

**GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ
SECRETARIA DO PLANEJAMENTO E GESTÃO - SEPLAG
INSTITUTO DE PESQUISA E ESTRATÉGIA ECONÔMICA DO CEARÁ - IPECE**

**TEXTO PARA DISCUSSÃO
Nº 87**

**UMA ANÁLISE DA POBREZA NO CEARÁ COM BASE EM
DIFERENTES LINHAS DE MENSURAÇÃO¹**

André Oliveira Ferreira Loureiro²
Daniel Cirilo Suliano³
Jimmy Lima de Oliveira⁴

**Fortaleza-CE
Dezembro/2010**

¹ Os autores agradecem a Alexandre Lira pelas tabulações do dados.

² Doutorando em Economia – University of Edinburgh.

³ Analista de Políticas Públicas do IPECE.

⁴ Analista de Políticas Públicas do IPECE.

Textos para Discussão do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE)

GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ

Cid Ferreira Gomes – Governador

SECRETARIA DO PLANEJAMENTO E GESTÃO (SEPLAG)

Desirée Custódio Mota Gondim – Secretária

INSTITUTO DE PESQUISA E ESTRATÉGIA ECONÔMICA DO CEARÁ (IPECE)

Eveline Barbosa Silva Carvalho – Diretora Geral

A Série textos para Discussão do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE) tem como objetivo a divulgação de estudos elaborados ou coordenados por servidores do órgão, que possam contribuir para a discussão de temas de interesse do Estado. As conclusões, metodologia aplicada ou propostas contidas nos textos são de inteira responsabilidade do(s) autor(es) e não exprimem, necessariamente, o ponto de vista ou o endosso do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará - IPECE, da Secretaria de Planejamento e Gestão ou do Governo do Estado do Ceará.

O Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará é uma autarquia vinculada à Secretaria de Planejamento e Gestão do Governo do Estado do Ceará que tem como missão disponibilizar informações geosocioeconômicas, elaborar estratégias e propor políticas públicas que viabilizem o desenvolvimento do Estado do Ceará.

Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE)

End.: Centro Administrativo do Estado Governador Virgílio Távora

Av. General Afonso Albuquerque Lima, S/N – Edifício SEPLAG – 2º andar

60830-120 – Fortaleza-CE

Telefones: (85) 3101-3521 / 3101-3496

Fax: (85) 3101-3500

www.ipece.ce.gov.br

ouvidoria@ipece.ce.gov.br

ISSN: 1983-4969

RESUMO

O presente trabalho apresenta uma breve discussão das principais linhas de pobreza utilizadas no cálculo das taxas de pobreza e extrema pobreza, buscando, entre outras coisas, uma melhor compreensão das diferentes metodologias de mensuração da pobreza, além de investigar as implicações da utilização de cada uma delas no Ceará e no Brasil. São definidos os conceitos de pobreza e indigência com base na literatura da área, destacando as principais abordagens utilizadas na determinação das linhas de pobreza. A literatura da área é unânime em afirmar que as linhas de pobreza baseadas em cestas de consumo são as mais adequadas para caracterizar a pobreza nas regiões brasileiras. Além disto, são analisadas as taxas de pobreza e indigência para o Estado do Ceará nos últimos anos, quando se utiliza as diferentes linhas de pobreza. Verifica-se que os aumentos reais sistemáticos no salário mínimo no Brasil nos últimos anos implicam em linhas de pobreza e indigência crescentes ao longo do tempo, gerando consequências importantes nas taxas de pobreza quando se utiliza o critério de frações do salário mínimo. Observa-se ainda que as taxas de pobreza e indigência calculadas com base na metodologia de frações do salário mínimo são sistematicamente maiores dos que as taxas obtidas pelo método fundamentado em cestas de consumo.

ABSTRACT

This paper presents a brief discussion of the main poverty lines used in the estimation of poverty and extreme poverty, seeking, among other things, a better understanding of different methodologies for measuring poverty in Ceará and Brazil. It is defined the concepts of poverty and extreme poverty based on the literature of the area, highlighting the main approaches used in determining the poverty lines. The literature of the area is unanimous in saying that the poverty lines based on consumption baskets are the most appropriate to characterize poverty in Brazilian regions. In addition, we analyzed the rates of poverty for the state of Ceará in recent years, when using different poverty lines. It seems that the systematic real increases in the minimum wage in Brazil in recent years imply poverty lines increasing over time, creating a significant impact on poverty rates when using the criterion of fractions of the minimum wage. It was also observed that the rates of poverty and extreme poverty calculated on methodology of fractions of the minimum wage are systematically higher than the rates obtained by the method based on baskets of consumption.

1. INTRODUÇÃO

A pobreza no Brasil, principalmente na região Nordeste, sempre foi uma questão fundamental dentro das discussões sobre políticas sociais, que tem se destacado ainda mais em um contexto de políticas de transferências condicionais de renda. O conceito de Pobreza se baseia na proporção de pessoas abaixo de um determinado nível de renda, que a literatura da área denomina de *linha de pobreza*. Apesar da importância da mensuração da proporção de pobres, no que tange ao delineamento de políticas públicas para combatê-la, não existe um consenso quanto à definição da linha de pobreza para o Brasil.

De fato, as metodologias de definição das linhas de pobreza e extrema pobreza variam entre as instituições que as calculam, não existindo, assim, uma linha de pobreza oficial para o Brasil⁵.

Da experiência internacional, algo que se tornou consensual foi o conceito de pobreza em seu caráter absoluto em consequência de nosso grau de desenvolvimento. No caso, o objetivo é procurar definir uma cesta que atenda as necessidades de alimentação, vestuário, habitação, etc. Diferentemente, em países mais desenvolvidos, onde o conceito de pobreza se afasta das condições de atendimento mínimo necessário para sobrevivência, a conceituação de pobre e não pobre toma o caráter relativo com base nas distribuições de rendimento.

As definições de pobreza em geral utilizadas em estudos nacionais e internacionais se baseiam na capacidade de adquirir produtos e serviços e desses cálculos se deriva a linha de pobreza. O Banco Mundial tornou popular a noção de linha de pobreza para quem ganham menos de U\$1,00/dia. No Brasil, é comum a utilização da linha da pobreza de $\frac{1}{2}$ salário mínimo por mês de renda *per capita* como medida de pobreza, ou, ainda, tendo como base uma cesta mínima de consumo.

O conceito de pobreza, porém, é bem mais amplo, pois não se limita à renda e sim à privação de capacidades básicas, como ressalta Sen (1999). Apesar disso, a utilização da renda continua sendo fundamental na mensuração da pobreza já que a insuficiência desta leva a uma limitação na obtenção dessas capacidades⁶.

Todavia, em países onde o grau de desenvolvimento é semelhante ao do Brasil, onde as sociedades de consumo já estão bem caracterizadas, tomar a renda como *proxy* de medida de bem-estar das pessoas é um critério já aceito, pelo menos no que tange ao consumo dentro de uma estrutura privada.

Neste sentido, alguns pontos em comuns foram considerados para a mensurabilidade da pobreza no Brasil. Em primeiro lugar, é fato que a renda representa o delimitador básico para o estabelecimento de um limiar entre pobres e não pobres (ou, ainda, entre indigentes e não indigentes, caso o critério seja a linha de indigência). Em segundo lugar, é preciso estabelecer um parâmetro básico que defina a linha de pobreza (linha de indigência), no qual resultaria em dois subprodutos: um valor de corte que estabeleça as linhas de pobreza ou indigência, como, por exemplo, uma fração do salário mínimo, consumo mínimo observado para sobrevivência, um dólar por dia, etc. e, ainda, uma variável de renda que caracterize a renda da família, na medida em que o conceito de pobreza não é caracterizado a renda pessoal, e sim ao conceito domiciliar.

Diante disso, o presente trabalho busca esclarecer aspectos dos principais critérios de construção de linhas de pobreza utilizados no Brasil tendo como

⁵ Em países como EUA e Reino Unido, por exemplo, existe uma legislação específica estabelecendo as linhas de pobreza oficiais de cada país.

⁶ Como afirmam Costa (2002) e Carvalho (2009).

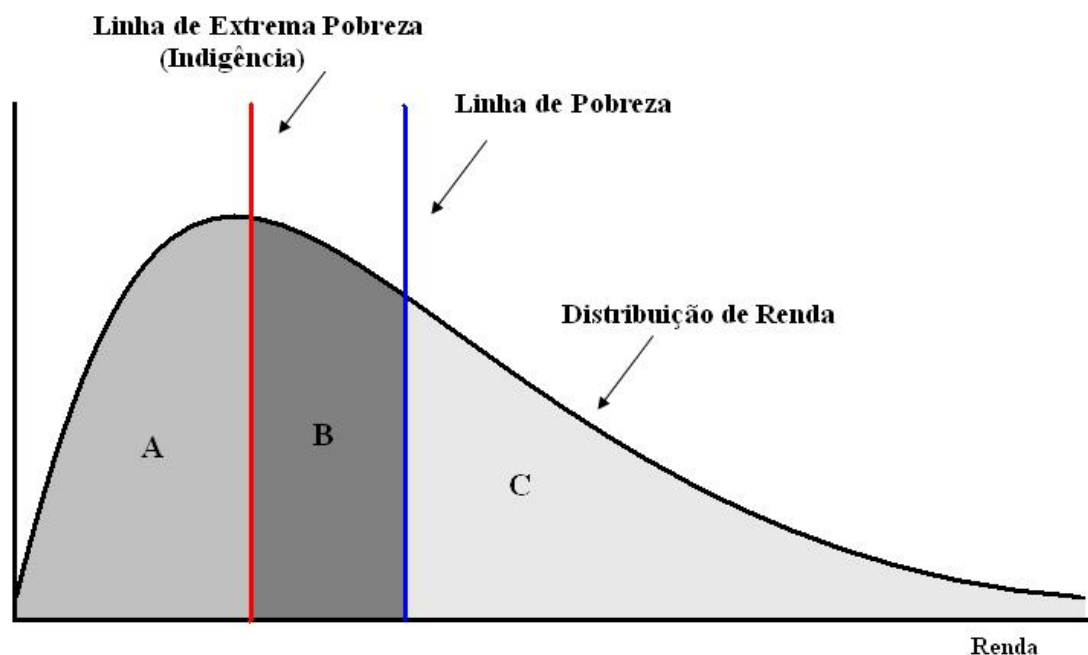
referência o Ceará, Estado este bastante representativo de uma região brasileira historicamente pobre. Dando prosseguimento, a seção seguinte tem como objetivo definir de uma maneira mais estrita o conceito de pobreza e linhas de pobreza. Na seqüência, é feita uma definição das principais linhas de pobreza utilizadas no Brasil. Por fim, são apresentadas as evoluções das taxas de pobreza no Ceará, Região Nordeste e Brasil, segundo os diferentes conceitos.

2. DEFINIÇÕES DE POBREZA, INDIGÊNCIA, LINHA DE POBREZA E DE INDIGÊNCIA

No sentido de estabelecer o conceito de pobreza, Sen (1976) observou que a sua construção requer a solução de dois problemas: i) Identificar o conjunto de pessoas pobres; e ii) Agregar características do pobre em um indicador (ou índice) de pobreza. O primeiro envolve a especificação de uma linha de pobreza e o segundo, um índice de pobreza⁷.

Assim, no sentido de definir concisamente o conceito de pobreza, indigência e as respectivas linhas, a figura 1 a seguir apresenta uma distribuição de renda hipotética, onde são fixadas as linhas de pobreza e de indigência. Em geral, a distribuição das rendas de uma população possui um formato assimétrico, visto que a maior parte das pessoas possui rendimentos abaixo da média⁸.

Figura 1: Representação Gráfica das Linhas de Pobreza e de Indigência



Fonte: Elaboração dos autores

Neste sentido, uma pessoa é considerada indigente se sua renda se encontra abaixo da linha de indigência (A). Se, no entanto, este indivíduo se situa abaixo da linha de pobreza, ele é considerado pobre (A+B).

⁷ Após Sen (1976), diversos outros autores contribuíram de forma seminal na literatura de pobreza, tais como Bourguignon (1979), Kakwani (1980) e Foster, Greer e Thorbecke (1984).

⁸ No Brasil, a distribuição de renda é extremamente assimétrica, dada a grande desigualdade de rendimentos, como apontam Barros, Henriques e Mendonça (2000) e Hoffmann (1998b).

Desta forma, temos que:

Indigentes: A

Pobres: $A + B$

Taxa de Indigência: $\frac{A}{A + B + C}$

Taxa de Pobreza: $\frac{A + B}{A + B + C}$

No Brasil, o conceito de pobreza é, em geral, fundamentado nas condições de vida inadequadas decorrentes de baixos rendimentos⁹. A partir desta dimensão é possível definir a linha de indigência e a linha de pobreza.

Neste contexto, surgem questões fundamentais relacionadas à adequação da adoção de linhas de pobreza no contexto do Brasil. Rocha (2001) argumenta em favor desta adequação com base em dois fatores. Primeiramente porque a economia brasileira é amplamente monetizada de forma que a renda torna-se uma *proxy* adequada no grau de mensuração do bem-estar das famílias, pelo menos do ponto de vista do consumo no âmbito privado. Além disto, a renda torna-se adequada em decorrência de alguns fatores institucionais presentes em nossa economia. De fato, desde a década de 1970, existem informações disponíveis no que tange ao consumo, rendimentos e características socioeconômicas das famílias brasileiras. Em uma situação deste tipo, é possível o estabelecimento de linhas de pobreza com base no consumo observado tendo como subproduto a população pobre com algumas de suas principais características [Rocha (2001)].

A linha de indigência considera as pessoas que conseguem adquirir, com sua renda monetária, uma cesta de alimentos que contenha quantidade de calorias mínimas a sua sobrevivência. Essa linha estabelece um valor absoluto, ou seja, as pessoas abaixo dela são consideradas indigentes ou extremamente pobres. A linha de pobreza corresponde ao valor da linha de indigência acrescido de valor monetário correspondente a outras despesas básicas, tais como vestuário, transporte e habitação. As pessoas com renda abaixo dessa linha são consideradas pobres¹⁰.

Vale destacar, ainda, que da maneira como são construídos estes conceitos, as pessoas consideradas indigentes são um subconjunto das pessoas em situação de pobreza, isto é, um indivíduo considerado indigente também é pobre.

Conforme visto anteriormente, o conceito de pobreza baseado exclusivamente na renda monetária auferida pelas pessoas implica em distinguir a pobreza absoluta da pobreza relativa. Uma medida de pobreza absoluta, ao atribuir um valor monetário limiar entre pobres e não-pobres, pode ser definida de uma única forma em qualquer lugar do mundo, por ser determinada com base em valores monetários. Essa medida se ajusta aos países pobres e em desenvolvimento, porque nestes locais a questão da sobrevivência é de grande relevância. Já a pobreza relativa difere de lugar para lugar e está ligada à exclusão social dos indivíduos em relação à sociedade em que vivem¹¹.

⁹ Apesar de comumente usada a medida unidimensional no Brasil, existe uma crescente aplicação do caráter multiface da pobreza que, por sua vez, requer medidas multidimensionais (Variáveis econômicas, demográficas, sociais, etc.).

¹⁰ Para uma discussão abrangente sobre as diferentes medidas de pobreza e desigualdade, ver Lettieri e Paes (2006), Hoffmann (1998b) e Ravallion (1994).

¹¹ O presente trabalho foca no conceito de pobreza absoluta. Para uma discussão sobre o conceito de pobreza relativa, onde pode se definir outras linhas de pobreza, como 50% da renda mediana, ver Foster (1998).

3. AS PRINCIPAIS LINHAS DE POBREZA UTILIZADAS NO BRASIL

A principal fonte de informações para calcular as taxas de pobreza e de indigência no Brasil é a PNAD - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios do IBGE¹². Outra importante base de dados que vem recentemente explorada para determinar o número de pobres no Brasil é o Cadastramento Único - Cadúnico do MDS¹³. Deve-se destacar ainda que a PNAD não possibilita análises em nível municipal, tornando o CADÚNICO a única fonte de informações intercensitária da população vulnerável dos municípios do Brasil¹⁴.

3.1. Linhas de Pobrezas baseadas em frações do Salário Mínimo¹⁵

Um dos principais critérios e também controversos utilizados na definição da linha de pobreza no Brasil estabelece que um indivíduo é considerado pobre se este possui renda domiciliar *per capita* igual ou inferior a meio salário mínimo. Esta definição de pobreza é amplamente utilizada como critério de elegibilidade para programas governamentais voltados para a população vulnerável.

Já a linha de indigência é definida em 1/4 de um salário mínimo por mês. Esta metodologia de mensuração da vulnerabilidade foi corroborada pelo fato de ¼ de salário mínimo corresponder nas décadas passadas às demais linhas de pobreza e de ser facilmente calculado e apresentado.

Uma das principais críticas correspondente a este critério são as diferenças regionais e urbano/rural do custo vida para os pobres, no qual não estão conjugados aos ajustes da linha correspondente. Além disto, os aumentos reais sistemáticos do salário mínimo no Brasil nos últimos anos, mesmo com a correção monetária da linha, leva a uma situação de elevação real nas linhas de pobreza e de indigência. Não obstante tais diversidades, a maioria dos estudos sobre incidência de pobreza no Brasil usava como critério algum múltiplo do salário mínimo como parâmetro para a definição de linha de pobreza [ver Rocha (2001)].

Neste sentido, Hoffman (1998b) afirma que um erro comum no Brasil consiste em comparar as medidas de pobreza calculadas em diferentes períodos usando o salário mínimo corrente como linha de pobreza em cada período. Pode acontecer que os resultados reflitam essencialmente alterações no valor real do salário mínimo, e não mudanças no grau de pobreza absoluta da população.

3.2. Linhas de Pobrezas Baseadas em Cestas de Consumo

Embora tenha sido relativamente comum a utilização de frações do salário mínimo como linha de pobreza no Brasil, existe consenso de que, havendo disponibilidade de informações sobre a estrutura de consumo das famílias, esta é a fonte mais adequada¹⁶. Isso ocorre em decorrência de sua base de sustentação teórica (valores nutricionais), serem resultantes de uma cesta alimentar de consumo mínima.

Existe uma grande vantagem deste tipo de recurso para fins de caracterização da pobreza. Um argumento válido é que a despesa alimentar pode vir a refletir o conceito de renda permanente em detrimento ao da renda em si, resultando em uma *proxy* mais adequada para fins de bem-estar. Além disto, as despesas em termos alimentícios refletem melhor as condições de vida dos estratos

¹² Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, principal fonte de estatísticas sociais anuais do Brasil.

¹³ Ministério do Desenvolvimento Social.

¹⁴ Para uma análise da pobreza com a base do Cadúnico, ver Loureiro (2007).

¹⁵ Sobre o uso de linhas de pobreza como múltiplos do salário mínimo, ver Rocha (1996).

¹⁶ Exemplos de autores que possuem esta posição são Rocha (2000) e Hoffmann (1998b).

mais baixos de renda, o que confere a este tipo de mensuração uma maior realidade as linhas de pobreza delas derivadas.

Nesta abordagem, que tem embasado quase todas as linhas de extrema pobreza calculadas nos últimos anos na América Latina, considera-se as necessidades calóricas mínimas ou necessidades calóricas insatisfeitas. A partir disso, deriva-se, então, uma linha de indigência tendo como parâmetro uma cesta mínima de alimentos. Este critério se fundamenta no fato de que a única necessidade humana biológica e universal é a necessidade de se alimentar.

Esta metodologia baseada em consumo mínimo de calorias consiste em pelo menos quatro etapas. O primeiro estabelece o número de calorias mínimas que um indivíduo necessita para ter uma vida produtiva, algo entorno de 2000 a 2500 calorias por dia. Em seguida, é estimado o custo para adquirir essas calorias. A próxima etapa consiste em estabelecer uma cesta mínima de consumo por região. Por fim, compara-se o valor monetário dessa cesta de alimentos com a renda familiar *per capita* e, a partir disso, classifica como indigentes (ou ainda miseráveis ou extremamente pobres) aquelas pessoas cuja renda é insuficiente para comprar a quantidade estipulada de calorias aos preços vigentes¹⁷.

Como as pessoas não gastam todos seus recursos em comida, deriva-se uma segunda linha, a linha de pobreza, multiplicando-se a linha de indigência ou de extrema pobreza pelo inverso da fração da renda que os domicílios perto da linha de pobreza gastam com alimentação. Esta fração – chamada de coeficiente de Engel – costuma situar-se próxima de 0,5, o que significa que a linha de pobreza resultante costuma ficar o dobro da linha de extrema pobreza.

Consumo Não-Alimentar

Contrariamente ao que ocorre em relação ao consumo alimentar, para o qual se dispõe de parâmetros aos níveis de consumo mínimo, não existem normas para definir o consumo adequado de itens de vestuário, habitação, transporte, saúde, educação, etc., nem tampouco um procedimento direto para estimação da despesa mínima com esses itens¹⁸.

A literatura sobre pobreza consagrou a adoção do coeficiente de Engel, isto é, a relação entre despesas alimentares e despesa total, como um elemento central na determinação da linha de pobreza, apesar da sua fragilidade conceitual e empírica para esse fim. O procedimento, o mais habitual na prática internacional, consiste em se tomar para fins de determinação da linha de pobreza o valor da despesa não-alimentar observado no intervalo da distribuição mais baixo no qual a despesa alimentar atende as necessidades nutricionais. Evidências empíricas da POF 1995/96 demonstram que o percentual se encontra, de fato, próximo de 0,5 entre as famílias mais pobres.

No Brasil, a comissão mista IBGE, IPEA e Cepal elaborou a metodologia de adotar para o estabelecimento de linhas de pobreza uma cesta mínima de consumo a partir da POF - Pesquisa de Orçamentos Familiares do IBGE de 1995/96.

3.3. Linhas de Pobrezas do Banco Mundial (Paridade do Poder de Compra)

Outra linha de pobreza bastante mencionada no Brasil para dimensionar a pobreza é a estabelecida pelo Banco Mundial, que considerava uma pessoa na

¹⁷ Para maiores detalhes do procedimento usual para este cálculo, ver Rocha (1997, 2000) e Skoufias e Katayama (2008).

¹⁸ Embora as demais despesas representem, em países do nível de desenvolvimento do Brasil, mais da metade das necessidades básicas, são habitualmente tratadas de forma agregada e simplificada.

condição de pobreza absoluta se tivesse um rendimento inferior a US\$1,00 por dia. Atualmente, o valor de referência para a miséria é de US\$1,25 ao dia, enquanto o de pobreza é de US\$2,00¹⁹. As linhas de pobreza do Banco Mundial baseiam-se plenamente na renda e são as mesmas para todo o mundo baseadas pelo fator de paridade do poder de compra (PPC).

O problema aqui acontece com o cálculo da PPC. Diversos testes econométricos vêm mostrando que a hipótese de converter a unidade monetária de outros países para o dólar dos Estados Unidos, pelo menos do ponto de vista estatístico, não é válida.

3.4. Aspectos Técnicos Comuns na Determinação das diferentes Linhas de Pobreza

Em todas as metodologias de determinação das linhas de pobreza e de indigência, é comum a utilização de fatores de correção de custo de vida regional, buscando levar em consideração as diferenças nos custos de vida entre os Estados e entre as zonas rural e urbana. Desta forma, o valor da linha de pobreza é mais baixo, por exemplo, no Ceará do que em São Paulo. Ao mesmo tempo, o valor monetário que define se um indivíduo é pobre na zona urbana do Ceará, por exemplo, é mais elevado do que o valor considerado para a zona rural cearense²⁰.

Hoffmann (1998a) afirma que a determinação da linha de pobreza com base, essencialmente, no custo dos alimentos leva a subestimar a pobreza rural em comparação com a urbana. Embora na área rural os alimentos sejam mais baratos, o acesso a vários serviços (particularmente educação e saúde) é mais difícil do que nas áreas urbanas. Assim, a pobreza na zona rural deve ser considerada de uma forma diferente da zona urbana.

Outro aspecto importante que deve ser levado em consideração na determinação das taxas de pobreza ao longo dos anos diz respeito à atualização dos valores monetários das linhas de pobreza. O procedimento comum consiste em deflacionar as linhas de pobreza para um determinado ano base, no sentido de possibilitar a comparação entre as taxas de pobreza nos diferentes anos.

¹⁹ Esses valores se baseiam na renda domiciliar per capita e passam por revisões periódicas com base na paridade do poder de comprar desde 1993.

²⁰ Para uma discussão sobre a definição de custos de vida regionais, ver Skoufias e Katayma (2008) e Ferreira, Lanjouw e Neri (2003).

4. UMA ANÁLISE DAS DIFERENTES TAXAS DE POBREZA E INDIGÊNCIA

No sentido de comparar as principais metodologias de taxa de pobreza e indigência adotadas, são apresentadas a seguir as proporções de pobres e indigentes no Brasil, Nordeste e Ceará registradas nos últimos anos.

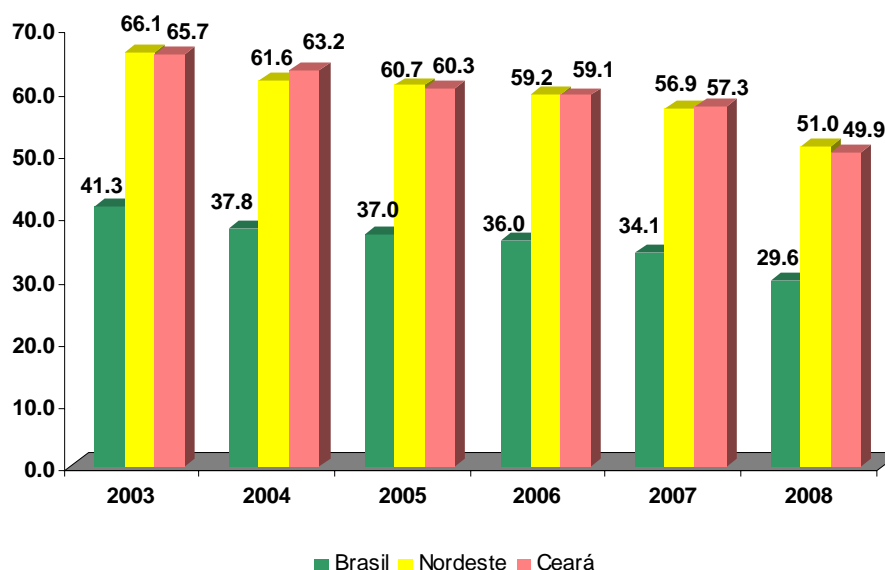
4.1. Pobreza no Ceará baseada em frações do Salário Mínimo

Utilizou-se o conceito de pobreza baseado em frações do salário mínimo da época, de forma que uma pessoa é pobre se sua renda domiciliar *per capita* – RDPC for inferior a $\frac{1}{2}$ salário mínimo e indigente se sua RDPC é inferior a $\frac{1}{4}$ de um salário mínimo.

Dos 8,4 milhões de habitantes do Estado do Ceará em 2008, cerca de 4,2 milhões de pessoas se encontravam na condição de pobreza, isto é, aproximadamente 49,9% da população cearense possuía renda familiar *per capita* inferior a meio salário mínimo. Este percentual está bastante próximo da situação encontrada no restante da região Nordeste, porém distante da situação brasileira, como evidencia o gráfico 4.1 a seguir.

Observa-se uma tendência de redução da pobreza em todas as áreas consideradas, sendo que as maiores quedas proporcionais são registradas entre 2006 e 2008.

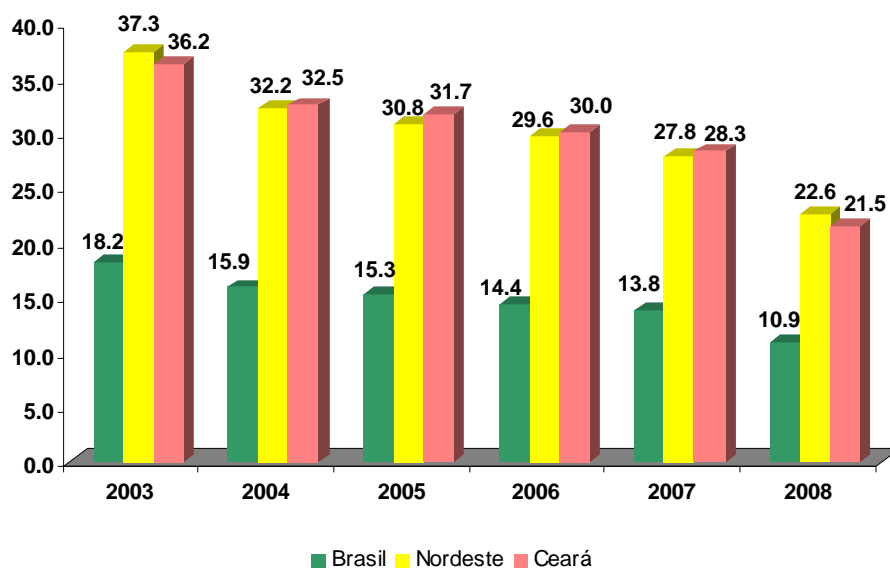
Gráfico 4.1 - Proporção da População abaixo da Linha de Pobreza (%) – 1/2 Salário Mínimo



Fonte: Elaboração dos autores a partir dos dados da PNAD/IBGE.

Por sua vez, o gráfico 4.2 apresenta as taxas de indigência para o Brasil, Nordeste e Ceará entre 2003 e 2008. No estado do Ceará, a taxa de indigência se situava em 21,5% da população, o que representava aproximadamente 1,8 milhões dos cearenses em situação de extrema pobreza. Assim como no caso da taxa de pobreza, ocorre uma redução significativa da taxa de indigência ao longo dos anos, que se mostram mais fortes nos últimos três anos.

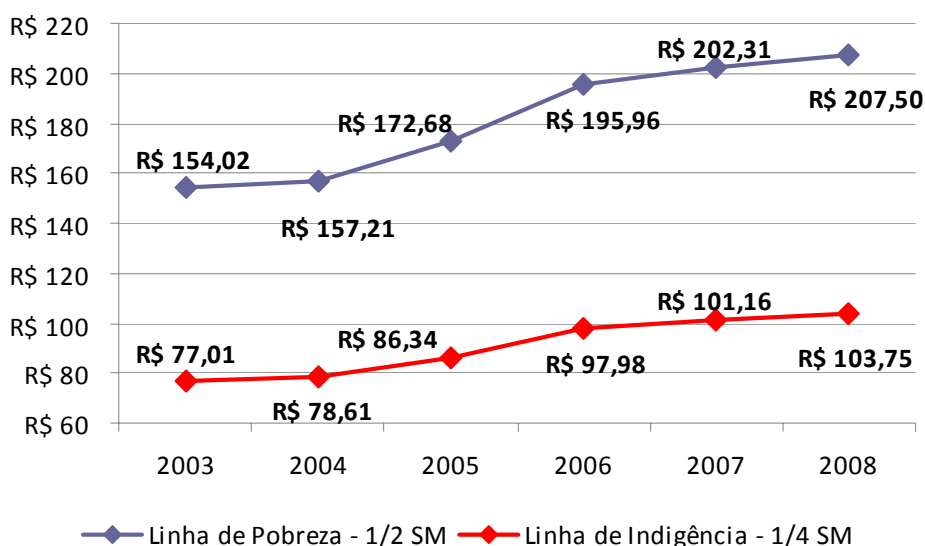
Gráfico 4.2 - Proporção da População abaixo da Linha de Indigência (%) – 1/4 Salário Mínimo



Fonte: Elaboração dos autores a partir dos dados da PNAD/IBGE.

No sentido de observar mais profundamente o comportamento da pobreza e da indigência quando se considera o método de frações do salário mínimo, o gráfico 4.3 a seguir apresenta a evolução das linhas de pobreza e indigência e pobreza nos últimos anos. Observa-se que há uma elevação sistemática destes valores, mesmo quando estes são deflacionados.

Gráfico 4.3 - Linhas de Pobreza e Indigência reais baseadas em frações do Salário Mínimo (R\$ de 2008 – INPC)



Fonte: Elaboração dos autores.

Em função desta tendência temporal crescente nas linhas de pobreza quando se utiliza frações do salário mínimo quando se compara as taxas de pobreza e indigência ao longo dos anos, a implicação óbvia disto é de superestimação das

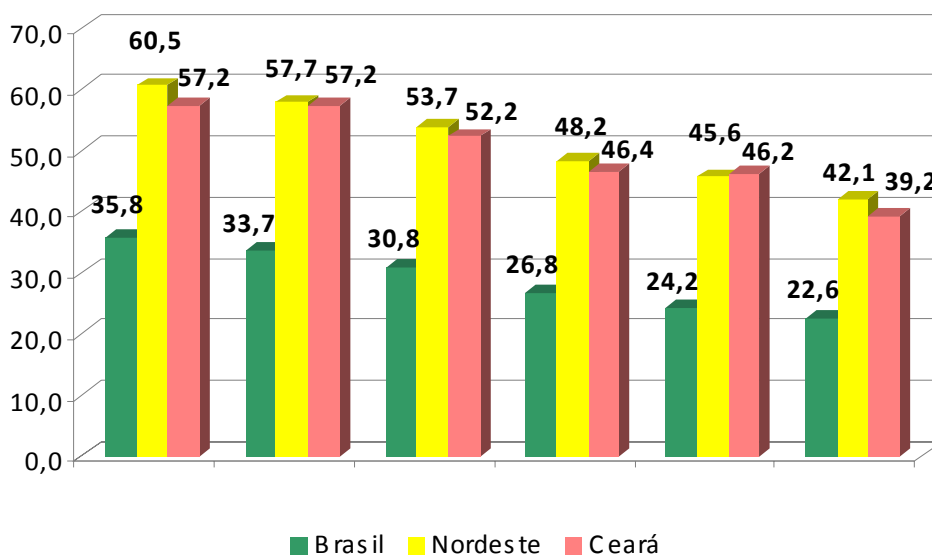
taxas de pobreza. No entanto, pode-se argumentar que esta elevação da linha da pobreza acima do percentual observado para inflação seria justificada ao se incorporar novas demandas e necessidades que surgem ao longo dos anos em função do desenvolvimento da sociedade.

4.2. Pobreza no Ceará Baseada em uma Cesta de Consumo

O Gráfico 4.4, a seguir, apresenta a proporção da população cearense abaixo da linha de pobreza calculada a partir da definição de uma cesta básica regional desenvolvida pela comissão IBGE-IPEA-CEPAL.

A taxa de pobreza para o Estado do Ceará é de cerca de 32,7% em 2008, sendo portanto relativamente inferior à registrada a partir da metodologia baseada em frações do salário mínimo (49,9%). Como mencionado anteriormente, isto se deve a uma série de fatores, dos quais se destaca o reajuste real sistemático do salário mínimo, elevando artificialmente a linha de pobreza. Da mesma forma, a taxa de indigência é de apenas 14,6% e, portanto, inferior aos 21,5% registrados quando se considera $\frac{1}{4}$ de um salário mínimo.

Gráfico 4.4 - Proporção da População abaixo da Linha de Pobreza (%) – Cesta de Consumo

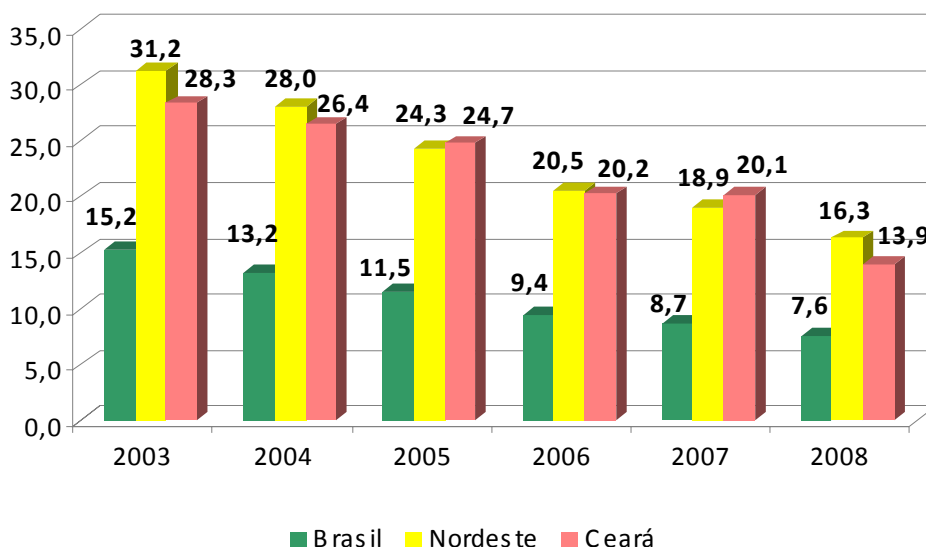


Fonte: Elaboração dos autores a partir dos dados do IPEA.

Segundo o valor deste indicador, o Estado do Ceará obteve uma significativa redução de 31% na proporção de pobres entre os anos de 2003 e 2008. Esta redução segue a tendência que se observa no restante do país, com exceção do último ano, quando ocorre uma forte queda na proporção de pobres no Ceará, reduzindo-se em aproximadamente 15% entre 2007 e 2008.

Quando se observa a proporção de pessoas abaixo da linha de indigência (extrema pobreza) no Ceará, apresentada no Gráfico 4.5 a seguir, pode-se notar que esta redução foi ainda mais acentuada, com uma queda de aproximadamente 50% entre os anos de 2003 e 2008, principalmente em função da redução de 31% entre 2007 e 2008. Já em nível regional e nacional, no mesmo período, a indigência recuou 37% e 31%, respectivamente.

Gráfico 4.5 - Proporção da População abaixo da Linha de Extrema Pobreza ou Indigência (%) – Cesta de Consumo

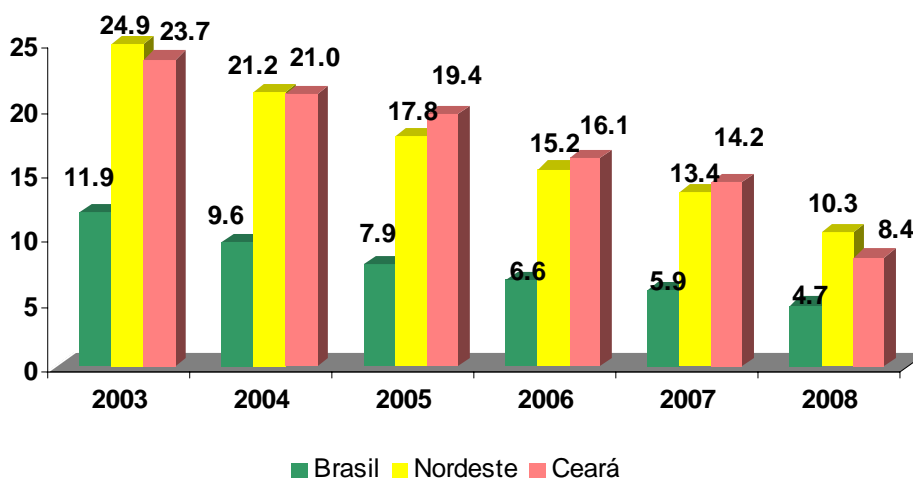


Fonte: Elaboração dos autores a partir dos dados do IPEA.

De uma forma geral, observa-se que as taxas de pobreza e indigência calculadas com base na metodologia de frações do salário mínimo são sistematicamente maiores dos que as taxas obtidas pelo método fundamentado na cesta de consumo.

Por outro lado, quando se considera as taxas de pobreza e indigência pelo critério do Banco Mundial, o gráfico 4.6 a seguir observa-se também uma tendência decrescente, como as observadas pelos demais critérios. No entanto, não somente os níveis não mais reduzidos, como a tendência de queda é ainda mais acentuada. É bom lembrar que, neste critério, é feita estimativas somente para extrema pobreza.

Gráfico 4.6 - Proporção da População abaixo da Linha da Linha de Extrema Pobreza (%) - Dólar



Fonte: Elaboração dos autores a partir da PPC brasileira (Dólar R\$1,57).

5. CONCLUSÃO

O presente artigo buscou analisar as principais linhas de pobreza utilizadas no Brasil, destacando suas fundamentações teóricas e metodologias, além de investigar as implicações da utilização de cada uma delas.

Diante disso, é possível observar alguns pontos consensuais. O primeiro diz respeito a melhor *proxy* para medida em termos de bem-estar: no caso do Brasil, existe um senso comum que a renda cumpre bem esse papel. Em segundo lugar, a literatura da área é unânime em afirmar que as linhas de pobreza baseadas em cestas de consumo são as mais adequadas para caracterizar a pobreza nas regiões brasileiras. Além disto, dada as diferenças em termos de custo de vida e estrutura de consumo no país, o mais adequado seria a formação de diversas linhas de pobreza como base em um critério local e por extratos das áreas rural e urbana²¹.

Observa-se ainda que as taxas de pobreza e indigência calculadas com base na metodologia de frações do salário mínimo são sistematicamente maiores dos que as taxas obtidas pelo método fundamentado na cesta de consumo, talvez em virtude dos aumentos reais e sistemáticos sofrido por este nestes últimos anos, não havendo uma real mensuração do conceito de subsistência básica. No caso da linha de pobreza com base no critério do Banco Mundial, os resultados merecem atenção em decorrência de críticas no que concerne ao cálculo do fator paridade de poder de compra, PPC, no qual alguns testes estatísticos vêm mostrando a sua não validade para os diferentes países.

²¹ Conforme ressalta Rocha (2001), seria um retrocesso o uso de uma linha de indigência ou de pobreza única para todo o país.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ATKINSON, A. B. On the Measurement of Poverty, **Econometrica**, 55, 749-764, 1987.
- BARROS, R. P., HENRIQUES, R., MENDONÇA, R., A estabilidade inaceitável: desigualdade e pobreza no Brasil, in: Henriques, R. (Org.), **Desigualdade e pobreza no Brasil**, IPEA, Rio de Janeiro, 2000, 21-47.
- BOURGUIGNON, F., Decomposable Income Inequality Measures, **Econometrica**, 47, 901- 920, 1979.
- BOURGUIGNON, F. e CHAKRAVARTY, S. R., The measurement of multidimensional poverty, **Journal of Economic Inequality**, 1, 25- 49, 2003.
- CARVALHO, E. B. Arranjos Produtivos Locais e a Redução da Pobreza no Ceará. **Texto para Discussão - IPECE nº 63**, 2009.
- COSTA, M., A Multidimensional Approach to the Measurement of Poverty. **IRISS Working papers series** No. 05, 2002.
- FERREIRA, F. L., LANJOUW, P. NERI, M. A Robust Poverty Profile for Brazil using Multiple Data Sources. **Revista Brasileira de Economia**, 57 (1), 59-92, 2003.
- FOSTER, J. Absolute versus Relative Poverty. **The American Economic Review**, 88, nº 2, 1998.
- FOSTER, J., J. GREER e E. THORBECKE. 1984. A Class of Decomposable Poverty Measures. **Econometrica**, 52 (3): p.761-766.
- HOFFMANN, R. Pobreza e desnutrição de crianças no Brasil: diferenças regionais e entre áreas urbanas e rurais. **Economia Aplicada**, São Paulo, v. 2, n. 2, p. 299-315, abr./jun. 1998a.
- HOFFMANN, R. **Distribuição de Renda: Medidas de Desigualdade e Pobreza**. São Paulo: Edusp, 1998b.
- KAKWANI, N. C. On a Class of Poverty Measures, **Econometrica**, 48, 437-446, 1980.
- LETTIERI, M.; PAES, N. L. Medidas de pobreza e desigualdade: uma análise teórica dos principais índices. **Série Ensaios Sobre Pobreza - N° 2 do Laboratório de Estudos de Pobreza - LEP/UFC**. Fortaleza, 2006.
- LOUREIRO, A. O. F. Uma Análise da Pobreza no Ceará a Partir dos Dados do Cadúnico, **Nota Técnica - IPECE nº 27**, 2007.
- OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO DO MILÊNIO**. Relatório Nacional de Acompanhamento. Brasília: Ipea, 2010.
- RAVALLION, M. BIDANI, B. How Robust is Poverty Profile? **World Bank Policy research Working Paper**, 1993.
- RAVALLION, M. **Poverty Comparisons**. Harwood Academic Publishers, 1994.
- RAVALLION, M. Poverty Lines in Theory and Practice, **Living Standards Measurement Study Working Paper** 133, World Bank, Washington DC, 1998.
- ROCHA, S. Poverty Studies in Brazil – A Review. **Texto para Discussão nº 720 – IPEA**. Rio de Janeiro, 1996.
- ROCHA, S. Do consumo observado à linha de pobreza. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, v. 27, n. 2, 1997.
- ROCHA, S. Opções Metodológicas para a Estimção de Linhas de Indigência e de Pobreza no Brasil. **Texto para Discussão nº 720 – IPEA**, Rio de Janeiro, 2000.
- ROCHA, S. A. Medindo a Pobreza no Brasil: Evolução Metodológica e Requisitos de Informação Básica. In: MENEZES-FILHO, N.; LISBOA, M. (ORG). **Microeconomia e Sociedade no Brasil**. Rio de Janeiro: EPGE-FGV, 2001.
- ROCHA, S., **Pobreza no Brasil – Afinal, de que se trata?** Editora FGV, Rio de Janeiro, 2003.

SEN, A. Poverty: an ordinal approach to measurement. **Econometrica**, v. 44, n. 2, p. 219-231, 1976.

SEN, A. **Development as Freedom**. New York, Alfred A. Knopf, 1999.

SHORT, K., ICELAND, J. e DALAKER, J. **Defining and Redefining Poverty**. Washington D.C.: U.S. Census Bureau, 2002.

SKOUFIAS, E., KATAYAMA, R. Sources of Welfare Disparities across and within Regions of Brazil: Evidence from 2002-2003 Household Budget Survey, **World Bank Policy research Working Paper**, 4803, 2008.