

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

NOTA TÉCNICA

Nº 38

AS PRINCIPAIS LINHAS DE POBREZA UTILIZADAS NO BRASIL

André Oliveira Ferreira Loureiro¹
Daniel Cirilo Suliano²

Agosto – 2009

¹ Economista – IPECE/SEPLAG. Mestre em Economia – CAEN/UFC.

² Analista de Políticas Públicas – IPECE. Mestre em Economia – CAEN/UFC.

Notas Técnicas 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 Notas Técnicas do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE) tem como objetivo a divulgação de trabalhos elaborados pelos servidores do órgão, que possam contribuir para a discussão de diversos temas de interesse 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

ipece@ipece.ce.gov.br

Apresentação

A presente nota técnica apresenta uma breve discussão das principais linhas de pobreza utilizadas atualmente no cálculo das taxas de pobreza e extrema pobreza, buscando, entre outras coisas, uma melhor compreensão das diferentes metodologias de mensuração da pobreza no Ceará e no Brasil.

1. INTRODUÇÃO

A discussão sobre pobreza no Brasil, e principalmente na região Nordeste, 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 Brasil.³

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 ½ 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 capacidades.⁴

Neste sentido, a presente nota técnica busca esclarecer aspectos dos principais critérios de construção de linhas de pobreza utilizados no Brasil, inclusive para o Estado do Ceará.

³ Em países como EUA e Reino Unido, por exemplo, existe uma legislação específica estabelecendo as linhas de pobreza oficiais.

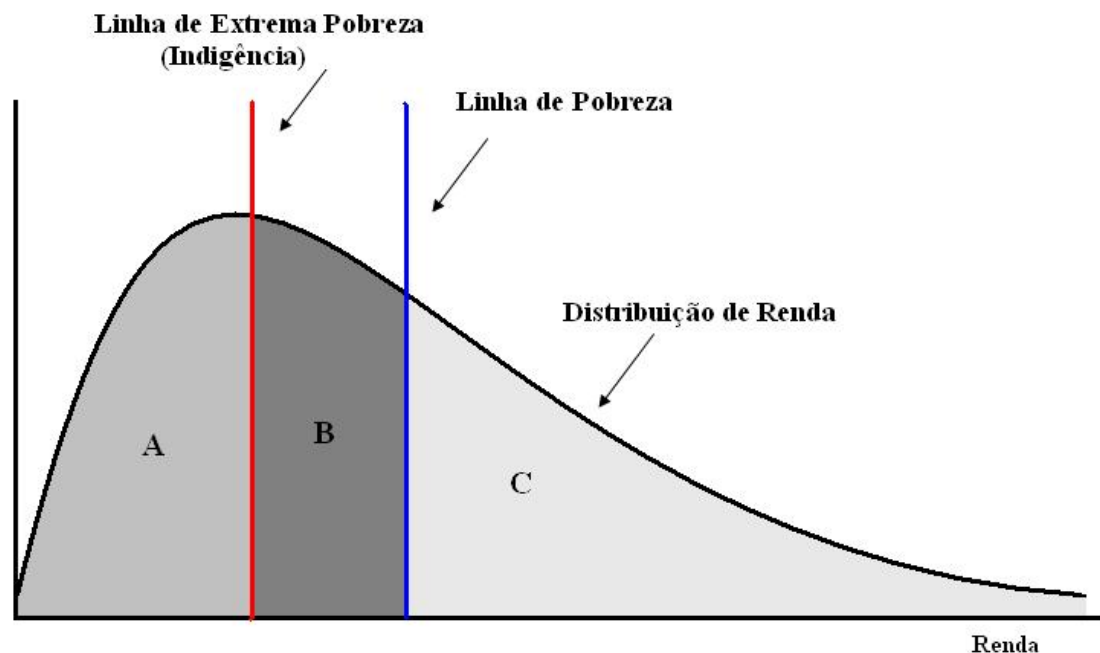
⁴ Como afirmam Costa (2002) e Carvalho (2009).

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

Sen (1976) observou que a avaliação da pobreza requer a solução de dois problemas: i) Identificar o conjunto de pessoas pobres; e ii) Agregar características do pobre em um indicador de pobreza. O primeiro envolve a especificação de uma linha de pobreza e o segundo, um índice de pobreza.⁵

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 média.⁶

Figura 1: Representação gráfica das linhas de Pobreza e de Indigência



Fonte: Elaboração dos autores

⁵ Após Sen (1976), diversos outros autores contribuíram de forma seminal na literatura de pobreza, tais como Bourguignon (1979), Kakwani (1980), Foster, Greer & Thorbecke (1984) e Atkinson (1987).

⁶ 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).

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).

Desta forma, tem-se que:

Indigentes: A

Pobres: $A + B$

Taxa de Indigência: $\frac{A}{A+B+C} \times 100$

Taxa de Pobreza: $\frac{A+B}{A+B+C} \times 100$

No Brasil, o conceito de pobreza é, em geral, fundamentado nas condições de vida inadequadas decorrentes de baixos rendimentos.⁷ A partir desta dimensão é possível definir a linha de indigência e a linha de pobreza.

A linha de indigência considera as pessoas que conseguem adquirir, com sua renda monetária, uma cesta de alimentos com a quantidade de calorias mínimas para 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 pobres.⁸

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.

⁷ 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).

⁸ Para uma discussão abrangente sobre as diferentes medidas de pobreza e desigualdade, ver Lettieri e Paes (2006), Hoffmann (1998b) e Ravallion (1998).

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 forma universal. Essa medida se ajusta aos países pobres e em desenvolvimento, porque nestes locais a questão da sobrevivência é fundamental. Já a pobreza relativa é diferente em cada lugar e está ligada à exclusão social dos indivíduos em relação à sociedade em que vivem.⁹

3. AS PRINCIPAIS LINHAS DE POBREZA UTILIZADAS ATUALMENTE 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 IBGE¹⁰. Outra importante base de dados para determinar o número de pobres no Brasil é o Cadastro Único - CadÚnico do MDS¹¹. 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 Brasil.¹²

3.1. Linhas de Pobrezas baseadas em frações do Salário Mínimo¹³

Um dos principais critérios 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.

⁹ 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).

¹⁰ Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, principal fonte de estatísticas sociais anuais do Brasil.

¹¹ Ministério do Desenvolvimento Social.

¹² Para uma análise da pobreza com a base do CadÚnico, ver Loureiro (2007).

¹³ Sobre o uso de linhas de pobreza como múltiplos do salário mínimo, ver Rocha (1996).

Contudo, em função dos aumentos reais sistemáticos do salário mínimo no Brasil nos últimos anos, mesmo com a correção monetária da linha, cria-se uma situação de elevação real nas linhas de pobreza e de indigência.

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. Isso porque os resultados podem refletir 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 adequada.¹⁴

Esta metodologia baseada em consumo mínimo de calorias consiste em pelo menos quatro etapas. A primeira estabelece o número de calorias mínimas que um indivíduo necessita para ter uma vida produtiva, algo em torno 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 domiciliar *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 vigentes.¹⁵

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

¹⁴ Exemplos de autores que possuem esta posição são Rocha (2000) e Hoffmann (1998b).

¹⁵ Para maiores detalhes do procedimento usual para este cálculo, ver Rocha (1997, 2000) e Skoufias e Katayama (2008).

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.¹⁶

No Brasil, a comissão mista IBGE, IPEA¹⁷ e Cepal¹⁸ elaborou a metodologia de adotar para o estabelecimento de linhas de pobreza uma cesta mínima de consumo tendo como base a POF - Pesquisa de Orçamentos Familiares do IBGE de 1995/96.

3.3. Linhas de Pobrezas do Banco Mundial (U\$1,00 por dia)

Outra linha de pobreza bastante mencionada no Brasil para dimensionar a pobreza é a estabelecida pelo Banco Mundial que considerava uma pessoa na condição de pobreza absoluta se tivesse um rendimento inferior a U\$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\$2,00. As linhas de pobreza e de miséria do Banco Mundial baseiam-se plenamente na renda e são as mesmas para todo o mundo.

O problema aqui é semelhante às linhas de pobreza baseadas em frações do salário mínimo, visto que no caso de valorizações ou desvalorizações da moeda nacional frente ao dólar em uma situação que a cesta básica permanece estável, alterariam artificialmente as frações da população dentro e fora da linha de pobreza.

¹⁶ Para uma discussão mais detalhada sobre esta metodologia, ver Rocha (2000).

¹⁷ Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, órgão vinculado ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

¹⁸ Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe da Organização das Nações Unidas – ONU.

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, buscando levar em consideração as diferenças regionais nos custos de vida entre os estados e entre a zona rural e a urbana. Desta forma, o valor da linha de pobreza é mais baixa, 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 cearense.¹⁹

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. Segundo o autor, embora na área rural os alimentos sejam mais baratos, o acesso a vários serviços é mais difícil do que nas áreas urbanas. Assim, a pobreza na zona rural deve ser considerada de uma forma diferente da zona urbana.

Em geral, tanto no cálculo das linhas de pobreza baseadas em frações do salário mínimo, como em cestas de consumo, se considera que este efeito líquido seja de que o custo de vida na zona rural seja menor, implicando em linhas de pobreza e indigência com valores inferiores ao da zona urbana e áreas metropolitanas.²⁰

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

²⁰ Como estabelece Skoufias e Katayma (2008).

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.

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, n° 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.

RAVALLION, M. BIDANI, B. How Robust is Poverty Profile? **World Bank Policy research Working Paper**, 1993.

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 n° 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 Estimacão de Linhas de Indigência e de Pobreza no Brasil. **Texto para Discussão n° 720 – IPEA**, Rio de Janeiro, 2000.

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.