

ENFOQUE ECONÔMICO

IPECE

23

CEARÁ
GOVERNO DO ESTADO
SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E GESTÃO

Nº 323 – A evolução recente da pobreza monetária no Ceará com base em diferentes linhas de mensuração

Enfoque Econômico é uma publicação do IPECE que tem por objetivo fornecer informações de forma imediata sobre políticas econômicas, estudos e pesquisas de interesse da população cearense. Por esse instrumento informativo o IPECE espera contribuir para a disseminação, de forma objetiva, do conhecimento sobre temas relevantes para o desenvolvimento econômico do Estado do Ceará.

Independentemente da linha utilizada, a pobreza vem caindo ao longo dos últimos três anos no Ceará. Considerando as diferentes linhas definidas pelo Banco Mundial com valores de R\$ 280, R\$ 391 e R\$ 774 mensais por pessoa (a preços de 2025), observam-se reduções de -35%, -21% e -13%, respectivamente.

1. Introdução

Embora a pobreza seja um fenômeno multidimensional que não se limita apenas à insuficiência de renda, a maioria dos estudos sobre o tema utiliza a abordagem da pobreza absoluta baseada na renda *per capita* como medida de bem-estar que quando confrontada com uma linha de pobreza permite identificar o conjunto das pessoas pobres numa população. No Brasil, os dados sobre rendimentos para o cálculo da pobreza são obtidos em microdados de pesquisas domiciliares por amostragem (Censo, PNAD e POF). Sobre a definição de linhas de pobreza, a experiência nacional é bem diversificada. No passado, havia uma ampla gama de estudos adotando pressupostos distintos que levavam a estimativas diversas (Rocha, 2001)¹. As linhas mais utilizadas podem ser classificadas em três categorias: arbitrárias, observadas e administrativas².

Durante as décadas de 80 e 90, uma abordagem simplória, mas amplamente utilizada, determinava o valor das linhas de pobreza de forma arbitrária utilizando múltiplos do salário mínimo. Em geral, as linhas de extrema pobreza e pobreza eram iguais a $\frac{1}{4}$ e $\frac{1}{2}$ de salário mínimo mensal por pessoa, respectivamente. Rocha (2001) enfatiza que a popularidade dessa abordagem esteve em boa parte associada à dificuldade de acesso e uso de microdados e a possibilidade de estimar a incidência de pobreza em um ano específico diretamente dos dados da PNAD publicados pelo IBGE³. Apesar da simplicidade, essa abordagem apresenta graves problemas quando o objetivo é realizar comparações ao longo do tempo.

Hoffman (1998) afirma que é um erro comparar as medidas de pobreza calculadas em diferentes períodos usando o salário mínimo corrente como linha de pobreza⁴. Segundo o autor, o procedimento correto seria fixar o valor real da linha com a correção por algum índice de preços ao consumidor. Caso contrário, teríamos linhas de pobreza crescentes ao longo do tempo em períodos em que o salário mínimo fosse reajustado sistematicamente acima da inflação. Nesse cenário, mesmo fixando o valor real do salário mínimo de um ano específico haverá consequências importantes. Se for fixado o valor do ano inicial, a correção pela inflação fará com que o valor real da linha de pobreza se afaste do valor do salário mínimo corrente ao longo do tempo. E, se for fixado o valor do ano final, a cada ano adicional, os índices de pobreza precisam ser recalculados considerando o salário mínimo corrente mais elevado, aumentando assim todos os valores passados da série de pobreza. Por esse motivo, o uso de múltiplos do salário como linhas de pobreza foi abandonado, apesar de continuar sendo utilizado como critério para benefícios sociais como o Benefício de Prestação Continuada BPC), por exemplo.

¹ ROCHA, S. (2001) 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.

² Para uma comparação das várias abordagens para definir uma linha de pobreza ver SOARES, Sergei S. D. (2009): Metodologias para estabelecer a linha de pobreza: Objetivas, subjetivas, relativas e multidimensionais, Texto para Discussão, No. 1381, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília.

³ Ibidem.

⁴ HOFFMANN, Rodolfo (1998). Distribuição de renda: medidas de desigualdade e pobreza. Editora da Universidade de São Paulo.

ENFOQUE ECONÔMICO

IPECE

23

CEARÁ
GOVERNO DO ESTADO
SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E GESTÃO

Nº 323 – A evolução recente da pobreza monetária no Ceará com base em diferentes linhas de mensuração

Outra abordagem bastante utilizada calculava as linhas de pobreza a partir de dados de pesquisas de orçamentos familiares sobre o consumo observado das famílias de baixa renda. O valor da linha de extrema pobreza (à época denominada de linha de indigência) era obtido pelo cálculo do gasto mínimo para adquirir uma cesta de consumo alimentar que garantisse os requisitos nutricionais necessários para a sobrevivência. A partir desse valor, eram adicionados outros gastos em bens e serviços essenciais, como gastos com vestuário, habitação, transporte, educação, saúde etc., para se obter a linha de pobreza. Utilizando essa abordagem, Rocha (1997)⁵ estabeleceu um conjunto de 50 linhas regionalizadas, por Unidade da Federação e estrato de residência (metropolitano, urbano e rural), sendo 25 de pobreza e 25 de extrema pobreza, a partir dos dados do Estudo de Despesa Familiar (ENDEF) de 1974-75 e da Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) de 1987-88. Para comparações ao longo do tempo, esses valores eram corrigidos anualmente pela inflação dos preços dos alimentos e dos itens básicos de consumo.

Apesar reconhecer as vantagens de linhas de pobreza indexadas aos valores das cestas de consumo em diferentes regiões do país, Tronco e Ramos (2017) destacam que o processo para formulação e atualização dessas linhas era complexo e que a principal fraqueza dessa metodologia consistia no uso de uma fonte de dados muito desatualizada⁶. Conforme Hoffman (1998), os padrões de consumo tendem a mudar em períodos longos sendo necessários a inclusão de novos bens e serviços e a exclusão de outros que deixarem de ser consumidos⁷. De acordo com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2023), a partir de 2015, essa abordagem foi descontinuada com a mudança metodológica na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD.⁸

Em 2011, com o lançamento do Plano Brasil Sem Miséria (PBSM), que estabeleceu como meta a erradicação da extrema pobreza no prazo de quatro anos, o governo federal deparou-se com a necessidade de definir uma linha oficial que lhe servisse de parâmetro para acompanhar a trajetória da taxa de extrema pobreza ano a ano. A opção escolhida foi adotar as linhas do Programa Bolsa Família, que à época eram de R\$ 140 mensais por pessoa para definir a pobreza e de R\$ 70 por pessoa para a extrema pobreza. Falcão e Da Costa (2014) afirmam que essa escolha também levou em consideração as linhas regionalizadas calculadas com base no consumo calórico e a linha do Banco Mundial de US\$ 1,25 PPC diário por pessoa, adotada pelas Nações Unidas como parâmetro de aferição do cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM)⁹.

No entanto, embora o parâmetro de extrema pobreza estabelecido tivesse característica de linha absoluta com referência ao custo de uma cesta de alimentos, não havia previsão de reajuste no Decreto que fixou seu valor. Isso porque um reajuste no valor da linha de extrema pobreza do Brasil sem Miséria implicava mais famílias elegíveis e benefícios mais altos no Bolsa Família, uma vez que definia o patamar de elegibilidade para concessão do benefício básico e era a referência para o cálculo da complementação de renda feita pelo benefício de superação da extrema pobreza¹⁰. Os reajustes, portanto, ficaram sujeitos à restrição orçamentária do governo

⁵ ROCHA, S. (1997). Do consumo observado à linha de pobreza. Pesquisa e planejamento econômico (PPE), v. 27, n. 2, p. 313-352.

⁶ TRONCO, G. B. e RAMOS, M. P. (2017). Linhas de pobreza no Plano Brasil Sem Miséria: análise crítica e proposta de alternativas para a medição da pobreza conforme metodologia de Sonia Rocha. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, 51(2):294-311.

⁷ Ibidem.

⁸ MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME (2023). Mensuração da pobreza no Brasil: uma abordagem multidimensional. Relatório Final. Brasília.

⁹ FALCÃO, T. e DA COSTA, P. V. (2014). A linha de extrema pobreza e o público-alvo do Plano Brasil Sem Miséria. In: CAMPOLLO, Tereza et al. (Org.). O Brasil Sem Miséria. Brasília: MDS, p. 67-96.

¹⁰ O benefício de superação da extrema pobreza correspondia a uma transferência adicional no valor necessário para cobrir a diferença entre a renda familiar per capita calculada após o recebimento dos benefícios variáveis do Bolsa Família e a linha de extrema pobreza.

ENFOQUE ECONÔMICO

IPECE

23

GOVERNO DO ESTADO
SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E GESTÃO

Nº 323 – A evolução recente da pobreza monetária no Ceará com base em diferentes linhas de mensuração

federal. Como consequência, não houve reajuste nos dois anos seguintes¹¹. Apesar dos autores sugerirem a correção pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) para o acompanhamento da evolução da taxa de extrema pobreza nos períodos em que não houve reajuste, isso acarretava os mesmos problemas de usar múltiplos do salário mínimo na comparação ao longo do tempo¹².

Na ausência de uma linha de pobreza oficial corrigida pela inflação, os limiares definidos pelo Banco Mundial, embora tenham sido definidos originalmente para comparações internacionais, são atualmente os parâmetros mais utilizados para o cálculo da pobreza absoluta no país. Inicialmente, a linha internacional de pobreza de “US\$ 1 por dia” foi definida a partir do valor representativo das linhas nacionais de pobreza dos países mais pobres do mundo convertidas pelas taxas de câmbio de paridade do poder de compra (PPC). Desde então, ela vem sendo atualizada para refletir mudanças nos custos para suprir necessidades básicas. A primeira atualização ocorreu em 2001, com revisões subsequentes em 2008, 2015, 2022 e, mais recentemente, em junho de 2025. Na última atualização, utilizando um novo conjunto de PPCs baseados nos preços coletados em 2021 pelo Programa de Comparação Internacional (PCI), a linha internacional de pobreza para países de baixa renda subiu de \$2,15 para \$3 por pessoa por dia. Esse reajuste refletiu, em grande medida, mudanças nas linhas nacionais de pobreza dos países de baixa renda, decorrente de melhorias nas pesquisas domiciliares sobre o consumo das famílias¹³.

Em 2017, para obter uma visão mais abrangente da pobreza, o Banco Mundial introduziu duas linhas adicionais para países de renda média-baixa e média-alta, todas refletindo o valor mediano das linhas nacionais de pobreza dos respectivos grupos de renda. Na última atualização, o valor para países de renda média-baixa aumentou de \$3,65 para \$4,20 por dia por pessoa e para países de renda média-alta subiu de \$6,85 para \$8,30. De acordo com o Banco Mundial, essas linhas são mais relevantes para avaliar a pobreza em países de renda média, onde a pobreza extrema não é mais tão prevalente. No entanto, apesar de ser classificado como um país de renda média-alta, a elevada desigualdade de renda entre as regiões brasileiras faz com que as estatísticas calculadas com base nas três linhas internacionais de pobreza ainda sejam relevantes para o Brasil.

O objetivo deste Enfoque é apresentar a evolução da pobreza recente no Ceará com base nas diferentes linhas estabelecidas pelo Banco Mundial para países de renda baixa, média-baixa e média-alta. Com destaque para o cálculo utilizando a mediana das linhas de pobreza dos países de renda baixa por três motivos: Primeiro, é o parâmetro utilizado para o monitoramento da meta de erradicação da pobreza extrema estabelecida nos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS). Segundo, porque era próximo do valor de R\$ 218 mensais por pessoa utilizado como critério de elegibilidade para o programa Bolsa Família, no momento do seu relançamento, em março de 2023. E, terceiro, porque o Cartão Ceará Sem Fome, atualmente o principal programa estadual de transferência de renda, beneficia famílias que, mesmo com Bolsa Família, não ultrapassam a linha de pobreza definida pelo governo federal. A seguir serão apresentadas as estimativas de pobreza com base nessas diferentes linhas de mensuração no período recente, nos anos de 2012 a 2025.

¹¹ O valor da linha de extrema pobreza do Brasil Sem Miséria foi reajustado para R\$ 77 mensais por pessoa pelo decreto 8.232 de 30 de abril de 2014. Esse reajuste, no entanto, ficou abaixo da inflação acumulada no período.

¹² O mesmo problema ocorre ao usar a linha administrativa do novo Bolsa Família de R\$ 218 por pessoa, estabelecida em março de 2023, e não reajustada desde então.

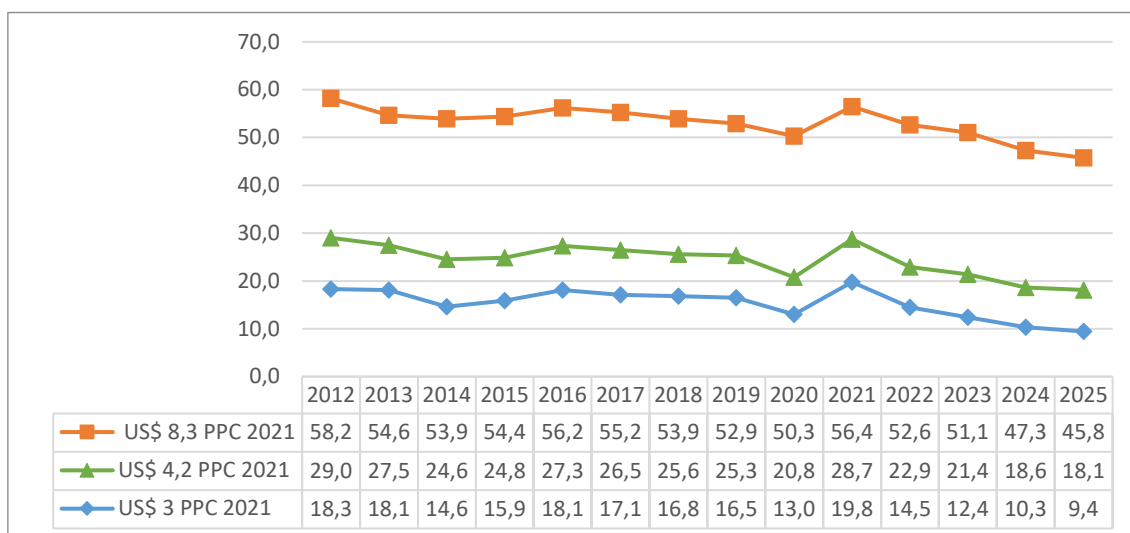
¹³ Para uma estimativa do impacto de reajuste da linha de pobreza internacional, ver o Enfoque Econômico Nº 319 – A nova linha internacional de pobreza e a extrema pobreza no Ceará em 2025.

2. A evolução recente da pobreza no Ceará com base nas diferentes linhas internacionais de pobreza definidas pelo Banco Mundial

Para o cálculo da renda domiciliar *per capita*, são utilizados os dados do rendimento habitual de todos os trabalhos e efetivo de outras fontes recebido no mês de referência da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua Anual (PNAD Contínua). O rendimento de outras fontes é composto pelo rendimento recebido de: programas sociais do governo; aposentadoria e pensão; aluguel e arrendamento; seguro-desemprego ou seguro-defeso; pensão alimentícia, doação e mesada de não morador; e outros rendimentos, como aplicações financeiras, bolsas de estudos, direitos autorais, exploração de patentes etc. Os rendimentos são deflacionados a preços médios de 2025, utilizando os deflatores específicos para cada fonte de rendimento, calculados a partir do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA da Região Metropolitana de Fortaleza (RMF), conforme metodologia definida pelo IBGE¹⁴.

A incidência da pobreza monetária corresponde à proporção de pessoas com rendimento domiciliar *per capita* inferior a uma linha de pobreza pré-estabelecida. Portanto, tanto a renda como a linha de pobreza devem ser expressas na mesma unidade (reais de 2025). Após a conversão utilizando as taxas de PPC de 2021 e o ajuste para um valor equivalente mensal, ao utilizar o deflator da RMF específico para linhas de pobreza do Banco Mundial, chegamos aos seguintes valores para o Ceará: (1) a linha de pobreza para países de baixa renda de \$3 por dia por pessoa é de aproximadamente R\$ 280 mensais por pessoa; (2) a linha de pobreza para países de renda média-baixa de \$4,20 por dia por pessoa é de aproximadamente R\$ 391 mensais por pessoa; e a linha de pobreza para países de renda média-alta de \$8,30 por dia por pessoa é de aproximadamente R\$ 774 mensais por pessoa.

Gráfico 1: Proporção de pessoas com rendimento domiciliar *per capita* inferior as diferentes linhas internacionais de pobreza do Banco Mundial (R\$ 280, R\$ 391 e R\$ 774, a preços de 2025) – Ceará – 2012 a 2025



Fonte: IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua, acumulado de primeiras visitas, exceto período 2020-2022, que utilizou o acumulado de quintas visitas, devido à pandemia de COVID-19. Elaboração: IPECE.

¹⁴ Para informações mais detalhadas, consultar: IBGE. Deflacionamento dos rendimentos do trabalho dos trimestres móveis da PNAD Contínua. Rio de Janeiro, 16 out. 2018. Nota técnica maio/2015 (atualizada em out./2018). Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/17270-pnad-continua.html?=&t=notas-tecnicas>.

ENFOQUE ECONÔMICO

IPECE

23

GOVERNO DO ESTADO
PLANEJAMENTO E GESTÃO

Nº 323 – A evolução recente da pobreza monetária no Ceará com base em diferentes linhas de mensuração

O Gráfico 1 apresenta a incidência de pobreza monetária no Ceará com base nas três linhas internacionais de pobreza do Banco Mundial para países de renda baixa, média-baixa e média-alta. Como era de se esperar, quanto maior o valor da linha maior a proporção de pobres. Todavia, apesar dos patamares distintos, as tendências são as mesmas. Após um aumento dos índices de pobreza em 2021, em decorrência da redução do valor do Auxílio Emergencial pago durante a pandemia da Covid-19, observa-se uma redução contínua a partir de 2022, em virtude da ampliação dos programas sociais de transferência de renda e a recuperação do mercado de trabalho.

O valor mais baixo de R\$ 280 mensais por pessoa corresponde a linha utilizada para o cálculo da extrema pobreza. Em 2022, 14,5% da população cearense vivia com rendimento domiciliar *per capita* abaixo desse limiar. Esse indicador atingiu o menor valor da série histórica da PNAD Contínua de 9,4% em 2025. Isso representou uma redução de 35% na proporção de extremamente pobres no Ceará nos últimos três anos. Em números absolutos, mais de 453 mil cearenses saíram da extrema pobreza no estado nesse período.

Em 2025, o valor do salário mínimo foi fixado em R\$ 1.518. Portanto, o valor de $\frac{1}{4}$ de s.m. é igual a R\$379,50 e $\frac{1}{2}$ de s.m. é R\$ 759. É interessante observar então que, embora sejam definidas por critérios totalmente distintos, as linhas de pobreza mais altas têm valores muito próximos aos múltiplos do salário mínimo. Tomando como referência primeiro a linha de pobreza de países de renda média-baixa de R\$ 391 mensais por pessoa, verifica-se uma redução da incidência da pobreza monetária de 22,9% em 2022 para 18,1% em 2025. Lembrando que o valor de $\frac{1}{4}$ de s.m. já foi utilizado como linha de extrema pobreza quando as bases de microdados de pesquisas domiciliares não eram tão acessíveis. Isso significa que haveria uma redução de 21% na extrema pobreza no Ceará, mesmo utilizando essa linha de corte.

Por fim, considerando a linha de pobreza de R\$ 774 mensais por pessoa para países de renda média-alta, como é o caso do Brasil, calcula-se uma redução de 13,1% na incidência de pobreza monetária entre 2022 e 2025. Em 2022, um pouco mais da metade da população cearense, cerca de 52,6% viviam na pobreza. Esse valor caiu para 45,8% em 2025. Em termos absolutos, isso representou a saída de mais de 583 mil de cearenses da pobreza medida pela insuficiência de renda para adquirir uma cesta de consumo de bens e serviços essenciais para uma vida digna, de acordo com o padrão de renda do país.

3. Considerações Finais

Na ausência de uma linha de pobreza oficial, ganhou força o uso das linhas de pobreza definidas pelo Banco Mundial para o cálculo da pobreza absoluta no país. Na última atualização, realizada em junho de 2025, a linha internacional de pobreza para países de baixa renda subiu de \$2,15 para \$3 por pessoa por dia. Para países de renda média-baixa, o valor mudou de \$3,65 para \$4,20 e para países de renda média-alta subiu de \$6,85 para \$8,30. Embora o Banco Mundial afirme que as linhas mais altas sejam mais relevantes para países de renda média, onde a pobreza extrema não é mais tão prevalente. A elevada desigualdade brasileira faz com que todas ainda sejam relevantes para o acompanhamento da evolução dos níveis de pobreza entre diferentes parcelas da população. A principal vantagem é que permitem fazer tanto comparações ao longo do tempo, como comparações internacionais.

A preços médios de 2025, no Ceará, a linha de pobreza para países de baixa renda é de R\$ 280, para países de média-baixa é de R\$ 391 e para países de renda média-alta é de R\$ 774 mensais por pessoa. O valor mais baixo corresponde atualmente ao limiar utilizado para o cálculo da extrema pobreza. É interessante observar que, embora sejam definidas por critérios totalmente distintos, as linhas de pobreza mais altas têm valores muito próximos a $\frac{1}{4}$ e $\frac{1}{2}$ do salário mínimo de 2025. Como dito anteriormente, embora não seja adequado calcular variações da pobreza ou extrema pobreza ao longo do tempo com base em frações do salário mínimo, elas ainda

ENFOQUE ECONÔMICO

IPECE

23

CEARÁ
GOVERNO DO ESTADO
SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E GESTÃO

Nº 323 – A evolução recente da pobreza monetária no Ceará com base em diferentes linhas de mensuração

são utilizadas para identificar o público-alvo de programas sociais. Elas servem, por exemplo, para concessão do BPC para idosos e pessoas com deficiência e para inscrição de famílias no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal. Muito provavelmente, por esse motivo, ainda sejam citadas por não-especialistas como limiares de pobreza monetária.

É importante notar, contudo, que independentemente do valor do limiar utilizado, a pobreza vem caindo de forma consistente ao longo dos últimos três anos no Ceará. Com base nas diferentes linhas definidas pelo Banco Mundial, observam-se reduções de -35%, -21% e -13% na extrema pobreza e na pobreza monetária, respectivamente. Cabe destacar ainda, que qualquer que seja o parâmetro considerado, os níveis de pobreza absoluta atingiram os menores valores da série histórica da PNAD Contínua, iniciada em 2012.

Governador do Estado do Ceará

Elmano de Freitas da Costa

Vice-Governadora do Estado do Ceará

Jade Afonso Romero

Secretaria do Planejamento e Gestão – SEPLAG

Alexandre Sobreira Cialdini – Secretário

Caio Hugo Carvalho Vitor - Secretário Executivo de Gestão de Compras e Patrimônio

José Garrido Braga Neto - Secretário Executivo de Gestão de Pessoas

Naiana Corrêa Lima Peixoto - Secretária Executiva de Planejamento e Orçamento

Daniel de Carvalho Bentes - Secretário Executivo de Modernização e Governo Digital

Francisca Rejane Araujo Felipe Pessoa de Albuquerque - Secretária executiva de Planejamento e Gestão Interna

Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará – IPECE

Diretor Geral

Alfredo José Pessoa de Oliveira

Diretoria de Estudos Econômicos – DIEC

Ricardo Antônio de Castro Pereira

Diretoria de Estudos Sociais – DISOC

José Meneleu Neto

Diretoria de Estudos de Gestão Pública – DIGEP

José Fábio Bezerra Montenegro

Gerência de Estatística, Geografia e Informações – GEGIN

Rafaela Martins Leite Monteiro

ENFOQUE ECONÔMICO – Nº 323 – Julho/2026

DIRETORIA RESPONSÁVEL:

Diretoria de Estudos Sociais – DISOC

Título:

A evolução recente da pobreza monetária no Ceará com base em diferentes linhas de mensuração

Elaboração:

Jimmy Oliveira (Analista de Políticas Públicas)