



PACTO
CONTRA
A FOME

POBREZA

uma breve discussão

Caio Sousa
Lisa Biron

2024

Sumário

| | |
|--|----|
| 1.Introdução | 3 |
| 2. Evolução do pensamento científico | 4 |
| 3. Conceituação de Pobreza | 8 |
| 3.1. Medidas de Pobreza | 8 |
| 3.2. Banco Mundial e a pobreza global | 10 |
| 3.3. Pobreza e segurança alimentar | 11 |
| 4. A Pobreza na visão do Pacto Contra a Fome | 15 |
| 4.1. Conceito geral | 15 |
| 4.2. Proposta de indicadores | 16 |
| 5. Considerações finais | 18 |
| Referências | 20 |

1.Introdução

O combate à pobreza continua sendo um dos maiores desafios globais da atualidade. A pobreza, em suas diferentes formas e manifestações, não apenas impede o desenvolvimento econômico e social, mas também compromete a dignidade e os direitos básicos de milhões de pessoas no Brasil e ao redor do mundo. Discutir a pobreza é essencial, pois ela está na raiz da fome, sendo uma das principais causas da insegurança alimentar. Essa reflexão é fundamental para o Pacto Contra a Fome, que busca erradicar a fome no Brasil. Este relatório tem como objetivo aprofundar a discussão sobre o tema, abordando conceitos, medidas e estratégias.

O relatório está organizado em cinco seções principais, incluindo esta introdução. Na segunda seção, exploramos muito brevemente como a compreensão sobre a pobreza evoluiu ao longo do tempo. Inicialmente vista apenas como falta de renda, hoje a pobreza é entendida de forma mais abrangente, incluindo aspectos sociais, educacionais e de acesso a serviços básicos. Essa evolução do pensamento é crucial para a formulação de políticas públicas mais eficazes.

Na terceira seção, discutimos diferentes formas de definir e medir a pobreza, considerando não apenas indicadores econômicos, mas também fatores como qualidade de vida e oportunidades de desenvolvimento. Apresentamos os principais métodos de mensuração utilizados globalmente, como as linhas de pobreza estabelecidas pelo Banco Mundial, que servem como referência para muitos países – abordando o papel dessa instituição na definição das linhas de pobreza e nas estratégias para sua redução.

A quarta seção apresenta a abordagem específica do Pacto na luta contra a pobreza e a fome. Explicamos como o Pacto compreende a pobreza de forma holística, considerando não apenas a falta de recursos financeiros, mas também fatores como acesso a alimentos nutritivos, educação e saúde. Ali, detalhamos as métricas utilizadas pelo Pacto para monitorar o progresso, como os índices de insegurança alimentar, desigualdade e desenvolvimento sustentável. Esses indicadores são essenciais para avaliar o impacto das ações implementadas e orientar futuras intervenções.

Por fim, as considerações finais oferecem uma síntese dos pontos principais discutidos ao longo do relatório e reflexões sobre os desafios e oportunidades no combate à pobreza e à fome. O relatório pretende ser uma contribuição para o debate sobre como podemos, juntos, construir um futuro mais justo e equitativo para todos.

2. Evolução do pensamento científico

A compreensão sobre a pobreza passou por profundas transformações ao longo das décadas, refletindo as mudanças nas abordagens teóricas e metodológicas adotadas para estudar o fenômeno. No início do século XX, a pobreza era entendida de forma bastante restrita, focada apenas na falta de renda e na incapacidade das famílias de suprirem suas necessidades básicas. Essa visão, predominantemente econômica, se manifestava através de índices como a linha de pobreza absoluta, que determinava um valor fixo para identificar quem vivia em condições de extrema carência.

A partir da década de 1960, os debates sobre pobreza começaram a se diversificar, com estudiosos como Peter Townsend introduzindo o conceito de "pobreza relativa". Townsend argumentava que a pobreza não poderia ser definida apenas pela falta de recursos financeiros, mas também pela incapacidade dos indivíduos de participar plenamente na sociedade em que vivem. Esse conceito enfatiza a exclusão social e a desigualdade de oportunidades, sugerindo que a pobreza é um fenômeno dinâmico e contextual, que varia de acordo com os padrões de vida prevalentes em cada sociedade.

Amartya Sen, economista indiano e Prêmio Nobel, ampliou ainda mais essa discussão ao introduzir sua teoria das "capacidades" na década de 1980. Para Sen, a pobreza deve ser vista como a privação das capacidades básicas para viver uma vida digna e satisfatória. Ou seja, mais do que apenas uma questão de renda, a pobreza diz respeito à falta de liberdade para realizar escolhas e alcançar objetivos que são valorizados. Essa abordagem considera aspectos como saúde, educação, participação social e qualidade de vida, sendo amplamente adotada em políticas de desenvolvimento e programas sociais em diversos países.

Sen argumenta que o acesso a alimentos e bens, por parte de alguns grupos da população, é função de uma série de fatores legais e econômicos. Ele entende que a disponibilidade de um bem, em um dado espaço, não garante que certos grupos de indivíduos tenham capacidade de adquiri-los por meio de mecanismos como a produção própria, a criação de empregos, sistemas de preços e a constituição de reservas públicas. A partir daí, ele afirma que não é a escassez de bens que gera a miséria e a fome, mas a incapacidade de obtê-los. (Machado, p.20, 2008).

Sen (1999, p. 87), contudo, não refuta o entendimento de que baixa renda é uma das maiores causas da pobreza, uma vez que a sua falta pode ser a principal razão para a privação de capacidades de uma pessoa. Em sua discussão, ele reconhece que a capacidade para o trabalho é a posse principal da maioria da humanidade, e que a obtenção de rendimento e, por conseguinte, a capacidade de comprar alimentos e outros bens, constitui o principal meio de acesso àqueles recursos.

As discussões contemporâneas sobre como medir e entender a pobreza começaram a ganhar força nos anos 1980 com a introdução de novas ferramentas e abordagens analíticas. Um marco importante nesse processo foi o trabalho de Foster, Greer e Thorbecke (1984), que desenvolveram uma série de índices,

conhecidos como "Índices de Foster-Greer-Thorbecke" (FGT). Esses índices trouxeram uma forma mais abrangente e detalhada de avaliar a pobreza, abordando algumas das limitações que os métodos anteriores, como os propostos por Amartya Sen, enfrentavam.

Os índices FGT permitem medir não apenas a incidência da pobreza (quantas pessoas estão abaixo da linha de pobreza), mas também a profundidade e a severidade dessa condição. Em outras palavras, eles não apenas identificam quantos indivíduos estão em situação de pobreza, mas também quão distantes estão dessa linha e quanto essa distância afeta a vida dessas pessoas. Isso oferece uma visão mais precisa e útil para a formulação de políticas públicas, pois permite identificar com mais clareza onde estão as maiores carências e quais grupos necessitam de maior suporte.

Por outro lado, Atkinson (1987) contribuiu para esse debate propondo uma abordagem alternativa ao tradicional índice de Gini, que mede a desigualdade de renda em uma população. O Índice de Atkinson introduz uma maneira diferente de analisar a distribuição de renda, levando em consideração a sensibilidade da medida às mudanças na parte mais baixa da distribuição de renda, ou seja, entre os mais pobres. Isso significa que ele pode ser ajustado para dar mais peso à pobreza ou à desigualdade extrema, dependendo da ênfase que se deseja dar na análise.

A década de 1990 marcou uma expansão do debate com a contribuição de Ravallion (1991), que desenvolveu a Linha Internacional de Pobreza, estabelecendo um parâmetro global para medir a pobreza extrema com base na Paridade de Poder de Compra (PPC). Essa linha permitiu a comparação entre diferentes países e regiões, padronizando o entendimento da pobreza extrema em termos monetários. No entanto, Ravallion também reconheceu as limitações dessa abordagem, apontando para a necessidade de incorporar outras dimensões, como a educação e a saúde, para uma visão mais completa do fenômeno.

Nos anos 2000, a abordagem multidimensional ganhou destaque com a obra de Alkire (2011), que desenvolveu o Índice de Pobreza Multidimensional (IPM). O IPM considera várias privações que as pessoas enfrentam ao mesmo tempo, como acesso à educação, saúde e condições de moradia, oferecendo uma imagem mais holística da pobreza. Alkire argumentou que a pobreza não pode ser reduzida a uma única medida, mas deve ser entendida como um conjunto de privações inter-relacionadas, que afetam a vida dos indivíduos de maneira complexa.

Essas discussões influenciaram pesquisas posteriores, como a de Bourguignon (2009), que explorou a relação entre crescimento econômico e pobreza, questionando a ideia de que o crescimento por si só seria suficiente para reduzir a pobreza. Bourguignon destacou que o crescimento deve ser acompanhado por políticas redistributivas para garantir que os benefícios econômicos alcancem os mais pobres.

Nos últimos anos, estudos como os de Ravallion (2020) e Yang (2021) têm revisitado esses conceitos, buscando novas formas de medir a pobreza em contextos dinâmicos e em constante mudança. A pandemia de COVID-19, por exemplo, trouxe novos desafios para a mensuração da pobreza, exigindo

adaptações metodológicas e a inclusão de novas dimensões, como a insegurança alimentar e a vulnerabilidade socioeconômica.

No Brasil, a discussão sobre pobreza também evoluiu ao longo do tempo, incorporando conceitos e metodologias adaptadas ao contexto local. Nas décadas de 1980 e 1990, a pobreza era majoritariamente medida em termos de insuficiência de renda, com indicadores como a “linha de indigência” e a “linha de pobreza” baseadas no custo de uma cesta básica de alimentos. Essas medidas eram aplicadas para calcular a proporção da população que vivia abaixo desses patamares, revelando a extensão da pobreza extrema e da pobreza relativa no país.

A partir dos anos 2000, com a implementação de políticas sociais como o Programa Bolsa Família, o Brasil começou a adotar uma abordagem mais multidimensional para lidar com a pobreza. Inspirado pelo trabalho de Amartya Sen, o Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) passou a ser utilizado para captar não apenas a falta de renda, mas também carências em saúde, educação e condições de vida. Esse índice permite identificar com maior precisão quais são as privações enfrentadas pelas famílias e orientar políticas públicas mais eficazes.

Autores brasileiros, como Sonia Rocha e Ricardo Paes de Barros, contribuíram significativamente para essa discussão, explorando as particularidades da pobreza no Brasil e propondo novas metodologias para sua mensuração. Rocha (2008), por exemplo, argumenta que a pobreza deve ser entendida como um fenômeno persistente e estrutural, resultado de décadas de desigualdade e exclusão social. Paes de Barros (2006), por sua vez, destaca a importância de programas de transferência de renda e investimentos em educação como formas de romper o ciclo intergeracional da pobreza.

Além disso, a adoção do conceito de “vulnerabilidade social” nos estudos sobre pobreza no Brasil trouxe novas perspectivas para a análise das desigualdades. A vulnerabilidade social reflete a exposição de indivíduos e grupos a riscos socioeconômicos, como o desemprego, a informalidade no trabalho e a violência urbana, que afetam negativamente a capacidade das pessoas de superar a pobreza. Pesquisadores como Hélio Zylberstajn (2000) e Marcelo Neri (2011) exploraram como essas vulnerabilidades se manifestam em diferentes regiões do Brasil, evidenciando a necessidade de políticas públicas direcionadas para grupos específicos, como jovens, mulheres e comunidades afrodescendentes.

Sob estas considerações, é notável como a evolução do pensamento científico sobre a pobreza mostra uma transição de uma visão limitada e monetária para uma abordagem mais ampla e inclusiva, que reconhece a complexidade e a multidimensionalidade do fenômeno. No contexto brasileiro, essa evolução reflete-se na implementação de políticas sociais inovadoras e na adoção de indicadores que capturam melhor as diferentes dimensões da pobreza e suas causas estruturais. Para avançar nesse campo, é fundamental continuar desenvolvendo metodologias que considerem as especificidades regionais e as desigualdades históricas que marcam o país.

3. Conceituação de Pobreza

3.1. Medidas de Pobreza

A mensuração da pobreza é um dos grandes desafios enfrentados por pesquisadores e formuladores de políticas ao redor do mundo. Definir e medir a pobreza de maneira adequada é fundamental para o desenvolvimento de políticas públicas eficazes que visem à sua redução. No entanto, a literatura sobre definições e métodos para medir a pobreza é extensa e diversificada, refletindo a complexidade do fenômeno. Não há consenso sobre a melhor forma de mensurá-la, pois cada índice ou método possui suas limitações e vantagens, e as realidades regionais podem distorcer os resultados quando comparados entre diferentes contextos socioeconômicos.

Dois abordagens principais são amplamente debatidas na literatura: a **pobreza absoluta** e a **pobreza relativa**. Ambas têm implicações importantes para a análise e a compreensão da pobreza, e suas definições refletem diferentes formas de olhar para a privação e a desigualdade.

A pobreza absoluta refere-se a uma condição em que indivíduos ou famílias não possuem recursos suficientes para atender às suas necessidades básicas de sobrevivência, como alimentação, moradia e saúde. Esse tipo de medida é calculado com base em um valor fixo, geralmente definido a partir do custo de uma cesta básica de bens e serviços essenciais. O conceito de pobreza absoluta é utilizado por organizações como o Banco Mundial para definir linhas de pobreza extrema, como a linha de US\$ 1,90 por dia, baseada na Paridade do Poder de Compra (PPC). Essa medida permite avaliar a pobreza extrema de maneira comparativa entre diferentes países, independentemente das variações de preços e do custo de vida.

No entanto, a pobreza absoluta enfrenta críticas significativas. Uma das principais limitações é que ela ignora o contexto econômico mais amplo e as diferenças regionais. Por exemplo, a mesma linha de pobreza absoluta pode significar diferentes níveis de privação em países com custos de vida e condições socioeconômicas muito distintas. Além disso, a abordagem não leva em conta outros aspectos do bem-estar, como acesso à educação, saúde de qualidade e segurança social. Assim, embora seja útil para identificar e comparar a pobreza extrema, a pobreza absoluta pode não capturar toda a complexidade do fenômeno.

Por outro lado, a pobreza relativa é definida em termos comparativos. Ela considera a posição de um indivíduo ou família em relação ao padrão de vida médio da sociedade em que vivem. A linha de pobreza relativa é geralmente determinada como uma porcentagem da renda média ou mediana de uma população, refletindo a desigualdade econômica e a exclusão social. Nesse caso, mesmo que as necessidades básicas de sobrevivência estejam atendidas, uma pessoa ou família pode ser considerada pobre se tiver uma renda significativamente inferior ao padrão de vida predominante.

A pobreza relativa é amplamente utilizada em países desenvolvidos para identificar pessoas ou grupos que, apesar de não estarem em situação de miséria extrema, vivem em condições que os impedem de participar plenamente na vida social e econômica de suas comunidades. Essa medida destaca a importância de considerar a distribuição de renda e as desigualdades sociais, revelando como a pobreza também se manifesta na exclusão de oportunidades e na privação de direitos.

Entretanto, a pobreza relativa também apresenta desafios. Um dos principais problemas é que, em sociedades altamente desiguais, essa medida pode levar a interpretações distorcidas. Em uma sociedade com altos níveis de desigualdade, a linha de pobreza relativa pode ser muito baixa, ocultando o fato de que um grande número de pessoas vive em condições inadequadas. Além disso, a comparação entre diferentes países ou regiões pode ser problemática, uma vez que os padrões de vida variam significativamente.

A complexidade de medir a pobreza aumenta quando consideramos as diferenças entre contextos nacionais e regionais. A tentativa de estabelecer critérios universais de pobreza esbarra nas especificidades culturais, sociais e econômicas de cada região. Organizações multilaterais, como a ONU e o Banco Mundial, têm buscado desenvolver padrões que permitam a comparação entre diferentes países. Contudo, a falta de dados consistentes e comparáveis é um desafio significativo, especialmente em países em desenvolvimento.

As medidas simples, baseadas apenas em renda ou consumo, são as mais comuns internacionalmente, principalmente porque os dados necessários geralmente estão disponíveis. No entanto, essas medidas possuem limitações significativas, especialmente quando se considera a dificuldade de estabelecer uma linha de pobreza que seja robusta e comparável entre diferentes contextos. Além disso, os dados sobre renda geralmente são coletados a partir de informações familiares, e não individuais, o que pode distorcer a análise.

A abordagem multidimensional tenta superar essas limitações ao incorporar uma gama mais ampla de indicadores de privação, que incluem acesso à educação, saúde, saneamento e moradia adequada. O Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), desenvolvido por Sabina Alkire, é um exemplo dessa abordagem. Ele permite uma análise mais profunda e completa das privações que afetam as pessoas, capturando diferentes dimensões da pobreza que vão além da simples falta de recursos financeiros.

A adoção de medidas multidimensionais é particularmente relevante em contextos como o brasileiro, onde a pobreza não se limita à falta de renda, mas também envolve acesso desigual a serviços básicos e direitos. Essa abordagem oferece uma visão mais clara dos desafios a serem enfrentados e permite a formulação de políticas públicas mais direcionadas e eficazes.

Em suma, medir a pobreza é uma tarefa complexa que exige uma compreensão profunda das nuances do fenômeno e das especificidades contextuais. Tanto as medidas absolutas quanto as relativas têm suas limitações e vantagens, e a escolha entre elas deve ser orientada pelos objetivos da análise e pelas características do contexto em questão. A busca por uma medida mais

precisa e inclusiva continua a ser um desafio fundamental para a pesquisa e a formulação de políticas voltadas para a erradicação da pobreza em todo o mundo.

3.2. Banco Mundial e a pobreza global

O Banco Mundial estabeleceu que o limiar da pobreza global deve ser definido por um poder de compra constante em todos os países. Para calcular a taxa de pobreza global, a instituição utiliza o consumo real das famílias, ou, quando esses dados não estão disponíveis, o rendimento disponível per capita como indicador de bem-estar. Isso significa que, para garantir uma comparação justa entre diferentes países, considera-se quanto as pessoas podem adquirir com seu rendimento, ajustado para refletir as diferenças nos custos de vida.

Em 2022, os parâmetros do Banco Mundial foram atualizados e agora estabelecem que uma pessoa vive em extrema pobreza se tiver menos de US\$ 2,15 por dia e em situação de pobreza se tiver menos de US\$ 6,85 por dia. Esses valores são calculados com base no Poder de Paridade de Compra (PPC) ajustado aos preços internacionais de 2017. Anteriormente, as linhas de extrema pobreza e pobreza eram definidas em US\$ 1,90 e US\$ 5,50 por dia, respectivamente, com base no PPC de 2011. Essa atualização reflete a necessidade de ajustar as métricas às mudanças nos preços e nas condições de vida globais, permitindo uma análise mais precisa e atualizada das condições de pobreza.

A ideia de usar o custo mínimo para determinar linhas de pobreza não é nova. Já em 1945, Stigler sugeriu um método semelhante, que, embora útil, foi criticado por ser baseado em uma cesta fixa de bens que não refletia as variações nas necessidades das pessoas ao longo do tempo e entre diferentes contextos. Assim, estabelecer uma linha de pobreza baseada apenas no custo de uma cesta de bens pode não capturar toda a complexidade da privação econômica.

A análise da pobreza vai além da renda e deve considerar a desigualdade na distribuição dos recursos. Um aumento na renda média não necessariamente reduz a pobreza se essa renda não for distribuída de maneira equitativa. De fato, estudos mostram que uma economia é mais bem avaliada pelo bem-estar das pessoas do que simplesmente pela média de sua renda. Isso porque, mesmo em sociedades onde a renda média é elevada, a pobreza e a falta de acesso a alimentos e serviços básicos podem persistir se essa renda for mal distribuída.

3.3. Pobreza e segurança alimentar

A relação entre pobreza e segurança alimentar é complexa e multidimensional, pois a falta de recursos financeiros afeta diretamente o acesso das famílias a alimentos em quantidade e qualidade suficientes para uma vida saudável. A pobreza, especialmente a pobreza extrema, é frequentemente associada à insegurança alimentar, uma vez que as famílias que vivem nessas condições têm dificuldade em adquirir alimentos adequados e nutritivos,

comprometendo não apenas a saúde física, mas também o desenvolvimento cognitivo e o bem-estar geral.

A segurança alimentar é definida como a condição em que todas as pessoas, em todos os momentos, têm acesso físico, social e econômico a alimentos seguros, nutritivos e suficientes para atender às suas necessidades dietéticas e preferências alimentares para uma vida ativa e saudável. Em contrapartida, a insegurança alimentar ocorre quando o acesso a alimentos é limitado ou incerto, o que pode resultar em uma dieta inadequada ou em uma redução na ingestão de alimentos.

Medir a pobreza com base nas restrições de acesso a alimentos envolve o uso de indicadores que vão além da análise de renda, focando em como a falta de acesso a alimentos adequados afeta a segurança alimentar e o bem-estar das famílias. O Índice Global da Fome (IGF) é uma ferramenta concebida para medir e acompanhar a fome de forma abrangente a nível global, regional e nacional. Os resultados do IGF são calculados todos os anos para avaliar os progressos e retrocessos no combate à fome. O IGF foi concebido para aumentar a sensibilização e compreensão da luta contra a fome, além de fornecer uma forma de comparar os níveis de fome entre países e regiões, e chamar a atenção para as áreas do mundo onde os níveis de fome são mais elevados e onde a necessidade de esforços adicionais para eliminar a fome é maior.

Outro exemplo é o Índice de Insegurança Alimentar Global (*Global Food Security Index - GFSI*), desenvolvido pela Economist Intelligence Unit, que avalia a segurança alimentar de países ao redor do mundo com base em quatro pilares: acessibilidade, disponibilidade, qualidade e segurança dos alimentos, e resiliência a choques. Esse índice leva em conta fatores como o custo dos alimentos, a existência de programas de assistência alimentar, a infraestrutura agrícola e a volatilidade dos preços, sendo útil para comparar diferentes países e identificar vulnerabilidades que afetam a segurança alimentar de forma sistêmica.

Já o Índice de Custo Mínimo da Dieta (*Cost of the Diet*) calcula o custo mínimo necessário para adquirir uma dieta que atenda aos requisitos nutricionais mínimos estabelecidos por padrões de saúde, como os da Organização Mundial da Saúde (OMS). Ele leva em conta o custo dos alimentos disponíveis localmente e a capacidade de compra das famílias, sendo útil para entender como famílias de baixa renda podem ter dificuldade em acessar alimentos adequados mesmo que esses estejam disponíveis no mercado.

O Brasil utiliza três importantes índices, derivados da Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF), para medir a pobreza e a vulnerabilidade da população de maneira mais abrangente, além das tradicionais medidas monetárias. Esses índices são: o Índice de Pobreza Multidimensional não Monetário (IPM-NM), o Índice de Vulnerabilidade Multidimensional não Monetário (IVM-NM) e o Índice de Pobreza Multidimensional não Monetário com Componente Relativo (IPM-CR). Cada um deles traz uma abordagem única para captar diferentes aspectos da pobreza e da vulnerabilidade social, permitindo uma análise mais detalhada das condições de vida da população.

O Índice de Pobreza Multidimensional não Monetário (IPM-NM) busca avaliar a pobreza a partir de múltiplas dimensões que vão além da renda. Ele considera privações em áreas como educação, acesso a serviços básicos de saúde, condições de moradia e saneamento, entre outros. Ao incorporar essas dimensões, o IPM-NM oferece uma visão mais completa das dificuldades enfrentadas pelas famílias, mostrando que a pobreza não se resume apenas à falta de recursos financeiros, mas envolve uma série de carências que impactam diretamente a qualidade de vida e o bem-estar dos indivíduos. Esse índice é particularmente útil para identificar populações que, mesmo não estando abaixo da linha de pobreza monetária, ainda vivem em situações precárias devido à falta de acesso a serviços essenciais.

O Índice de Vulnerabilidade Multidimensional não Monetário (IVM-NM) complementa o IPM-NM ao focar na suscetibilidade das famílias a cair em situação de pobreza. Ele mede a vulnerabilidade considerando fatores que tornam uma família mais propensa a enfrentar privações, como o acesso limitado a educação e saúde, a instabilidade no emprego e a falta de redes de apoio social. O IVM-NM é uma ferramenta crucial para políticas preventivas, pois identifica grupos que estão em risco de entrar em pobreza multidimensional, permitindo intervenções mais direcionadas antes que essas famílias caiam em situações de privação severa. Dessa forma, o índice contribui para uma abordagem mais proativa na formulação de políticas sociais.

Já o Índice de Pobreza Multidimensional não Monetário com Componente Relativo (IPM-CR) é uma adaptação do IPM-NM que incorpora uma dimensão relativa à análise. Ele considera a desigualdade dentro de uma sociedade ao avaliar como as privações de um grupo específico se comparam às condições médias de vida da população. Assim, o IPM-CR permite uma análise refinada das disparidades sociais e econômicas, destacando não apenas as carências absolutas, mas também as relativas, ou seja, como determinadas populações estão significativamente mais privadas em comparação com a média da sociedade. Essa abordagem é particularmente relevante em contextos de alta desigualdade, onde a privação relativa pode ser um fator importante para compreender o sentimento de exclusão e desvantagem social, mesmo em situações em que as necessidades básicas são aparentemente atendidas.

No Brasil, dados recentes mostram que a baixa renda domiciliar per capita é um dos principais fatores que contribuem para a insegurança alimentar. Isso significa que famílias com renda insuficiente não conseguem comprar alimentos suficientes para satisfazer suas necessidades diárias, o que muitas vezes leva à escolha de alimentos mais baratos e menos nutritivos.

Programas de transferência de renda, como o Bolsa Família, têm uma renda mínima para as famílias mais pobres, esses programas ajudam a melhorar o acesso a alimentos e a reduzir a insegurança alimentar. Estudos de Palmeira et al. (2019) e Bezerra et al. (2017) mostram que a introdução de programas de transferência de renda resultou em uma redução significativa da insegurança alimentar nas famílias beneficiadas. No entanto, a renda, por si só, não resolve completamente o problema da insegurança alimentar.

A insegurança alimentar é influenciada por uma série de fatores além da renda, incluindo a escolaridade do chefe de família, a composição demográfica do domicílio e as condições de trabalho. Pesquisas de Hoffmann (2013, 2014a, 2021) mostram que famílias cujo chefe de domicílio possui menor nível de escolaridade enfrentam um risco maior de insegurança alimentar. Isso se deve, em parte, à menor capacidade dessas pessoas de acessar informações sobre nutrição e de obter empregos que ofereçam salários suficientes para garantir a segurança alimentar da família.

Além disso, a desigualdade de gênero e raça também desempenha um papel importante. Famílias chefiadas por mulheres ou por pessoas negras e pardas são desproporcionalmente afetadas pela insegurança alimentar. Isso reflete as desigualdades estruturais presentes na sociedade brasileira, onde esses grupos enfrentam barreiras adicionais no mercado de trabalho e em outras áreas que afetam diretamente sua capacidade de gerar renda e garantir o bem-estar de suas famílias. Trabalhadores informais, que não têm acesso a direitos trabalhistas básicos, como licença médica e proteção social, também estão mais vulneráveis à insegurança alimentar, especialmente em tempos de crise econômica ou sanitária.

A análise da pobreza e da segurança alimentar requer uma abordagem multidimensional, que considere não apenas a renda, mas também o acesso a serviços básicos, como saúde, educação e saneamento. A abordagem multidimensional da pobreza, como o Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), oferece uma visão mais completa das diferentes privações que as famílias enfrentam, permitindo uma análise mais precisa da insegurança alimentar.

A insegurança alimentar não se limita à quantidade de alimentos disponíveis, mas também à qualidade e à adequação nutricional desses alimentos. Famílias em situação de insegurança alimentar podem ter acesso a alimentos em quantidade suficiente, mas com baixo valor nutricional, o que pode levar à desnutrição e a outras doenças relacionadas, como obesidade e diabetes. Esse fenômeno, conhecido como “fome oculta”, é particularmente prevalente em comunidades de baixa renda, onde alimentos ricos em calorias, mas pobres em nutrientes, são mais baratos e mais acessíveis do que alimentos saudáveis.

A pobreza e a insegurança alimentar são, portanto, desafios interligados que afetam milhões de pessoas no Brasil e no mundo. Medidas baseadas apenas na renda são insuficientes para capturar toda a complexidade desses problemas. É necessário adotar uma abordagem mais ampla, que considere os múltiplos fatores que contribuem para a insegurança alimentar, incluindo a educação, a igualdade de gênero e raça, e o acesso a serviços básicos.

4. A Pobreza na visão do Pacto Contra a Fome

4.1. Conceito geral

O Pacto Contra a Fome define a pobreza como a privação de recursos e oportunidades que impede as pessoas de atingirem uma condição de vida digna e satisfatória. Essa privação vai além da simples falta de renda, abrangendo a ausência de acesso a alimentação adequada, moradia digna, trabalho decente, educação de qualidade e cuidados de saúde. Para o Pacto, a pobreza é, portanto, um problema complexo e multidimensional, onde diversos fatores socioeconômicos se relacionam, dificultando não apenas a geração de renda, mas também a capacidade das pessoas de romperem o ciclo da pobreza. Esse ciclo é perpetuado por uma série de mecanismos que impedem as pessoas de melhorar suas condições de vida sem a intervenção de políticas públicas e programas de apoio.

A escolha dessa conceituação, pelo Pacto Contra a Fome, reflete a compreensão de que a pobreza não pode ser reduzida apenas a um déficit econômico. Ela deve ser vista como um conjunto de privações que limitam o pleno desenvolvimento humano. Nesse contexto, a relação entre pobreza e insegurança alimentar é direta e fundamental. A falta de recursos financeiros compromete o acesso a alimentos nutritivos e suficientes, afetando a saúde, a capacidade de aprendizado e o desempenho no trabalho, criando um círculo vicioso onde a pobreza e a insegurança alimentar se retroalimentam.

A definição adotada pelo Pacto Contra a Fome também destaca que a pobreza não é apenas uma questão de carência de recursos imediatos, mas envolve a falta de oportunidades e de acesso a serviços e infraestrutura básica. Fatores como a falta de educação de qualidade, limitações ao crédito e a falta de infraestrutura adequada contribuem para manter as pessoas em situações de vulnerabilidade. Além disso, a concepção de pobreza considera a existência de fatores temporários, como desastres naturais e crises econômicas, que podem agravar temporariamente a condição de pobreza, mas não necessariamente a perpetuam, a menos que se tornem estruturais.

A escolha dessa abordagem complexa e multifacetada para definir a pobreza é estratégica. Ela permite ao Pacto Contra a Fome desenhar políticas e programas que vão além do alívio imediato das necessidades básicas, buscando também transformar as condições que geram e perpetuam a pobreza. Dessa forma, o Pacto atua para promover a segurança alimentar e nutricional, que é a base para que as pessoas possam desenvolver plenamente suas capacidades e quebrar o ciclo da pobreza de forma sustentável.

4.2. Proposta de indicadores

O Pacto Contra a Fome optou por utilizar uma combinação de indicadores para monitorar a pobreza no Brasil, destacando o uso da Paridade do Poder de Compra (PPC) e o Índice de Pobreza Multidimensional não Monetário (IPM-NM). Essa escolha reflete uma abordagem equilibrada e estratégica para compreender e acompanhar as dinâmicas de pobreza no país, considerando tanto os aspectos monetários quanto as múltiplas dimensões da privação socioeconômica.

A PPC, amplamente utilizada em análises internacionais, permite ajustar as diferenças no custo de vida entre os países, possibilitando uma comparação mais precisa da pobreza em nível global. Ao utilizar a PPC, é possível estabelecer uma linha de pobreza que reflete o mesmo poder de compra em diferentes países, facilitando a comparação dos níveis de pobreza entre o Brasil e outras nações. Isso é especialmente importante para o Pacto Contra a Fome, pois permite avaliar como as políticas e intervenções brasileiras se comparam com as de outros contextos internacionais e identificar áreas onde o país está mais ou menos avançado em relação à erradicação da pobreza.

No entanto, o Pacto reconhece que a PPC, por focar exclusivamente em aspectos monetários, não capta todas as dimensões da pobreza. Por isso, o uso do IPM-NM como um indicador complementar é fundamental. Como dito anteriormente, o IPM-NM avalia a pobreza a partir de várias dimensões, como educação, saúde, condições de moradia e acesso a serviços essenciais, oferecendo uma visão mais completa da realidade enfrentada pelas famílias. Ao adotar esse índice, o Pacto busca ir além da renda, capturando aspectos que afetam diretamente a qualidade de vida e a capacidade das pessoas de superarem a pobreza. Essa abordagem multidimensional permite uma identificação mais detalhada das privações específicas enfrentadas por diferentes grupos, facilitando a formulação de políticas públicas mais direcionadas e eficazes.

A escolha do IPM-NM também possibilita o monitoramento da insegurança alimentar - um componente crucial para o Pacto. O uso do IPM-NM permite acompanhar essa dimensão específica da pobreza em diferentes períodos, como nos ciclos da Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) de 2008-2009 e 2017-2018. Esses períodos fornecem uma perspectiva histórica, ainda que limitada, sobre como a insegurança alimentar e outras formas de privação evoluíram no país, permitindo uma análise mais aprofundada dos impactos de políticas públicas e eventos socioeconômicos nas condições de vida da população.

A combinação de diferentes índices para monitorar a pobreza, como a Paridade do Poder de Compra (PPC) e o Índice de Pobreza Multidimensional não Monetário (IPM-NM), é essencial para superar as limitações inerentes a cada um deles quando utilizados isoladamente. A PPC, focada exclusivamente na esfera monetária, oferece uma visão limitada da pobreza, já que considera apenas a capacidade de consumo baseada em poder de compra. Embora seja eficaz para comparações internacionais e para medir a pobreza extrema em termos de renda, ela não captura outras dimensões cruciais, como acesso a serviços básicos, qualidade da educação e condições de saúde. Essas são questões que afetam diretamente a qualidade de vida e a capacidade das pessoas de superarem a pobreza de forma sustentável.

Por outro lado, o IPM-NM, ao incorporar múltiplas dimensões, como educação, saúde e condições de moradia, oferece uma perspectiva mais ampla sobre as privações que afetam a população. No entanto, ele depende de dados mais específicos e menos frequentes, como os levantados pela Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF), que tem ciclos de coleta relativamente longos. Isso significa que, ao contrário da PPC, que pode ser atualizada com maior frequência, o IPM-NM pode apresentar defasagens temporais que dificultam uma análise mais atualizada e dinâmica das condições de pobreza. Além disso, o fato de o IPM-NM necessitar de dados detalhados limita sua aplicabilidade em análises mais rápidas ou em contextos em que os dados não são tão abrangentes ou disponíveis.

Ademais, mesmo abarcando diferentes dimensões da pobreza, o IPM-NM, ou qualquer outro índice multidimensional, não consegue captar todas as possibilidades, determinantes e consequências da pobreza. A pobreza é um fenômeno extremamente complexo e multifacetado, e dificilmente um único índice, por mais completo que seja, será capaz de refletir plenamente todas as suas nuances. A interação entre diferentes fatores – como renda, acesso a serviços, contexto social e vulnerabilidades específicas – é muito complexa para ser resumida em um único indicador. Por isso, a complementariedade de diferentes índices é fundamental para fornecer uma visão mais completa e equilibrada do problema.

Ao combinar a PPC com o IPM-NM, é possível equilibrar as limitações de ambos. Enquanto a PPC fornece uma visão global e comparável da pobreza em termos monetários, o IPM-NM enriquece a análise com informações sobre privações não monetárias. Juntos, esses índices permitem que os formuladores de políticas públicas desenvolvam estratégias mais abrangentes, que considerem tanto a falta de recursos financeiros quanto outras formas de privação que contribuem para perpetuar a pobreza. Essa abordagem integrada é crucial, especialmente porque, como visto na seção 3.3, a pobreza de renda continua sendo um dos principais fatores de influência na insegurança alimentar.

Assim, a complementariedade entre esses índices não apenas melhora a capacidade de monitoramento e análise, mas também orienta a formulação de políticas mais eficazes e inclusivas. Ao considerar tanto as limitações econômicas quanto as múltiplas dimensões da pobreza, o Pacto Contra a Fome pode atuar de maneira mais estratégica, visando intervenções que abordem as raízes estruturais e imediatas da pobreza e da insegurança alimentar. Dessa forma, é possível criar ações mais robustas e adaptadas às reais necessidades da população, contribuindo para a construção de um futuro mais equitativo e sustentável.

5. Considerações finais

O presente relatório buscou explorar a complexidade do conceito de pobreza, suas diferentes formas de mensuração e a importância desse tema para o Pacto Contra a Fome. A discussão é fundamental não apenas pela sua relevância acadêmica, mas principalmente pelo impacto direto que a pobreza tem na segurança alimentar e no bem-estar das populações mais vulneráveis. Ao longo do documento, abordamos a evolução do pensamento científico, que ampliou a compreensão da pobreza de uma simples falta de renda para um fenômeno multidimensional que envolve privação de recursos, de oportunidades e de direitos básicos.

O Banco Mundial desempenha um papel central na definição e no monitoramento das linhas de pobreza global, oferecendo parâmetros que ajudam a identificar e comparar a extensão do problema em diferentes países. Suas linhas de pobreza, baseadas na Paridade de Poder de Compra (PPC), são amplamente utilizadas para monitorar o progresso dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), especialmente no que se refere à erradicação da pobreza extrema. Entretanto, conforme destacado neste relatório, as medidas do Banco Mundial possuem limitações e frequentemente não capturam todas as dimensões do problema, como as privações sociais e as vulnerabilidades enfrentadas por grupos específicos.

A abordagem adotada pelo Pacto Contra a Fome visa complementar e expandir essas definições, por meio de uma visão mais holística da pobreza. Para o Pacto, combater a pobreza não significa apenas aumentar a renda, mas também assegurar que as pessoas tenham acesso a alimentos nutritivos, moradia digna, educação de qualidade e oportunidades de desenvolvimento pessoal e profissional, entre outros aspectos. A utilização de um indicador multidimensional, que vai além das medidas tradicionais de renda, permite uma compreensão complementar e abrangente das condições de vida das populações em situação de pobreza.

A adoção do Índice de Pobreza Multidimensional Não-Monetário (IPM-NM) pelo Pacto Contra a Fome é um passo importante para capturar a complexidade do problema e oferecer bases mais sólidas para a formulação de políticas públicas. Juntos, a PPC e o IPM-NM consideram não apenas a falta de recursos financeiros, mas também fatores como acesso a serviços de saúde, educação, saneamento e qualidade de vida. Dessa forma, o Pacto consegue identificar melhor as causas estruturais da pobreza e propor intervenções que visem não apenas a mitigação, mas também a erradicação do problema.

Outro ponto relevante discutido no relatório é a necessidade de se olhar para a pobreza de uma perspectiva local e contextualizada. Medidas e estratégias que funcionam em uma região ou país podem não ser eficazes em outros contextos devido a diferenças culturais, sociais e econômicas. O Pacto Contra a Fome, ao adotar uma abordagem integrada e adaptativa, busca entender essas particularidades e desenvolver ações que respondam de maneira adequada às necessidades específicas de cada comunidade.

O combate à pobreza, como demonstrado ao longo do relatório, exige a coordenação de esforços em várias frentes, incluindo políticas públicas eficazes, participação ativa da sociedade civil e colaboração internacional. Programas de transferência de renda, como o Bolsa Família no Brasil, têm se mostrado fundamentais para reduzir a pobreza e a insegurança alimentar, mas, para serem sustentáveis a longo prazo, devem ser complementados com políticas que promovam a inclusão social e econômica, o fortalecimento das capacidades individuais e a criação de oportunidades de emprego digno.

Por fim, a erradicação da pobreza e da fome é um objetivo ambicioso, mas alcançável, desde que se adote uma abordagem integrada e multidimensional. O Pacto Contra a Fome, ao reconhecer a complexidade do problema e ao propor soluções inovadoras e inclusivas, reforça a importância de se combater a pobreza não apenas como um imperativo moral, mas como uma condição necessária para a construção de uma sociedade mais justa e sustentável. Por meio da cooperação e do compromisso contínuo de todos os atores envolvidos, é possível transformar essa visão em realidade e garantir que ninguém fique para trás na luta por um mundo sem fome e sem pobreza.

Referências

ALKIRE, Sabina; FOSTER, James. Counting and multidimensional poverty measurement. *Journal of Public Economics*, v. 95, n. 7-8, p. 476-487, 2011.

BEZERRA, Tereza Alves; CAVALCANTI, Carolina Vasconcelos; ANDRADE, Marília Oliveira de. Insegurança alimentar e nutricional: um estudo de caso em famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 22, n. 2, p. 563-572, 2017.

BOURGUIGNON, François. Poverty and growth: A review. *Journal of Economic Growth*, v. 14, n. 1, p. 5-25, 2009.

BRASIL. IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais. Dados extraídos de: The 2017 purchasing power parities & SDG 1.1.1 (2022) e Jolliffe et al. (2022). Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv102052.pdf>

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. Mensuração da pobreza no Brasil: uma abordagem multidimensional. 2023. Disponível em: https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/pesquisas/documentos/estudo_pesquisa/estudo_pesquisa_297.pdf

FOSTER, James; GREER, Joel; THORBECKE, Erik. A class of decomposable poverty measures. *Econometrica*, v. 52, n. 3, p. 761-766, 1984.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. FGV/IBRE. *3,3 milhões de nordestinos saem da pobreza entre 2012 a 2023*. Disponível em: <https://blogdoibre.fgv.br/posts/33-milhoes-de-nordestinos-saem-da-pobreza-entre-2012-2023>

HOFFMANN, Rodolfo. Transferência de renda e redução da pobreza no Brasil. *Economia e Sociedade*, v. 22, n. 1, p. 111-132, 2013.

HOFFMANN, Rodolfo. Distribuição de renda no Brasil: desigualdade regional e determinantes sociais. *Revista Brasileira de Economia*, v. 68, n. 3, p. 285-305, 2014a.

HOFFMANN, Rodolfo. Análise da evolução recente da desigualdade de renda e da pobreza no Brasil. *Revista de Economia Contemporânea*, v. 25, n. 1, p. 1-19, 2021.

MACHADO, Ana Luiza. *A Trajetória Do Pensamento Científico Sobre Pobreza: Em Direção A Uma Visão Complexa*. Texto para Discussão nº 1332. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. IPEA: Brasília, 2008.

NERI, Marcelo Cortes. *A nova classe média: o lado brilhante dos pobres*. Rio de Janeiro: FGV/IBRE, 2011.

PAES DE BARROS, Ricardo; CARVALHO, Mirela de; FRANCO, Samuel; MENDONÇA, Rosane. *Determinantes imediatos da queda recente na desigualdade de renda brasileira*. Brasília: IPEA, 2006.

PALMEIRA, Pollyana Andrade; LOPES, Silvio Augusto; BEZERRA, Fábio Gomes; et al. Insegurança alimentar no Brasil: análise das disparidades regionais e socioeconômicas. *Revista de Saúde Pública*, v. 53, n. 22, p. 1-10, 2019.

RAVALLION, Martin. Poverty lines in theory and practice. World Bank Publications, n. 1331, 1991.

RAVALLION, Martin. Prospects for global poverty reduction. *World Bank Research Observer*, v. 35, n. 2, p. 169-190, 2020.

ROCHA, Sonia. Pobreza no Brasil: afinal, do que se trata? *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 23, n. 68, p. 37-56, 2008.

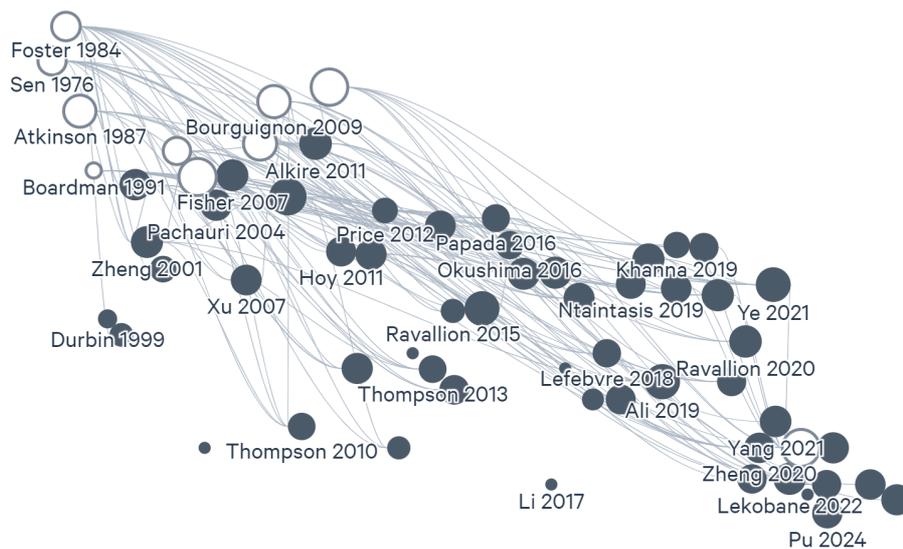
SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

YANG, Dean. The impact of COVID-19 on global poverty: Why sub-Saharan Africa might be the region hardest hit. *World Development*, v. 139, p. 105277, 2021.

ZYLBERSTAJN, Hélio. Mercado de trabalho brasileiro nos anos 90. *Revista de Economia Política*, v. 20, n. 3, p. 113-126, 2000.

Bibliometria de artigos sobre pobreza:

 Litmaps



Fonte: Elaboração própria.