

Medidas de extrema pobreza no Brasil, nas Grandes Regiões e no Rio Grande do Sul: uma análise com os dados da PNAD de 2011 a 2014*

Carina Ribas Furstenau**

Marcos Vinício Wink Júnior***

Mestre em Sociologia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Pesquisadora em Sociologia da Fundação de Economia e Estatística (FEE)
Doutor em Economia pela UFRGS, Pesquisador em Economia da FEE

Resumo

O objetivo do trabalho é mensurar a pobreza extrema no Brasil, nas Grandes Regiões e no RS utilizando duas definições distintas de extrema pobreza: a linha administrativa do Plano Brasil Sem Miséria, do Governo Federal, e a linha baseada em necessidades calóricas, estimada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Com base nos dados da Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios (PNAD) do período 2011-14, foram investigadas tanto a proporção de pobres extremos como a intensidade da extrema pobreza. Os resultados evidenciam que a pobreza extrema vem-se reduzindo no Brasil. Entretanto, a adoção de uma linha nacional de extrema pobreza, como a utilizada pelo Governo Federal, parece subestimar tanto a população nessa condição como sua intensidade. Dessa forma, para que as políticas públicas de combate à miséria tenham efeitos maximizados, seria necessário utilizar conceitos de pobreza que levassem em conta as necessidades calóricas e as diferentes realidades regionais.

Palavras-chave: extrema pobreza; linhas de indigência; intensidade da pobreza

Abstract

This paper aims to measure extreme poverty in Brazil, in their Regions and the State of Rio Grande do Sul using two different definitions of extreme poverty: an administrative line of the Plano Brasil Sem Miséria, a Federal Government plan, and a line based on calorie requirements, estimated by the Institute for Applied Economic Research (IPEA). Based on data from the National Household Sample Survey (PNAD) related to the period from 2011 to 2014, we investigated both the proportion of extremely poor individuals and the intensity of extreme poverty. The results show that extreme poverty has been reduced in Brazil. However, the adoption of a national extreme poverty line as the one used by the federal government seems to underestimate both the population in this condition and its intensity. Thus, in order to maximize the effects of public policies targeted towards poverty alleviation, it would be necessary to use concepts of poverty that took into account the different calorie requirements and regional realities.

Keywords: extreme poverty; poverty lines; poverty intensity

* Artigo recebido em 11 jan. 2016.
Revisor de Língua Portuguesa: Mateus da Rosa Pereira

** E-mail: carina@fee.tche.br

*** E-mail: marcos@fee.tche.br

1 Introdução

A pobreza configura-se como um dos mais significativos problemas da humanidade ao longo do tempo. Suas manifestações variam conforme o contexto econômico e social em que se encontra, podendo-se conceituá-la como absoluta (vinculada à noção de subsistência), relativa (de acordo com o padrão de vida predominante em determinada sociedade) ou, ainda, subjetiva (interpretação das pessoas quanto à pobreza). Nos países mais pobres, ou em desenvolvimento, adota-se com frequência a perspectiva absoluta, pois muitas pessoas ainda não têm suas necessidades mínimas de subsistência atendidas. Decorre, daí, a definição de linhas de pobreza que visam a separar os pobres dos não pobres com vistas a um (re)conhecimento do número de pessoas que se encontram na linha de pobreza ou de extrema pobreza e possíveis intervenções.

No Brasil, são adotadas pelo Governo Federal linhas administrativas de pobreza e de indigência para a concessão de benefícios sociais. Além do Governo, muitos autores e instituições de pesquisa, baseados em diferentes pressupostos metodológicos, dedicam-se a estudar e a estabelecer valores para outras linhas. É sabido que a cada linha criada se agrupam critérios, escolhas técnicas e de juízos de valor, que acabam por subsidiar o processo de sua definição. Por isso, diferentes linhas são criadas e defendidas à medida que o debate teórico e sua aplicação prática avançam, estando atreladas, obviamente, à finalidade a que se destinam (se a políticas antipobreza; se monitoramento e comparações internacionais, etc.). Assim, o número de pobres, ou extremamente pobres, varia conforme a linha empregada e, ainda que se utilize o mesmo método, decisões levemente diferentes podem levar a valores igualmente diversos.

Dessa forma, o objetivo principal deste artigo consiste em considerar duas linhas de extrema pobreza para a análise dos dados no Brasil, nas Grandes Regiões¹ e no Rio Grande do Sul: a linha administrativa do Governo Federal e a linha regionalizada calculada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) baseada em necessidades calóricas. Com base nessas linhas e utilizando os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), são calculadas tanto a proporção de pobres extremos como a profundidade da extrema pobreza para o período 2011-14.

O trabalho está estruturado da seguinte forma: após esta **Introdução**, são apresentadas as contextualizações teórica e metodológica do trabalho (seção 2); na terceira seção, são analisados os resultados das aplicações das linhas de pobreza para o Brasil, as Grandes Regiões e o Rio Grande do Sul. Por último, são feitas as **Considerações finais**.

2 Contextualizações teórica e metodológica

2.1 Sobre a pobreza

A dificuldade em determinar o que é pobreza — suas características, conceitualização e mensuração — demonstra a complexidade do tema. Definir quem são os pobres, e suas carências, não é nada fácil. Assume-se que, embora sempre tenha existido, a mensuração moderna da pobreza, em termos de renda, iniciou em 1901, através do estudo de Seebhm Rowntree em York, na Inglaterra (Scott, 2010). Peter Townsend, na década de 60, destacou-se por enfatizar os aspectos relacionais da pobreza e sua multidimensionalidade (Giddens, 2005). Assim como Townsend, Wedderburn (1974 *apud* Romão, 1982) também trabalhou com a noção de “privação relativa”, através da qual algumas pessoas possuem menos de alguma coisa em relação às outras pessoas. Atualmente, admite-se a pobreza enquanto um fenômeno que envolve a carência de elementos materiais e não materiais; o envolvimento de questões econômicas, políticas, sociais, culturais, históricas, etc.; a privação de capacidades básicas (Sen, 1999), perpassando a escassez de recursos para aquisição de bens essenciais à incapacidade de participação nas atividades da vida cotidiana (Scott, 2010). Além disso, considera-se também a abrangência de aspectos como vulnerabilidade, falta de acesso ao conhecimento, condições de acesso ao trabalho, escassez de recursos, aspectos do desenvolvimento infantil e carências habitacionais (Barros; Carvalho; Franco, 2006).

As abordagens conceituais sobre a pobreza desenvolveram-se em termos absolutos, relativos ou subjetivos. A pobreza absoluta está baseada na ideia de subsistência, daquilo que é necessário para manter a vida, como acesso à água potável, alimentos suficientes, abrigos e roupas. Está diretamente vinculada “[...] às questões de sobrevivência física; portanto, ao não-atendimento das necessidades vinculadas ao mínimo vital” (Rocha, 2006, p. 11). Esse conceito é visto como “universalmente aplicável” (Giddens, 2005), pois, independentemente de onde

¹ Atualmente, o território brasileiro está dividido em cinco regiões: Sul, Sudeste, Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

morem, as pessoas que se enquadrarem nos padrões de subsistência humana vivem na pobreza. O conceito de pobreza relativa, por sua vez, considera que a pobreza, longe de ser medida seguindo um padrão universal de privação, é definida culturalmente, de acordo com os padrões de vida e consumo predominantes em uma sociedade específica (Giddens, 2005). Segundo esse enfoque, é importante considerar que as necessidades a serem satisfeitas são definidas de acordo com o modo de vida predominante na sociedade em análise (Rocha, 2006); e, ainda, atentar para o fato de que, quanto mais as sociedades se tornam afluentes, mais elevados serão os padrões de pobreza relativa. Além das abordagens absoluta e relativa, são sugeridas medições subjetivas, utilizando-se as interpretações das pessoas quanto à pobreza. Diante das abordagens citadas, considera-se que mensurar a pobreza em nível de renda apenas levaria a uma subestimação da “[...] real dimensão das privações entre as famílias de baixa renda” (Giddens, 2005, p. 257), desconsiderando-se outras ausências, como insuficiência de educação e saúde, habitação insalubre e demais indicadores de bem-estar e qualidade de vida. Seja qual for a abordagem escolhida, todas envolvem duas operações distintas visando à mensuração da pobreza (Sen, 1976, 1978, 1979 *apud* Romão, 1982): primeiro, identificar quem são os pobres e, segundo, agregar as características da pobreza de diferentes pessoas em um indicador de pobreza. Não existe, conforme Romão (1982, p. 356), uma “[...] linha ‘ótima’ da pobreza num sentido preciso, ou a uma medida relativa ‘ótima’ no sentido de que melhor refletisse a posição relativa dos pobres”. Dessa forma, deve-se aceitar “[...] o elemento de arbitrariedade na descrição da pobreza” (Sen, 1979, *apud* Romão, 1982, p. 356) e classificá-la de maneira que seja possível sua mensuração e análise, vinculando essa classificação ao propósito a que se destina (se comparações internacionais, se políticas antipobreza, etc.).

Assim, emergiram discussões em âmbito internacional sobre a pobreza e a formulação de índices multidimensionais de desenvolvimento e qualidade de vida, como o Índice de Desenvolvimento Humano² (IDH), divulgado pela primeira vez em 1990 pelo Programa das Nações Unidas Para o Desenvolvimento (PNUD). Em 1997, o PNUD propôs um novo índice, buscando sintetizar dimensões importantes da pobreza humana: o IPH (Índice de Pobreza Humana), considerando a longevidade, o conhecimento, a provisão econômica e a inclusão social³. Esses índices foram suplantados em 2010 com a criação do Índice de Pobreza Multidimensional⁴, o qual busca identificar múltiplas privações, em nível familiar, em educação, saúde e padrão de vida (UNDP, 2015).

2.1.1. Linhas de pobreza

Das definições sobre a pobreza abordadas anteriormente, pode-se atribuir um valor monetário à capacidade das pessoas em adquirir produtos e serviços, derivando-se, assim, as linhas de pobreza e de extrema pobreza, separando os pobres, ou extremamente pobres, dos não pobres. Conforme Rocha (2010, p. 2), o uso de linhas “[...] em países de economia monetizada e de nível de renda média como o Brasil faz sentido para estabelecer um crivo básico entre pobres e não pobres, que poderão ser classificados posteriormente em relação a outras características”. Os valores das linhas são estabelecidos ou de forma arbitrária, como a do Banco Mundial e de frações do salário mínimo, ou a partir da observação, como a de necessidades nutricionais (Rocha, 2006).

No Brasil, não existe uma linha oficial de pobreza. Algumas linhas administrativas foram adotadas, como a do Benefício da Prestação Continuada da Lei Orgânica da Assistência Social (BPC-LOAS)⁵; a do Cadastro Único⁶; a do Programa Bolsa Família⁷ (integrante do Plano Brasil Sem Miséria), etc. Para o estabelecimento dos valores das

² O IDH envolve três indicadores relacionados à condição de vida de uma pessoa, são eles: esperança de vida ao nascer, nível educacional e renda nacional bruta *per capita*.

³ As definições para o IPH variam conforme se trate de países em desenvolvimento (IPH-1) e países industrializados (IPH-2).

⁴ O Multidimensional Poverty Index (MPI) conta com 10 indicadores distribuídos em três dimensões: saúde (mortalidade infantil; nutrição), educação (anos de escolaridade; crianças matriculadas) e padrão de vida (não ter acesso à eletricidade; não ter acesso à água potável ou se a fonte de água potável está localizada a mais de 30 minutos de distância a pé; não ter acesso a saneamento apropriado ou se apropriado, que é compartilhado; uso de combustível “sujo” para cozinhar; casa com sujeira, areia ou esterco no chão; não ter pelo menos um ativo relacionado ao acesso à informação (rádio, TV, telefone) e não ter pelo menos um ativo relacionado à mobilidade (bicicleta, moto, carro, caminhão, carroça, barco a motor) ou pelo menos um ativo relacionado à subsistência (geladeira; terras aráveis - qualquer tamanho da área utilizável para agricultura; pecuária - um cavalo, uma cabeça de gado, duas cabras, duas ovelhas ou dez galinhas) (UNDP, 2015, p. 9).

⁵ O BPC garante um salário mínimo mensal ao idoso acima de 65 anos ou ao cidadão com alguma deficiência de longo prazo. Para receber o benefício, a renda mensal bruta familiar *per capita* deve ser inferior a um quarto do salário mínimo vigente (Brasil, 2015a).

⁶ São consideradas as famílias com renda igual ou inferior a meio salário mínimo *per capita* ou renda familiar mensal de até três salários mínimos (soma dos rendimentos brutos de todos os membros a família, exceto os rendimentos de alguns programas de transferência condicionada de renda) (Brasil, 2015b).

⁷ São consideradas famílias em extrema pobreza as que possuem renda mensal de até R\$ 77,00 por pessoa e famílias pobres entre R\$ 77,01 e R\$ 154,00 por pessoa. É necessária a inscrição no Cadastro Único (Falcão; Costa, 2014).

linhas do Plano Brasil Sem Miséria (PBSM), por exemplo, criado em junho de 2011, levaram-se em consideração vários outros cálculos, como

[...] as linhas regionalizadas calculadas por Sônia Rocha⁸ com base no consumo calórico, que em 2011 orbitavam os R\$ 70 por pessoa ao mês, e a linha do Banco Mundial, adotada pelas Nações Unidas como parâmetro de aferição do cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), de US\$ 1,25 *per capita* por dia pela Paridade do Poder de Compra (PPC)⁹ – que no momento de concepção do Brasil Sem Miséria se traduzia em cerca de R\$ 67 (Falcão; Costa, 2014, p. 7).

Em 2014, as linhas foram reajustadas para R\$ 77,00 *per capita* (extrema pobreza) e R\$ 154,00 *per capita* (pobreza), levando-se em consideração o US\$ PPC 1,25, “[...] ajustado pelo fator de conversão para consumo doméstico do Banco Mundial” (Falcão; Costa, 2014, p. 12). A linha do Plano é utilizada, sobretudo, para o acompanhamento da evolução da taxa de extrema pobreza no Brasil.

Além das linhas administrativas, instituições de pesquisa calculam valores distintos para a pobreza e a extrema pobreza no País, baseando-se em diferentes pressupostos metodológicos, como calorias ou cestas de alimentos, frações do salário mínimo, quantidade de “dólar” por dia, padrões de consumo de diferentes grupos populacionais, etc. (Giddens, 2005). Os números relacionados à população em pobreza absoluta podem variar de acordo com a linha utilizada e seus respectivos valores, conforme critérios e metodologias empregados para a definição das linhas.

A adoção do salário mínimo, ou de uma de suas frações (um quarto, meio salário, etc.), como linha de pobreza *per capita* predominou nos estudos sobre o tema no Brasil durante a década de 80 (Rocha, 2006). Conforme essa linha, um indivíduo é considerado pobre se sua renda domiciliar *per capita* for igual ou inferior a meio salário mínimo; até um quarto do salário mínimo é considerado extremamente pobre. Como visto, alguns programas do Governo utilizam essa definição como critério de elegibilidade de seus beneficiários (Loureiro; Suliano, 2009). Entretanto, Romão (1982, p. 366-367) afirma que “[...] a estrutura dos salários mínimos teria melhor cabimento como um instrumento de políticas e planos destinados à erradicação da pobreza, e não como um método de estabelecer linhas de pobreza” dado que, de acordo com sua concepção, o salário mínimo deve satisfazer as “[...] necessidades normais de alimentação, habitação, vestuário, higiene e transporte” (Brasil, 2015). Assim, “[...] não faz sentido fixar um padrão que foi fixado pelo próprio padrão” (Szal, 1977 *apud* Romão, 1982, p. 364).

Outra crítica em relação a essa abordagem é de que os salários mínimos não representam “[...] o nível mínimo de renda dos grupos de renda mais baixa no Brasil” (Macedo, 1980 *apud* Romão, 1982, p. 365), como os desempregados, os jovens e demais grupos. Além disso, os salários mínimos não são a fonte de renda da maior parte da população, tornando-se inatingível para a maioria dos pobres e tendo uma cobertura mínima fora do mercado formal (Romão, 1982). Seria importante, também, que o salário mínimo fosse ajustado conforme as diferenças regionais, no nível de preços, especialmente em um país do tamanho do Brasil.

Ainda, devido aos aumentos reais sistemáticos nos últimos anos, de 76,54% no período de abril de 2002 a janeiro de 2015 (DIEESE, 2015), tomando-se o salário mínimo corrente como linha de pobreza em cada período, mesmo se corrigindo monetariamente a linha, “os resultados podem refletir essencialmente alterações no valor real do salário mínimo, e não mudanças no grau de pobreza absoluta da população” (Hoffman, 1998 *apud* Loureiro; Suliano, 2009, p. 6). Ou seja, toda vez que o salário mínimo sobe, mais pessoas são consideradas pobres, alterando o número de pobres e não pobres de forma artificial.

Outra linha de pobreza bastante conhecida é a estabelecida pelo Banco Mundial, em seu **Relatório de Desenvolvimento Mundial**, de 1990. Dessa perspectiva, o valor de US\$ PPC 1 por dia por pessoa refere-se à linha de indigência e de US\$ PPC 2 diários por pessoa como a linha de pobreza. Essas linhas se baseiam exclusivamente na renda, e seus valores são os mesmos para todo o mundo, proporcionando comparabilidade dos resultados em nível internacional. Segundo Ravallion (2008), a estratégia utilizada para o emprego da linha de US\$ 1 por dia baseia-se na expectativa de focalizar os mais pobres do mundo, ou seja, “foi explicitamente desenhada para ser representativa das linhas de pobreza dos países mais pobres”. Porém, esse “focalismo” por vezes é criticado na medida em que poderia estigmatizar grupos, segregando os pobres entre os pobres, ou, então, impedir o desenvolvimento de políticas sociais universalistas (Almeida, 2011).

Conforme Rocha (2006), as linhas propostas pelo Banco Mundial desconsideram “as especificidades culturais e de desenvolvimento de cada país, além de esbarrarem em dificuldades metodológicas óbvias quanto a diferenças do nível de preços e à escolha das taxas de câmbio adequadas”. A exemplo das linhas baseadas em

⁸ Rocha (2013, p. 27-28 *apud* Falcão; Costa, 2014, p. 7).

⁹ A Paridade de Poder de Compra é a taxa de conversão, calculada pelo Banco Mundial, de quantos reais (ou outra moeda) são necessários para adquirir os mesmos produtos que um dólar americano compraria nos Estados Unidos (PNUD, 2015). Os valores da linha de indigência foram atualizados para US\$ PPC 1,25 (preços de 2005) e US\$ PPC 1,90 (2015).

frações do salário mínimo, no caso de valorização ou desvalorização da moeda nacional em relação ao dólar, com a cesta básica estável, o número de pessoas dentro e fora da linha de pobreza se alteraria artificialmente (Loureiro; Suliano, 2009). Além disso, o uso dos fatores de conversão do Banco Mundial (PPC) é algo complexo, indo além da aplicação da taxa de câmbio.

A taxa de câmbio é um elemento importante no cálculo, mas, na realidade, o fator de conversão depende de uma pesquisa internacional coordenada pelo Banco Mundial, que faz o levantamento de mais de 100 produtos de consumo domiciliar em 62 países e seu cotejamento com preços/qualidade de produtos similares nos Estados Unidos. (Falcão; Costa, 2014, p. 9).

Além das linhas arbitrárias citadas (Banco Mundial, frações do salário mínimo), existem as linhas de pobreza a partir do consumo observado¹⁰. Conforme Rocha (2006, p. 45), “existe consenso de que, havendo disponibilidade de informações sobre a estrutura do consumo das famílias, essa é a fonte mais adequada para o estabelecimento de linhas de pobreza”. Uma das principais vantagens em estabelecer as linhas de pobreza a partir do consumo observado assenta-se no uso das necessidades nutricionais como referência. Além de possuir uma base teórica, envolvendo questões sobre calorias, proteínas e nutrientes, são consideradas as características dos indivíduos, as especificidades de cada local, as mudanças nas preferências ao longo do tempo, as condições de vida e os aspectos culturais (Rocha, 2006). Dessa perspectiva, os passos para estabelecer as linhas de pobreza são simples: determinar as necessidades nutricionais¹¹ da população em questão; derivar a cesta alimentar de menor custo em relação às necessidades nutricionais estimadas; estabelecer o valor correspondente à linha de extrema pobreza (associado ao consumo alimentar mínimo necessário); estabelecer a linha de pobreza¹², incorporando-se o valor da linha de indigência ao valor dos itens não alimentares, como habitação, vestuário, transporte, etc. (Rocha, 2000, 2006).

Os parâmetros publicados pela Organização das Nações Unidas Para Alimentação e Agricultura (FAO, em inglês) em relação às necessidades nutricionais são a base mais aceita para estimar as necessidades de diferentes nutrientes de determinada população. Levam-se em consideração as características físicas dos indivíduos (idade, sexo, peso/altura) e a atividade desempenhada (leve, moderada ou pesada). Segundo Rocha (2006, p. 52-53),

[...] no Brasil, adotam-se somente as necessidades de energias, ao invés de toda a gama de necessidades nutricionais (de proteínas, vitaminas, minerais). Isso se justifica pelo fato de que estudos nutricionais baseados nas pesquisas de consumo alimentar, realizadas no Brasil, mostram que a ingestão energética é o elemento restritivo das dietas, sendo, portanto, suficiente escolher uma dieta observada que garanta as necessidades energéticas para que as necessidades dos outros nutrientes sejam satisfeitas.

Dadas as necessidades energéticas de cada região, busca-se estabelecer a cesta alimentar de menor custo visando atender a essas necessidades. Nas pesquisas, verificou-se que o uso de cestas alimentares com base na ingestão recomendada delimitaria “[...] como pobre uma percentagem muito elevada da população das regiões metropolitanas, especialmente no Nordeste, onde as rendas são mais baixas” (Rocha, 2006, p. 56). Assim, delimitou-se a cesta alimentar à “ingestão energética mínima”, baseada nas garantias das funções vitais apenas. Porém, para o estabelecimento de uma linha de pobreza, visando conciliar o consumo energético mínimo e o recomendado, construiu-se uma “cesta ajustada”, a qual se baseia na cesta alimentar mínima de cada região metropolitana, excluindo-se os itens com ingestão inferior a uma caloria por dia e ajustando-se proporcionalmente as quantidades de cada produto para que correspondam ao consumo calórico recomendado em cada região metropolitana (Rocha, 2006)¹³. Na sequência, para derivação da linha de pobreza (soma da cesta alimentar e das outras despesas),

¹⁰ Informações relativas ao consumo, rendimentos e características socioeconômicos das pessoas e das famílias são disponibilizadas desde a década de 70 no Brasil (Rocha, 2006). Em 1967, foi realizada a primeira PNAD, tornando-se anual a partir de 1976, exceto em anos de censo demográfico. Seu objetivo principal foi “[...] acompanhar o comportamento das principais características da população e dos domicílios, atendo-se, em detalhe, às relações de trabalho e aos rendimentos das pessoas” (Diniz *et al.*, 2007, p. 19). Ainda nessa época, realizou-se o Estudo Nacional de Despesas Familiares (Endef), investigando os gastos das famílias e suas rendas, a antropometria (peso e altura) da população e também o seu consumo alimentar. É um estudo referência no Brasil; a partir dele, elaboraram-se “as tabelas de conversão de conteúdo nutricional — composição, parte comestível e perdas no preparo — aplicadas ao caso brasileiro” (Diniz *et al.*, 2007, p. 19). A continuação desse trabalho se deu através das Pesquisas de Orçamentos Familiares (POFs), porém com restrições de cobertura e temática.

¹¹ Rocha apresenta quatro estimativas de necessidades calóricas recomendadas, todas baseadas na FAO/OMS (1985): Cepal (1991), Ellwanger (1992), Feres (1996) e Lustosa (1999). As diferenças entre as estimativas, segundo a autora, podem estar baseadas nas classificações empregadas em relação às atividades ocupacionais (leves, moderadas ou pesadas), ou, então, quanto ao uso do tempo e a correspondente necessidade calórica em 24 horas (Rocha, 2006).

¹² Para a linha de pobreza, em geral, multiplica-se a linha de extrema pobreza “pelo inverso da fração da renda que os domicílios perto da linha de pobreza gastam com alimentação. Essa 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” (Loureiro; Suliano, 2009, p. 6-7).

¹³ Para atualizar os valores das cestas, utiliza-se o INPC-alimentação, do IBGE, por região metropolitana (Rocha, 2006).

estimou-se o consumo não alimentar¹⁴, tomando-se por base as famílias cujas necessidades mínimas já haviam sido atendidas.

2.2. Metodologia

2.2.1. Definição de pobres extremos

No presente trabalho, para fins de análise dos dados, será considerado o critério de rendimento familiar *per capita*, pois, conforme Rocha (2006, p. 175), “[...] tomou-se como ponto de partida um critério de renda, especificamente a renda familiar, tendo em vista que a pobreza deve ser entendida no âmbito da família, unidade solidária de consumo e rendimento, e não a partir do valor da renda individual”. A partir desse critério, adotam-se duas linhas de extrema pobreza para o Brasil, as Grandes Regiões e o Rio Grande do Sul, utilizando os microdados da PNAD. A primeira é a linha do Plano Brasil Sem Miséria, do Governo Federal, que estipulava, para 2010, um valor de R\$ 70¹⁵ por indivíduo. A Tabela 1 apresenta o valor das linhas para os anos subsequentes considerando a dinâmica dos preços pelo Índice de Preços ao Consumidor (INPC) no Brasil.

Tabela 1

Valor das linhas de extrema pobreza brasileira do Plano
Brasil Sem Miséria — 2011-14

	(R\$)
ANOS	VALORES
2011	75,11
2012	79,30
2013	83,81
2014	89,33

FONTE DOS DADOS BRUTOS: FALCÃO; COSTA (2014).

NOTA: Linhas inflacionadas pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) a partir do valor oficial de R\$ 70 em 2010, em valores correntes de cada ano.

Conforme discutido anteriormente, essa linha é incapaz de representar as diferentes necessidades regionais existentes em um país grande e desigual economicamente como o Brasil. Nesse sentido, diferentes linhas de pobreza propostas para o País baseiam-se no método calórico e nas linhas regionalizadas, referenciados, sobretudo, nos trabalhos pioneiros de Rocha (2006) sobre o tema. O IPEA, por exemplo, divulga, até 2013, linhas de extrema pobreza regionais, considerando as necessidades e os valores das cestas locais. O valor das linhas regionais de pobreza extrema considerando as necessidades calóricas é apresentado na Tabela 2. Como não existe uma linha única para todo o Brasil ou mesmo para cada estado, utiliza-se a linha específica para o cálculo de população em extrema pobreza identificando os domicílios em zonas rurais, urbanas e regiões metropolitanas. Para identificar os pobres extremos no RS, por exemplo, utiliza-se a combinação de três linhas de pobreza extrema: área rural da Região Sul, área urbana da Região Sul e Região Metropolitana de Porto Alegre.

¹⁴ A metodologia empregada para a definição do consumo não alimentar não será explorada neste artigo, tendo em vista o seu escopo.

¹⁵ A mensuração do número de pobres foi feita com base no Censo de 2010.

Tabela 2

Valor das linhas de extrema pobreza, por necessidades calóricas, estimadas pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) para cada região do Brasil — 2011-14

	(R\$)			
REGIÕES	2011	2012	2013	2014 (1)
Rio de Janeiro - Área Metropolitana	125,92	133,20	140,70	149,97
Rio de Janeiro - Área Urbana	106,84	113,01	119,38	127,24
Rio de Janeiro - Área Rural	96,15	101,71	107,45	114,53
São Paulo - Área Metropolitana	126,68	134,00	141,56	150,89
São Paulo - Área Urbana	112,18	118,67	125,35	133,61
São Paulo - Área Rural	91,58	96,87	102,33	109,07
Porto Alegre - Área Metropolitana	140,42	148,53	156,91	167,25
Curitiba - Área Metropolitana	116,00	122,70	129,62	138,16
Sul - Área Urbana	110,65	117,05	123,65	131,80
Sul - Área Rural	100,73	106,56	112,56	119,98
Fortaleza - Área Metropolitana	99,97	105,75	111,71	119,07
Recife - Área Metropolitana	131,26	138,85	146,67	156,33
Salvador - Área Metropolitana	123,63	130,77	138,15	147,25
Nordeste - Área Urbana	112,94	119,47	126,21	134,52
Nordeste - Área Rural	100,73	106,56	112,56	119,98
Belo Horizonte - Área Metropolitana	98,44	104,14	110,00	117,25
Leste - Área Urbana	88,52	93,64	98,92	105,44
Leste - Área Rural	75,55	79,92	84,42	89,98
Belém - Área Metropolitana	112,18	118,67	125,35	133,61
Norte - Área Urbana	116,00	122,70	129,62	138,16
Norte - Área Rural	101,50	107,36	113,42	120,89
Distrito Federal - Área Metropolitana	109,13	115,44	121,94	129,97
Centro-Oeste - Área Urbana	93,87	99,29	104,89	111,80
Centro-Oeste - Área Rural	82,42	87,18	92,10	98,17

FONTE: IPEA (2015).

NOTA: Em valores correntes de cada ano.

(1) Linhas de 2014 inflacionadas pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Serão calculadas, conforme realizado por Mattos e Bagolin (2014) para dados dos Censos de 2000 e 2010, para as duas linhas, tanto a proporção de extremamente pobres quanto a profundidade da pobreza. A proporção de extremamente pobres (H) é a parcela da população cuja renda y é menor que a linha de extrema pobreza z . Formalmente, para uma população de tamanho n , em que q pessoas são extremamente pobres, H é dado por:

$$H = \frac{q}{n}$$

O índice H , portanto, é a proporção de pessoas em extrema pobreza na população total da região. Embora essa seja uma medida popular em função de sua simplicidade, ela não mede a intensidade da pobreza.

A medida de profundidade da pobreza (P_G) tem a característica de considerar a distância, em termos monetários, que cada indivíduo extremamente pobre está da linha de extrema pobreza. P_G é, portanto, a soma das distâncias monetárias dos indivíduos extremamente pobres e fornece o custo mínimo de eliminação da pobreza extrema. Assim, pode-se definir P_G como:

$$P_G = \sum_{i=1}^q (z_i - y_i)$$

No mesmo sentido, pode-se calcular quanto, em média, cada indivíduo extremamente pobre de uma região necessita para alcançar a linha de pobreza extrema. Para tanto, basta dividir a expressão acima pelo total de pobres extremos:

$$\bar{P}_G = \frac{\sum_{i=1}^q (z_i - y_i)}{q}$$

3 Aplicações das linhas de extrema pobreza no Brasil, nas Grandes Regiões e no Rio Grande do Sul

Com base nos microdados da PNAD, calcularam-se as três medidas de extrema pobreza detalhadas na seção anterior (H , P_G e $\bar{P}_G$), considerando tanto as linhas do Governo Federal, conforme apresentado na Tabela 1, como as linhas de necessidades calóricas, conforme a Tabela 2. O período de análise é dado pelos anos posteriores aos Censos Demográficos, de 2011 a 2014.

3.1 Percentual de extrema pobreza

A Tabela 3 apresenta o percentual de extremamente pobres (H), utilizando a linha do PBSM do Governo Federal. Embora ainda bastante elevado, o percentual de extremamente pobres, por essa medida, caiu consideravelmente em todas as regiões, no período de análise. Como esperado, o Nordeste brasileiro é a região com maior percentual de pobres extremos.

Tabela 3

Percentual de brasileiros extremamente pobres de acordo com as linhas do Governo Federal — 2011-14

	(%)			
REGIÕES	2011	2012	2013	2014
Região Sul	2,22	1,90	2,17	1,47
RS	2,52	2,17	2,45	1,81
Região Sudeste	2,50	2,50	2,88	2,06
Região Nordeste	11,06	9,08	9,13	7,31
Região Norte	8,64	6,75	7,57	5,55
Região Centro-Oeste	2,70	2,15	2,76	1,70
Brasil	5,37	4,57	4,90	3,70

FONTE DADOS BRUTOS: PNAD (IBGE, 2011, 2012, 2013, 2014).

Como já discutido, a linha de extrema pobreza do PBSM desconsidera as diferenças regionais. A Tabela 4 exhibe o percentual de extremamente pobres utilizando as linhas de extrema pobreza regionais com base em necessidades calóricas calculadas pelo IPEA.

Tabela 4

Percentual de extremamente pobres, de acordo com as linhas estimadas pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), por região, com base em necessidades calóricas, no Brasil — 2011-14

	(%)			
REGIÕES	2011	2012	2013	2014
Região Sul	3,38	2,69	2,91	2,22
RS	4,46	3,29	3,64	2,87
Região Sudeste	3,31	3,17	3,52	2,62
Região Nordeste	13,99	11,84	11,68	9,68
Região Norte	7,26	6,41	6,79	4,85
Região Centro-Oeste	3,11	2,54	3,12	1,96
Brasil	6,61	5,73	5,95	4,66

FONTE DOS DADOS BRUTOS: PNAD (IBGE, 2011, 2012, 2013, 2014).

Comparando as Tabelas 3 e 4, percebe-se como o percentual de pobres extremos é superior utilizando as linhas estimadas pelo IPEA. Adotando essas linhas como mais próximas da realidade, verifica-se que, no Brasil, em 2014, a proporção de pobres é subestimada em cerca de 20%, utilizando a linha de extrema pobreza do PBSM. Tal fato é ainda mais destacado na Região Sul, e principalmente no RS, onde a proporção de pobres é subestimada em 37%. Isso ocorre em virtude do valor da linha nessa região, superior às demais (R\$ 167,25). Na

Região Norte, onde as linhas são mais próximas, a utilização da linha de extrema pobreza do PBSM subestima a proporção de pobres extremos em 13% apenas.

3.2 Profundidade da extrema pobreza

A profundidade da extrema pobreza fornece uma medida de custo monetário mínimo para retirar todos os pobres extremos dessa condição em uma determinada região. A Tabela 5 apresenta esse resultado utilizando a linha do PBSM do Governo Federal. Assim como no caso do percentual de extrema pobreza, a profundidade vem caindo ao longo do período. Em 2014, por exemplo, eram necessários no mínimo R\$ 360 milhões para retirar todos os extremamente pobres dessa condição. Quase metade desse valor, no entanto, deveria ser empregada na Região Nordeste, que registra a maior intensidade de pobreza.

Tabela 5

Profundidade da extrema pobreza, por região, de acordo com as linhas do Governo Federal, no Brasil — 2011-14

(R\$ milhões)				
REGIÕES	2011	2012	2013	2014
Região Sul	34,2	34,1	37,9	27,0
RS	13,5	14,0	16,5	11,3
Região Sudeste	115,0	129,0	153,0	107,0
Região Nordeste	229,0	193,0	219,0	163,0
Região Norte	56,7	49,6	65,3	46,5
Região Centro-Oeste	22,8	19,4	26,8	16,3
BRASIL	458,0	425,0	502,0	360,0

FONTE DOS DADOS BRUTOS: PNAD (IBGE, 2011, 2012, 2013, 2014).

A Tabela 6 expõe as mesmas informações, utilizando, porém, as linhas regionais estimadas pelo IPEA.

Tabela 6

Profundidade da extrema pobreza, de acordo com as linhas estimadas pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), por região, no Brasil — 2011-14

(R\$ milhões)				
REGIÕES	2011	2012	2013	2014
Região Sul	62,4	61,1	70,5	53,0
RS	28,6	28,1	33,7	25,4
Região Sudeste	191,0	212,0	255,0	184,0
Região Nordeste	413,0	365,0	400,0	357,0
Região Norte	68,8	65,6	82,3	62,0
Região Centro-Oeste	31,8	27,3	36,2	23,5
BRASIL	767,0	731,0	844,0	679,5

FONTE DOS DADOS BRUTOS: PNAD (IBGE, 2011, 2012, 2013, 2014).

Como ocorreu no caso do percentual de extremamente pobres, percebe-se como a linha do PBSM subestima a intensidade da pobreza extrema no Brasil. Em 2014, esse valor era de R\$ 679,5 milhões, quase 90% superior ao calculado através da linha do PBSM. Dessa forma, como o critério de extrema pobreza do PBSM subestima a profundidade da pobreza (em R\$ 319,5 milhões), o custo monetário da política pública é inferior para o Governo Federal. Como já ocorria anteriormente, a Região Nordeste apresenta a maior intensidade de extrema pobreza dentre as regiões brasileiras, representando mais de 50% da profundidade da pobreza extrema total. Nessa região também ocorre a maior subestimação da intensidade da pobreza, quando medida pela linha do PBSM, R\$ 194 milhões.

3.3 Profundidade média da extrema pobreza

Enquanto a profundidade da extrema pobreza dimensiona o custo mínimo de uma região para retirar todos os indivíduos dessa condição, a profundidade média fornece o valor monetário médio que os pobres extremos necessitariam para sair dessa situação. A Tabela 7 apresenta os resultados utilizando a linha do Governo Federal.

Em 2014, portanto, para erradicar a extrema pobreza no Brasil, seriam necessários R\$ 47,9 mensais por indivíduo abaixo da linha. Outro fator de destaque na tabela é que a intensidade média da pobreza é maior nas Regiões Sul e Sudeste. Tal fato ocorre devido à grande proporção de declarantes de rendimento zero entre os extremamente pobres nessas regiões.

Tabela 7

Profundidade média da extrema pobreza, de acordo com as linhas do Governo Federal, por região, no Brasil — 2011-14

	(R\$)			
REGIÕES	2011	2012	2013	2014
Região Sul	55,2	62,6	60,6	63,1
RS	49,7	57,8	60,1	55,6
Região Sudeste	56,0	61,5	62,9	61,1
Região Nordeste	38,2	38,3	42,8	39,6
Região Norte	39,8	43,8	50,6	48,5
Região Centro-Oeste	57,9	60,6	64,4	63,1
Brasil	43,7	46,5	50,8	47,9

FONTE DOS DADOS BRUTOS: PNAD (IBGE, 2011, 2012, 2013, 2014).

A Tabela 8 também fornece a profundidade média da extrema pobreza, calculada, contudo, com linhas baseadas em necessidades calóricas estimadas pelo IPEA.

Tabela 8

Profundidade média da extrema pobreza, de acordo com as linhas estimadas pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), por região, no Brasil — 2011-14

	(R\$)			
REGIÕES	2011	2012	2013	2014
Região Sul	66,2	79,2	83,8	82,1
RS	59,3	76,8	82,8	78,8
Região Sudeste	70,5	79,6	85,6	82,4
Região Nordeste	54,4	55,6	61,2	65,6
Região Norte	57,4	60,9	71,1	73,9
Região Centro-Oeste	70,1	72,6	77,2	78,6
Brasil	59,5	63,8	70,4	71,8

FONTE DOS DADOS BRUTOS: PNAD (IBGE, 2011, 2012, 2013, 2014).

Novamente, verifica-se como a linha de pobreza extrema do Governo Federal subestima a intensidade da pobreza. Cada extremamente pobre necessitaria de R\$ 23,9 a mais para sair dessa condição, quando a linha estimada pelo IPEA é utilizada. A Região Norte foi a que apresentou maior subestimação da profundidade média da extrema pobreza, mais de R\$ 25, quando utilizada a linha do PBSM.

4 Considerações finais

O objetivo do presente trabalho foi dimensionar a pobreza extrema no Brasil, nas Grandes Regiões e no RS, com base nos dados da PNAD do período 2011-14. Utilizando duas definições distintas de extrema pobreza, foram investigadas tanto a proporção de pobres extremos como a intensidade da extrema pobreza.

Os resultados evidenciam a redução da extrema pobreza no Brasil, entre 2011 e 2014. Essa redução, no entanto, não foi homogênea entre todos os anos. Em 2013, por exemplo, o Brasil apresentou crescimento da pobreza extrema. Além disso, verificou-se como a adoção de uma linha nacional de extrema pobreza, como a utilizada pelo Governo Federal através do Plano Brasil Sem Miséria, subestima a população nessa condição e sua intensidade. Nesse sentido, as linhas regionais estimadas pelo IPEA com base em necessidades calóricas parecem demonstrar melhor a realidade brasileira, resultando, no entanto, em um maior custo para o Governo Federal em retirar todas as pessoas dessa situação.

Embora o dimensionamento da pobreza com base em insuficiência de renda seja fundamental, é importante ressaltar seu caráter multidimensional. Dessa forma, à medida que as políticas públicas atuais para a erradicação

da extrema pobreza atinjam seus resultados, devem ser considerados outros aspectos, como saúde, educação, saneamento, segurança e cultura para um redimensionamento da pobreza e seu tratamento futuro no Brasil.

Referências

- ALMEIDA, L. C. Políticas sociais: focalizadas ou universalistas. É esta a questão? **Revista Espaço Acadêmico**, Maringá, ano 11, n. 123, p. 145-151, 2011.
- BARROS, R. P. de; CARVALHO, M. de; FRANCO, S. **Pobreza Multidimensional no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 2006. (Texto para Discussão IPEA, n. 1227).
- BRASIL. **Consolidação das Leis do Trabalho**. 2015. Disponível em: <<http://www.soleis.com.br/ebooks/TRABALHISTA-21.htm>>. Acesso em: 12 nov. 2015.
- BRASIL. Ministério da Previdência Social (MPS). **Benefício assistencial ao idoso e à pessoa com deficiência (BPC/LOAS)**. 2015a. Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/servicos-ao-cidadao/todos-os-servicos/beneficio-assistencial-bpc-loas/>>. Acesso em: 19 nov. 2015.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). **Inclusão no Cadastro Único**. 2015b. Disponível em: <<http://mds.gov.br/aceso-a-informacao/perguntas-frequentes/bolsa-familia/cadastro-unico/beneficiario/inclusao-no-cadastro-unico>>. Acesso em: 19 nov. 2015.
- DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (DIEESE). **Política de Valorização do Salário Mínimo: Salário Mínimo de 2015 fixado em R\$ 788,00**. São Paulo, 2015. (Nota técnica, n. 143). Disponível em: <<http://www.dieese.org.br/notatecnica/2015/notaTec143SalarioMinimo.pdf>>. Acesso em: 18 nov. 2015.
- DINIZ, B. P. C. *et al.* As Pesquisas de Orçamentos Familiares no Brasil. In: SILVEIRA, F. G. *et al.* (Org.). **Gasto e consumo das famílias brasileiras contemporâneas**. Brasília, DF: IPEA, 2007. Disponível em: <http://ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/06_Cap1.pdf>. Acesso em: 23 nov. 2015.
- FALCÃO, T.; COSTA, P. V. da. A linha de extrema pobreza e o público-alvo do Plano Brasil Sem Miséria. In: CAMPELLO T.; FALCÃO, T.; COSTA, P. V. da (Org.). **O Brasil sem miséria**. Brasília, DF: MDS, 2014. p. 67-94.
- GIDDENS, A. **Sociologia**. Tradução Sandra Regina Netz. 4. ed. Porto Alegre: Artmed, 2005.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2011: PNAD 2011**. Rio de Janeiro, 2011.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2012: PNAD 2012**. Rio de Janeiro, 2012.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2013: PNAD 2013**. Rio de Janeiro, 2013.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2014: PNAD 2014**. Rio de Janeiro, 2014.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **IPEADATA**. 2015. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br/>>. Acesso em: 10 dez. 2015.
- LOUREIRO, A.; SULIANO, D. C. **As principais linhas de pobreza utilizadas no Brasil**. Fortaleza: IPECE/CE, 2009. (Nota técnica, n. 38).
- MATTOS, E. J. de; BAGOLIN, I. P. (Org.). **Desenvolvimento econômico no Rio Grande do Sul: já não somos o que éramos?** Porto Alegre: EDIPUCRS, 2014.
- OSORIO, R. G.; SOARES, S. S. D. O Brasil sem miséria e as mudanças no desenho do Bolsa Família. In: CAMPELLO T.; FALCÃO, T.; COSTA, P. V. da (Org.). **O Brasil sem miséria**. Brasília, DF: MDS, 2014. p. 747-762.
- PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). **Mercados inclusivos no Brasil: Desafios e oportunidades do ecossistema de negócios**. [S.l.], 2015.

RAVALLION, M. Qual Linha de Pobreza? Uma Resposta a Reddy. **One Pager**, Brasília, DF, n. 53, jul. 2008.

ROCHA, S. Crescimento, renda e pobreza. Como ficam os pobres? **Estudos e Pesquisas**, Rio de Janeiro, n. 349, 2010. Disponível em: <<http://livrozilla.com/doc/1094387/crescimento-renda-e-pobreza.-como-ficam-os>>. Acesso em: 21 nov. 2015.

ROCHA, S. **Opções Metodológicas para a Estimação de Linhas de Indigência e de Pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 2000. (Texto para Discussão IPEA, n. 720).

ROCHA, S. **Pobreza no Brasil**: afinal, de que se trata? 3. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

ROMÃO, M. E. Considerações sobre o conceito de pobreza. **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, v. 36, n. 4, p. 355-370, out./dez. 1982.

SCOTT, J. **Sociologia**: Conceitos-Chave. Rio de Janeiro: Zahar, 2010.

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

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME (UNDP). **Human Development Reports 2015**: Technical notes. New York, 2015. Disponível em: <http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr2015_technical_notes.pdf>. Acesso em: 22 nov. 2015.