IPM em documentos como os Relatórios Nacionais Voluntários apresentados ao Fórum Político de Alto Nível das Nações Unidas.



Coordenação de atores

A região conta com ricas experiências quanto a mecanismos de coordenação em múltiplos níveis, tais como interministerial, entre níveis de governo, entre equipes técnicas e políticas, com outros setores da sociedade. Esta coordenação em múltiplos níveis é fundamental para a construção das medidas de pobreza multidimensional, assim como para a formulação e implementação de estratégias para sua redução.



Monitoramento constante

Alguns países revisaram e atualizaram suas medidas para que estejam mais bem adaptadas a seus contextos. Em alguns casos os indicadores são ajustados, ou dimensões inteiras são incluídas em versões melhoradas da medida. Isto é feito após uma discussão profunda e transparente, e depois de haver esgotado a tomada de decisões estratégicas à luz das medidas originais. Isto é importante porque a mudança de um IPM implica a ruptura de uma série temporária importante, que deve ser planejada e executada de maneira a não interromper planos de médio/longo prazo de maneira irremediável, nem gerar desconfiança no governo.



Disponibilidade de informação de qualidade

Os países que conseguiram empregar seus IPM como verdadeiras ferramentas de política pública cuidam e reforçam a existência e qualidade da informação subjacente. Inclusive quando não foi possível colher informação dos domicílios através de pesquisas tradicionais devido à pandemia, os países não perderam de vista a importância deste aspecto essencial para lutar contra a pobreza em todas as suas dimensões.



Quadro normativo

Os países adotaram quadros normativos (leis, decretos presidenciais) que sustentam a importância de medir a pobreza com um enfoque multidimensional. Estes quadros protegem a estrutura de suas medidas e estabelecem uma clara arquitetura institucional para sua estimativa e uso para políticas públicas, ao mesmo tempo que favorecem a continuidade de ações através da mudança de governo.



Comunicação do IPM

Alguns países da região incluíram entre suas prioridades a obtenção de uma efetiva comunicação sobre a importância de medir a pobreza com um enfoque multidimensional, suas implicações para as políticas públicas e o potencial impacto na vida das pessoas que vivem na pobreza. Isto gerou a apropriação da medida por parte de outros setores da sociedade, favorecendo alianças para a redução da pobreza e facilitando a continuidade de ações.

Recomendações

- Estabelecer a redução da pobreza em todas as suas formas e dimensões como uma prioridade compartilhada entre todos os países das Américas, assumindo o compromisso de passar da medição à ação através da implementação de estratégias e políticas públicas integradas a partir da informação produzida pelas medições multidimensionais de pobreza adotadas pelos países.
- Reforçar e manter as capacidades técnicas. A constituição de equipes técnicas formadas por especialistas de diversas instituições é um dos pontos fortes de alguns países na região, que pode ser emulada por muitos outros.
- Fortalecer as capacidades dos tomadores de decisão de maneira que possam conhecer o potencial oferecido pelo IPM para orientar ações de política pública de luta contra a pobreza, que sejam eficientes e adequadamente coordenadas. Uma forma de fortalecer estas capacidades é participar ativamente dos espaços existentes no âmbito regional para conhecer as experiências de outros países no uso de IPM e assim poder implementar estratégias para sua redução.
- Reforçar os mecanismos institucionais para atualizar constantemente os IPM e empregá-los realmente como ferramentas de política pública. Muitos países conseguiram elaborar e operacionalizar mecanismos de comunicação interinstitucional efetivos para obter uma estreita coordenação à luz de um IPM. Este desafio ainda está pendente em alguns países da região e exige uma maturidade política que deve estar presente nas agendas estratégicas de planejamento do desenvolvimento.
- Institucionalizar as medidas de pobreza multidimensional para lhes dar maior estabilidade e propiciar a continuidade de esforços. A luta contra a pobreza é uma prioridade do Estado e não uma transitória política de governo. A adoção de um quadro normativo que proteja a medida, o estabelecimento de mecanismos de governança que facilitem a coordenação entre atores em todos os níveis e a obrigação de prestar contas são elementos importantes para a institucionalização da medida.
- Propiciar cada vez mais espaços para discutir as experiências boas e más dos países. O intercâmbio de conhecimentos é crucial para enfrentar o desafio de erradicar um problema que claramente não está circunscrito a fronteiras políticas e que afeta direta ou indiretamente toda a região.

VII.

Anexos

Questionário distribuído aos Estados membros da OEA para reunir informação para a elaboração do presente compêndio.

Planilha de questionário para as apresentações escritas

Informação Geral

Nome do Estado membro da OEA

Nome do Departamento

Nome:

Informação de contato

Endereço eletrônico:

Cargo:

Seção 1: Medições da pobreza multidimensional

1.1. Como se mede atualmente a pobreza multidimensional no seu país?

1.2. Pode proporcionar uma visão geral do contexto histórico e atual de seu país com relação à formulação e implementação de sistemas para medir a pobreza multidimensional, por exemplo, índice de pobreza multidimensional, índice de atraso social, grau de marginalização e painel de indicadores de pobreza, etc.?

1.3. Descreva as áreas de êxito ou as práticas promissoras e lições aprendidas dos esforços do seu país na elaboração e aplicação de medições da pobreza multidimensional.

Seção 2: O impacto da pandemia de covid-19

2.1. Como a pandemia de covid-19 afetou a forma em que seu país mede e entende a pobreza?

2.2 Descreva as ações que seu governo tomou para combater a pobreza durante a pandemia de covid-19.

2.3. Seu país está utilizando atualmente indicadores para medir o impacto da pandemia de covid-19 na pobreza multidimensional? Em caso afirmativo, pode compartilhar a experiência do seu país (por exemplo, desafios e oportunidades) com o uso desses indicadores?

Seção 3: Políticas Públicas

3.1. Como a formulação de políticas públicas destinadas a promover o bem-estar e uma boa qualidade de vida e reduzir a pobreza contribui para a medição multidimensional da pobreza em seu país?

3.2. Como a medição da pobreza multidimensional do seu país se relaciona com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas relativos à erradicação da pobreza e redução da desigualdade?

Informações ou comentários adicionais

4. Favor compartilhar quaisquer informações ou comentários adicionais.





BIENESTAR
SECRETARÍA DE BIENESTAR

Canada



Ministerio de
**DESARROLLO
SOCIAL**

*Paraguay
de la gente*



**GOBIERNO de
GUATEMALA**
DR. ALEJANDRO GIAMMATTEI

**MINISTERIO DE
DESARROLLO
SOCIAL**



OEA

Mais direitos
para mais pessoas

**Comissão Interamericana de
Desenvolvimento Social (CIDES)**