

# **AVALIAÇÃO CONTINUADA DA VULNERABILIDADE SOCIAL NO BRASIL: IMPRESSÕES E PRIMEIROS RESULTADOS DO ÍNDICE DE VULNERABILIDADE SOCIAL (IVS) 2016-2017**

Bárbara Oliveira Marguti<sup>1</sup>  
Rodrigo Marques dos Santos<sup>2</sup>

## **1 INTRODUÇÃO**

Desde 2016, apresentamos neste periódico a criação do Índice de Vulnerabilidade Social (IVS) e seus primeiros resultados, tendo como base os censos demográficos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 2000 e 2010, avançando para o cálculo do índice: *i*) com dados desagregados por recortes de gênero, raça e situação de domicílio, em busca de uma compreensão de maior profundidade sobre as desigualdades na incidência da vulnerabilidade social no país; e *ii*) com as bases anuais da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD), entre 2011 e 2015 (Pirani, Costa e Marguti, 2016; Rocha *et al.*, 2017; Pinto, Santos e Rocha, 2018). Cumprindo o objetivo de acompanhar a tendência de evolução do IVS nos anos intercensitários, a atual fase do projeto se debruça no cálculo e nos resultados encontrados a partir das PNADs Contínuas de 2016 e 2017. Todos esses avanços permitem um acompanhamento progressivo da evolução da vulnerabilidade social no Brasil, de modo a auxiliar a elaboração de políticas públicas e avaliar sua efetividade.

A elaboração dos dados e a construção do IVS surgiram do esforço de identificar as situações de vulnerabilidade social no país, entendidas como a ausência ou insuficiência de elementos essenciais que permitiriam um patamar mínimo de bem-estar para a população. A apresentação mais detalhada dos aspectos metodológicos relacionados ao índice encontra-se em publicações recentes (Costa e Marguti, 2015a; 2015b). De forma sintética, vale registrar aqui que o IVS foi construído a partir de dezesseis indicadores presentes no Atlas do Desenvolvimento Humano (ADH), tendo sido organizado em três dimensões que buscam dialogar com as dimensões propostas pelo Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM).

---

1. Pesquisadora do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea.

2. Pesquisador do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Dirur/Ipea.

O conceito de vulnerabilidade social adotado para a construção do IVS parte do reconhecimento de que as vulnerabilidades sociais decorrem de processos sociais mais amplos, frente aos quais o indivíduo, por si só, não tem meios para agir, e cujos rumos só o Estado, por meio de políticas públicas, tem condições de alterar. Esse conceito dialoga com um dos trabalhos produzidos no âmbito do Banco Mundial por Moser (1998), que busca compreender as dinâmicas da pobreza em sociedades periféricas, sugerindo que a condição de vulnerabilidade de indivíduos e famílias deriva de sua privação de “ativos” materiais e simbólicos (emprego, moradia, capital humano, capital social, entre outros), e de sua incapacidade para manejar adequadamente os ativos que possuem, em especial diante de situações de risco (Costa e Marguti, 2015b).

A vulnerabilidade social aqui tratada reconhece a perspectiva ampliada da noção de *ativos* trazida pelo trabalho de Moser (1998). Ao mesmo tempo, procura dialogar com uma abordagem que lida com a perspectiva estrutural, visando captar aqueles elementos que contribuem para a reprodução intergeracional de situações de exclusão e vulnerabilidade social. Aproxima-se, assim, da definição proposta por Castel (1994), ao conferir relevância à insegurança de renda, decorrente da precária inserção no mundo do trabalho, como fator condicionante dessa vulnerabilidade.

## 2 BREVE HISTÓRICO DO CÁLCULO DO IVS

O primeiro cálculo do IVS, realizado em 2015, teve como fonte de dados os censos demográficos do IBGE para 2000 e 2010. Em 2016, um novo e ampliado esforço foi realizado para o cálculo desagregado desses mesmos dados para recortes populacionais específicos, a saber: *i*) brancos e negros; *ii*) homens e mulheres; *iii*) domicílios rurais e urbanos; e *iv*) todas as combinações possíveis entre essas variáveis (por exemplo, mulheres negras em domicílios urbanos). Assim se originou uma base de dados que permite observar com uma lupa os aspectos que conferem maior ou menor condição de vulnerabilidade social a grupos específicos, possibilitando a elaboração de diagnósticos mais precisos e políticas mais bem focalizadas.

Ainda no mesmo ano, teve início o cálculo do IVS a partir das bases da PNAD Anual, para a série histórica de 2011 a 2015. Para 2019, está previsto o lançamento dos resultados do IVS calculado com as bases das PNADs Contínuas para 2016 e 2017.<sup>3</sup> Este texto se debruça justamente sobre os aspectos metodológicos e os primeiros resultados desse cálculo, trazendo uma leitura preliminar da vulnerabilidade social observada para o Brasil, as Unidades da Federação (UFs) e as regiões metropolitanas (RMs) nos dois anos de PNAD Contínua, e exercitando a comparação com as tendências observadas na série de anos anteriores (2011 a 2015).

Cabe ressaltar que, metodologicamente, os números das duas séries históricas (PNAD Anual 2011-2015 e PNAD Contínua 2016-2017) não podem ser postos lado a lado para fins de comparação. Isso ocorre porque a PNAD Contínua, implementada pelo IBGE em 2012, após coexistir por quatro anos com a PNAD Anual, passou por adaptações até substituí-la definitivamente, em 2016. Por ter amostragens diferentes, a comparação entre essas duas pesquisas não é recomendada. Tais diferenças incluem mudanças referentes: *i*) à população entrevistada, que, além de ter crescido, é consultada mais do que uma vez durante o ano; e *ii*) às variáveis, coletadas com uma readaptação do questionário para a nova pesquisa.

Em razão dessa readaptação, três das variáveis que compunham o IVS em 2015 foram retiradas do questionário do IBGE, sem substituição. São elas:

- porcentagem de pessoas que vivem em domicílios com renda *per capita* inferior a meio salário mínimo (de 2010) e que gastam mais de uma hora até o trabalho;
- taxa de atividade das pessoas de 10 a 14 anos de idade; e
- porcentagem de crianças de 0 a 5 anos que não frequentam a escola.

3. Os resultados estarão na plataforma do projeto, disponível em: <<http://ivs.ipea.gov.br>>.

Para não interromper o cálculo do IVS por conta da ausência desses indicadores a partir de 2016, a escolha metodológica adotada foi a de manter constante o valor observado em 2015 para 2016 e 2017, a fim de assegurar a comparação de tendência entre os anos.

### 3 RESULTADOS DO IVS: 2011-2015 E 2016-2017

De maneira geral, a tendência do IVS para o Brasil, observada na série 2011-2015, era de redução da vulnerabilidade social, com valores oscilantes, para cima e para baixo, mas com um decréscimo de 6,8% no final desse período (passando de 0,266, em 2011, para 0,248, em 2015). A queda do índice entre esses anos se deve, principalmente, ao desempenho dos indicadores das dimensões infraestrutura urbana e capital humano, que tiveram tendência de redução no período. Já a dimensão renda e trabalho apresenta uma significativa inflexão em 2014, freando a redução da vulnerabilidade social no país a partir de então.

O resultado que emerge a partir das duas últimas pesquisas (tabela 1) é de inflexão dessa tendência e aumento da vulnerabilidade social no país, que passa de 0,238, em 2016, para 0,243, em 2017. Como no período anterior, essa reversão de tendência é impulsionada pela dimensão renda e trabalho, com destaque para o aumento de 9,8% na *taxa de desocupação da população de 18 anos ou mais de idade*, de 2016 para 2017. De uma maneira ou de outra, o Brasil ainda persiste, desde 2011, na faixa de baixa vulnerabilidade social.

TABELA 1  
Brasil: IVS, dimensões e indicadores (2011-2017)

Ano	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
IVS	0,266	0,249	0,245	0,243	0,248	0,238	0,243
IVS – infraestrutura urbana	0,235	0,221	0,217	0,222	0,214	0,204	0,204
Pessoas em domicílios com abastecimento de água e esgotamento sanitário inadequados (%)	3,12	2,85	2,79	2,61	2,40	0,84	0,99
População que vive em domicílios urbanos sem o serviço de coleta de lixo (%)	1,87	1,98	1,51	1,46	1,25	1,60	1,34
Pessoas que vivem em domicílios com renda <i>per capita</i> inferior a meio salário mínimo (de 2010) e que gastam mais de uma hora até o trabalho (%) <sup>1</sup>	8,92	8,37	8,36	8,63	8,40	-	-
IVS – capital humano	0,288	0,283	0,276	0,267	0,263	0,226	0,226
Mortalidade até 1 ano de idade	13,77	13,30	12,97	12,66	12,94	15,15	15,27
Crianças de 0 a 5 anos que não frequentam a escola (%) <sup>1</sup>	59,28	59,26	56,64	55,45	54,60	-	-
Pessoas de 6 a 14 anos que não frequentam a escola (%)	1,80	1,75	1,56	1,48	1,41	0,98	0,93
Mulheres de 10 a 17 anos que tiveram filhos (%)	2,38	2,40	2,58	2,61	2,45	0,70	0,70
Mães chefes de família, sem fundamental completo e com filho menor de 15 anos de idade (%)	10,29	9,96	9,39	9,02	7,95	8,01	7,83
Taxa de analfabetismo da população de 15 anos ou mais de idade	8,58	8,66	8,52	8,27	7,95	7,28	7,10
Crianças que vivem em domicílios em que nenhum dos moradores tem o ensino fundamental completo (%)	20,77	21,65	19,51	18,66	16,66	9,10	8,64
Pessoas de 15 a 24 anos que não estudam, não trabalham e possuem renda domiciliar <i>per capita</i> igual ou inferior a meio salário mínimo (de 2010) (%)	9,45	8,50	8,86	7,84	9,80	10,60	11,03
IVS – renda e trabalho	0,275	0,242	0,240	0,240	0,266	0,284	0,300
Proporção de pessoas com renda domiciliar <i>per capita</i> igual ou inferior a meio salário mínimo (de 2010)	29,57	25,41	24,49	22,09	24,30	24,44	24,97
Taxa de desocupação da população de 18 anos ou mais de idade	6,13	5,63	5,97	6,25	8,87	10,73	11,78
Pessoas de 18 anos ou mais sem fundamental completo e em ocupação informal (%)	31,64	32,00	30,96	30,56	30,26	29,22	29,48
Pessoas em domicílios com renda <i>per capita</i> inferior a meio salário mínimo (de 2010) e dependentes de idosos (%)	1,82	1,15	1,09	1,01	1,24	1,21	1,34
Taxa de atividade das pessoas de 10 a 14 anos de idade <sup>1</sup>	6,58	5,47	5,35	5,94	4,32	-	-

Elaboração dos autores.

Nota: <sup>1</sup> Variáveis descontinuadas a partir de 2016 na PNAD Contínua. Nesses casos, para fins do cálculo do índice, foi admitido o valor observado na PNAD Contínua de 2015.

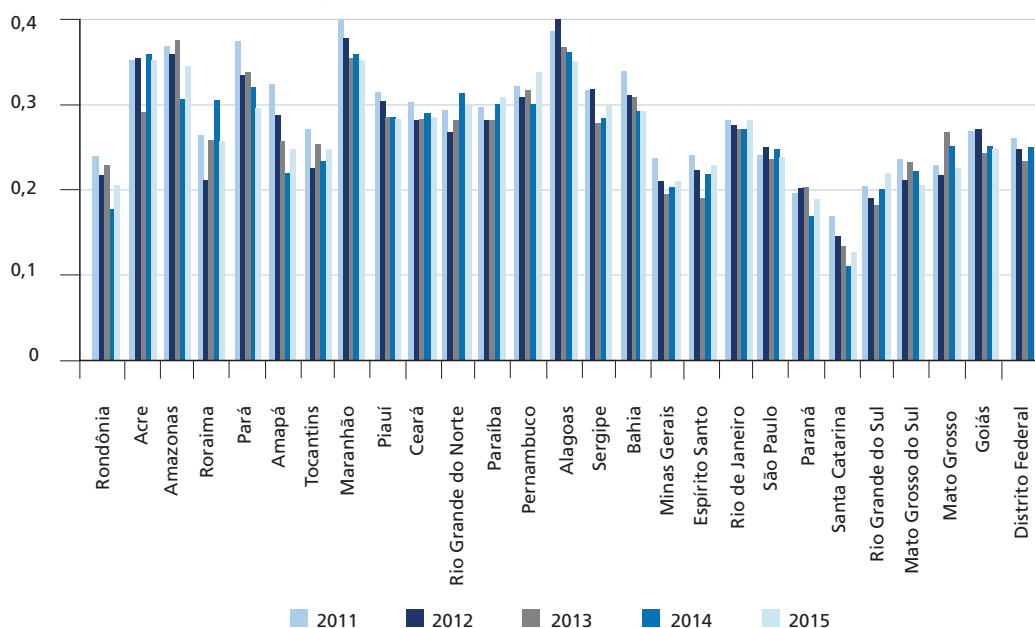
Obs.: A série histórica 2011-2015 não deve ser comparada com a série histórica de 2016-2017, dadas as significativas diferenças de amostragem e coleta das duas pesquisas.

Ao observar o resultado do IVS para as UFs, nota-se que no primeiro período (2011-2015) a maioria delas apresentou tendência de redução da vulnerabilidade social, com exceção de Acre e Rio de Janeiro, ambos estagnados, e Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco e Rio Grande do Sul, cuja vulnerabilidade aumentou no período. A tendência se reverte no período mais recente (2016-2017) em dezessete UFs do país, onde a vulnerabilidade social aumenta, com destaque para Roraima, Amapá e Acre, na região Norte, Sergipe, Pernambuco e Alagoas, na região Nordeste, e São Paulo, na região Sudeste. As UFs de Mato Grosso, Paraíba, Pará, Piauí, Rondônia, Amazonas, Tocantins, Minas Gerais e Ceará são as que apresentam redução da vulnerabilidade social no período.

Em ambos os períodos (gráficos 1 e 2), são os indicadores da dimensão renda e trabalho os que mais contribuem para o desempenho geral do índice. Um exemplo que chama atenção é o observado no período 2011-2015 para o Maranhão, que chegou a apresentar uma redução de 22,7% na vulnerabilidade social associada aos indicadores de renda e trabalho, saindo da faixa da *alta* vulnerabilidade social para a *média*. No período seguinte de análise, a tendência se inverte: o Maranhão volta para a faixa de *alta* vulnerabilidade social na dimensão renda e trabalho e apresenta aumento da vulnerabilidade igual a 3,6% de um ano para o outro, ou seja, de 2016 para 2017.<sup>4</sup>

O cálculo do IVS com base na PNAD Anual foi realizado para dez RMs (gráfico 3). Já o cálculo do IVS tendo como base a PNAD Contínua foi realizado para nove RMs (gráfico 4). A vulnerabilidade social apresentou tendência de queda entre 2011 e 2015 em seis das RMs selecionadas (as exceções são as RMs de Fortaleza, Recife, São Paulo e Porto Alegre). Apesar do balanço relativamente positivo no período, o ponto de inflexão é 2014, quando cinco das dez regiões vivem o aumento da vulnerabilidade social. No período seguinte, 2016-2017, com a PNAD Contínua, os dados apontam a manutenção da tendência de aumento da vulnerabilidade social, com exceção das RMs de Porto Alegre e Fortaleza, que oscilam para baixo, tendo reduzido seu IVS.

GRÁFICO 1  
IVS nas UFs: PNAD Anual (2011-2015)

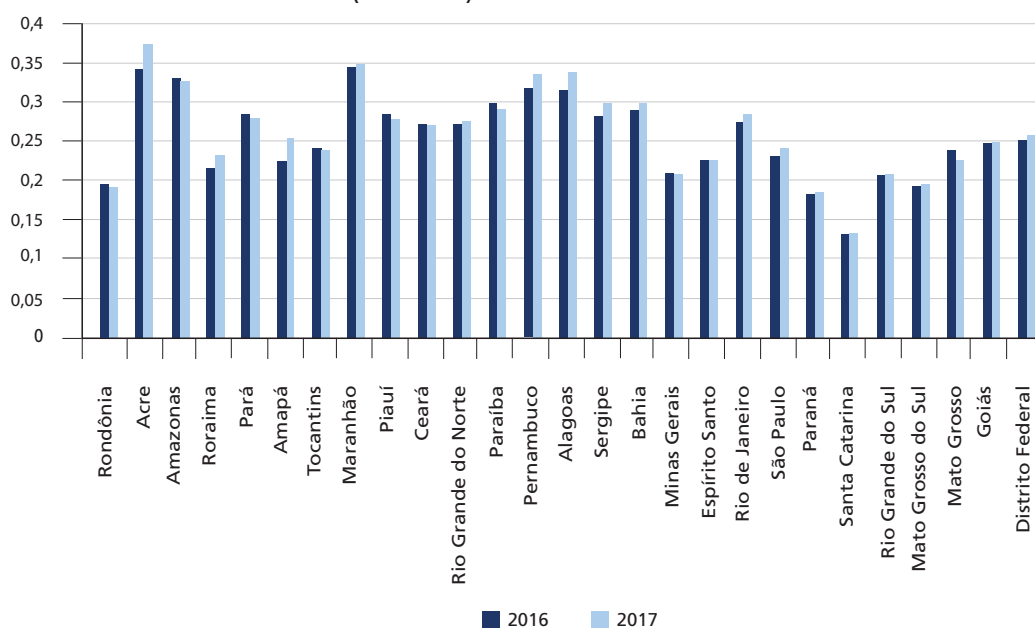


Elaboração dos autores.

4. Este e outros resultados podem ser observados na seção de indicadores deste boletim.

GRÁFICO 2

IVS nas UFs: PNAD Contínua (2016-2017)



Elaboração dos autores.

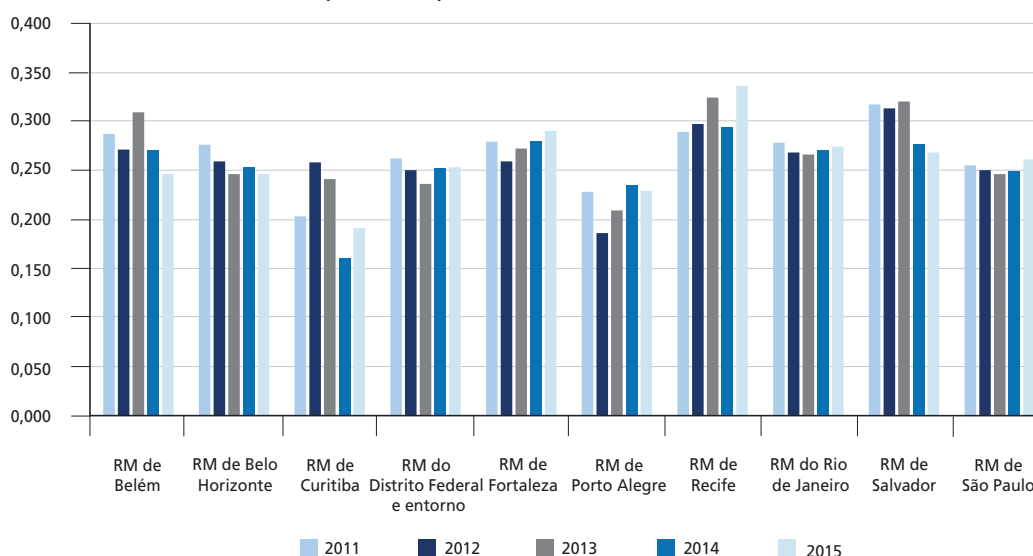
Um olhar mais cuidadoso para as dimensões do IVS nas RMs mostra que, com exceção das RMs de Fortaleza, Recife e Porto Alegre, todas as demais apresentam redução do IVS de infraestrutura urbana entre 2011 e 2015. Essa tendência se mantém apenas nas RMs de Salvador, Belo Horizonte e Rio de Janeiro no período 2016-2017. Assim, pode-se dizer que em dois terços das RMs abarcadas pelas PNADs a vulnerabilidade social associada à infraestrutura urbana piora constantemente desde 2015.

Na dimensão capital humano, a tendência de queda da vulnerabilidade social é bastante clara no período da PNAD Anual (2011-2015), com exceção da RM do Recife, que oscila no período e permanece com o mesmo resultado. No período seguinte (2016-2017), a tendência de queda se reverte em cinco RMs sem que, no entanto, nenhuma dessas regiões saia das faixas da baixa ou muito baixa vulnerabilidade social na dimensão capital humano em 2017.

Entre 2011 e 2015, todas as RMs veem a vulnerabilidade social associada à renda e trabalho aumentar, com exceção das RMs de Curitiba e Salvador, cujo ponto de inflexão (aumento da vulnerabilidade após período de queda) se dá ainda em 2014. A tendência de aumento dessa dimensão se confirma, sem exceção, em todas as nove RMs para o período 2016-2017.

GRÁFICO 3

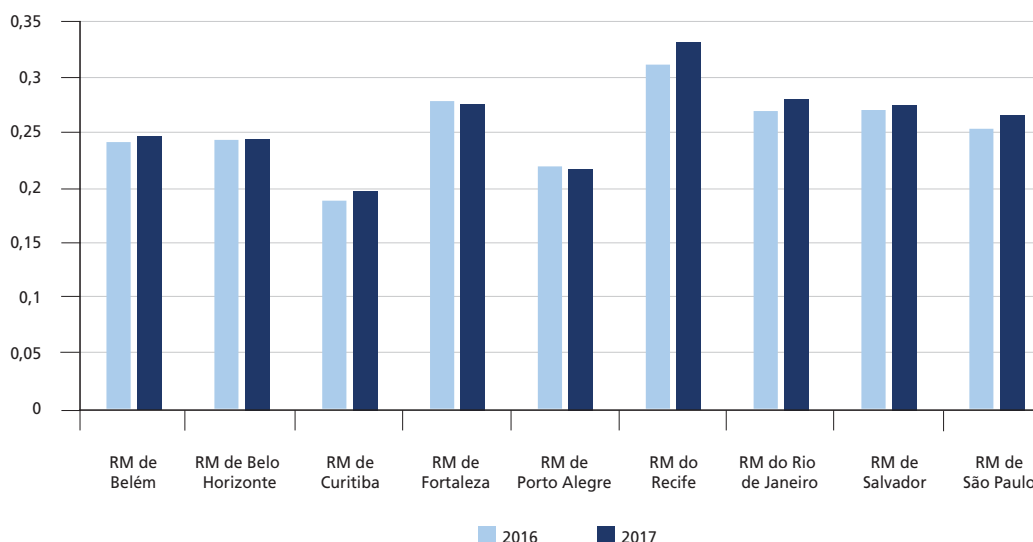
IVS nas RMs: PNAD Anual (2011-2015)



Elaboração dos autores.

GRÁFICO 4

IVS nas RMs: PNAD Contínua (2016-2017)



Elaboração dos autores.

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Desde seu primeiro lançamento, o IVS tem se mostrado um importante instrumento para observar os efeitos de políticas e programas governamentais que impactam a proteção social, as condições e relações de trabalho, além de aspectos das condições urbanas (saneamento, mobilidade), sobre a vida das pessoas mais vulneráveis. Cientes da importância de manter esse índice atualizado ano a ano, a equipe do projeto adaptou a metodologia para aplicá-la às pesquisas anuais do IBGE. Tendo em vista a necessidade de olhar a fundo para as diversas facetas da vulnerabilidade, a equipe realizou o esforço de desagregação por cor, sexo e situação de domicílio.

Este ensaio buscou, em primeiro lugar, informar a nova etapa de trabalho do projeto e o iminente lançamento dos dados mais atuais (2016-2017). Em segundo lugar, buscou apresentar,

brevemente, as possíveis formas de analisar esses dados para os diferentes níveis territoriais, para cada série de dados e em cada dimensão do índice. Para tanto, optou-se aqui por uma análise comparada da tendência observada no período 2011-2015, referente à PNAD Anual, com a tendência observada no período mais recente (2016-2017), concernente à PNAD Contínua. Há ainda a possibilidade de análise dos dados desagregados, como dito anteriormente, por cor, sexo e situação de domicílio, ainda que tal exercício não tenha sido aqui realizado.

A escolha dos dezesseis indicadores que compõem o IVS não é trivial, nem se deu por acaso. Trata-se de variáveis sensíveis às mudanças conjunturais e estruturais da economia e política do país. Seus resultados, em cada ano e período, são indicativos das prioridades e dos abandonos elegidos politicamente. Uma rápida comparação entre o IVS e o IDHM, que também teve seu cálculo adaptado para a PNAD Contínua, mostra que no período de 2016 a 2017 o IDHM melhorou no Brasil como um todo – a despeito da piora em seu indicador mais sensível: renda *per capita* –, enquanto o IVS aumenta no mesmo período. A diferença de desempenho entre os índices (IDHM e IVS) se deve à composição do IVS, justamente por seus indicadores sensíveis às mudanças conjunturais e estruturais da economia e política do país, que não estão incluídos no IDHM. Sendo assim, nesse desempenho, no aumento do IVS, o indicador *taxa de desocupação da população de 18 anos ou mais de idade* tem grande peso, seguido do indicador conhecido como “nem-nem” (*porcentagem de pessoas de 15 a 24 anos que não estudam, não trabalham e possuem renda domiciliar per capita igual ou inferior a meio salário mínimo*).

A nova base disponibilizada pelo projeto<sup>5</sup> (e a continuidade do cálculo do índice para as pesquisas futuras) segue sendo importante fonte de dados para estudos e reflexões acerca das desigualdades sociais e econômicas existentes e, desafortunadamente, em movimento ascendente, conforme vêm apontando as tendências. Os resultados acendem, com maior intensidade, a cada ano observado, a luz vermelha de alerta sobre as vulnerabilidades que se aprofundam no país.

## REFERÊNCIAS

- CASTEL, R. La dynamique des processus de marginalisation: de la vulnérabilité à la désaffiliation. **Cahiers de Recherche Sociologique**, n. 22, p. 11-27, 1994.
- COSTA, M. A.; MARGUTI, B. O. (Ed.). **Atlas da vulnerabilidade social nas regiões metropolitanas brasileiras**. Brasília: Ipea, 2015a.
- \_\_\_\_\_. (Ed.). **Atlas da vulnerabilidade social nos municípios brasileiros**. Brasília: Ipea, 2015b.
- MOSER, C. O. N. The asset vulnerability framework: reassessing urban poverty reduction strategies. **World Development**, v. 26, n. 1, p. 1-19, 1998.
- PINTO, C. V. da S.; SANTOS, R. M. dos; ROCHA, B. N. Vulnerabilidade social nas regiões metropolitanas brasileiras: breve análise dos resultados do IVS calculado para as PNADs 2011-2015. **Boletim Regional, Urbano e Ambiental**, Brasília, n. 19, jul./dez. 2018.
- PIRANI, N. de C.; COSTA, M. A.; MARGUTI, B. O. Atlas da vulnerabilidade social: avaliação continuada. **Boletim Regional, Urbano e Ambiental**, Brasília, n. 15, jul./dez. 2016.
- ROCHA, B. N. *et al.* A dimensão de gênero no Índice de Vulnerabilidade Social (IVS): alguns apontamentos teóricos e analíticos. **Boletim Regional, Urbano e Ambiental**, Brasília, n. 16, jan./jun. 2017.

5. Disponível em: <<http://ivs.ipea.gov.br>>.

