

Acesso à Renda e Inflação de Preços de Alimentos no Brasil: análise dos efeitos do programa Bolsa Família

Henrique Neder¹, Niemeyer Alves Filho² e Sabrina Souza³

Resumo: Nesse trabalho são analisados os efeitos do programa Bolsa Família sobre a segurança alimentar no Brasil, considerando-se a inflação de alimentos a partir do final dos anos 2000. A avaliação do impacto desse programa foi realizada a partir da identificação do padrão de consumo de alimentos das famílias potencialmente beneficiadas por ele (utilizando os dados da POF), a fim de verificar seu potencial de compra, diante do processo inflacionário citado. Os dados apresentados sinalizam uma ação eficaz de política de combate à fome a partir do Governo Lula, mas insuficiente para resolver o problema da privação alimentar, em um sentido estrutural e permanente: mesmo se todas as famílias pobres e extremamente pobres recebessem o benefício do programa Bolsa Família, ainda assim, não haveria garantia de condição de segurança alimentar.

Palavras-chaves: Inflação de alimentos, segurança alimentar, programa Bolsa Família.

Abstract: *In this work we analyze the effects of the Bolsa Família program on food security in Brazil, considering the food inflation from the late 2000s. The evaluation of the impact of this program was performed from the identification of the pattern of food consumption of families potentially benefited from it (using POF data), in order to check its potential purchase, considering the inflationary process cited. The data presented indicate effective action to combat hunger policy from Lula government, but it is insufficient to solve the problem of food deprivation in a structural and permanent sense: even if all the poor and extremely poor families receive the benefit of Bolsa Família program, yet there would be no guarantees for Food Security.*

Key-words: *Food inflation, food insurance, Bolsa Família program.*

Classificação JEL: I31.

DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/1234-56781806-9479005301003>

-
1. Professor Associado do IE-UFU. Doutor em Economia pelo IE-Unicamp. E-mail: hdneder@gmail.com
 2. Professor Titular do IEUFU. Doutor em Economia pelo IE-Unicamp. E-mail: nafilho2011@gmail.com
 3. Professora Adjunta do IFTM-Uberlândia. Doutora em Economia pelo IE-UFU. E-mail: sabrinacms@yahoo.com.br

1. Introdução

A principal causa da fome no Brasil é a dificuldade de acesso aos alimentos básicos. Esta é uma causa universal que, no Brasil, se caracteriza como a principal pelo potencial nacional de produção de alimentos acima das necessidades básicas do conjunto da população brasileira. Como o acesso é obtido diretamente no mercado, está claro que o problema de Insegurança Alimentar brasileiro é causado, basicamente, pelas intensas desigualdades na estrutura de renda e de oportunidades existentes no País (PESSANHA, 2004). A consequência mais comum é a subnutrição. Os subnutridos⁴ no Brasil eram 10% da população no período 1996-98, o que representava quase 30% dos subnutridos estimados para a América Latina, sendo o maior número absoluto de subnutridos da região (BELIK, 2003).

De acordo com os dados mais recentes disponíveis, entretanto, o número de pessoas subnutridas no Brasil reduziu de 23 milhões (1990/92) para 13 milhões (2010/12). A redução de cerca de 40% no número de pessoas que passam fome no País nesse período é uma das maiores do mundo e duas vezes mais acelerada que a média mundial, de acordo com dados do último relatório "Situação de Insegurança Alimentar no Mundo"

4. Indivíduos com consumo médio de 1.650 calorias e déficit de 250, para um consumo mínimo de 2.000 calorias.

(SOFI, 2013), da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO). Somente no período de 2007/09 para 2010/12, houve redução de 15 para 13 milhões, recuo de 13%. O avanço é reflexo da mudança de política de governo para a Segurança Alimentar. O Brasil é um dos pioneiros nas ações em prol da Segurança Alimentar na América Latina⁵, região mais avançada em termos de leis, instituições e de sensibilização da opinião pública sobre os direitos à alimentação (VIVERO e ALMEIDA FILHO, 2010).

Os resultados obtidos refletem, sobretudo, os impactos do principal programa implementado pelos governos Lula (2003-2011), responsável por tornar o Brasil referência na área de Segurança Alimentar⁶: o Fome Zero. Uma das ações do programa, o Bolsa Família, garante um nível mínimo de renda a famílias em situação vulnerável do

5. O país precursor foi a Argentina, e os outros dois são Guatemala e Equador.

6. O Fome Zero passou a receber cada vez mais reconhecimento internacional e, em 2011, o brasileiro José Graziano da Silva, ex-ministro do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e de Combate à Fome – MESA (criado no início do Programa Fome Zero) e então presidente da sede regional da FAO da América Latina e Caribe desde 2006, foi eleito para o cargo de diretor geral da FAO. Também nesse ano, o Brasil recebeu duas distinções internacionais pelo empenho na luta contra a fome: a ONG Action Aid mostrou o Brasil como o País mais bem preparado para o combate à fome de uma lista de 28 países em desenvolvimento; e o prêmio World Food Prize foi entregue ao ex-presidente Lula, nos EUA, por seus esforços para acabar com a fome (STANGLER, 2011).

ponto de vista da Segurança Alimentar. Segundo dados do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), os recursos envolvendo transferência de renda, assistência social e Segurança Alimentar cresceram substancialmente nos últimos dez anos: em 2002, foram gastos R\$ 8,5 bilhões e, em 2011, o investimento já estava em R\$ 43 bilhões. Em 2010, somente sob a rubrica Fome Zero foram empregados R\$ 19,5 bilhões, enquanto em 2005, este valor era de R\$ 11,9 bilhões (STANGLER, 2011). Em 2010, já havia 12,7 milhões de famílias inseridas no Bolsa Família, caracterizando o maior programa de transferência de renda do mundo, a um custo de 14,37 bilhões (0,38% do PIB). Como resultado, em dez anos, 26,1 milhões de pessoas deixaram a condição de pobreza: eram 57 milhões os pobres em 2000; passaram a ser 30,9 milhões em 2010 (ALVES, 2011). O atual governo de Dilma Rousseff manteve o foco no programa, de modo que no seu primeiro ano (2011) aumentou o orçamento para 17,3 bilhões (MDS, 2011). O valor gasto no programa em 2013 foi ainda maior, de R\$ 24,5 bilhões, e o orçamento apresentado para 2014 foi de 25,3 bilhões (MDS, 2014).

Todo esse novo panorama de políticas voltadas para a Segurança Alimentar (nas quais estão incluídas outras ações vinculadas ao Fome Zero, como políticas direcionadas para agricultura familiar, compras institucionais e reajuste do salário mínimo), mostra a relevância de estudos sobre o tema. Ademais, a Segurança Alimentar passou a atrair atenção no mundo todo, especialmente depois da alta internacional do preço dos alimentos (trigo, milho, arroz, leite, carne, soja etc.), nos anos de 2008/2009, caracterizando a “crise mundial dos alimentos”.

A preocupação maior era que a escalada inflacionária corresse os ganhos de renda das camadas mais pobres da população e promovesse, pelo menos no caso do Brasil, um retrocesso nos ganhos proporcionados pela elevação do emprego, melhoria dos salários e políticas sociais do Governo Lula (ORTEGA, 2010). Como destacado pela FAO (2009), quanto mais pobres as famílias, maior a parcela de alimentos em suas

despesas totais, e maior o impacto dos preços elevados sobre o seu poder de compra. Deve-se levar em conta, portanto, que preços elevados dos alimentos reduzem a renda real dos grupos pobres no curto e médio prazo. Embora os salários possam se ajustar com o tempo, evidências empíricas mostram que eles, normalmente, não atenuam o impacto total dos aumentos de preços ou são lentos na resposta a este aumento (BANCO MUNDIAL, 2008).

Desde 2003, os aumentos reais do salário mínimo⁷ e o Bolsa Família tornaram-se facilitadores da acessibilidade alimentar. Contribuiu para isso o maior controle da inflação: na era Lula, de 2003 a 2010, os preços subiram 5,8% ao ano; em 2011 esse valor foi de 6,5%, 5,84% em 2012 e 5,91% em 2013, o que resulta em média anual de 6,1%, relativamente menor do que na gestão FHC (1995 a 2002), em que o aumento médio foi de 9,1%⁸ (dados do IPCA divulgado pelo IBGE).

A “crise mundial dos alimentos” refletiu-se na taxa de inflação interna brasileira em 2007: expurgada a parcela correspondente aos alimentos, a taxa de inflação de 4,46% seria 35% menor (FECOMERCIO, 2012). Ainda assim, o Brasil é considerado um dos países onde o impacto da crise alimentar foi amortecido, pelas seguidas “supersafras” e pelo conjunto das políticas públicas.

No entanto, a “crise mundial de alimentos” vem se configurando como de caráter estrutural. De acordo com documento do Banco Mundial (2008), o aumento observado nos preços dos alimentos tende a persistir em médio prazo (BANCO MUNDIAL, 2008). As próprias estimativas da FAO indicam que os preços domésticos de alimentos têm se mantido relativamente superiores aos de níveis anteriores ao período de alta (COUTO, 2010); e diversos documentos desta organização (FAO, 2011; FAO, 2011a; FAO, 2012; FAO, 2012b) demonstram a elevação e a volatilidade de preços como tendência para

7. Um aumento de 155% de janeiro de 2003 a janeiro de 2010.

8. Atualmente, o salário mínimo é capaz de adquirir mais do que duas cestas básicas, maior valor registrado desde 1979 (DIEESE, 2014).

o longo prazo. Por conta de todos esses elementos, essa seção propõe-se a analisar a insegurança alimentar no Brasil, dimensionando os impactos da principal política dirigida ao enfrentamento do problema – o Bolsa Família – num contexto da “crise mundial de alimentos”. A hipótese é que esse programa, embora importante e efetivo, não é capaz de resolver o problema da fome no País, pois as causas desse fenômeno são de escopo mais amplo.

Para tanto, na primeira seção, os dados da POF foram organizados de forma a classificar as famílias por faixas de renda, incluindo aquelas utilizadas como critério para seleção dos beneficiários do programa Bolsa Família. A partir dessa classificação, foi realizada pesquisa sobre o perfil de consumo dessas famílias, com base nas despesas domiciliares per capita em alimentos. Na segunda seção, foi feita uma sistematização das variações dos preços dos alimentos que compõem a cesta básica⁹, desde o início da última década, comparando-as com as variações do INPC (Índice Nacional de Preços ao Consumidor), para aferir a repercussão da crise internacional de alimentos no Brasil. A cesta básica foi escolhida por duas razões: a impossibilidade de montar uma cesta própria de alimentos a partir das despesas per capita identificadas pela POF, sobretudo pela falta de critérios para estabelecer as quantidades per capita de alimentos consumidos; e pelo fato de que os itens que compõem essa cesta estão entre os principais itens de despesa das famílias, especialmente daquelas com menores rendimentos. Por fim, na terceira seção foi feita uma avaliação do potencial de poder de compra de alimentos da população vulnerável, avaliando-se o possível impacto da complementação de renda nos moldes do Bolsa Família.

2. Perfil de consumo das famílias em condição de Insegurança Alimentar

Um aspecto essencial para uma avaliação dos impactos da crise de alimentos sobre a condição social dos indivíduos é o perfil de consumo. O Dieese calcula o valor da Cesta Básica Nacional. O marco inicial para o desenho dessa cesta é o Decreto Lei nº 399, de 30 de abril de 1938, que em seu art. 2º estabeleceu que o salário mínimo é “a remuneração devida ao trabalhador adulto, sem distinção de sexo, por dia normal de serviço, capaz de satisfazer, em determinada época e região do País, as suas necessidades normais de alimentação, habitação, vestuário, higiene e transporte”. O mesmo decreto traz uma lista de alimentos, com suas respectivas quantidades, que passou a compor essa cesta básica. Esses alimentos seriam suficientes para o sustento e bem-estar de um trabalhador em idade adulta, contendo quantidades balanceadas de proteínas, calorias, ferro, cálcio e fósforo (DIEESE, 2012). A partir da definição desses alimentos, foram formuladas três configurações visando captar parte das desigualdades regionais de consumo, cujos dados, ainda hoje, são utilizados pelo Dieese para cálculo do preço da cesta básica. Além dos elementos dados pela natureza dessa cesta básica, há outros relacionados à cultura alimentar que são dados pelas pesquisas de orçamentos familiares feitas pelo IBGE. Para levantar essas informações, foram utilizados os microdados da POF 2008/2009, que incluem os itens referentes aos gastos com alimentação, seja no domicílio ou fora dele, dados tabulados na Caderneta de Aquisição Coletiva (POF3) e no Questionário de Despesa Individual (POF4)¹⁰.

9. Cesta Básica Nacional estabelecida pelo Dieese.

10. No Questionário POF3, são registradas informações sobre aquisições monetárias e não monetárias de alimentos, bebidas, artigos de higiene pessoal e de limpeza, combustíveis de uso doméstico e outros produtos, cuja aquisição costuma ser frequente e, em geral, servem a todos os moradores. No Questionário POF4, são investigados os tipos de aquisições de produtos e respectivas despesas monetárias e não monetárias com produtos e as despesas monetárias realizadas com serviços caracterizados de uso ou finalidade individual, tais como: comunicações, transportes, educação, alimentação fora de casa, fumo, jogos

Empregando-se o *software* STATA 11.2, foram agrupadas as informações dessas duas partes da POF e, utilizando-se de dados sobre os domicílios disponíveis na pesquisa, foram calculados e acrescidos os valores de rendimento per capita domiciliar. Para possibilitar o processo de verificação dos alimentos nos quais a despesa é relativamente maior, primeiramente os dados foram catalogados e agrupados, recorrendo-se ao próprio critério definido na POF. O procedimento foi utilizar o nível de agregação disponível que resulta em 68 itens de alimentos para análise, já que, assim, é possível ter acesso a informações por produtos, sem que isso signifique um nível de desagregação que impossibilite a realização de comparações (considerando-se que o nível maior de desagregação lista mais de 8.000 itens alimentares). Posteriormente, foi somado o total de gastos com todos os alimentos pesquisados e comparado este valor com os gastos em cada um dos itens pesquisados. Esse procedimento foi feito simulando-se diversas faixas de rendimentos, para o conjunto dos dados e para o estado de São Paulo. A definição das faixas de rendimentos pesquisadas teve como base, em primeiro lugar, os próprios critérios definidos pelo programa Bolsa Família para condições de pobreza e de extrema pobreza, ou seja, foram relacionadas respectivamente as faixas de rendimento per capita até R\$ 140,00 e até R\$ 70,00. Foram utilizadas também as mesmas faixas de rendimento já empregadas na análise dos dados relativos à Segurança Alimentar disponibilizados pela PNAD. Além dessas faixas, foi incluída uma faixa de rendi-

mento para os indivíduos que estão exclusivamente na condição de pobreza e, portanto, têm disponíveis entre R\$ 70,00 e R\$ 140,00 de rendimento mensal per capita.

Dos 68 itens considerados, visando ter visualização mais adequada para a análise, foi realizado um destaque dos 25 itens de maior dispêndio, a partir da faixa de rendimento domiciliar per capita de até R\$ 140,00 (faixa limite para o recebimento do benefício do programa Bolsa Família), conforme se pode observar nas Tabelas 8 e 9.

Na Tabela 1, que contém os dados de despesa para todo o Brasil, a primeira observação que se pode fazer é que 24 itens que compõem a despesa das pessoas com rendimento domiciliar per capita de até R\$ 140,00 também fazem parte dos itens da despesa daqueles com rendimento domiciliar per capita de até R\$ 70,00: apenas o item “refrigerante” não compõe a despesa das pessoas com rendimento per capita menor. Além disso, os 10 primeiros itens de despesa dessas duas faixas são os mesmos, apenas alterando a sua ordenação de uma para outra.

Desses 10 primeiros itens, oito deles (excluindo “Almoço e jantar” – item que se refere à alimentação fora do domicílio, e “Outros alimentos”¹¹) enquadram-se na composição da Cesta Básica Nacional. Há também significativa coincidência com os alimentos que compõem a cesta quando se consideram todos os 25 itens de maior despesa. Para todos os grupos de rendimento, o item “Almoço e jantar” foi responsável pela maior porcentagem da despesa com alimentos, demonstrando a atual tendência de consumo fora do domicílio. Quando se analisa a faixa de rendimento domiciliar per capita maior que um salário mínimo, sete dos produtos que faziam parte dos primeiros 25 itens de despesa das faixas de menor rendimento deixam de constar nessa relação. Além disso, à medida que a renda per

e apostas, diversões, uso e aquisição de celular, produtos farmacêuticos e assistência à saúde, artigos de perfumaria e produtos para pele e cabelo, serviços de cabeleireiro e outros, artigos de papelaria e leitura e assinatura de periódicos, vestuário e calçados, tecidos e roupas de banho, viagens, aquisição e manutenção de veículos. Foram também investigados os gastos individuais com serviços bancário e profissional, cerimônias e festas, joias, despesas com outros imóveis, contribuições trabalhistas e pensões. Neste questionário de despesas individuais, assim como no questionário e na caderneta de despesas coletivas, foram investigadas informações sobre tipos de estabelecimento em que foram adquiridos produtos e serviços e as formas de obtenção das aquisições realizadas pelas unidades de consumo.

11. Observando a base de dados no menor nível de agregação disponibilizado, esse item “Outros alimentos” refere-se, de fato, a nove conjuntos de alimentos: Cesta de Páscoa, Cesta de Natal, Cesta de café da manhã, Varejão, Cesta básica, Sacola Cobal, Feirinha, Sacolão e Agregado.

Tabela 1. Classificação dos alimentos segundo o dispêndio monetário referente a faixas específicas de rendimento per capita, dados para o conjunto da POF

	Faixas de Rendimento domiciliar per capita											
	até R\$70,00		até R\$140,00		de R\$70,00 até R\$140,00		de R\$140,00 até ½ Salário Mínimo		de ½ até 1 Salário Mínimo		maior que 1 Salário Mínimo	
	%	Ranking	%	Ranking	%	Ranking	%	Ranking	%	Ranking	%	Ranking
Almoço e jantar*	10,08%	1	13,15%	1	13,96%	1	16,10%	1	21,06%	1	41,70%	1
Arroz	8,20%	2	7,06%	2	6,77%	2	6,00%	3	4,66%	3	2,11%	9
Frango	7,03%	3	6,59%	3	6,48%	3	6,13%	2	4,90%	2	2,63%	3
Outras carnes	4,97%	4	4,39%	4	4,24%	4	4,38%	4	3,89%	4	2,38%	5
Carne de boi de segunda	4,01%	6	4,29%	5	4,36%	4	4,27%	5	3,63%	6	1,96%	11
Feijão	4,33%	5	4,08%	6	4,02%	6	3,51%	7	2,65%	10	1,17%	23
Pão Francês	3,51%	9	3,90%	7	4,01%	7	3,95%	6	3,73%	5	2,05%	10
Pescados Frescos	3,74%	7	3,72%	8	3,71%	8	2,75%	10	1,86%	16	0,91%	27
Carnes e peixes industrializados	3,23%	10	3,40%	9	3,45%	9	3,14%	8	2,98%	9	2,30%	6
Outros alimentos	3,62%	8	2,95%	10	2,77%	10	1,96%	15	2,50%	12	2,29%	7
Biscoito	2,86%	11	2,68%	11	2,63%	11	2,35%	12	1,99%	14	1,23%	21
Outras farinhas	2,84%	12	2,48%	12	2,38%	14	1,97%	14	1,46%	22	1,01%	25
Leite de vaca	2,39%	15	2,46%	13	2,48%	12	2,94%	9	3,13%	8	2,23%	8
Óleo de soja	2,81%	13	2,38%	14	2,26%	16	1,95%	16	1,56%	19	0,75%	30
Outros açúcares	2,79%	14	2,36%	15	2,24%	17	2,07%	13	1,82%	17	1,71%	14
Carne de boi de primeira	2,03%	19	2,33%	16	2,41%	13	2,72%	11	3,35%	7	3,42%	2
Farinha de mandioca	2,36%	16	2,32%	17	2,31%	15	1,53%	23	0,94%	33	0,31%	45
Café moído	2,30%	18	2,15%	18	2,10%	18	1,82%	19	1,52%	21	0,87%	29
Leite em pó	2,33%	17	2,00%	19	1,92%	19	1,62%	21	1,22%	25	0,62%	33
Macarrão	1,55%	21	1,46%	20	1,44%	21	1,22%	28	0,99%	31	0,52%	37
Outros leites	1,56%	20	1,46%	21	1,44%	22	1,61%	22	1,66%	18	1,49%	16
Cervejas chopps e outras bebidas*	1,18%	24	1,40%	22	1,46%	20	1,85%	18	2,14%	13	1,73%	13
Lanches*	1,20%	23	1,39%	23	1,44%	23	1,88%	17	2,59%	11	2,58%	4
Ovo de galinha	1,53%	22	1,38%	24	1,34%	25	1,24%	25	1,05%	29	0,58%	35
Refrigerantes	1,07%	27	1,33%	25	1,40%	24	1,68%	20	1,95%	15	1,74%	12

Obs.: Dado referente à relação entre o valor do dispêndio monetário total com o referido item em relação ao dispêndio monetário com todos os itens de alimentos para a referida faixa de rendimento domiciliar per capita, sendo que os itens marcados com "*" referem-se à alimentação fora de casa (POF4). É apresentada, também, a classificação dos alimentos por ordem de maior comprometimento da renda, usando como referência a faixa de rendimentos máxima para enquadramento no programa Bolsa Família.

Fonte: Elaboração própria com base nos microdados da POF 2008/2009.

capita aumenta, alguns produtos têm suas participações na despesa diminuída. Esse é o caso do “ovo de galinha”, que ocupa a 22^a posição no grupo de menor renda domiciliar per capita e passa a 35^a posição no grupo com mais de um salário mínimo. Vale o mesmo para “leite em pó”, “café moído”, “farinha de mandioca”, “feijão”, “macarrão” e “óleo de soja”. Os dados apresentados na Tabela 1 mostram mudança na composição de despesa, considerando-se diferentes faixas de renda. Isso não é o mesmo que maior Segurança Alimentar, especialmente se essa condição incorpora os aspectos nutricionais. Dentre os alimentos que passam a ser incorporados na faixa de maior rendimento domiciliar per capita estão itens tais como “Lanches” e “Sanduíches e salgados”, que traduzem, sobretudo, maior possibilidade de escolha. A alimentação fora de casa, por sua vez, passa a compor cada vez mais a despesa, à medida que se amplia a faixa de renda. Entretanto, o aspecto mais importante observado é que os principais itens que compõem a despesa com alimentos das famílias com renda de até R\$ 140,00, ou seja, potenciais beneficiárias do programa Bolsa Família, são bastante coincidentes com os alimentos apresentados na cesta básica, tanto nos dados nacionais quanto naqueles para São Paulo. Essa constatação existe também para a faixa de maior rendimento, particularmente nos dados para o Brasil.

3. Efeitos da crise de alimentos sobre a segurança alimentar

Considerando-se os dados obtidos na seção 2, na qual se observou que muitos dos principais itens que compõem a despesa em alimentação, notadamente das famílias de menor rendimento, poderiam ser enquadrados como produtos da

Cesta Básica Nacional; e a dificuldade de definição de critérios para montar uma cesta de alimentos a partir dos resultados obtidos (principalmente para se estabelecer quantidade de consumo individual), nesta seção volta-se à análise da evolução da crise alimentar decorrente dos preços dos alimentos que compõem a cesta calculada pelo Dieese. De acordo com Lavinias (1998), embora o acompanhamento do preço da cesta básica não permita inferir com precisão o grau de acessibilidade nutricional da população, ele serve para estimar variações no grau de acessibilidade. Assim, a opção de acompanhar os preços da cesta básica justifica-se por ser ela a ração-tipo definida há mais de 70 anos e pelo fato de o monitoramento do seu custo obedecer a critérios rigorosos e sistemáticos. Essas características a tornam Proxy consistente para a evolução do poder de compra no País nos estratos de baixa renda. Os alimentos contidos nela expressam o maior volume de consumo nacional dentre as principais categorias alimentares (cereais, tubérculos, energéticos, frutas e carnes) e revelam baixa elasticidade-renda (LAVINAS, 1998).

Na Tabela 2 são registrados os preços da Cesta Básica e de cada um dos produtos que a compõem. Como não há divulgação de um valor nacional pelo Dieese, a opção foi utilizar os dados relativos à cidade de São Paulo. Observa-se que o valor da cesta quase triplicou nos últimos 10 anos. Esse aumento foi contínuo, mas, especialmente, ocorre em 2008, marco da crise de alimentos. Aí se verifica elevação brusca do valor da cesta básica, que passa de R\$ 186,98 para R\$ 229,09. Parte da causa é a mudança do preço da carne de R\$ 56,70 para R\$ 74,64 e, sobretudo, do feijão, que passou de R\$ 13,46 para R\$ 32,40; produtos que estão dentre os principais itens da despesa alimentar das famílias com menor rendimento, conforme foi verificado nos dados da POF.

Tabela 2. Preços dos produtos da cesta básica para a cidade de São Paulo (R)

Período	Carne	Leite	Feijão	Arroz	Farinha	Batata	Tomate	Pão	Café	Banana	Açúcar	Óleo	Manteiga	Cesta
jan/00	37,26	6,00	7,38	2,58	1,54	4,86	10,17	15,54	5,03	9,68	2,01	1,20	8,96	112,22
jul/00	35,94	7,88	6,34	2,37	1,47	5,70	8,46	16,62	4,55	10,05	2,31	1,04	8,68	111,43
jan/01	37,68	7,95	7,65	2,49	1,50	7,68	13,14	17,22	4,23	11,48	2,73	1,07	8,54	123,36
jul/01	37,02	8,02	9,36	2,82	1,74	8,22	12,24	19,86	4,11	10,12	2,40	1,20	8,55	125,68
jan/02	41,88	8,02	9,04	3,33	1,90	6,42	11,79	20,58	3,76	10,28	2,55	1,54	8,09	129,21
jul/02	38,58	8,55	10,98	3,21	1,98	8,70	13,95	23,04	3,73	9,52	2,37	1,66	8,36	134,64
jan/03	47,04	8,77	14,26	4,59	3,15	7,98	13,23	29,16	4,95	10,88	4,17	2,66	11,92	162,79
jul/03	44,64	9,45	13,36	5,52	2,76	8,10	13,05	28,92	5,17	12,22	3,96	2,30	12,68	162,15
jan/04	52,08	9,52	11,25	5,94	2,38	6,06	19,62	27,90	5,42	13,12	3,21	2,54	11,96	171,03
jul/04	48,72	10,28	11,12	5,25	2,73	9,06	21,78	28,44	5,86	13,95	3,03	2,48	11,25	173,95
jan/05	52,68	10,42	12,42	4,29	2,44	9,72	15,48	28,32	5,94	13,65	3,69	2,18	11,62	172,87
jul/05	50,40	10,95	15,57	3,99	2,40	9,24	18,36	30,12	6,52	13,20	3,51	1,94	12,02	178,22
jan/06	52,32	10,88	11,97	3,99	2,31	13,08	14,76	29,04	7,10	14,02	4,29	1,83	11,85	177,45
jul/06	49,62	10,88	12,42	3,93	2,26	8,70	13,50	29,40	6,27	15,08	4,92	1,83	11,68	170,50
jan/07	55,02	10,88	11,48	4,41	2,50	7,02	22,95	30,12	6,95	15,00	4,47	2,19	11,72	184,72
jul/07	56,70	13,12	13,46	4,26	2,55	9,78	16,11	29,70	7,71	14,92	3,96	2,08	12,61	186,98
jan/08	66,12	13,58	32,40	4,56	2,91	10,98	21,60	32,16	7,51	17,78	3,45	2,73	13,30	229,09
jul/08	74,64	14,10	28,89	6,42	3,75	11,46	29,25	38,04	7,47	17,78	3,51	3,15	13,67	252,13
jan/09	80,28	14,10	18,81	6,00	3,18	11,52	23,94	37,74	7,78	17,70	3,81	2,50	14,17	241,53
jul/09	74,82	19,28	13,14	5,79	2,90	12,84	21,78	36,06	6,35	14,78	4,35	2,34	12,74	227,17
jan/10	75,60	15,30	10,58	6,06	2,61	14,88	20,61	36,60	6,33	15,37	5,88	2,38	12,81	225,02
jul/10	78,84	16,50	18,76	6,15	2,64	14,82	21,06	37,86	6,11	16,20	5,46	2,20	12,77	239,38
jan/11	98,10	16,80	13,72	5,97	3,18	10,74	24,66	40,62	6,62	17,78	6,99	2,72	13,34	261,25
jul/11	92,40	18,15	15,39	5,28	3,18	11,82	29,70	41,10	6,98	17,10	6,30	2,74	13,24	263,38
jan/12	102,60	18,30	19,62	5,76	3,15	11,34	30,87	43,08	8,02	18,90	6,87	2,78	14,25	285,54
jul/12	95,16	18,60	24,75	6,12	3,04	12,54	42,48	44,10	8,12	20,48	6,51	3,23	14,25	299,39

Obs.: Dados em valores nominais da época e referentes às quantidades estipuladas no Decreto Lei nº 399/1938.

Fonte: Elaboração própria, com dados extraídos do Dieese (2012a).

A Figura 1 apresenta a evolução do preço da cesta básica comparado com o Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC). Por meio desse gráfico é possível perceber que, até 2007, os dois indicadores registraram leve aumento (apesar do pico no aumento do preço da cesta básica em meados de 2003); e que até 2008 houve, inclusive, períodos em que o aumento do valor da cesta básica foi inferior ao INPC.

Contudo, a partir de 2008 há claro afastamento dos dois indicadores, com a cesta básica subindo bem mais do que o índice geral de preços. Após esta alta, houve um período, até agosto de 2010, de queda de preços, embora esses tenham voltado a subir e a se descolar do indicador geral.

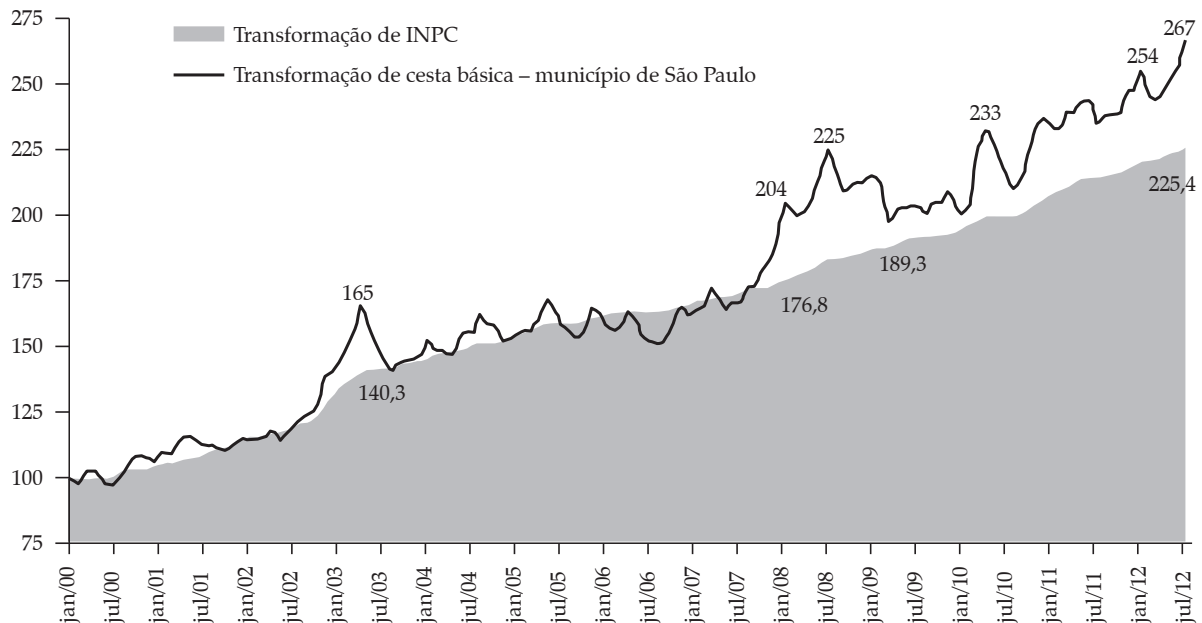
Esse quadro se mantém ainda no período atual. O valor da cesta básica em meados de 2012 apresentou crescimento de 167% em relação a janeiro de 2000, enquanto o INPC cresceu 125%.

Na Figura 2, a crise de alimentos é revelada no Brasil. Nele, é ilustrada a evolução dos preços da cesta básica comparada com a evolução dos preços internacionais de alimentos.

Observa-se que a variação dos preços da cesta básica segue a variação dos preços internacionais, com principais picos de aumento em 2008 e 2011.

Apesar da leve queda em 2009 e 2012 (apenas no indicador internacional), parecem se estabelecer como tendência patamares mais elevados de preços, tanto internos quanto internacionais. É interessante observar que o aumento dos preços da cesta básica foi, em geral, ainda maior do que o dos preços internacionais dos alimentos. Além disso, considerando-se os dois períodos de queda dos preços mencionados acima, em 2009, os valores da cesta básica caíram bem menos que os preços internacionais dos alimentos. De 2011 em diante, apesar da queda no valor da cesta, os preços nacionais continuaram a subir.

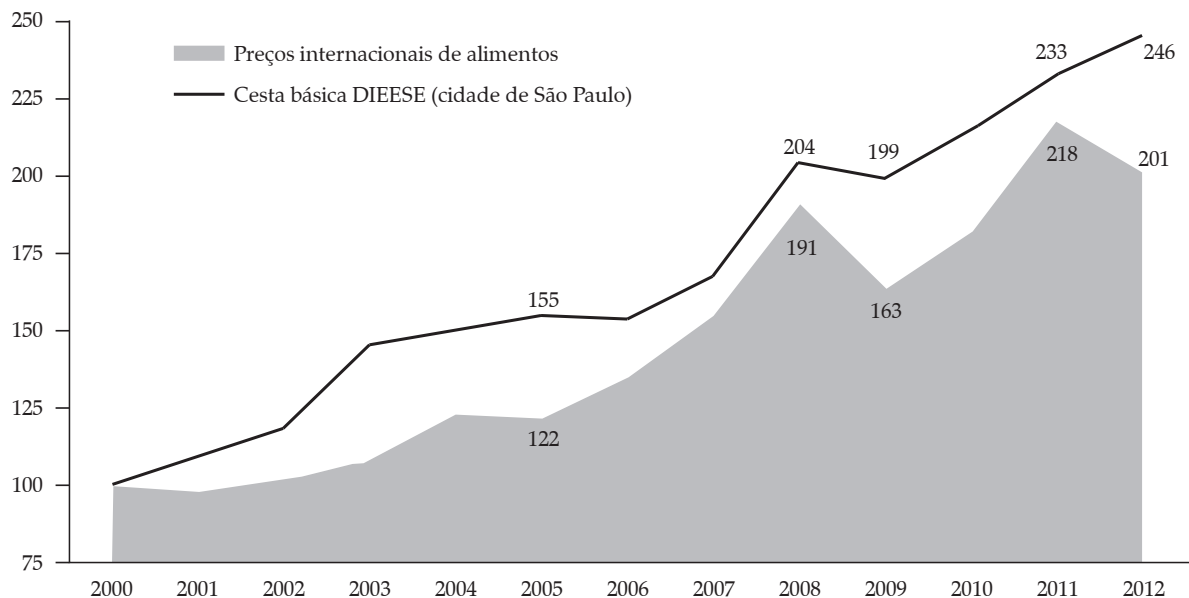
Figura 1. Evolução do preço da cesta básica (cidade de São Paulo) comparado com o INPC (01/2000 = 100)



Obs.: Valor nominal da cesta básica e de seus produtos, calculados pelo Dieese para a cidade de São Paulo, e transformação do INPC calculado pelo IBGE (utilizando o IPEADATA). São considerados como referência valores de janeiro de 2000 (01/2000 = 100).

Fonte: Elaboração própria, utilizando dados calculados pelo Dieese e pelo IBGE.

Figura 2. Evolução do preço médio anual da cesta básica (cidade de São Paulo) comparado com os preços internacionais de alimentos (01/2000 = 100)



Obs.: O índice da cesta básica corresponde à média anual do valor nominal calculado mensalmente pelo Dieese para a cidade de São Paulo, e os preços internacionais correspondem ao *Commodity Food Price Index* (inclui índices de preços de cereais, óleos vegetais, carne, marisco, açúcar, bananas e laranjas) calculado pelo FMI (*World Economic Outlook Database*, abril de 2012). Ambos os índices estão apresentados utilizando janeiro de 2000 como referência (01/2000 = 100).

Fonte: Elaboração própria, utilizando dados calculados pelo Dieese e pelo FMI.

4. Bolsa Família e crise de alimentos

Para a análise do impacto do Programa Bolsa Família no contexto de crise de alimentos, é necessária uma descrição do funcionamento do programa desde sua regulamentação pelo Decreto n. 5.209, de 17 de setembro de 2004. O programa Bolsa Família adota como requisito de acesso ao benefício a condição de extrema pobreza ou de pobreza, caracterizando-a pelo grupo familiar, por pessoas na condição de gestantes, nutrízes, crianças entre zero e 12 anos, ou adolescentes até 17 anos. Porém, a síntese da condição de pobreza ou extrema pobreza é feita pelo nível de rendimento per capita da família, nos termos do decreto que regulamenta o programa¹².

12. Extrema pobreza: Decreto n.º 5.209, de 17 de setembro de 2004 – renda familiar mensal *per capita* até R\$ 50,00; Decreto n.º 5.749, de 11 de abril de 2006 – renda familiar mensal *per capita* até R\$ 60,00; Decreto n.º 6.824, de 16 de abril de 2009 – renda familiar mensal *per capita* até R\$ 69,00;

As faixas de renda estão na Tabela 3. Partindo delas, define-se o valor dos benefícios a serem pagos. Para a faixa de extrema pobreza há, desde a criação do programa, a garantia de benefício mínimo, que pode ser acrescido por faixas variáveis em função da existência de gestantes, nutrízes, crianças até 12 anos, adolescentes até 15 anos, ou de adolescentes de 16 e 17 anos. Já as famílias na condição de pobreza teriam direito apenas aos benefícios variáveis¹³.

Decreto n.º 6.917, de 30 de julho de 2009 – renda familiar mensal *per capita* até R\$ 70,00.

Pobreza: Decreto n.º 5.209, de 17 de setembro de 2004 – renda familiar mensal *per capita* até R\$ 100,00; Decreto n.º 5.749, de 11 de abril de 2006 – renda familiar mensal *per capita* até R\$ 120,00; Decreto n.º 6.824, de 16 de abril de 2009 – renda familiar mensal *per capita* até R\$ 137,00; Decreto n.º 6.917, de 30 de julho de 2009 – renda familiar mensal *per capita* até R\$ 140,00.

13. Os critérios de elegibilidade e imputação de valores do programa Bolsa Família passaram pelas seguintes alterações:

Tabela 3. Condições de pobreza e extrema pobreza segundo a faixa de rendimento familiar per capita

	Pobreza	Extrema Pobreza
set/04	até R\$ 100,00	até R\$ 50,00
abr/06	até R\$ 120,00	até R\$ 60,00
abr/09	até R\$ 137,00	até R\$ 69,00
jun/09	até R\$ 140,00	até R\$ 70,00

Fonte: Elaboração própria, com base no Decreto nº 5.209/2009 e suas alterações.

Tabela 4. Valores pagos pelo programa Bolsa Família, em função da renda per capita das famílias e da composição familiar

	Pobreza		Extrema Pobreza	
	Valor mínimo	Valor máximo	Valor mínimo	Valor máximo
set/04	R\$ 0,00	R\$ 45,00	R\$ 50,00	R\$ 95,00
jul/04	R\$ 0,00	R\$ 54,00	R\$ 58,00	R\$ 112,00
jun/08	R\$ 0,00	R\$ 60,00	R\$ 62,00	R\$ 122,00
jul/09	R\$ 0,00	R\$ 132,00	R\$ 68,00	R\$ 200,00
jun/11	R\$ 0,00	R\$ 236,00	R\$ 70,00	R\$ 306,00

Obs.: Os valores máximos consideram a existência de três (cinco, a partir de junho de 2011) gestantes (desde julho de 2007), nutrizes (desde julho de 2007), crianças entre zero e 12 anos ou adolescentes até 15 anos; e, a partir de julho de 2009, possuam também dois adolescentes, com idade entre 16 e 17 anos, matriculados em estabelecimentos de ensino.

Fonte: Elaboração própria com base no Decreto nº 5.209/2009 e suas alterações.

Na Tabela 4, são registrados os valores mínimo e máximo do programa para as famílias nas condições de pobreza ou extrema pobreza.

Para realizar os testes acerca do impacto potencial do programa Bolsa Família na acessi-

- Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004 – para famílias em extrema pobreza, foi criado o benefício básico no valor de R\$ 50,00 e para estas e para as famílias em condição de pobreza foi criado o benefício variável de R\$ 15,00 por criança na faixa etária de até 15 anos, respeitando-se o limite máximo de R\$ 45,00;
- Decreto nº 6.157, 16 de julho de 2007 – alterado o benefício básico para R\$ 58,00 e o benefício variável para R\$ 18,00, até o limite de R\$ 54,00, este agora destinado a unidades familiares que tenham, em sua composição: gestantes, nutrizes, crianças entre zero e 12 anos, ou adolescentes até 15 anos;
- Decreto nº 6.491, de 26 de junho de 2008 – alterados os valores do benefício básico para R\$ 62,00 e do variável para R\$ 20,00, até o limite de R\$ 60,00;
- Decreto nº 6.917, de 30 de julho de 2009 – alterados os valores do benefício básico para R\$ 68,00, do variável para R\$ 22,00, até o limite de R\$ 66,00, e criado o benefício para o adolescente no valor de R\$ 33,00 até o limite de R\$ 66,00;
- Decreto nº 7.447, de 1º de março de 2011 e Decreto nº 7.494, de 02 de junho de 2011 – alterados os valores do benefício básico para R\$ R\$ 70,00, do variável para R\$ 32,00, até o limite de R\$ 160,00, e do benefício para o adolescente para R\$ 38,00 até o limite de R\$ 76,00.

bilidade alimentar das famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, optou-se por eleger como unidade familiar padrão uma composição de dois adultos e duas crianças, sendo que a estas seriam atribuídas duas cotas do benefício variável do programa. Considerando-se essas duas cotas variáveis, os valores simulados de benefício são apresentados na Tabela 5.

Essa tabela mostra que, em setembro de 2004, seguindo a regulamentação do programa na época, a família caracterizada acima, caso selecionada, receberia duas cotas variáveis no valor de R\$ 15,00, totalizando um benefício de R\$ 30,00; enquanto aquela em situação de extrema pobreza receberia, além dessas duas cotas, o valor básico do benefício, que, nessa época, era de R\$ 50,00.

Na Tabela 6 há simulação do pagamento do benefício do programa para o período de janeiro de 2000 até a sua regulamentação pelo Decreto n. 5.209, de 17 de setembro de 2004.

A Tabela 7 apresenta, considerando esses valores deflacionados, o poder de compra de

Tabela 5. Simulação de valor de benefício

	Pobreza	Extrema Pobreza
set/04	R\$ 30,00	R\$ 80,00
jul/07	R\$ 36,00	R\$ 94,00
jun/08	R\$ 40,00	R\$ 102,00
jul/09	R\$ 44,00	R\$ 112,00
jun/11	R\$ 64,00	R\$ 134,00

Obs.: Valores de benefícios considerando uma família com dois adultos e duas crianças elegíveis ao programa.

Fonte: Elaboração própria.

Tabela 6. Simulação do valor do benefício do programa de transferência de renda

Período	Extrema Pobreza	Pobreza
jan/00	R\$ 52,74	R\$ 19,78
jul/00	R\$ 53,75	R\$ 20,16
jan/01	R\$ 55,61	R\$ 20,85
jul/01	R\$ 57,92	R\$ 21,72
jan/02	R\$ 61,04	R\$ 22,89
jul/02	R\$ 63,18	R\$ 23,69
jan/03	R\$ 71,01	R\$ 26,63
jul/03	R\$ 74,76	R\$ 28,03
jan/04	R\$ 77,12	R\$ 28,92
jul/04	R\$ 79,47	R\$ 29,80

Obs.: Deflação, pelo INPC (09/2004=100), dos valores do programa Bolsa Família em setembro de 2004 (R\$ 80,00 e R\$ 30,00) supostamente devidos à uma família com quatro pessoas: dois adultos mais duas crianças elegíveis ao programa.

Fonte: Elaboração própria.

uma cesta básica dos indivíduos em situação de pobreza e extrema pobreza (constituintes de uma família como a definida aqui como padrão), levando-se em conta as transferências de renda do programa Bolsa Família. O cálculo é feito considerando-se os rendimentos per capita da faixa de corte para caracterização das situações de pobreza e extrema pobreza e, nas situações com recebimento de Bolsa Família, é acrescido o valor do benefício dividido por quatro pessoas.

Observa-se que tanto as pessoas enquadradas em situação de extrema pobreza como aquelas em situação de pobreza, potenciais beneficiárias do Bolsa Família, sequer denotam capacidade de aquisição da cesta básica de alimentos: a capacidade de compra variou entre 23% e 35% para os indivíduos em extrema pobreza e, entre 47% e 70% para aqueles em estado de pobreza.

Levando-se em conta que a cesta básica refere-se a uma “Ração Essencial Mínima”, suficiente para alimentar uma pessoa em idade

adulta, e que ainda que se gaste todo o orçamento disponível apenas com esses alimentos, não é possível ter o acesso econômico a todos eles, e há grande possibilidade que se configure um quadro de Insegurança Alimentar.

Ao acrescentar ao rendimento per capita os valores do benefício simulado do Bolsa Família, ainda assim essa situação se mantém, e a capacidade aquisitiva da cesta básica se amplia para, no máximo, 47% nos casos de extrema pobreza e 75% para os indivíduos em situação de pobreza. Isto pode ser visualizado na Figura 3.

Na Figura 4 e na Tabela 8 são mostrados os dados da avaliação do poder de compra dos indivíduos para três produtos: arroz, feijão e carne, tomando-se a combinação típica de alimentação dos brasileiros, e que representa, segundo os dados da POF divulgados neste trabalho, o principal componente de despesa alimentar das famílias em situação de pobreza e extrema pobreza.

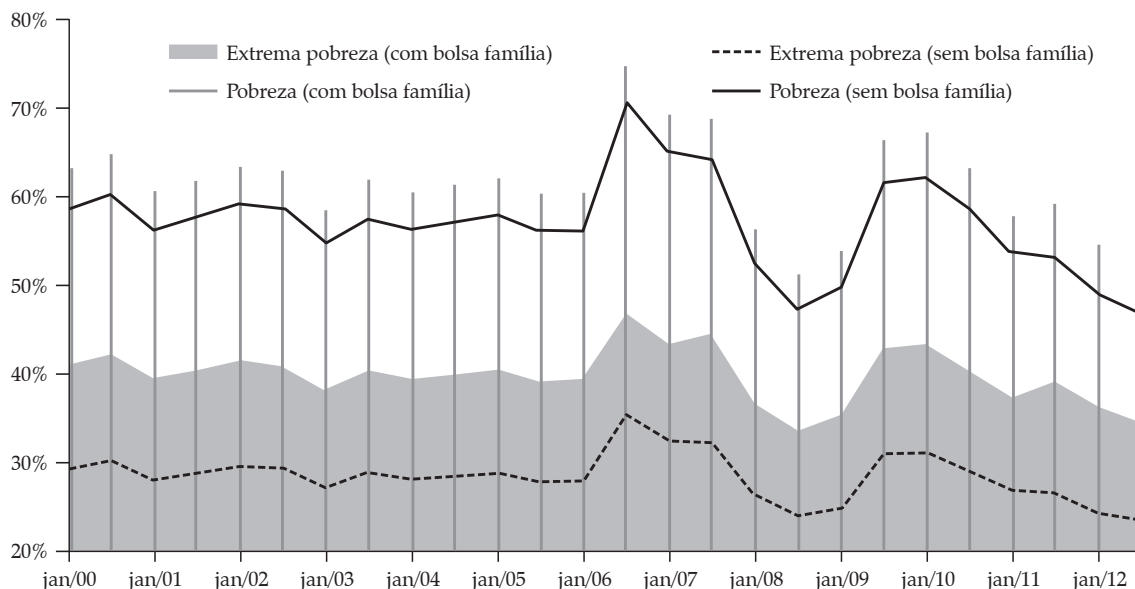
Tabela 7. Poder de compra dos indivíduos em situação de pobreza e extrema pobreza, considerando as transferências de renda do programa Bolsa Família

Período	Extrema Pobreza			Pobreza		
	Sem Bolsa Família		Com Bolsa Família	Sem Bolsa Família		Com Bolsa Família
	Renda	% Cesta	Benefício	% Cesta	Renda	% Cesta
jan/00	R\$ 32,96	29%	R\$ 52,74	41%	R\$ 65,92	59%
jul/00	R\$ 33,59	30%	R\$ 53,75	42%	R\$ 67,19	60%
dez/00	R\$ 34,49	29%	R\$ 55,18	40%	R\$ 68,98	58%
jul/01	R\$ 36,20	29%	R\$ 57,92	40%	R\$ 72,40	58%
jan/02	R\$ 38,15	30%	R\$ 61,04	41%	R\$ 76,30	59%
jul/02	R\$ 39,49	29%	R\$ 63,18	41%	R\$ 78,97	59%
jan/03	R\$ 44,38	27%	R\$ 71,01	38%	R\$ 88,76	55%
jul/03	R\$ 46,72	29%	R\$ 74,76	40%	R\$ 93,44	58%
jan/04	R\$ 48,20	28%	R\$ 77,12	39%	R\$ 96,41	56%
jul/04	R\$ 49,67	29%	R\$ 79,47	40%	R\$ 99,33	57%
jan/05	R\$ 50,00	29%	R\$ 80,00	40%	R\$ 100,00	58%
jul/05	R\$ 50,00	28%	R\$ 80,00	39%	R\$ 100,00	56%
jan/06	R\$ 50,00	28%	R\$ 80,00	39%	R\$ 100,00	56%
jul/06	R\$ 60,00	35%	R\$ 80,00	47%	R\$ 120,00	70%
jan/07	R\$ 60,00	32%	R\$ 80,00	43%	R\$ 120,00	65%
jul/07	R\$ 60,00	32%	R\$ 94,00	45%	R\$ 120,00	64%
jan/08	R\$ 60,00	26%	R\$ 94,00	36%	R\$ 120,00	52%
jul/08	R\$ 60,00	24%	R\$ 102,00	34%	R\$ 120,00	48%
jan/09	R\$ 60,00	25%	R\$ 102,00	35%	R\$ 120,00	50%
jul/09	R\$ 70,00	31%	R\$ 112,00	43%	R\$ 140,00	62%
jan/10	R\$ 70,00	31%	R\$ 112,00	44%	R\$ 140,00	62%
jul/10	R\$ 70,00	29%	R\$ 112,00	41%	R\$ 140,00	58%
jan/11	R\$ 70,00	27%	R\$ 112,00	38%	R\$ 140,00	54%
jul/11	R\$ 70,00	27%	R\$ 134,00	39%	R\$ 140,00	53%
jan/12	R\$ 70,00	25%	R\$ 134,00	36%	R\$ 140,00	49%
jul/12	R\$ 70,00	23%	R\$ 134,00	35%	R\$ 140,00	47%

Obs.: 1. Os valores das faixas de rendimento e dos benefícios para o período anterior ao programa Bolsa Família foram obtidos através da deflação do valor de setembro de 2004, utilizando o INPC; 2. Para o cálculo do valor do benefício, foi considerada uma família com quatro pessoas, sendo dois adultos e duas crianças que se enquadraram nos critérios de elegibilidade do programa; 3. Foi utilizado o valor da cesta básica, calculada pelo Dieese (2012a), para a cidade de São Paulo; 4. Para calcular o poder de compra, foram levados em conta os rendimentos per capita da faixa de corte para caracterização das situações de pobreza e extrema pobreza e, nas situações com recebimento de Bolsa Família, foi acrescido o valor per capita do benefício (considerando as quatro pessoas).

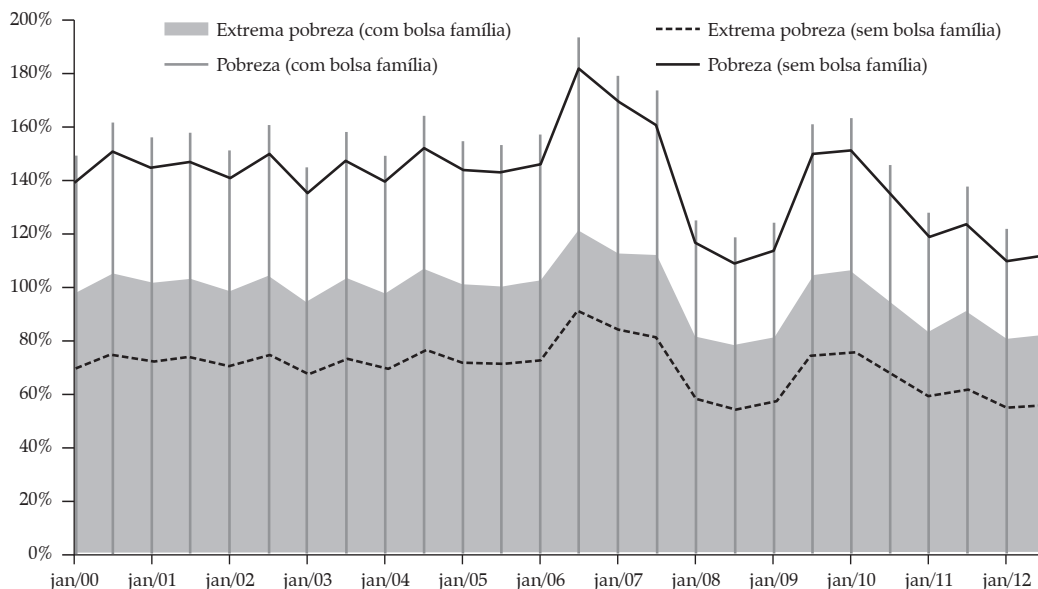
Fonte: Elaboração própria.

Figura 3. Capacidade de compra da cesta básica pelos indivíduos em situação de pobreza e extrema pobreza, considerando o benefício simulado do programa Bolsa Família (dados para a cidade de São Paulo)



Obs.: 1. Os valores das faixas de rendimento e dos benefícios para o período anterior ao programa Bolsa Família foram obtidos através da deflação do valor de setembro de 2004, utilizando o INPC; 2. Para o cálculo do valor do benefício, foi considerada uma família com quatro pessoas, sendo dois adultos e duas crianças que se enquadrem nos critérios de elegibilidade do programa; 3. Foi considerado o valor da cesta básica, calculada pelo Dieese (2012a), para a cidade de São Paulo; 4. Para calcular o poder de compra foram levados em conta os rendimentos per capita da faixa de corte para caracterização das situações de pobreza e extrema pobreza, e nas situações com recebimento de Bolsa Família foi acrescido o valor per capita do benefício (considerando as quatro pessoas).
Fonte: Elaboração própria.

Figura 4. Poder de compra dos indivíduos em situação de pobreza e extrema pobreza, considerando as transferências de renda do programa Bolsa Família (para os alimentos Carne, Arroz e Feijão)



Obs.: 1. Os valores das faixas de rendimento e dos benefícios para o período anterior ao programa Bolsa Família foram obtidos através da deflação do valor de setembro de 2004, utilizando o INPC; 2. Para o cálculo do valor do benefício, foi considerada uma família com quatro pessoas, sendo dois adultos e duas crianças que se enquadrem nos critérios de elegibilidade do programa; 3. Foram utilizados os valores e quantidades dos alimentos “carne”, “arroz” e “feijão” na forma calculada pelo Dieese (2012a), para a cesta básica referente à cidade de São Paulo; 4. Para calcular o poder de compra, foram levados em conta os rendimentos per capita da faixa de corte para caracterização das situações de pobreza e extrema pobreza, e nas situações com recebimento de Bolsa Família foi acrescido o valor per capita do benefício (considerando as quatro pessoas).
Fonte: Elaboração própria.

Tabela 8. Poder de compra dos indivíduos em situação de pobreza e extrema pobreza, considerando as transferências de renda do programa Bolsa Família (para os alimentos Carne, Arroz e Feijão)

Período	Extrema Pobreza				Pobreza			
	Sem Bolsa Família		Com Bolsa Família		Sem Bolsa Família		Com Bolsa Família	
	Renda	Carne + Arroz + Feijão	Benefício	Carne + Arroz + Feijão	Renda	Carne + Arroz + Feijão	Benefício	Carne + Arroz + Feijão
jan/00	R\$ 32,96	70%	R\$ 52,74	98%	R\$ 65,92	140%	R\$ 19,78	150%
jan/05	R\$ 50,00	72%	R\$ 80,00	101%	R\$ 100,00	144%	R\$ 30,00	155%
jul/12	R\$ 70,00	56%	R\$ 34,00	82%	R\$ 140,00	111%	R\$ 64,00	124%

Obs.: 1. Os valores das faixas de rendimento e dos benefícios para o período anterior ao programa Bolsa Família foram obtidos através da deflação do valor de setembro de 2004, utilizando o INPC; 2. Para o cálculo do valor do benefício foi considerada uma família com quatro pessoas, sendo dois adultos e duas crianças que se enquadram nos critérios de elegibilidade do programa; 3. Foram utilizados os valores e quantidades dos alimentos “carne”, “arroz” e “feijão” na forma calculada pelo Dieese (2012a), para a cesta básica referente à cidade de São Paulo; 4. Para calcular o poder de compra, foram levados em conta os rendimentos per capita da faixa de corte para caracterização das situações de pobreza e extrema pobreza, e nas situações com recebimento de Bolsa Família foi acrescido o valor do benefício dividido por quatro pessoas.

Fonte: Elaboração própria.

Pela Figura 4 é possível observar que os indivíduos em extrema pobreza não seriam capazes, mesmo utilizando toda a sua renda, de adquirir ao menos esses três itens para a sua alimentação. Por mais que se fosse acrescentando a esse rendimento o valor simulado do Bolsa Família, essa pessoa permaneceria sem capacidade aquisitiva para parte do período analisado.

Para aqueles períodos em que a compra dos produtos se tornou acessível (ou para as pessoas em condição de pobreza cujo poder de compra seria suficiente para a aquisição), ainda assim, considerando-se a utilização de toda a renda “disponível”, é possível afirmar que o consumo apenas desses alimentos não garantiria a quantidade diária de micronutrientes necessários para a manutenção do corpo (especialmente vitaminas e minerais) (NEWS. MED. BR, 2007).

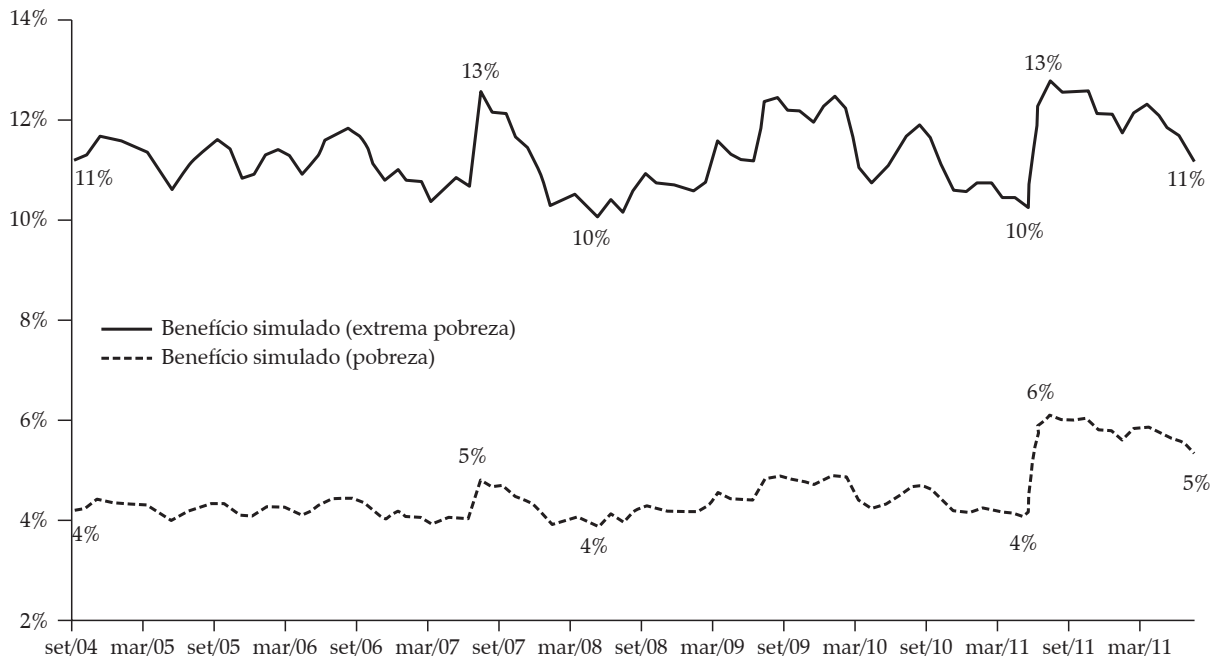
Além disso, mesmo no período recente de expansão do valor do benefício do Programa, o rendimento, em julho de 2012, por exemplo, para um indivíduo em condição de extrema pobreza, seria suficiente apenas para a aquisição de 82% da cesta básica (Tabela 8). Esse panorama remete a outra constatação importante, que pode ser notada nas Figuras 3 e 4: os indivíduos em condição de extrema pobreza e pobreza apresentaram queda considerável da capacidade de aquisição da cesta básica, especialmente no período entre 2008 e 2010, caracterizado como de crise alimentar, e essa capacidade se mantém em patamares

relativamente mais baixos no período atual em comparação com períodos anteriores.

As Figuras 5 e 6 ajudam a avaliar a capacidade de manutenção do poder aquisitivo propiciado pelo acréscimo do benefício do programa Bolsa Família aos indivíduos em situação de pobreza e extrema pobreza. A Figura 5 mostra que a capacidade de compra de cesta básica, proporcionada pelos valores per capita transferidos pelo benefício simulado do programa Bolsa Família, foi reduzida em 2008 quando comparada com o período imediatamente anterior ao da crise, mas essa transferência de renda permitiu manter, aproximadamente, o mesmo poder aquisitivo observado no período em que o Programa foi criado, especialmente para a situação de pobreza.

A partir de 2011, com a nova subida dos preços da cesta básica, o último acréscimo nos benefícios do programa Bolsa Família possibilitou ampliação no poder de compra de alimentos: de 10% para 13% para os indivíduos em extrema pobreza e de 4% para 6% nos casos de pobreza. Contudo, é importante atentar para a forma mediante a qual ocorreu o aumento desses benefícios, para que se possa aferir a capacidade real de compra que ele pode proporcionar. Os acréscimos que ocorreram nos valores máximos do benefício do Bolsa Família (Figura 6) em 2009 e 2011 devem-se, fundamentalmente, à ampliação dos benefícios variáveis, que dependem de componentes do grupo familiar: em 2009 foi criado o

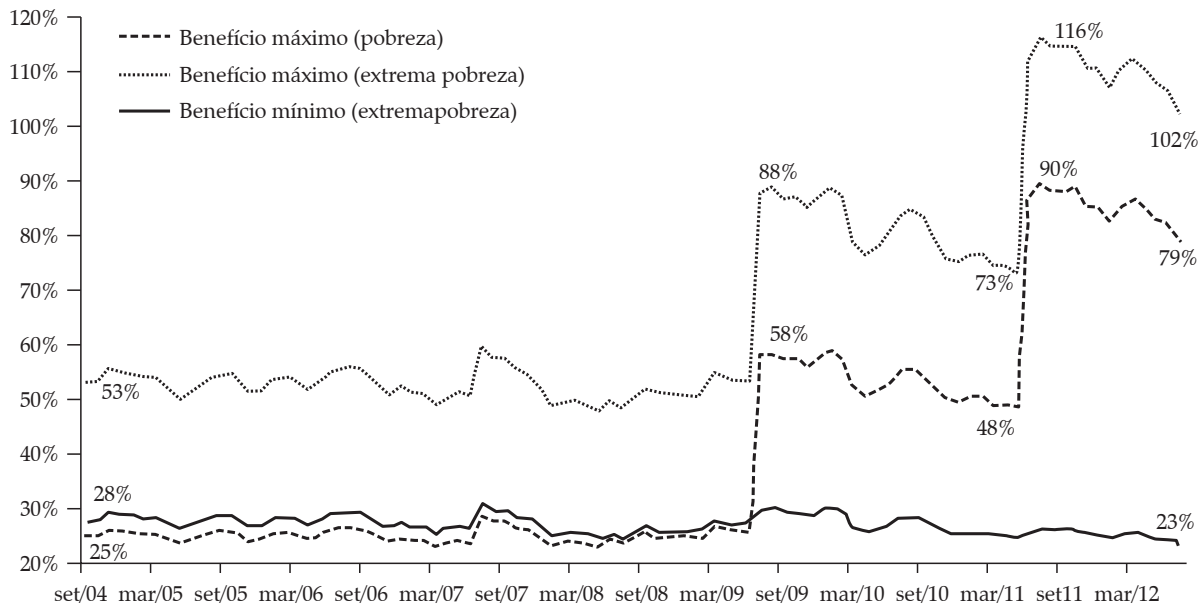
Figura 5. Capacidade de compra da cesta básica dos benefícios do programa Bolsa Família (benefício per capita simulado)



Obs.: Para o cálculo do valor do benefício, foi considerada uma família com quatro pessoas, sendo dois adultos e duas crianças que se enquadrem nos critérios de elegibilidade do programa Bolsa Família, e dividido este valor entre as quatro pessoas, calculando o benefício per capita. Foi utilizado o valor da cesta básica, calculada pelo Dieese, para a cidade de São Paulo.

Fonte: Elaboração própria.

Figura 6. Capacidade de compra da cesta básica dos benefícios do programa Bolsa Família (benefícios máximos e mínimos, para as famílias em pobreza ou extrema pobreza)



Obs.: Foram considerados o benefício básico (famílias em extrema pobreza) e os benefícios variáveis que dependem da existência na família de até cinco gestantes, nutrízes, crianças até 12 anos ou adolescentes até 15 anos, e de dois adolescentes de 16 ou 17 anos. Foi utilizado o valor da cesta básica, calculada pelo Dieese, para a cidade de São Paulo.

Fonte: Elaboração própria.

benefício para o adolescente (16 e 17 anos) com possibilidade de pagamento de até duas cotas e, em 2011, foi ampliado o número de cotas variáveis do benefício de cinco para sete.

A Figura 6 poderia apresentar, assim, distorção de grande ampliação da capacidade aquisitiva proporcionada pelo Programa. Para ter acesso ao benefício máximo, que permitiria a aquisição de uma cesta básica em março de 2012, por exemplo, uma família em situação de extrema pobreza precisaria ter pessoas suficientes com perfil para o recebimento de todas as cotas variáveis distribuídas pelo Bolsa Família. Por outro lado, o benefício mínimo, que tinha a capacidade de compra de 28% da cesta básica na criação do programa, atualmente é capaz de adquirir apenas 23% desses alimentos.

Destarte, a análise feita mostrou que a renda dos brasileiros e o preço dos alimentos são fatores que afetam diretamente a acessibilidade alimentar no País. Não obstante a condição de Segurança Alimentar ter melhorado no Brasil nos últimos anos, há ainda uma parcela considerável da população em condição vulnerável e a situação é pior quanto menor a renda dos indivíduos.

Os dados apresentados sinalizam uma ação benéfica do programa Bolsa Família enquanto política de combate à fome a partir do Governo Lula, mas insuficiente para resolver o problema da privação alimentar. Apesar da sua amplitude, tanto em termos de aumento do valor do benefício, quanto de pessoas que passaram a ser favorecidas, o programa não afeta todo o conjunto da população que passa fome; e mesmo que todas as famílias pobres e extremamente pobres recebessem o benefício simulado do programa, ainda assim, não haveria garantia de condição de Segurança Alimentar, já que ele é incapaz de aumentar o poder aquisitivo dos brasileiros quando se comparam os valores transferidos pelo programa ao preço da cesta básica

Conclui-se, portanto, que, apesar do destaque ao programa Bolsa Família (iniciativa inclusive fortemente recomendada por organizações multilaterais como a FAO, o Banco Mundial e o FMI, para amenizar o impacto da inflação de ali-

mentos observada a partir do fim dos anos 2000), políticas específicas como as essas são incapazes de garantir estruturalmente condição alimentar adequada e não apresentam potencial de superação do problema da fome. É necessário mencionar, também, seu caráter conjuntural, pois sequer existe garantia de continuidade desta política, pois ela está sujeita à disponibilidade de recursos, que depende das diretrizes de governo e da condição das economias nacional e internacional, o que é absolutamente imprevisível em uma economia capitalista sujeita a diversas formas de crise.

O governo atual, ao lançar um novo plano de combate à pobreza, o “Brasil sem Miséria”, e implementar mais um programa de complementação de renda (o Brasil Carinhoso), parece reconhecer essa incapacidade. Por outro lado, os programas de transferência de renda ainda se mantêm como as políticas sociais de maior destaque no âmbito das políticas federais, apesar de não serem as únicas medidas direcionadas ao combate à fome no País. Essa situação contrasta com a conclusão deste estudo de que essas medidas são incapazes de garantir a acessibilidade adequada aos alimentos, sobretudo num contexto de crise alimentar.

Nessa perspectiva, é importante destacar a definição mais ampla de Segurança Alimentar, e a necessidade de se estabelecer um conjunto de políticas que agregue todos os conteúdos que determinam a Insegurança Alimentar no País, na medida em que essas políticas poderiam impactar sobre a própria condição de desenvolvimento e, portanto, sobre a questão da fome. Este é o caso de políticas comerciais, agrícolas, agrárias e de desenvolvimento territorial que podem considerar não apenas a geração de divisas e a produtividade, mas os seus impactos sobre a capacidade de consumo de alimentos pelos brasileiros. Da mesma forma, políticas de controle e conservação da base genética do sistema agroalimentar que incluam a preocupação com o meio ambiente e preservem a sustentabilidade agrícola e a conservação da diversidade biológica são importantes. As discussões recentes sobre o impacto da produção de biocombustíveis sobre o preço dos alimen-

tos é um aspecto que reforça a necessidade de se ater a esses problemas; assim como a capacidade de pequenos agricultores de manterem suas produções em um mercado de insumos dominado por grandes empresas internacionais. Acima de tudo, considerando o problema como fundamentalmente econômico, o acesso alimentar remete à necessidade de políticas macroeconômicas coerentes com a geração de emprego e renda real, e que sejam sinérgicas às políticas sociais, para que se possa caminhar no sentido de superação da pobreza e, portanto, da fome no País.

5. Referências bibliográficas

ALVES, M. M. *Fome, não dá pra esquecer*. Disponível em: <<http://www.webartigos.com/articles/56300/1/FOME-NAO-DA-PRA-ESQUECER/pagina1.html>>. Acesso em: 06 ago. 2011.

BANCO MUNDIAL. Guidance for Responses from the Human Development Sectors to Rising Food Prices. *Human Development Network*, 21 jun. 2008. Disponível em: <http://www.unicef.org/wcaro/wcaro_WB_Response_Food_Prices.pdf>. Acesso em: 05 ago. 2011.

BELIK, W. *Segurança Alimentar: a contribuição das universidades*. 1. ed. São Paulo: Instituto Ethos, 2003. 88p.

BRASIL. Decreto Lei nº 399, de 30 de abril de 1938. Aprova o regulamento para execução da Lei nº 185, de 14 de janeiro de 1936, que institui as Comissões de Salário Mínimo. *Coleção de Leis do Brasil - 1938*, Página 76, vol. 2. Diário Oficial da União - Seção 1 - 07 de mai. 1938, p. 8.600. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/decllei/1930-1939/decreto-lei-399-30-abril-1938-348733-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 09 out. 2011.

_____. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Lei Orgânica da Assistência Social. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. *Diário Oficial da União - Seção 1 - 08 dez. 1993*, p. 18.769. Disponível em: <<http://www81.dataprev.gov.br/sislex/paginas/42/1993/8742.htm>> Acesso em: 16 dez. 2011.

_____. Medida Provisória nº 132, de 20 de Outubro de 2003. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. *Diário Oficial da União - Seção 1 - 21 out. 2003*, p. 1. Disponível em: <<http://www81.dataprev.gov.br/sislex/paginas/45/2003/132.htm>>. Acesso em: 03 fev. 2010.

_____. Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004. Lei do Programa Bolsa Família. Cria o Programa Bolsa Família, altera a Lei nº 10.689, de 13 de junho de 2003, e dá outras providências. *Diário Oficial da União - Seção 1 - 12 jan. 2004*, p. 1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.836.htm> Acesso em: 03 fev. 2010.

_____. Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004. Regulamenta a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, e dá outras providências. *Diário Oficial da União - Seção 1 - 20 set. 2004*, p. 3. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5209.htm> Acesso em: 03 fev. 2010.

_____. Decreto nº 5.749, de 11 de abril de 2006. Altera o caput do art. 18 do Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, dispondo sobre atualizações de valores referenciais para caracterização das situações de pobreza e extrema pobreza no âmbito do Programa Bolsa Família, previstos no art. 2º, §§ 2º e 3º, da Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004. *Diário Oficial da União - Seção 1 - 12 abr. 2006*, p. 1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/Decreto/D5749.htm>. Acesso em: 03 fev. 2010.

_____. Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa Do Brasil. Poder Executivo. Brasília, DF, nº 179, 18 set. 2006*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111346.htm>. Acesso em: 05 jan. 2012.

_____. Decreto nº 6.157, 16 de julho de 2007. Dá nova redação ao art. 19 do Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família. *Diário Oficial da União - Seção 1 - 17 jul. 2007*, p. 1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6157.htm>. Acesso em: 03 fev. 2010.

_____. Decreto nº 6.491, de 26 de junho de 2008. Dá nova redação ao art. 19 do Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família. *Diário Oficial da União - Seção 1 - 27 jun. 2008*, p. 3. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6491.htm>. Acesso em: 03 fev. 2010.

_____. Decreto nº 6.824, de 16 de abril de 2009. Altera o caput do art. 18 do Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, atualizando os valores referenciais

para caracterização das situações de pobreza e extrema pobreza no âmbito do Programa Bolsa Família, previstos no art. 2º, §§ 2º e 3º, da Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004. *Diário Oficial da União* - Seção 1 - 17 abr. 2009, p. 2. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6824.htm>. Acesso em: 03 fev. 2010.

_____. Decreto nº 6.917, de 30 de junho de 2009. Altera os arts. 18, 19 e 28 do Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família. *Diário Oficial da União* - Seção 1 - 31 jul. 2009, p. 2. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6917.htm>. Acesso em: 03 fev. 2010.

_____. Decreto nº 7.447, de 1º de março de 2011. Dá nova redação ao art. 19 do Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família. *Diário Oficial da União* - Seção 1 - 02 mar. 2011, p. 1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7447.htm>. Acesso em: 03 fev. 2010.

_____. Decreto nº 7.494, de 02 de junho de 2011. Altera o Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família. *Diário Oficial da União* - Seção 1 - 03 jun. 2011, p. 15. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7494.htm#art1>. Acesso em: 03 fev. 2010.

COUTO, E. P. Economia política dos preços de alimentos, instabilidade econômica e regulação no capitalismo contemporâneo. In: ALMEIDA FILHO, N. e RAMOS, P. *Segurança Alimentar: produção agrícola e desenvolvimento territorial*. Campinas: Alínea, 2010. p. 279-304.

DIEESE - Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos. *Cesta Básica Nacional: metodologia*, 1993. Disponível em: <<http://turandot.dieese.org.br/bdcesta/metodo.pdf>>. Acesso em: 12 fev. 2012.

_____. *Política de Valorização do Salário Mínimo: considerações sobre o valor a vigorar a partir de 1º de janeiro de 2012*. Nota Técnica, nº 106, dez. 2011 (Revista e atualizada) em jan. 2012. Disponível em: <<http://www.dieese.org.br/notatecnica/notatec106PoliticaSalarioMinimo.pdf>>. Acesso em: 14 mai. 2012.

_____. *Banco de dados da Cesta Básica Nacional, 2012a*. Disponível em: <<http://turandot.dieese.org.br/bdcesta/produto.html>>. Acesso em: 15 ago. 2012.

_____. *Cesta Básica de Alimentos - Banco de Dados, 2014*. Disponível em: <<http://jboss.dieese.org.br>>. Acesso em: jul. 2014.

FECOMERCIO. *Crise global de inflação dos alimentos: crise mostra o Brasil como potência mundial em alimentos*. 2012. Disponível em: <http://www.fecomercio.org.br/pdfs/comex_estudos_crise_alimentos.pdf>. Acesso em: 02 jul. 2012.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios: Segurança Alimentar 2004/2009*. Rio de Janeiro, 2010. 183 p. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/seguranca_alimentar_2004_2009/pnadalimentar.pdf>. Acesso em: 03 ago. 2011.

_____. Comunicação Social - 26 de novembro de 2010. *PNAD - Segurança Alimentar 2004/2009: Insegurança alimentar diminui, mas ainda atinge 30,2% dos domicílios brasileiros*. Rio de Janeiro, 2010a. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_imprensa.php?id_noticia=1763>. Acesso em: 03 ago. 2011.

_____. *Pesquisa de Orçamentos Familiares 2008-2009*. Rio de Janeiro, 2010a. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaoodevida/pof/2008_2009/default.shtm>. Acesso em: 11 mai. 2011.

_____. *Pesquisa de Orçamentos Familiares 2008-2009*. Microdados. Rio de Janeiro, 2010b. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaoodevida/pof/2008_2009/microdados.shtm>. Acesso em: 11 mai. 2011.

_____. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios: Síntese de Indicadores 2009*. Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2009/>>. Acesso em: 03 ago. 2011.

LAVINAS, L. *Acessibilidade Alimentar e Estabilização Econômica no Brasil nos Anos 90*. Texto para discussão nº 591, Rio de Janeiro, set. 1998. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/pub/td/td0591.pdf>>. Acesso em: 13 mai. 2011.

MDS - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Bolsa Família*. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>>. Acesso em: 19 set. 2011.

_____. *Bolsa Família*. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>>. Acesso em: 10 mar. 2014.

Plano Brasil Sem Miséria: 1 ano de resultados. Maio 2012. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/layout-1/secretarias-destaques/brasilemmiseria/Caderno%20de%20Graficos%20BSM%201ano.pdf>>. Acesso em: 29 jun. 2012.

NEWS.MED.BR. Prato dos brasileiros: no arroz com feijão e carne sobram carboidratos, proteínas e gorduras, mas faltam vitaminas e minerais. 2007. Disponível em: <<http://www.news.med.br/p/saude/11862/prato-dos-brasileiros-no-arroz-com-feijao-e-carne-sobram-carboidratos-proteinas-e-gorduras-mas-faltam-vitaminas-e-minerais.htm>>. Acesso em: 24 mai. 2012.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA AGRICULTURA E ALIMENTAÇÃO (FAO). Agricultural and Development Economics Division. Policy Brief: Food Security. Issue 2, Roma, jun. 2006. Disponível em: <ftp://ftp.fao.org/es/esa/policybriefs/pb_02.pdf>. Acesso em: 05 mai. 2011.

_____. Declaration of the world summit on food security. World Summit on Food Security. Rome, 16-18 Nov. 2009. Disponível em: <http://www.fao.org/fileadmin/templates/wsfs/Summit/Docs/Final_Declaration/WSFS09_Declaration.pdf>. Acesso em: 13 mai. 2012.

_____. Global Statistics Service - Food Security Indicators: Brazil. Last Update: 09/11/2011. 2011. Disponível em: <http://www.fao.org/fileadmin/templates/ess/documents/food_security_statistics/monitoring_progress_by_country_2003-2005/Brazil_e.pdf>. Acesso em: 24 jan. 2012.

_____. The State of Food Insecurity in the World: How does international price volatility affect domestic economies and food security?. Roma, 2011a. Disponível em: <<http://www.fao.org/docrep/014/i2330e/i2330e.pdf>>. Acesso em: 16 mai. 2012.

_____. The Millennium Development Goals Report: 2011. New York, 2011b. 70 p. Disponível em: <http://www.un.org/millenniumgoals/11_MDG%20Report_EN.pdf>. Acesso em: 12 fev. 2012.

_____. Interactive hunger map, 2012. Disponível em: <http://www.fao.org/hunger/en/#jfmulticontent_c130584-2>. Acesso em: 05 jun. 2012.

_____. Día Mundial de la Alimentación: 16 out. 2012, 2012a. Disponível em: <<http://www.fao.org/getinvolved/worldfoodday/es/>>. Acesso em: 25 fev. 2012.

_____. FAO policy seminars to address high food prices, 2012b. Disponível em: <<http://www.fao.org/isfp/isfp-highlights/detail-highlights/en/item/51583/icode/>>. Acesso em: mar. 2012.

_____. High food prices: the food security crisis of 2007-2008 and recent food price increases – Facts and lessons, 2012c. Disponível em: <http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/ISFP/High_food_prices.pdf>. Acesso em: 5 jun. 2012.

_____. Social Safety Nets and the Food Security Crisis, 2012d. Disponível em: <http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/ISFP/Social_safety_nets.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2012.

_____. The State of Food Insecurity in the World 2013, 2013. Disponível em: <<https://http://www.fao.org/publications/sofi/2013/en/>>. Acesso em: 10 ago. 2014.

ORTEGA, A. C. Segurança Alimentar, Desenvolvimento e Enfoque Territorial Rural: uma proposta. In: ALMEIDA FILHO, N. e RAMOS, P. Segurança Alimentar: Produção Agrícola e Desenvolvimento Territorial. Campinas: Alínea, 2010. p. 193-224.

PESSANHA, L. A experiência brasileira em políticas públicas para a garantia do direito ao alimento. Cadernos de Debate (UNICAMP) (Cessou em 2004. Cont. ISSN 1808-8023 Segurança Alimentar e Nutricional, Campinas SP, v. XI, n. 1, p. 1-37, 2004.

POF – Pesquisa de Orçamento Familiar (2008-2009). Análise do Consumo Alimentar Pessoal no Brasil. Ministério do Orçamento, Planejamento e Gestão. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Diretoria de Pesquisas. Coordenação de Trabalho e Rendimento. Rio de Janeiro, 2011.

_____. e STANGLER, J. Brasil Sem Miséria: passados dez anos, Fome Zero quintuplica investimento e serve de modelo para outros países. ESTADAO.COM.BR, 16 out. 2011. Disponível em: <<http://blogs.estadao.com.br/radar-politico/tag/fome-zero/>>. Acesso em: 12 dez. 2011.

_____. e VIVERO, J. L. e ALMEIDA FILHO, N. A Consolidação do Combate à Fome e do Direito à Alimentação nas Agendas das Políticas da América Latina. In: ALMEIDA FILHO, N. e RAMOS, P. Segurança Alimentar: produção agrícola e desenvolvimento territorial. Campinas: Alínea, 2010. p. 29-54.