GRUPO I – CLASSE V– Plenário
TC 008.668/2024-8
Natureza: Relatório de Levantamento
Unidade Jurisdicionada: Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS).
Interessado: Tribunal de Contas da União.
Representação legal: não há.

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO. AVALIAÇÃO DO USO DE ÍNDICE MULTIDIMENSIONAL DE POBREZA COMO INSTRUMENTO DE IDENTIFICAÇÃO DE FRAGILIDADES NA CONDUÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMBATE À POBREZA, POTENCIALMENTE MELHOR DIRECIONANDO AS FUTURAS FISCALIZAÇÕES DO TRIBUNAL. AUTORIZAÇÃO À AUDBENEFÍCIOS PARA INCLUSÃO DE PROPOSTAS DE FISCALIZAÇÃO NOS FUTUROS PLANOS DE FISCALIZAÇÃO. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução a seguir transcrita, com ajustes de forma, elaborada pela equipe de auditoria da Unidade de Auditoria Especializada em Previdência, Assistência e Trabalho (AudBenefícios), acostada à peça 13, com a qual se manifestou de acordo o escalão dirigente da unidade (peças 14 e 15).

"*Visão geral*

1. Enquanto há um consenso na literatura de que a pobreza é um fenômeno social de natureza multidimensional, a necessidade de se mensurar a pobreza de modo multidimensional não encontra unanimidade entre os estudiosos do tema. Aqueles que entendem a exigência de um tratamento quantitativo multidimensional buscam desenvolver um Índice Multidimensional de Pobreza (IMP). Neste relatório, prefere-se IMP a Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), pois neste último caso estar-se-ia qualificando a pobreza, não o índice, que é objeto de estudo.

2. Talvez o principal estudioso a fazer oposição à mensuração multidimensional da pobreza seja Ravallion (2016, p. 279-289), que defende a mensuração unidimensional por meio da renda e aponta muitas fragilidades da alternativa multidimensional, em especial, as decisões arbitrárias que precisam ser tomadas em maior quantidade em relação a um índice unidimensional.

3. Essa mesma visão parece ser compartilhada com os pesquisadores renomados no principal órgão de pesquisa econômica governamental brasileiro, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), os quais se referem a um IMP como "o fantasma de dimensões invisíveis", ao considerar a baixa transparência das dimensões inseridas em um IMP (BARTHOLO, 2020).

4. Por ser o Ipea um órgão oficial de governo e os seus pesquisadores terem dado suporte técnico, nos seus primórdios, à elaboração do Programa Bolsa Família sob a única ótica de mensuração da pobreza de renda, o ponto de vista do Instituto tem sido adotado há duas décadas pelo Ministério gestor do programa, hoje o Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS).

5. Vale notar que o MDS, não obstante transitar nessa linha, durante muito tempo liderou alternativamente a obtenção e a divulgação do Índice de Desenvolvimento Humano (IDF) e atualmente o reformulou para o Índice de Vulnerabilidade do CadÚnico (IVCAD), que são índices que buscam atender à lacuna de um IMP no Brasil, apesar de incompletamente, e que serão

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 77718081.

detalhados nas seções 3.1 e 3.2. Também cabe nota o recente contrato, com duração de 3 anos, do MDS junto a Fundação Getúlio Vargas (FGV), assinado em fins de 2023, para, entre outras coisas, elaborar uma metodologia para criação e cálculo de IMP, com previsão de entrega aproximadamente ao final de 2026 (TC 014.769/2023-9, peça 76).

6. Apesar desses recentes avanços, a oposição técnica e a resistência institucional histórica desses órgãos primordiais afetos ao combate à pobreza são a razão para o atraso na adoção de um IMP oficial para o Brasil, a despeito do advento da agenda internacional em prol da mensuração multidimensional, como os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS); dos inúmeros exemplos de IMP de outras nações, em especial de países latino-americanos (seção 2.3), que apresentam aspectos similares de pobreza; de alguns ensaios de IMP de estados brasileiros (seção 3.5); e inclusive de iniciativa legislativa que se encontra em tramitação na Câmara dos Deputados, que "determina que os projetos de enfrentamento da pobreza deverão ser monitorados e aferidos, em termos de resultados, por meio de índice multidimensional da pobreza" (BRASIL, 2019).

7. Aqui, é mister ressaltar que a adoção de um IMP não implica a necessidade de adotá-lo como critério de elegibilidade de programas governamentais, em especial no estabelecimento do público-alvo, por exemplo, do Bolsa Família, principal programa de transferência de renda no país. Muito menos um IMP significaria a supressão das tradicionais mensurações unidimensionais de renda que auxiliam no critério de elegibilidade dos programas. O IMP seria um novo e adicional instrumento de mensuração da pobreza multidimensional e de evidenciação das suas causas para melhor combatê-las.

8. Esta Corte de Contas, que zela pela transparência e qualidade dos indicadores que mensuram os resultados das políticas públicas federais, manifestou-se a respeito de um IMP na auditoria de preparação do governo brasileiro para os ODS (TC 020.414/2016-1), de acordo como o Acórdão 298/2017 – TCU – Plenário, da relatoria do Ministro Augusto Nardes, em que recomendava ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) adotar índices multidimensionais que sintetizassem fenômenos multidimensionais, a exemplo da pobreza, ou que produzissem indicadores que permitissem a obtenção desses índices multidimensionais. No monitoramento do citado acórdão (TC 034.336/2018-4), o IBGE informou sobre a impossibilidade de elaborar um IMP para o país devido ao fato de que as pesquisas domiciliares a seu cargo (POF, PNS e Pnad) não contemplarem todas as informações necessárias para construir um IMP.

9. Tendo em vista esse contexto, este Tribunal decidiu realizar este levantamento com o objetivo de avaliar o uso de um índice multidimensional de pobreza como um instrumento de identificação de fragilidades na condução das políticas públicas de combate à pobreza, potencialmente melhor direcionando as futuras fiscalizações no Tribunal.

Definição de um IMP

10. Para melhor compreender o que é um IMP na sua correta acepção metodológica, é necessário defini-lo para que não cause confusão com outros índices que, apesar de possuírem as mesmas dimensões e motivações, não se configuram estritamente em um IMP.

11. Um IMP é composto por indicadores de privação agrupados em dimensões. Um exemplo de dimensão seria educação, em que medidas, como analfabetismo e deficiência escolar, poderiam ser indicadores a contemplarem a citada dimensão. Os valores desses indicadores precisam ser agregados em um valor único para sua dimensão, assim como os valores das diversas dimensões precisam ser agrupados em um valor único para o resultado do IMP.

12. Cada indicador deve representar alguma privação de pobreza e não uma situação de melhor desenvolvimento humano. Melhor explicando, nível de escolaridade não é privação, pois, quanto maior for o seu valor, menor o grau de pobreza do indivíduo. No entanto, deficiência de escolaridade é sim uma privação e um indicador de pobreza, pois seu maior valor implica maior grau de pobreza. É uma mera questão de inversão da métrica, mas de fundamental importância para construção de um IMP.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 77718081.

13. Cada indicador de pobreza necessita de um corte de privação a partir do qual se identifica quem é ou não pobre. Seguindo o exemplo do indicador de deficiência de escolaridade, a partir de quantos anos de diferença entre o nível de escolaridade esperado e o obtido pelo indivíduo pode-se dizer que ele incorre nesta privação? Este valor a partir do qual se atribui a situação de pobreza é o corte de privação.

14. Após identificar as privações em cada um dos indicadores, procede-se à já comentada agregação dos valores entre eles. Geralmente, essa agregação ocorre dando-se pesos específicos a cada indicador dentro de cada dimensão. Após isso, dá-se a agregação, também com adoção de pesos, entre as dimensões para obtenção final de um valor consolidado do grau de pobreza para cada indivíduo. Então, é necessária a escolha de um sistema de ponderação entre indicadores e dimensões para a consecução de um IMP.

15. Realizada a agregação entre os indicadores e as dimensões, faz-se necessário estabelecer um corte de pobreza, acima do qual o valor consolidado entre dimensões e indicadores de privação passa a atribuir a situação de pobreza multidimensional ao indivíduo.

16. Por fim, um IMP de uma sociedade é a agregação simples desses valores de pobreza multidimensional por todos os seus indivíduos.

Espaços de medição de pobreza

17. Segundo Asselin (2009, p. 169-185), o conceito de pobreza exige que se reflita e se julgue sobre o que é inaceitável, no sentido do que é injusto, em uma sociedade. Isso implica exercitar julgamentos normativos com respeito à equidade entre os indivíduos nessa sociedade. Assim, a pobreza advém da reflexão sobre o grau inaceitável de desigualdade de bens. Mas que bens são esses? Desigualdade de quê?

18. A resposta nos remete aos espaços de medida de pobreza, que podem ser classificados reduzidamente a três tipos: resultados, liberdades e recursos. O espaço de resultados envolve as situações que podem ser alcançadas pelos indivíduos (por exemplo, a quantidade de calorias e nutrientes absorvidos pelo corpo), o espaço de liberdades para alcançar os resultados (por exemplo, a possibilidade de decidir a quantidade de calorias e nutrientes a serem ingeridos e absorvidos) e o espaço de recursos que determina as liberdades (por exemplo, renda disponível possibilitando a decisão sobre a ingestão alimentar).

19. Esses espaços delimitam as várias escolas de pensamento filosófico sobre justiça social e pobreza. A escola tradicional do utilitarismo, pela sua vertente econômica clássica, trabalha no espaço dos recursos das rendas individuais. A escola das necessidades básicas preocupa-se com os resultados, como o alcance de níveis adequados de nutrição, saúde, educação, moradia, saneamento e outros bens essenciais. Nas últimas décadas do século passado, a literatura econômica passou a considerar um espaço intermediário entre resultados e recursos: o espaço de liberdades. Iniciada pelo filósofo John Rawls, a teoria foi aprimorada por Amartya Sen, que concebeu o espaço de capacidades (ou liberdades) para o alcance de resultados (ou funcionalidades).

Propriedades desejáveis para um IMP

20. Tendo em vista o objetivo deste levantamento de obter um IMP útil para identificação de causas da pobreza e para seleção de trabalhos de fiscalização, considera-se doravante que um IMP deve atender a três requisitos.

21. O primeiro deles é o de periodicidade regular de obtenção do índice, que deve ser no mínimo anual. A anualidade é regra de prestação de contas e deve, dessa forma, também ser considerada em monitoramento por meio de um IMP.

22. Adicionalmente, o IMP deve permitir desagregar a sua medida para regiões, estados e alcançar até municípios, de modo que tenha diagnósticos de pobreza nos pontos mais distantes do país, locais em que a pobreza é mais acentuada, não podendo passar despercebida.

23. Por fim, é fundamental que o IMP abranja boa amplitude de dimensões, sobretudo de educação e saúde, para que a medida não se torne viesada por desconsiderar aspectos importantes da pobreza multidimensional.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 77718081.

24. Neste trabalho, traremos inicialmente a atual situação internacional de adoção de um IMP, entre organismos e países. Após isto, passaremos para as experiências brasileiras, mesmo que aproximadas, de um IMP em níveis federal e estadual. À luz dessas informações, apresentaremos a estratégia de análise traçada por uma análise SWOT e obtenção de um DVR realizadas com especialistas internos à unidade técnica. A partir dessas informações e diretrizes, apresentaremos soluções de construção de um IMP nacional acompanhadas das vantagens, dificuldades e limitações inerentes a cada uma das alternativas. Na última sessão, passaremos às conclusões que podem ser alcançadas pelo levantamento.

Experiências internacionais

Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)

25. O IDH foi criado em 1990 pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), organismo das Nações Unidas, com o objetivo de ampliar as dimensões de medição de bem-estar para além de PIB per capita, este correspondendo a uma proxy de um dos espaços de medida de pobreza: recursos ou renda. A incorporação das dimensões de educação e saúde contemplou outros espaços de medida de pobreza, seguindo a inclinação teórica de Amartya Sen, vencedor do Prêmio Nobel de Economia de 1998. Segundo o órgão internacional, "o IDH pretende ser uma medida geral e sintética que, apesar de ampliar a perspectiva sobre o desenvolvimento humano, não abrange nem esgota todos os aspectos de desenvolvimento" (PNUD, 2024a).

26. Além da renda, medida pela renda nacional bruta per capita expressa pelo poder de paridade de compra (PPC) (auxilia no ODS 8.5), o IDH contempla também a dimensão de saúde, capturada pela esperança de vida ao nascer (ODS 3), e a dimensão de educação, composta por dois indicadores: a média de anos de educação de adultos (ODS 4.4) e a expectativa de anos de escolaridade para crianças iniciando a vida escolar (ODS 4.3) (PNUD, 2024b). Esses indicadores são normalizados para que o resultado esteja entre 0 (mínimo de desenvolvimento) e 1 (máximo) e são agregados com pesos equivalentes.

27. O IDH não se configura em um IMP, mas em um índice de bem-estar, apesar de contemplar medidas de espaço de pobreza, como renda, educação e saúde. O bem-estar pode ser visto como constructo inverso ao da pobreza: quanto maior um, menor é o outro. Para que o IDH pudesse ir ao encontro de um IMP, teria que considerar um critério de corte, por exemplo, medida de renda abaixo da linha de pobreza, ao invés de renda simplesmente.

28. Segundo o Relatório de Desenvolvimento Humano (RDH) de 2021-22, o Brasil se posicionava no 87º maior IDH entre os 191 países medidos, com valor de 0,754, classificando-se como país de desenvolvimento humano elevado. Em termos comparativos, o país de melhor IDH mundial era a Suíça com 0,962, um país de desenvolvimento humano muito elevado, e o pior era Sudão do Sul com 0,385, um país de desenvolvimento humano baixo. No Brasil, a expectativa de vida era de 72,8 anos, a renda per capita anual de U$ 14.370 (PPC de 217), média de escolaridade de 8,1 anos e previsão de 15,6 anos de escolaridade (PNUD, 2022, p. 272-273).

29. No Brasil, o IDH pode ser desdobrado no nível de municípios, resultando no IDHM (Índice de Desenvolvimento Humano Municipal), que permite uma leitura local dentro do país e a apuração das desigualdades de IDH regionalmente.

Global MPI (ODS)

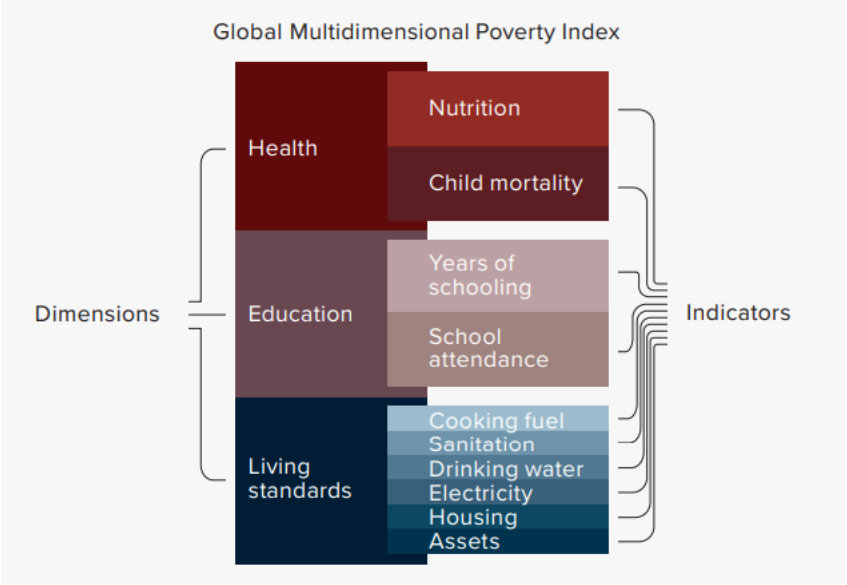
30. Criado em 2010, o Global MPI (Multidimensional Poverty Index) é um legítimo IMP calculado pelo PNUD em parceria com a OPHI (Oxford Poverty & Human Development Initiative), que "compila dados de 110 países em desenvolvimento, abrangendo 6,1 bilhões de pessoas, representando 92% da população dos países em desenvolvimento" (PNUD, 2024c). O Global MPI atende às exigências da meta 1.2 dos ODS, que trata de medir a pobreza em todas a suas dimensões, e possui interconexões com metas dos ODS 1, 2, 3, 4, 6, 7 e 11 (PNUD, 2023, p. 4).

31. O índice utiliza-se de consagrada metodologia concebida por Alkire e Foster (ALKIRE et al, 2015, p. 144-185), doravante AF, que apresenta propriedades axiomáticas desejadas, sobretudo

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 77718081.

nas possibilidades de agregação e desagregação dos resultados, e contempla dez indicadores distribuídos em três dimensões (saúde, educação e condições de vida).

Figura 1: Estrutura do Índice Multidimensional de Pobreza Global



Source: HDRO and OPHI.

32. As três dimensões possuem pesos equivalentes a 1/3 e, por sua vez, estes pesos se distribuem pelos respectivos indicadores. Assim, os indicadores de saúde e educação possuem peso de 1/6 (=1/3 x 1/2), enquanto os de condições de vida, de 1/18 (=1/3x1/6). Para ser pobre, o indivíduo deve ser privado em 33,3% ou mais dos indicadores e, para ser extremamente pobre, em 50% ou mais. Entre 20% e 33,3% dos indicadores, o indivíduo é classificado como vulnerável à pobreza. (ALKIRE et al, 2024, p. 4)

33. Segundo o último relatório a respeito, o Brasil estava com sua medida do Global MPI defasada, datada de 2015, devido sobretudo a dados indisponíveis ou inadequados de nutrição (PNUD, 2023, p. 21-22).

IMPs nacionais

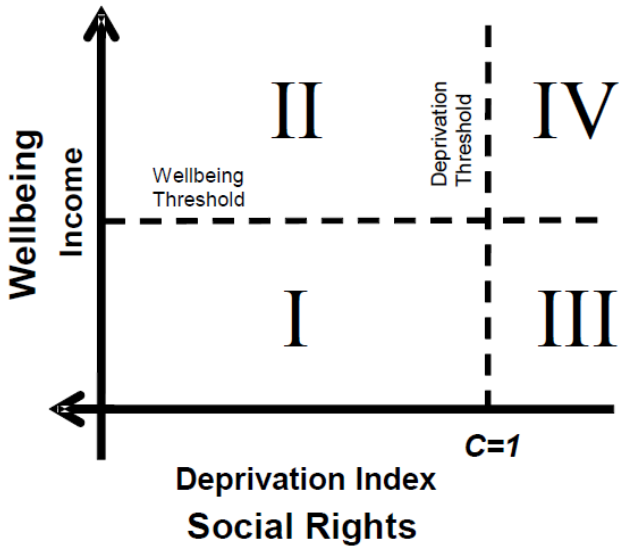
34. O México estruturou no início da década de 2000 o seu IMP nacional com o amplo suporte de estudiosos internacionais. Essa iniciativa foi acompanhada com avanços institucionais, em especial da criação do Conselho Nacional de Avaliação da Política de Desenvolvimento Social, o Coneval, instituição com autonomia técnica e administrativa para regular e coordenar avaliações de políticas e programas de desenvolvimento social e estabelecer definições, identificar e medir a pobreza (MÉXICO, 2010).

35. As dimensões escolhidas para compor o seu IMP originaram-se da Lei Geral de Desenvolvimento Social: renda per capita corrente, atraso médio escolar por domicílio, acesso a serviços de saúde, acesso à seguridade social, qualidade e espaços de habitação, acesso a serviços básicos na habitação, acesso à alimentação e grau de coesão social. Desta forma, o IMP mexicano perpassa a variedade de espaços de medida de pobreza.

36. O IMP mexicano possui a peculiaridade de considerar separadamente a dimensão de bem-estar econômico, medido pela renda per capita corrente, e as dimensões associadas a direitos sociais (educação, saúde, seguridade social, alimentação, moradia e serviços na moradia) que compõem seis indicadores de privação social, que são combinadas por adaptações do Método AF (ALKIRE et al, 2015, p. 144-185). O IMP realiza uma leitura conjunta de bem-estar social e de privação social por meio de um gráfico bidimensional.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 77718081.

Figura 2:Análise bidimensional de pobreza no México

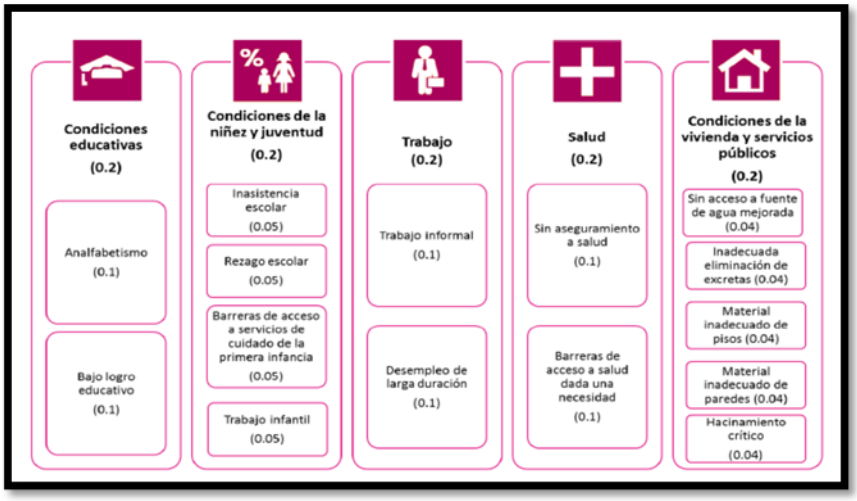


37. A dimensão de bem-estar, medida pela renda, identifica aquelas pessoas que possuem uma renda acima da linha de pobreza (wellbeing threshold) no eixo vertical. Já as dimensões associadas aos direitos sociais são agregadas no eixo horizontal, porém invertendo o seu sentido, de forma que basta que a pessoa possua apenas um direito social desatendido (de C=1 para esquerda) para ela ser identificada como socialmente privada dos direitos sociais.

38. Assim, as pessoas no quadrante I são consideradas pobres multidimensionalmente, ao possuírem renda abaixo da linha de pobreza e uma ou mais privações sociais. No quadrante II, as pessoas são vulneráveis devido à privação social, por sofrerem privações sociais, apesar da renda superar a linha de pobreza. As pessoas do quadrante III são vulneráveis por conta de renda, por possuírem renda abaixo da linha de pobreza, não obstante não sofrerem privação social. Por fim, no quadrante IV, as pessoas não são pobres multidimensionalmente, nem vulneráveis. É possível dividir os quadrantes em subquadrantes, de forma a incorporar linhas de extrema pobreza de renda e extrema privação multidimensional.

39. Na Colômbia, o IMP é medido desde 2010 pelo Departamento Administrativo Nacional de Estatísticas (DANE) e foi desenhado também com uso do Método AF. Ele é composto de quinze indicadores distribuídos em cinco dimensões: educação, condições da infância e juventude, trabalho, saúde e condições habitacionais e acesso a serviços públicos (COLÔMBIA, 2024).

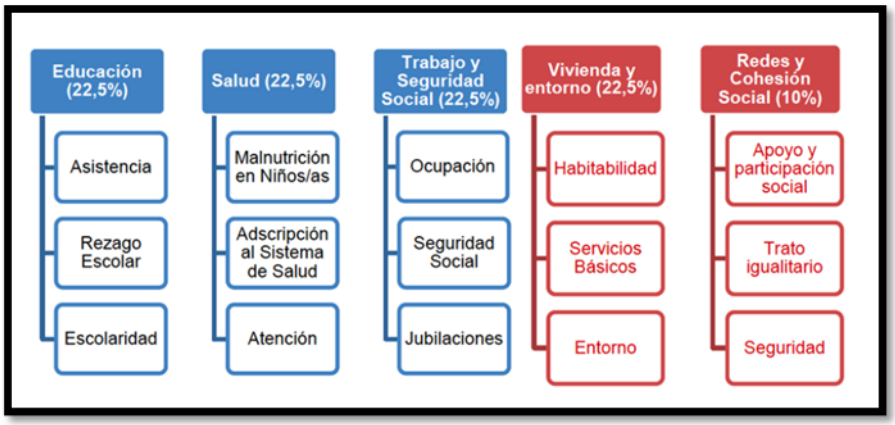
Figura 3: Dimensões e indicadores do IMP da Colômbia



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 77718081.

40. Desde 2015, o IMP do Chile adota também o método AF, assim como quinze indicadores compartimentados em cinco dimensões: educação, saúde, trabalho e seguridade social, habitação e entorno, redes e coesão social (CHILE, 2024).

Figura 4: Dimensões e indicadores do IMP do Chile



41. Além desses países, outros exemplos de países que adotaram IMP nacionais foram: Guatemala, Honduras, El Salvador, Costa Rica, Panamá, República Dominicana, Equador, Ruanda, Angola, Moçambique, África do Sul, Seicheles, Afeganistão, Paquistão, Nepal, Butão, Vietnã, Malásia, Filipinas (SILVA, 2022).

Experiências brasileiras

42. As iniciativas nacionais (ou tentativas) de IMP serão analisadas abaixo sob o ponto de vista de um índice que sirva para monitoramento com periodicidade regular (anual no mínimo), que tenha uma desagregabilidade grande (ao menos por município), que possua uma adequada amplitude de dimensões (educação e saúde são dimensões obrigatórias) e que atenda metodologicamente aos critérios de qualidade de um IMP de acordo com as seções 1.1 a 1.3.

Índice de Desenvolvimento Familiar (IDF)

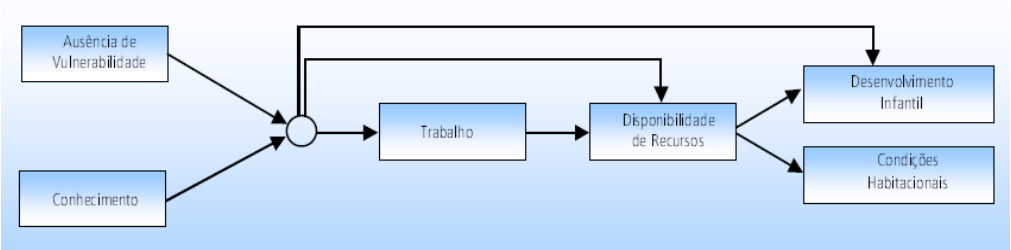
43. Inspirado pelo advento do IDH do PNUD, um estudo propôs o Índice de Desenvolvimento Familiar (BARROS, CARVALHO, FRANCO, 2003). Esse tem sido o índice composto mais utilizado pela área da assistência social, em virtude de ter sido adotado pelo Ministério do Desenvolvimento Social ao longo das últimas duas décadas. Ele identifica geograficamente o desenvolvimento humano, o que vem a ser o reverso das condições de pobreza e vulnerabilidade social.

44. À luz da crítica de que o IDH era muito limitado com uso de apenas 4 indicadores, os autores consideraram um conjunto muito mais amplo, com uso de 26 componentes e 48 indicadores, tendo em vista minimizar a limitação da escolha arbitrária de indicadores. Também, diferentemente do IDH, que é estimado apenas por área geográfica, o IDF foi construído para permitir a leitura por família. Adicionalmente, o IDF garante consistência na agregação e desagregação do índice, por região e populações (BARROS, CARVALHO, FRANCO, 2003, p. 6 e 7).

45. Utilizando a PNAD, o IDF conta com 6 dimensões, que buscam formar uma sequência que vai dos meios que atenderiam às necessidades básicas até a consecução dos fins: ausência de vulnerabilidade, conhecimento, trabalho, disponibilidade de recursos, desenvolvimento infantil e condições habitacionais. Essas dimensões contam com 48 indicadores categóricos, muitos deles dispostos em cascata, de modo que sejam cumulativos à medida que se acentua a situação positiva de desenvolvimento humano.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 77718081.

Figura 5: Dimensões do IDF



46. O estudo reconhece que a definição dos pesos de cada indicador deve espelhar as preferências da sociedade e não de definições puramente técnicas e de conveniência estatística. Na ausência de informação sobre essas preferências, ele recorre à adoção de pesos simétricos entre os indicadores e dimensões para formar o índice composto (BARROS, CARVALHO, FRANCO, 2003, p.18). Outra lacuna é a falta de indicadores de saúde no IDF, em razão de não estarem presentes na PNAD (BARROS, CARVALHO, FRANCO, 2003, p.13). Ainda assim, os autores tentam captar aspectos de saúde por meio dos indicadores de condições habitacionais, como acesso adequado à água, esgotamento sanitário e coleta de lixo (BARROS, CARVALHO, FRANCO, 2003, p. 17).

47. Em trabalho posterior, o IDF e seu método foram transplantados da PNAD para o CadÚnico (BARROS, CARVALHO e MENDONÇA, 2009), com a manutenção das mesmas dimensões do estudo anterior, mas adaptando-se os indicadores às informações disponíveis no cadastro administrativo, que se tornou a fonte de dados amplamente utilizada na área de assistência social.

48. Avaliando o IDF, percebe-se em primeiro lugar que não se configura em um índice de pobreza, mas em um índice de desenvolvimento humano, ou seja, o inverso do objeto deste levantamento. Ainda que se inverta a métrica do IDF, na tentativa de transformá-lo em um índice de pobreza, faltaria ponto de corte no índice composto para estabelecimento da estimativa de número de pobres multidimensionalmente.

49. Por fim, o IDF possui a pretensão de mensurar desenvolvimento humano e social por meio do conceito de vulnerabilidade social, que é conceito distinto de pobreza, apesar de relacionados. Enquanto a pobreza é condição de privação de necessidades básicas predominantemente de natureza crônica, a vulnerabilidade é condição de exposição e capacidade de respostas aos riscos sociais que enfrentam as pessoas e comunidades.

Índice de Vulnerabilidade das Famílias do Cadastro Único (IVCAD)

50. Após um longo período de uso do IDF, o Ministério do Desenvolvimento Social descontinuou a divulgação deste índice obtido por meio do CadÚnico, de qual é gestor. Em função da permanência da demanda por um índice desta natureza pela área de assistência social, a exemplo do painel de IDF criado pelo governo do Espírito Santo (ESPÍRITO SANTO, 2024), o MDS decidiu reformular o IDF, criando recentemente o IVCAD.

51. O novo índice foi incluído no Observatório do Cadastro Único (BRASIL, 2024) e é composto de 6 dimensões (necessidade de cuidados, trabalho e qualificação de adultos, disponibilidade de recursos, desenvolvimento na primeira infância, desenvolvimento de crianças e adolescentes e condições habitacionais), algumas iguais, outras reformuladas e criadas, em relação ao IDF.

52. Os indicadores também passaram por modificações nos seus conteúdos, mas mantendo o caráter categórico de seus valores, a lógica de agregação por cascata e peso simétrico entre eles. É importante assinalar que a métrica dos indicadores foi invertida para representar, não mais grau de desenvolvimento familiar, mas vulnerabilidade.

53. Enquanto esta última mudança caminha no sentido de um índice multidimensional de pobreza, o IVCAD contém as outras lacunas já apontadas para o IDF, em especial, a falta de ponto de corte para definição do público em situação de pobreza e a ausência de indicadores de saúde.

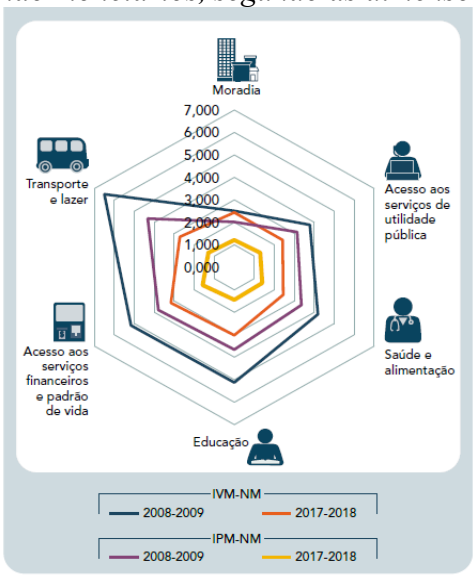
Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 77718081.

IPM-NM, IVM-NM e IPM-CR

54. Ainda em caráter experimental, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) passou a produzir em 2023 três índices multidimensionais: Índice de Pobreza Multidimensional não Monetário (IPM-NM), Índice de Vulnerabilidade Multidimensional não Monetário (IVM-NM) e Índice de Pobreza Multidimensional com Componente Relativo (IPM-CR).

55. Os índices foram obtidos a partir da Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF), realizada em 2008-2009 e 2017-2018 e contemplam seis dimensões: moradia; serviços de utilidade pública; educação; alimentação e saúde; acesso aos serviços financeiros e padrão de vida; e lazer e transporte. Nessas dimensões, distribuem-se cerca de 50 indicadores binários de valores 1 (privação) ou 0 (ausência de privação). Os pesos entre as dimensões são equivalentes, mas variam entre os indicadores. O ponto de corte adotado no IPM-NM para identificação de pessoas com grau de pobreza foi de 1/3 da soma ponderada dos indicadores, enquanto de 1/6 para IVM-NM. Os índices são construídos em nível de pessoas.

Figura 6:Efeitos marginais, por índices de vulnerabilidade e pobreza multidimensionanais não monetários, segundo as dimensões



Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Pesquisas por Amostra de Domicílios, Pesquisa de Orçamentos Familiares 2008-2009/2017-2018.

56. Observa-se que este índice consegue alcançar indicadores de saúde em razão de usar a POF, possui pontos de corte nos indicadores (naturalmente, haja vista que são binários), pontos de corte para identificação dos públicos vulneráveis ou em situação de vulnerabilidade e a construção do índice é no nível de pessoas. O único ponto de desvantagem é a periodicidade da realização da pesquisa base para o índice, a POF, que é irregular, dependendo de orçamento para o órgão.

Índice da Vulnerabilidade Social (IVS)

57. Baseado nos Censos 2000 e 2010 e nas PNAD 2011 a 2015, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) criou índice composto por 16 indicadores em 3 dimensões (infraestrutura urbana; capital humano; e renda e trabalho). O IVS encontra-se no Atlas da Vulnerabilidade Social do órgão (IPEA, 2024), no qual é possível construir mapas temáticos com os indicadores e baixar as planilhas relacionadas.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 77718081.

Figura 7: Imagem do Atlas da Vulnerabilidade Social

58. No IVS, os indicadores são agregados com pesos iguais dentro de suas dimensões e, por sua vez, as dimensões são também agregadas com pesos equivalentes no índice final. Antes dessa agregação os indicadores são normalizados para uma escala que varia entre 0 e 1, onde 0 é ausência de vulnerabilidade e 1 é vulnerabilidade máxima.

59. A obtenção do índice não se dá por famílias, mas por unidade de desenvolvimento humano (UDH), que "são recortes territoriais localizados dentro das áreas metropolitanas que podem ser uma parte de um bairro, um bairro completo ou, em alguns casos, até um município pequeno" (IPEA, 2024). O IVS não contempla indicadores de saúde, como seria adequado para o índice multidimensional. Também está ausente corte de valor nos indicadores para definir quais regiões sofrem ou não de privação, mas contém faixas de valoração do índice (muito alta, alta, média, baixa e muito baixa), que vai no sentido de um corte geral para estabelecimento de quais regiões estão na situação de pobreza. Por fim, trata-se de índice de vulnerabilidade, não de pobreza.

Iniciativas estaduais de IMP

60. Minas Gerais calculou um IMP nos moldes similares aos do Global MPI da Ophi (indicadores, dimensões, pesos e metodologia de agregação) para os anos de 2009, 2011 e 2013. Os dados utilizados foram extraídos de pesquisa amostral própria sobre 18 mil domicílios em 308 municípios mineiros (PAD-MG), que foi produzida pela Fundação João Pinheiro em parceria com o Banco Mundial (FAHEL e TELES, 2018).

Figura 8:IMP de Minas Gerais

(figura no original)

61. Verifica-se que o IMP mineiro fez alguns ajustes à AF (2011) em alguns indicadores, trocando nutrição por acesso a cuidados médicos e piso da habitação por tratamento do lixo, além de adaptar os pontos de corte dos indicadores mantidos entre as duas modelagens.

62. O ponto de avanço no IMP mineiro foi, com a realização de pesquisa amostral própria, a possibilidade de se coletar por domicílio variáveis de saúde ausentes na PNAD do IBGE. No entanto, a regularidade dos dados depende de orçamento para realização periódica e, pelas informações mais recentes, a PAD-MG foi descontinuada (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2024). O IMP mineiro é um IMP completo com todos os elementos enunciados na visão geral.

63. O estado de São Paulo criou um IMP para os seus municípios com 19 indicadores distribuídos em quatro dimensões: educação, habitação, trabalho/renda e redes. As primeiras três dimensões são retiradas do CadÚnico e compõem o IMP simplificado (IPM-S). O acréscimo da dimensão rede, alimentado por meio da aplicação de um questionário complementar, resulta o IMP ampliado (IPM-A).

Figura 9: Indicadores do IMP Paulista ***(figura no original)***

64. São consideradas multidimensionalmente pobres as famílias que pontuam 0,25 ou mais no IMP-A, ou 0,33 ou mais no IMP-S. A metodologia de agregação contemplando incidência e intensidade de pobreza indica, certamente, que o estado adotou FGT (FOSTER, GREER e THORBECKE, 1984).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 77718081.

65. A solução escolhida por São Paulo para o IMP, diferentemente de MG, foi empregar os dados administrativos, que são perenes, porém com a perda de variáveis importantes para se mensurar pobreza multidimensional, em especial, as de saúde, ausentes do CadÚnico. No entanto, o IMP paulista é um IMP completo na acepção adotada neste trabalho.

Unicef

66. O Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef) elabora estudos desde 2018 a respeito de dimensões da pobreza multidimensional sobre o seu público de interesse: crianças e adolescentes. São vários indicadores distribuídos por oito dimensões consideradas: alimentação, renda, educação, trabalho infantil, moradia, água, saneamento e informação.

Figura 10: Dimensões e indicadores do IMP da Unicef

(figura no original)

67. A iniciativa do Unicef apresenta indicadores de privação com seus devidos cortes, o que é uma das características de um IMP como definido anteriormente. Porém, não consiste em um IMP por faltar pesos relativos entre esses indicadores e, consequentemente, por não haver a agregação deles em um único índice.

68. O conjunto de indicadores é incompleto por faltar a dimensão da saúde. Por outro lado, acrescenta dimensão de difícil acesso, como alimentação. Essas escolhas não vêm sem custo, como a necessidade de lançar mão da POF, que é uma pesquisa de periodicidade irregular, o que compromete o acompanhamento regular da situação da pobreza.

69. O quadro abaixo resume a avaliação comparativa entre as supracitadas iniciativas de medidas multidimensionais quanto aos aspectos importantes de amplitude de dimensões, de capilaridade, de periodicidade e de metodologia. No aspecto de amplitude das dimensões, é considerada fundamentalmente a ausência (ou não) da dimensão de saúde. As marcações em vermelho enfatizam as lacunas existentes para obtenção de um IMP desejável, de acordo com critérios definidos anteriormente.

Tabela 1:Avaliação comparativa dos IMP

Índices multidimensionais de bem-estar	*Indicadores*	*Capilaridade*	*Periodicidade*	*Cortes, agregação e pesos*
IDF/MDS	*Incompleto*	*Família*	*Trimestral*	*Bem-estar, sem corte de pobreza*
IVCAD/MDS	*Incompleto*	*Família*	*Trimestral*	*Pobreza, sem corte de pobreza*
IPM-NM/IVM-NM/IBGE	*Completo*	*Família*	*Só em anos da POF*	*Pobreza com cortes de pobreza*
IVS/Ipea	*Incompleto*	*Unidades de Desenvolvimento Humano*	*Anual*	*Bem-estar, com cortes de classificação*
IPM Minas	*Completo*	*Domicílio em MG*	*Só em anos da pesquisa local (2009,2011, 2013)*	*Pobreza com cortes de pobreza*
IPM SP	*Incompleto*	*Domicílio em SP*	*-*	*Pobreza com cortes de pobreza*
Unicef	*Incompleto*	*Não agregação*	*Só em anos da POF*	*São indicadores sem agregação*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 77718081.

SWOT e DVR

70. Foi realizada em 23/05/2024, com especialistas internos da Unidade Técnica, uma análise SWOT para extrair forças, fraquezas, oportunidades e ameaças relativas ao objeto deste levantamento. Esses elementos estão registrados no apêndice A.

71. Realizado o exercício da SWOT, os quatro grupos de apontamentos foram organizados considerando como ambiente interno o MDS, por ser o Ministério mais afeto às políticas de combate à pobreza e natural gestor de um eventual IMP nacional. A delimitação de ambiente interno versus ambiente externo serviu para distinguir forças de oportunidades, como também, fraquezas de ameaças. Também, os apontamentos foram agrupados pelas suas similaridades, de forma a simplificar a classificação na SWOT.

72. Como resultado, na DVR destacaram-se três riscos, com alto impacto e probabilidade de ocorrência.

Quadro 1: DVR sobre adoção de IMP nacional

Impacto potencial	*Alto*	• *Construção de um IMP inadequado metodologicamente (F1, F2, F3)* • *Descontinuidade de manutenção do IMP por falta de orçamento e/ou norma cogente (F4, A6)*	• *Construção de um IMP distorcido por pressões políticas contextuais (F5, A3)* • *Baixa compreensão do IMP pela população, levando a descontentamento popular (F6, A2)* • *Um IMP "federal" que depende da atuação de estados e municípios para sua evolução (A4)*
	Baixo	•	• *Críticas acadêmicas ao IMP construído (A1, A5)* • *Outro órgão (TCU, IBGE) construir IMP em vez do MDS (A7)*
DVR		*Baixa*	*Alta*
		Probabilidade de Ocorrência	

73. O primeiro diz respeito à eventual "construção de um IMP distorcido por pressões políticas contextuais", decorrente da fraqueza de o MDS poder ser obrigado a elaborar um IMP que seja favorável ao governo vigente, e da ameaça de haver resistência política ocasionando ações não transparentes na definição do IMP. O risco implica a necessidade de neutralidade que o IMP deve guardar para que meça de modo imparcial fenômeno social tão importante e complexo.

74. O segundo relaciona-se à possível "baixa compreensão do IMP pela população, levando à descontentamento geral", resultado da fraqueza de "o MDS construir um IMP com baixa compreensão para população" e da ameaça de "dificuldade de compreensão pela sociedade, com temores de corte de benefícios pela substituição do critério de renda". A falta de compreensão por parte da população pode agravar o risco anterior de deficiência de neutralidade na definição do IMP.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 77718081.

75. O terceiro refere-se ao fato de um IMP, apesar de ser elaborado pelo governo federal, depender também da atuação de outras esferas federativas para que os resultados positivos sejam alcançados. Esse risco advém da ameaça de que 'as dimensões dependem de políticas regionais'. A construção de um IMP pode ser influenciada pela ótica de disputa federativa dos esforços e resultados, o que pode acentuar mais uma vez a importância da concepção de um IMP que seja abrangente e dependente da atuação conjunta dos entes federativos.

76. Em função das análises SWOT e DVR e em razão da atual ausência de um IMP oficial de governo, emerge a possibilidade de o TCU construir um IMP com aspectos técnicos de isenção e credibilidade, por ser instituição mais insulada de governo e, portanto, sofrendo menos influências externas na sua definição.

Construção de um IMP brasileiro

77. Entendemos que a iniciativa de construção de um IMP é prerrogativa primária do governo e isso pode ser feito a partir de um dos índices da seção anterior, ajustando as bases utilizadas e complementando as lacunas necessárias. Um IMP governamental teria caráter inerentemente oficial e seria o guia para as políticas públicas brasileiras de combate à pobreza.

78. Tomando como exemplo o IBGE, devemos lembrar que o Instituto tem acesso a informações sigilosas produzidas por ele mesmo, possui possibilidades maiores de incorporar dados de outros órgãos e instituições, além de possuir mandato e expertise para incluir e alterar perguntas que sirvam de insumo para a obtenção de um IMP. Destarte, o IMP governamental seria naturalmente mais eficiente na obtenção e manutenção e gozaria de maior legitimidade.

79. No entanto, na ausência de um IMP governamental, emerge a possibilidade de um IMP de controle externo, que teria natureza tão somente supletiva em relação ao IMP oficial, caso ele passe a existir no futuro. Neste caso, é necessário que se tomem várias decisões normativas a respeito de como será esse IMP: a) a proposta da medida do índice, b) a escolha do espaço de medida dos indicadores, c) cortes de privação nos indicadores, d) pesos entre as dimensões e indicadores, e) corte do número de privações para definição de pobreza, f) unidade de identificação dos indicadores, g) dimensões dos indicadores e h) a lista de indicadores (ALKIRE et al, 2015, p. 197).

80. A proposta da medida de IMP de controle externo (item a acima) calca-se na própria proposta deste levantamento, que é o de obter "um instrumento de identificação de fragilidades na condução das políticas de combate à pobreza, potencialmente melhor direcionando as futuras fiscalizações no Tribunal". Sob essa ótica, o IMP de controle externo teria os objetivos de monitoramento de políticas de combate à pobreza e de identificação de causas da pobreza e consequente atuação da fiscalização.

81. A escolha do espaço de medida (item b) do IMP – se de recursos, funcionalidades ou resultados – é questão de cunho teórico, mas, de sorte, de fácil execução na prática. Como se pode verificar na literatura (ALKIRE et al, 2015, p. 203-204), os IMP, muitas vezes por conta da limitação de dados que possam ser levantando em cada um dos espaços, contemplam indistintamente todos os espaços de medida disponíveis, de modo que a única preocupação é a consciência do papel distinto dos diversos indicadores em função dos espaços diversos tomados.

82. Os itens c), d) e e) dizem respeito à metodologia quantitativa de agregação e de cortes das privações e da pobreza para possibilitar a congregação de vários indicadores e dimensões em um número apenas, o índice final. Entendemos que o Método AF desenvolvido e adotado pela Ophi na obtenção do Global MPI é metodologia não só pronta, como é a mais exitosa mundialmente na comparação de pobreza multidimensional, contando com propriedades axiomáticas e práticas vantajosas.

83. A lista de indicadores (item h) é o trabalho maior de estudo de prospecção e pesquisa dos indicadores que devem compor o IMP, ou seja, a própria construção do índice, o que não é objeto do presente levantamento, mas deixamos diretrizes para um eventual segundo trabalho.

84. Resta aqui análise da unidade de identificação dos indicadores (item e) e das suas dimensões (item f).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 77718081.

As dimensões da pobreza

85. Quanto às dimensões da pobreza, que são áreas em que os indicadores finais se agruparam, a teoria fornece três opções de obtenção (ALKIRE at al, 2015, p. 201-203). A primeira delas é abordagem participativa em que há consulta ampla à população alvo da mensuração da pobreza. Geralmente, governos lançam pesquisas organizadas para ouvir a população a respeito do que ela entende por pobreza. Esta alternativa é típica de índices oficiais construídos por governos e, consequentemente, não se adequaria a um IMP com enfoque de controle externo, pois demandaria alto custo de obtenção e o Tribunal não é instância originária para um IMP oficial.

86. A segunda opção seria o que a literatura chama de consenso/legitimidade. A fonte na definição das dimensões de um IMP viria de normativos e documentos, como a constituição nacional, planos de desenvolvimento, planos setoriais, ou mesmo de documentos internacionais, como declaração dos direitos humanos e os ODS. A ideia é de que as dimensões elencadas nesses normativos e documentos passaram por um crivo popular e representam a agregação de preferências das populações.

87. A terceira alternativa refere-se a teorias consagradas, a exemplo da hierarquia de necessidades de Maslow, ou mesmo documentos religiosos como a Maqasid A-Sharia islâmica, que condensariam o conjunto de concordâncias sobre privações pelas quais passam as respectivas sociedades.

88. A literatura aponta que há uma coincidência muito grande entre as dimensões escolhidas por essas três abordagens acima. A despeito deste fato, é importante que a seleção das dimensões se organize em torno de uma das abordagens para que haja fundamento metodológico.

89. Sugere-se que um IMP sob a ótica de controle externo adote a abordagem consensual, pois ela traria não só economia, como dotaria o índice de legitimidade. Neste caso, a decisão recairia sobre a Constituição Federal de 1988, mais especificamente, no seu artigo 6º, caput e parágrafo único, que trata dos direitos sociais dos brasileiros. Vale lembrar que este dispositivo da CF não está anacrônico, pois sofreu alteração recente pela Emenda Constitucional 90 de 2015. Esta é uma alternativa semelhante à adotada pelo México, que optou pelas dimensões da sua lei geral de desenvolvimento social.

90. Nesse dispositivo, os direitos sociais da população brasileira e, consequentemente, as dimensões de pobreza seriam: educação, saúde, alimentação, trabalho, moradia, transporte, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância, assistência e transferência de renda.

91. Observa-se que essas dimensões são amplamente contempladas pelo arcabouço de Asselin (2009, p.16). Por exemplo, a dimensão 'segurança' estaria contemplada em Asselin na dimensão 'paz social' com os indicadores de 'incidência de crimes' e 'violência doméstica'. A "proteção à maternidade e à infância" seriam considerados, entre outros, nos indicadores de 'mortalidade infantil' e 'mortalidade materna', na dimensão de 'saúde', e no indicador de 'trabalho infantil' na dimensão de 'rabalho/emprego' (Apêndice B).

Unidade de identificação dos indicadores

92. Sobre a unidade de identificação dos indicadores, reside a importância de os indicadores serem medidos no nível mais elementar da população, ou seja, por indivíduo, o que permitiria a adoção da distribuição conjunta de privações em cada um desses indivíduos.

93. Mas nem sempre estão disponíveis dados em nível de indivíduos, seja porque não são produzidos nesse nível ou porque, por construção, não existem em tal nível. No primeiro caso, há informações que até poderiam ser produzidas por indivíduo, mas por economia, são levantados apenas em nível maior de detalhamento. No segundo caso, há impossibilidade mesmo, como indicadores que medem a existência de determinada característica na família (a exemplo, existência de analfabeto na família), em que o indicador é forçosamente no mínimo a família.

94. Em virtude do cuidado atual que se deve ter com o sigilo do cidadão, apesar de um IMP poder obter dados no nível do indivíduo, a divulgação dos resultados deve ser realizada em nível

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 77718081.

que impossibilite a identificação dos cidadãos, guardando, no entanto, a necessidade de divulgação no mínimo por município.

Soluções de dados

95. Há duas soluções construtivas para a obtenção de um IMP de controle externo: dados administrativos e pesquisas amostrais.

96. A solução por dados administrativos passa pela aceitação de uma suposição básica inicial, a qual denominaremos de premissa de cobertura quase-total. Esta premissa admite que os dados administrativos contêm a quase totalidade de registros (significativamente próximo de 100%) em relação às características que se deseja mensurar. Tomando o cadastro que deve ser o mais provável ponto de partida para IMP, significa afirmar que o CadÚnico contém todos os pobres do país ou muito próximo disto, a fim de que, caso se deseje calcular um indicador de renda, a quantidade de pobres encontrados represente significativamente o total nacional de modo a se encontrar a proporção de pobres no país. Essa premissa deve ocorrer com qualquer cadastro administrativo utilizado em relação ao indicador utilizado.

97. Um IMP baseado no CadÚnico proporcionaria capilaridade de medida por indivíduo e uma periodicidade perene, devido ao fato de ser um cadastro administrativo. Porém, apresentaria algumas restrições em termos de dimensões, por atender apenas dimensões de renda, emprego, educação, água/saneamento, moradia e previdência.

98. Para alcançar outras dimensões importantes para consecução de um IMP robusto, como a de saúde, seria necessário o cruzamento com outros bases, utilizando-se as chaves primárias de indivíduos. Essa pode ser a maior barreira na obtenção de um IMP a contento, haja vista que as bases geralmente contêm proteções de sigilo com intuito de proteger a privacidade e intimidade dos cidadãos.

99. No entanto, cabe indagar, se o objetivo da cessão das bases fosse apenas para mensuração da pobreza, não de definição de políticas públicas, a exemplo de definição de público-alvo, se essas cláusulas de sigilo das bases não poderiam ser levantadas a partir da comunicação desse objetivo e um trabalho de convencimento junto aos gestores dessas bases.

100. Superada esta barreira, o IMP seria completo e robusto, sobretudo no que diz respeito às dimensões.

101. A solução por pesquisas amostrais partiria de bases de dados como a PNAD, que por meio de amostras abrange toda a população brasileira, dispensando qualquer premissa como enunciada anteriormente, de cobertura quase-total.

102. Em termos dos aspectos desejados, um IMP baseado na PNAD usufruiria de uma periodicidade anual, dado que a PNAD anual é a que detém informações suficientes, e de um conjunto mais amplo de dimensões, mas ainda restrito, como renda, educação, emprego, formalidade, moradia, benefícios sociais, ativos, entre outros. Ocorre que a PNAD apenas detalha os dados na capilaridade de capital de UF, região metropolitana e demais áreas da UF. Recentemente, o IBGE tem divulgado dados por estrato georreferenciados (IBGE, 2022), de forma que permitiria um detalhamento geográfico melhor de um IMP, mas não alcançando o nível de município.

103. A ausência de algumas dimensões na PNAD – o que vale também para o CadÚnico, no caso da solução por dados administrativos – precisaria ser resolvida pela alocação por município ou grupos de municípios, de acordo com a disponibilidade dos agrupamentos dos estratos da pesquisa, o que é permitido pela teoria (ALKIRE, 2015, p. 221). Essa alocação seria aproveitar informações de outras bases divulgadas em nível comumente municipal e atribuí-las a todos os indivíduos do município correspondente. Tome como exemplo dados da dimensão "segurança", como taxa de homicídios, que são gerados no Brasil por município. O indicador de taxa de homicídios de um município seria atribuído a todos indivíduos, famílias e regiões do correspondente município, não importando se são eles maiores ou menores na prática em determinadas regiões. Essa é uma limitação nessa estratégia de alocação, mas não é tão severa neste caso, ao considerar que a violência gera externalidades negativas, mesmo nas regiões mais seguras.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 77718081.

104. Outras dimensões podem ser incorporadas pela mesma técnica. A dimensão de saúde pode fazer uso da Pesquisa Nacional de Saúde (PNS) ou mesmo de informações do Departamento de Informação e Informática do Sistema Único de Saúde (DataSUS). A dimensão de alimentação conta com a Pesquisa de Orçamento Familiares (POF) e o suplemento de nutrição da PNAD. A dimensão de transporte pode utilizar informações do anuário de transporte de passageiros. A Assistência Social pode ser integrada com o uso do CadÚnico e do Censo SUAS.

105. Seja por via de dados administrativos ou de pesquisas amostrais, a construção de um IMP abrangente nas diversas dimensões envolveria uma articulação com outras unidades técnicas no Tribunal para melhor definição dos indicadores mais importantes em cada dimensão.

106. A obtenção de um IMP de controle externo poderia ser integrada ao planejamento interno e aos objetivos perseguidos pelo Tribunal, podendo se configurar em um OKR. Além disso, o desenvolvimento de um IMP poderia servir de base para ações de controle que visem avaliar o custo-efetividade das políticas direcionadas para redução da pobreza em suas várias dimensões.

Conclusão

107. Neste levantamento, compilamos as iniciativas internacionais de IMPs, bem como as brasileiras que mais se aproximam de um índice com propriedades desejáveis para o país. Depois de reflexões internas sobre as possibilidades no tema, apresentamos três soluções para o desenvolvimento de um IMP adequado, não deixando de apontar limitações e desafios para sua consecução.

108. Como já demonstrado no relatório de auditoria sobre a preparação do governo brasileiro para os ODS (TC 020.414/2016-1), as bases de dados brasileiras, isoladamente, são insuficientes para a construção de um IMP minimamente adequado. Elas não foram concebidas para a construção de IMP nacional, sendo necessário junções e adaptações para que se logre esse objetivo.

109. Com essa dificuldade operacional, concorre a resistência histórica de algumas instituições importantes quanto à importância de um IMP, acarretando o atraso do país na mensuração multidimensional da pobreza, enquanto países e organismos internacionais já o adotaram ao largo de uma década ou mais.

110. São muito conhecidos índices multidimensionais como o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) das Nações Unidas, que foi pioneiro ao ampliar as dimensões de mensuração de bem-estar de sociedade pelo mundo. Porém, o primeiro IMP em escala global foi o proporcionado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), por meio do Global Multidimensional Poverty Index (MPI), elaborado em conjunto com Universidade de Oxford e tem sido o indicador a acompanhar a meta do ODS 1.2, de redução de pobreza em todas as suas dimensões.

111. Acompanharam esta inovação multidimensional vários países, que passaram a adotar a sua versão de IMP nacional. Uma lista desses países, muitos vizinhos e com perfil socioeconômico assemelhado ao do Brasil, é: México, Colômbia, Chile, Guatemala, Honduras, El Salvador, Costa Rica, Panamá, República Dominicana, Equador, Ruanda, Angola, Moçambique, África do Sul, Seicheles, Afeganistão, Paquistão, Nepal, Butão, Vietnã, Malásia e Filipinas, entre outros.

112. No Brasil, as iniciativas têm sido não só atrasadas, como também incompletas, ora não atendendo a propriedades desejáveis de um IMP, ora sofrendo de baixa cobertura e de descontinuidade. Foram relacionados como índices multidimensionais ou similares de diversos órgãos de governo e não governamentais: o Índice de Desenvolvimento Familiar (IDF), o Índice de Vulnerabilidade das Famílias do Cadastro Único (IVCAD), o Índice de Pobreza Multidimensional não Monetário (IPM-N), o Índice de Vulnerabilidade Multidimensional não Monetário (IVM-NM), o Índice de Pobreza Multidimensional com Componente Relativo (IPM-CR), o Índice de Vulnerabilidade Social (IVS), o Índice Multidimensional de Minas Gerais, o Índice Multidimensional do estado de São Paulo e os indicadores de pobreza

113. Após a compilação desses casos, a Unidade Técnica realizou análises internas sobre as possibilidades de fechar a lacuna da falta de um IMP brasileiro.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 77718081.

114. A mais indicada seria que o próprio governo elaborasse um IMP nacional tomando como ponto de partida uma das iniciativas já existentes, como as do MDS ou do IBGE, de modo que, ajustando e ampliando-as, possam atender aos requisitos mínimos para esse índice de pobreza. Devemos lembrar que o IBGE é o órgão central de informações oficiais do país, com acesso ilimitado aos seus dados sigilosos, com possibilidades de junção a dados de outros órgãos e com uma ampla competência de gerir instrumentos de coleta na persecução de um IMP. Nessa linha, o Tribunal poderia atuar como indutor de aprimoramento dos índices multidimensionais já existentes, apesar de incompletos, ou aguardar as providências resultantes dos estudos contratados juntos à FGV pelo MDS para desenvolvimento de um IMP a partir de 2027.

115. Se o Tribunal entender que deve haver um IMP com objetivos de controle externo independente, o que é ainda mais justificável na ausência de um IMP governamental oficial, como é a situação atual de curto e médio prazos, surgem duas possibilidades: por dados administrativos ou por pesquisas amostrais.

116. Uma vez que se adote a premissa de cobertura quase-total, pressuposto muito razoável, que afirma que os dados administrativos contêm a quase totalidade de registros em relação aos aspectos medidos, um IMP por dados administrativos pode idealmente gerar medidas com capilaridade por indivíduo, com periodicidade regular e com uma ampla gama de indicadores, a partir do cruzamento de várias outras bases administrativas. A limitação aqui reside nos possíveis entraves para esses cruzamentos, em virtude da existência de proteção de sigilo de dados dos cidadãos. Porém, ainda assim, os objetivos anunciados de construção de um IMP, não de interferência direta na política pública, poderiam possibilitar o uso abrangente dos dados relacionados.

117. A outra possibilidade seria o emprego de pesquisas amostrais, que, não obstante prescinda de premissas, geraria resultados menos detalhados. A periodicidade poderia ser anual, mas a capilaridade dos resultados ficaria restrita à capitais de UF, região metropolitana e demais áreas da UF. Também, seria necessário efetuar alocações de medidas de forma territorializada nas dimensões não disponíveis.

118. Seja qual for a estratégia a ser seguida pelo Tribunal de Contas, a sua atuação centra-se no uso de indicadores com o fim de avaliação e monitoramento de políticas públicas e, nesse sentido, o objetivo final é avaliar a eficiência dos gastos públicos nos programas destinados a melhorar indicadores que formam o IMP, ou seja, aqueles voltados a combater a pobreza em suas várias dimensões. Nessa linha, será necessário articulação entre as unidades técnicas afetas para melhor identificação dos indicadores a serem empregados. Um IMP de controle externo pode inclusive ser incorporado ao planejamento interno e se transformar em objetivos internos traduzidos em um OKR.

119. Por fim, é salutar, no momento de executar as recomendações deste relatório de levantamento, que este Tribunal busque maiores detalhamentos do processo de elaboração dos IMPs em vários países, bem como procure examinar o custo-efetividade das políticas direcionadas para a redução da pobreza em suas diversas dimensões.

Proposta de encaminhamento

120. Ante o exposto, encaminho os autos à consideração superior, propondo:

a) Autorizar a AudBenefícios a incluir em seus planos de fiscalização, a partir de critérios de conveniência e oportunidade, as propostas de fiscalizações elencadas na peça 12;

b) Classificar as peças do presente processo, inclusive o relatório de levantamento e acórdão que o apreciar, como públicos;

c) Classificar a peça 12 como sigilosa, em atenção ao item 119 do Roteiro de Levantamento do TCU, aprovado pela Portaria Segecex 5/2021;

d) Arquivar os autos nos termos do art. 169, inciso V, do Regimento Interno do Tribunal."

É o relatório.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 77718081.

VOTO

Trata-se de relatório de levantamento realizado com o objetivo de avaliar o uso de Índice Multidimensional de Pobreza (IMP) como instrumento de identificação de fragilidades na condução das políticas públicas de combate à pobreza, com vistas a subsidiar o direcionamento das futuras ações de controle externo do Tribunal.

2. A pobreza, embora frequentemente mensurada apenas por indicadores de renda, é reconhecida pela literatura especializada como um fenômeno complexo e multidimensional, abarcando privações em educação, saúde, moradia, trabalho, segurança, entre outros aspectos. Nesse sentido, os IMPs se apresentam como ferramentas mais completas e sensíveis para diagnosticar e enfrentar esse desafio social.

3. O Brasil, apesar de integrar compromissos internacionais como os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), ainda não dispõe de um IMP oficial e robusto. Tal ausência é atribuída à resistência técnica e institucional de órgãos centrais, como o Ipea e o Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social (MDS), cuja tradição na mensuração da pobreza tem privilegiado exclusivamente a dimensão monetária.

4. Ao relatar o processo TC-020.414/2016-1, que abrigava auditoria de preparação do governo brasileiro para os ODS, este Plenário, acolhendo voto de minha lavra, prolatou o Acórdão 298/2017, o qual recomendou ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) que adotasse índices multidimensionais que sintetizassem fenômenos multidimensionais, a exemplo da pobreza, ou que produzissem indicadores que permitissem a obtenção desses índices multidimensionais.

5. Por ocasião do monitoramento do citado acórdão, abrigado no TC 034.336/2018-4, o IBGE informou sobre a impossibilidade de elaborar um IMP para o país devido ao fato de que as pesquisas domiciliares a seu cargo (POF, PNS e Pnad) não contemplarem todas as informações necessárias para construir um IMP.

6. Assim, este Tribunal decidiu realizar o presente levantamento, com o objetivo de avaliar o uso de um índice multidimensional de pobreza como instrumento de identificação de fragilidades na condução das políticas públicas de combate à pobreza, potencialmente melhor direcionando as futuras fiscalizações no Tribunal.

7. O levantamento ora apresentado detalha as principais experiências internacionais, destacando os IMPs do México, Colômbia e Chile, bem como o Índice Global Multidimensional de Pobreza (Global MPI), desenvolvido pela Universidade de Oxford em conjunto com o PNUD. Todos esses modelos fazem uso do método Alkire e Foster, reconhecido pelas suas propriedades axiomáticas e por permitir análise desagregada por dimensões e territórios.

8. No plano nacional, observam-se iniciativas fragmentadas ou incompletas. Entre elas destacam-se o Índice de Desenvolvimento Familiar (IDF), o Índice de Vulnerabilidade das Famílias do CadÚnico (IVCAD), os índices experimentais do IBGE (IPM-NM, IVM-NM, IPM-CR), o Índice de Vulnerabilidade Social (IVS) do Ipea, bem como experiências estaduais em Minas Gerais e São Paulo. Tais experiências, apesar de relevantes, apresentam limitações quanto à cobertura, periodicidade, ausência de dimensões essenciais (como saúde) e inexistência de ponto de corte para definição da condição de pobreza.

9. A equipe técnica do TCU realizou ainda uma análise SWOT e uma matriz de riscos (DVR), apontando obstáculos importantes para a adoção de um IMP nacional. Entre os riscos de maior relevância estão: i) a construção de um IMP metodologicamente inadequado ou enviesado por pressões políticas; ii) a descontinuidade do índice por ausência de normativo ou orçamento; e iii) a incompreensão por parte da população, que poderia recear mudanças nos critérios de elegibilidade para programas sociais.

10. A despeito dessas dificuldades, o relatório identifica duas soluções possíveis para a construção de um IMP de controle externo, na ausência de um índice oficial:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 77718082.

a) Utilização de bases administrativas (como o CadÚnico), desde que atendida a premissa de cobertura quase-total da população em situação de pobreza, o que permitiria uma capilaridade elevada e atualizações mais frequentes. No entanto, enfrentam-se desafios relativos ao acesso a dados sensíveis e à ausência de informações sobre determinadas dimensões;

b) Utilização de pesquisas amostrais (como a PNAD), que, embora independam de cobertura universal, têm limitações quanto à granularidade territorial e à regularidade de algumas informações necessárias para um IMP abrangente.

11. O estudo sugere, como alternativa metodológica sólida e amplamente adotada internacionalmente, a aplicação do método Alkire e Foster, com dimensões extraídas de normativos nacionais, especialmente o artigo 6º da Constituição Federal, que abrange áreas como educação, saúde, alimentação, moradia, segurança, trabalho, previdência social, assistência e outros direitos sociais.

12. Entende-se que a construção de um IMP, ainda que sob responsabilidade primária do Poder Executivo, poderia ser fomentada pelo Tribunal como ação estratégica de controle externo. Além disso, o IMP também poderá ser utilizado como instrumento interno de planejamento, auxiliando na identificação de localidades e grupos vulneráveis prioritários para auditorias operacionais ou ações coordenadas de fiscalização.

13. Em função do exposto, entende-se que o TCU pode, conforme conveniência e oportunidade, desenvolver internamente um IMP de controle externo com as características delineadas no relatório, ou fomentar o aprimoramento das iniciativas já existentes, em articulação com o MDS, IBGE e outras instituições envolvidas.

14. Em consequência do levantamento realizado, a equipe de auditoria propõe que o Tribunal autorize a AudBenefícios a incluir, em seus planos de fiscalização, conforme critérios de oportunidade, as propostas elencadas na peça 12 do processo, classificando como públicas as peças deste processo, inclusive o relatório de levantamento (peça 13) e o acórdão ora em apreciação. Ademais, propõe classificar a peça 12 como sigilosa, em conformidade com o item 119 do Roteiro de Levantamento do TCU (Portaria Segecex 5/2021), arquivando-se, ao final, o processo uma vez cumprido o objetivo para a sua constituição.

15. Manifesto minha anuência à proposta da equipe de auditoria e ressalto a qualidade do levantamento ora realizado, pelo qual merecem cumprimentos não somente a equipe de auditoria, mas também todos os auditores da AudBenefícios envolvidos com a ação de controle.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal aprove a minuta de Acórdão que submeto ao Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 6 de agosto de 2025.

Ministro JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Relator

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 77718082.

DECLARAÇÃO DE VOTO

Trata-se de relatório de levantamento com o objetivo de avaliar a viabilidade de um Índice Multidimensional de Pobreza (IMP) no Brasil. Esse índice representa uma ferramenta moderna e abrangente, amplamente validada internacionalmente, para mensuração da pobreza, indo além dos parâmetros tradicionais baseados exclusivamente na renda.

Com aplicação concreta em vários países como instrumento de gestão e combate à pobreza, o IMP é construído a partir de indicadores de privação que afetam o bem-estar das pessoas, como saúde, educação, moradia, saneamento, acesso à energia e outros aspectos da qualidade de vida, o que permite uma leitura mais acurada das múltiplas facetas da pobreza.

A adoção de um IMP configura importante avanço na gestão de políticas públicas, em especial aquelas voltadas à redução das desigualdades sociais e à otimização dos programas de transferência de renda, como o Bolsa Família. Trata-se, portanto, de uma iniciativa alinhada com os princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana, da erradicação da pobreza e da promoção do bem de todos.

Registro minha preocupação com a resistência histórica de parte das instituições públicas brasileiras em abandonar a medição da pobreza baseada exclusivamente na linha de renda e adotar oficialmente um índice dessa natureza. Essa postura tem contribuído para o atraso do país na consolidação de uma metodologia já amplamente utilizada por diversos países e reconhecida por organismos internacionais há mais de uma década.

A agregação simples de valores de pobreza multidimensional de todos os indivíduos tornará o IMP um instrumento adicional e poderoso para mensurar e combater as causas da pobreza de forma mais precisa, indo além da medição puramente monetária.

Destaco que a utilização de um IMP, mesmo que não obrigatória para a formulação e execução de políticas públicas, oferece elevado potencial para aprimorar a alocação de recursos públicos, permitindo o direcionamento mais eficaz dos programas sociais.

O IMP possibilita o enfrentamento das múltiplas causas da pobreza - e não apenas de sua manifestação econômica -, colocando o cidadão, em sua integralidade, no centro das decisões de política social. Pode ser uma ferramenta crucial para aprimorar a utilização dos recursos do governo em programas sociais de distribuição de renda, para que as causas da pobreza sejam evidenciadas e combatidas de forma mais eficaz.

Destaco a eficácia de programas de transferência de renda, como o Bolsa Família, que têm sido fundamentais no combate à fome, a ponto de o Brasil ter saído do mapa da fome. Como destacado pela Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), esses programas tiveram um impacto "muito significativo" na América do Sul e, em particular, no Brasil. A implementação de um IMP só tenderá a fortalecer ainda mais essas políticas.

Além disso, a adoção de um IMP permitirá que o governo monitore continuamente o avanço ou retrocesso da pobreza; que a sociedade civil cobre políticas mais justas,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78636670.

baseadas em evidências; e que os órgãos de controle avaliem o desempenho das políticas públicas a partir de indicadores objetivos.

Assim, avançar na implementação de um IMP brasileiro pode representar um marco para a política social nacional, ajudando o país a entender e enfrentar suas múltiplas desigualdades com mais eficácia.

O Índice Multidimensional de Pobreza pode transformar a forma como o Brasil entende, mede e combate a pobreza, tornando as políticas públicas mais justas, focadas e eficazes. Ele é essencial para enfrentar a pobreza como fenômeno complexo, combater desigualdades históricas e garantir dignidade aos brasileiros em situação de vulnerabilidade.

Nessa linha, o relatório sugere que o governo federal lidere a construção de um IMP oficial. Caso o governo não avance, propõe que o próprio TCU desenvolva um IMP.

Nesse sentido foi a comunicação dessa Presidência na Sessão Plenária de 16/7/2025. Na oportunidade, informei que o TCU vai desenvolver **metodologia inédita** entre as instituições superiores de controle. A nova ferramenta vai permitir comparar indicadores de pobreza multidimensional com os desembolsos orçamentários destinados a políticas públicas voltadas à redução de vulnerabilidades sociais e vai beneficiar países de todo o mundo.

Além desse trabalho, considero muito oportuna a realização de fiscalizações, pelo TCU, para aprofundar os estudos sobre o tema, conforme proposta pela AudBenefícios.

Diante do exposto, **acompanho integralmente o voto do relator**, reconhecendo a relevância e a urgência da adoção de um Índice Multidimensional de Pobreza como instrumento auxiliar e qualificado para o aprimoramento das políticas públicas voltadas ao combate à pobreza e à promoção da justiça social no país, bem como a oportunidade de o TCU contribuir para a construção desse índice.

TCU, Sala das Sessões, em 6 de agosto de 2025.

Ministro VITAL DO RÊGO
Presidente

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78636670.

ACÓRDÃO Nº 1751/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 008.668/2024-8.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Levantamento.
3. Interessado: Tribunal de Contas da União.
4. Unidade Jurisdicionada: Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS).
5. Relator: Ministro João Augusto Ribeiro Nardes.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Previdência, Assistência e Trabalho (AudBenefícios).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de relatório de levantamento, realizado com o objetivo de avaliar o uso de índice multidimensional de pobreza como instrumento de identificação de fragilidades na condução das políticas públicas de combate à pobreza, potencialmente melhor direcionando as futuras fiscalizações do Tribunal,

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, em:

9.1. autorizar a AudBenefícios a incluir em seus planos de fiscalização, a partir de critérios de conveniência e oportunidade, as propostas de fiscalizações elencadas na peça 12 deste processo, a qual se classifica como sigilosa, em atenção ao item 119 do Roteiro de Levantamento do TCU, aprovado pela Portaria Segecex 5/2021;

9.2. classificar as demais peças do presente processo, inclusive o relatório de levantamento e este acórdão, como públicos; e

9.4. arquivar os autos nos termos do art. 169, inciso V, do Regimento Interno do Tribunal.

10. Ata n° 30/2025 – Plenário.
11. Data da Sessão: 6/8/2025 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1751-30/25-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes (Relator), Aroldo Cedraz, Bruno Dantas, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.
13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO NARDES
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 77718083.