

ACESSIBILIDADE ALIMENTAR E ESTABILIZAÇÃO ECONÔMICA NO BRASIL NOS ANOS 90¹

Lena Lavinias²
Daniele Manão³
Eduardo Henrique Garcia³
Marcelo Rubens do Amaral⁴

RESUMO

Nos anos 90, a sociedade brasileira mobilizou-se nacionalmente na luta contra a fome e a miséria, frente ao acirramento das desigualdades sociais do país, imposta pela instabilidade econômica. Nessa ocasião, muitas prefeituras e o próprio Governo Federal passaram a implementar programas voltados para a segurança alimentar. O objetivo deste trabalho é analisar as mudanças no grau de acessibilidade alimentar promovidas pela estabilização econômica após 1994, quando tem início o Plano Real. Para isso, são utilizados cruzamentos dos preços mensais da cesta básica, instituída pelo Decreto-Lei 399/38, com o salário mínimo e com a renda individual medida pela Pesquisa Mensal de Emprego (PME) do IBGE, por Região Metropolitana. A fim de estudar o grau de acessibilidade nos estratos de renda socialmente mais vulneráveis, interpretam-se também suas variações nos quatro primeiros décimos da distribuição. A conclusão revela uma periodização, com clara melhoria na acessibilidade alimentar da população mais pobre no período 95-97, decorrente não da redução dos preços dos alimentos mas do aumento na renda com o Real. De fins de 1997 em diante, entretanto, há uma reversão dessa tendência. Cai o grau de acessibilidade, em decorrência do efeito conjugado de queda da renda individual e do aumento do preço da cesta básica. Tais variações são analisadas regionalmente, assinalando padrões diferenciados entre áreas desenvolvidas e regiões periféricas.

1 INTRODUÇÃO

Os anos 90 recolocaram na ordem do dia um velho dilema nacional: a persistência da pobreza numa magnitude surpreendente, e com ela muitos de

- 1 Parte dos comentários apresentados neste artigo, apóiam-se no relatório da pesquisa: Segurança alimentar e descentralização: novos rumos para as políticas públicas, do Convênio IPEA-DIPES/FINEP, coordenada por Lena Lavinias (IPEA-DIPES) com os pesquisadores Maria Regina Nabuco (PUC/MG), Mauro Borges Lemos (CEDEPLAR/UFMG) e Ana Amélia Camarano (IPEA-DIPES).
- 2 Do IPEA-DIPES.
- 3 Economista, assistente de pesquisa no IPEA-DIPES.
- 4 Estatístico, assistente de pesquisa na DIPES-IPEA.

seus corolários, entre os quais a fome. Embora recorrente, o tema da fome nunca instituiu uma ação planejada e sistemática que levasse a uma superação definitiva desse problema. Até porque o grau de desigualdade parece imune a variações significativas já que o hiato de renda entre os mais ricos e os mais pobres mantém-se agudo, colocando o país na situação de lanterna internacional. Com a estabilização econômica, no entanto, constatou-se aumento da renda de boa parte da população mais pobre, o que teria provocado impactos positivos sobre a acessibilidade alimentar dos grupos sociais mais carentes. É verdade que o *marketing* do frango roubou a cena no Plano Real, pois até então a instabilidade econômica e seu imposto inflacionário penalizavam os setores mais vulneráveis, ampliando, entre os intervalos da correção monetária, o *gap* alimentar e nutricional daqueles com insuficiência de renda.

Em 1992, toma forma o movimento da Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida, que conscientiza a sociedade brasileira de que o combate à pobreza e à desigualdade exigia uma mobilização imediata para, ao menos, aliviar no curto prazo o flagelo da fome. Esse processo levou à criação, em 1993, do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA). Este, por sua vez, propiciou a instituição do Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos (PRODEA), que passou a distribuir alimentos, primeiro *in natura*, e posteriormente na forma de cesta, em vários municípios brasileiros. De início, o socorro emergencial destinava-se às populações carentes do norte de Minas Gerais e do Nordeste, vitimadas pela seca. Posteriormente, com a divulgação do Mapa da Fome, estendeu-se este programa a municípios do Nordeste em geral, acampamentos de sem-terra, aldeias indígenas e mais recentemente a seringueiros da Amazônia.

Para implementar o PRODEA, constituiu-se uma parceria no âmbito do Governo Federal, reunindo o Programa Comunidade Solidária e a Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB). Pelo lado dos governos municipais e estaduais, buscaram-se interlocutores junto à sociedade civil e formaram-se comissões municipais, com representação de distintos segmentos da comunidade local (sindicatos, ONG, legislativo *etc.*). Essas comissões municipais de alimentação passaram a distribuir cestas básicas⁵, sob monitoramento do Governo Federal, contemplando as áreas mais carentes do país e focalizando a distribuição nas famílias mais pobres, previamente selecionadas.

5 As cestas de alimentos, contendo 25kg, entregues à população cadastrada pelas Comissões Municipais de Alimentação contêm 5 produtos: 10kg de arroz, 5kg de feijão, 5kg de flocos de milho, 2kg de farinha de mandioca e 3kg de macarrão. Em dezembro de 1997, 1.344 municípios brasileiros dos 5.507 existentes integram o programa, 835 acampamentos de sem-terra e 332 aldeias indígenas. Estima-se que aproximadamente 1,5 milhão de famílias tenham recebido 12 milhões de cestas em 1997, mas não se dispõe com certeza do número de famílias beneficiadas anualmente pelo PRODEA.

A partir de julho de 1994, no entanto, tem início a fase de estabilização econômica com a introdução do Plano Real. Sem dúvida, um dos seus efeitos mais expressivos foi o de ter contribuído para reduzir a pobreza. Inúmeros são os trabalhos que apontam tal ganho, sugerindo que teria havido, portanto, uma melhoria no grau de acessibilidade alimentar da população carente, posto que a insuficiência de renda, uma das causas da pobreza, teria diminuído.

Qual o impacto da estabilização econômica no nível de acessibilidade alimentar dos grupos que se situam na cauda inferior da distribuição de renda? O que determina o aumento da acessibilidade alimentar: aumento da renda, a queda dos preços dos alimentos ou o efeito conjugado dos dois? A estabilização por si só redefine o sentido das políticas de segurança alimentar?

É usual considerar-se os 20% da cauda inferior da distribuição como público-alvo de programas de suplementação alimentar nas suas mais distintas formas. A bibliografia sobre o assunto reitera esse corte, que tem fundamentos empíricos incontestáveis. Mas as desigualdades regionais e o limite muito baixo da sobrevivência levam a pensar que no Brasil o desafio da segurança alimentar seja bem maior. Por isso, nesse artigo, vamos buscar interpretar tais efeitos utilizando o corte dos quatro primeiros décimos da distribuição, pela Pesquisa Mensal de Emprego.

2 METODOLOGIA PARA ESTIMAR PREÇOS DOS ALIMENTOS, RENDA E PARÂMETROS DE ACESSIBILIDADE

A Pesquisa de Orçamento Familiar (POF) e o Estudo Nacional da Despesa Familiar (ENDEF), realizados pelo IBGE, permitem identificar quais os hábitos alimentares da população brasileira por faixa de renda, contemplando ainda o recorte regional e urbano/rural. No entanto, o último ENDEF remonta a 1978. Não tendo sido realizado novo ENDEF, é difícil usá-lo como referência de um padrão de consumo alimentar. Já a POF⁶ levanta os alimentos consumidos por região metropolitana, associando preço, quantidade e composição nutricional. A última divulgação da POF ocorreu em 1987/88. Nova POF foi realizada em 1996, não sendo ainda conhecidos os seus resultados, a nível de microdados, permitindo uma análise detalhada da forma como se transformou nos últimos 10 anos a estrutura de consumo alimentar do país, segundo estrato de renda. Para fins deste artigo e na ausência de dados mais recentes sobre a estrutura de consumo alimentar, vamos limitar-nos ao acompanhamento dos preços da cesta básica do Decreto-Lei 399/38), realizado mensalmente pelo DIEESE, em 15 capitais.

6 A POF levanta tais informações em 11 Regiões Metropolitanas (RM).

A opção feita de acompanhar os preços da cesta básica justifica-se por estar ela de acordo com a ração-tipo definida há 60 anos e o monitoramento do seu custo obedecer a critérios rigorosos e sistemáticos, tornando-a excelente indexador para salários e para a evolução do poder de compra nos estratos de baixa renda. Ela relaciona um elenco reduzido de itens alimentares, majoritariamente de alimentos de baixa elasticidade-renda, que expressam o maior volume de consumo nacional dentre as principais categorias alimentares (cereais, tubérculos, energéticos, frutas e carnes). Atualmente dois *mixes* de produtos são pesquisados pelo DIEESE⁷.

Geralmente é pouco evidenciado na análise do acompanhamento dos preços das cestas básicas qual o seu foco central. Embora o acompanhamento da razão do preço da cesta básica do Decreto-Lei 399/38 sobre o salário mínimo e a renda familiar não permita inferir com precisão qual o grau de acessibilidade nutricional da população – que conta com uma pauta alimentar bem mais diversificada, mas nem por isso ideal de um ponto de vista nutricional –, nem tampouco permita identificar hábitos alimentares regionais – dado seu caráter estrutural de cesta nacional, que lista apenas os produtos obrigatórios da ração-tipo do brasileiro –, serve para estimar variações no grau de acessibilidade.

Quanto à estimativa de evolução da renda, escolhemos a da PME e o salário mínimo. Para melhor captar mudanças no grau de acessibilidade, optamos por cruzar a renda individual Pesquisa Mensal de Emprego (PME), para diversas Regiões Metropolitanas, com os preços da cesta básica do Decreto-Lei 399/38, levantados pelo DIEESE. Do mesmo modo, cruzamos preços com o salário mínimo.

3 CESTA BÁSICA E SALÁRIO MÍNIMO: A EVOLUÇÃO DO PODER DE COMPRA NO PÓS-REAL

Um exemplo interessante do acompanhamento da “cesta básica” para a determinação dos diferenciais regionais dos preços dos alimentos aparece nos indicadores que apresentam dados sobre o poder de compra de alimentos do salário mínimo (em reais e convertidos em kcal) para diversas

7 Para o Nordeste: 3kg de açúcar, 300g de café, 4,5kg de carne bovina, 3,6kg de arroz, 6kg de pão francês, 7,5kg de banana, 12kg de tomate, 4,5kg de feijão, 900ml de óleo, 750g de margarina, 6 litros de leite, 3kg de farinha de mandioca. Para as demais regiões: 3kg de açúcar, 600g de café, 6kg de carne bovina, 3kg de arroz, 6kg de pão francês, 7,5kg de banana, 9kg de tomate, 4,5kg de feijão, 900ml de óleo, 750g de margarina, 7,5 litros de leite, 3kg de farinha de trigo.

capitais brasileiras. Nossa série intertemporal, cruzando valor do salário mínimo e preço da cesta básica⁸ em 15 capitais brasileiras, vai de janeiro de 1990 a abril de 1998.

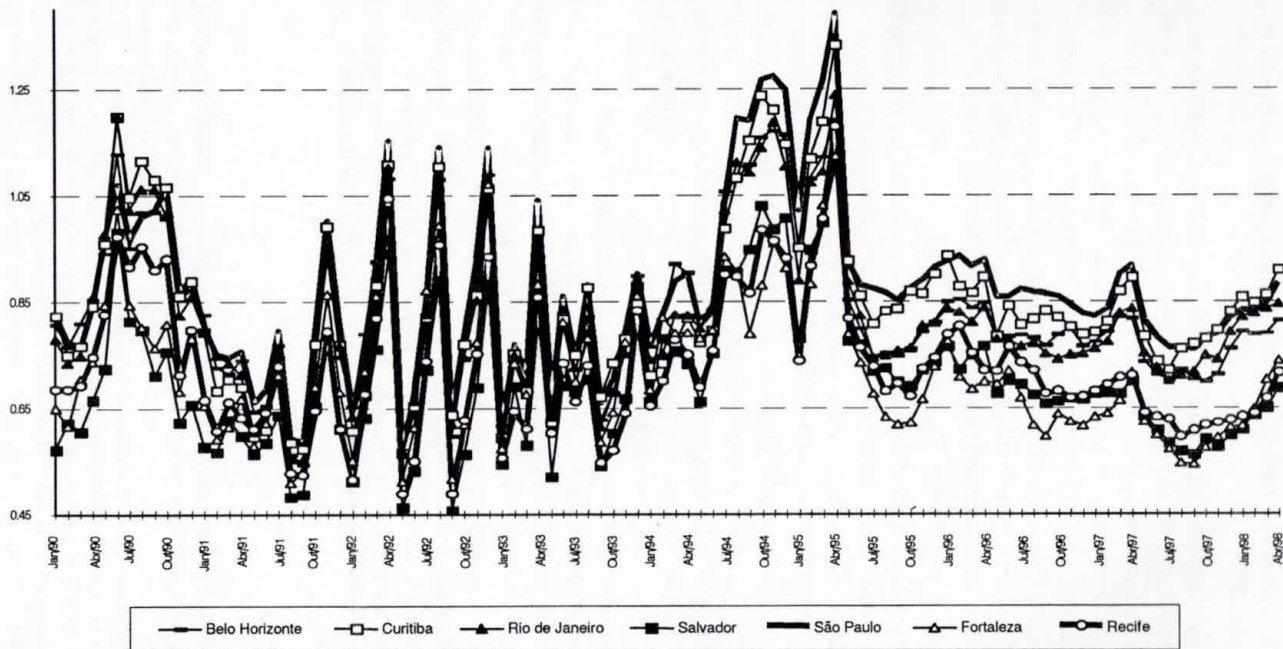
A leitura do Gráfico 1 mostra que entre janeiro de 1990 e meados de 1994 o indicador do poder de compra do salário mínimo em relação à cesta básica oscilou excessivamente em razão da inflação e dos reajustes salariais decorrentes da correção monetária. Variava de 40 a 140%. No segundo semestre de 1994, sendo jugulada progressivamente a inflação, verifica-se uma tendência à queda da razão, crescentemente favorável ao salário, tendência essa que perdura até o final de 1997, sendo já contestada no início de 1998, quando se verifica recrudescimento do preço da cesta básica.

O Gráfico 1 também indica aumento da dispersão do preço da cesta básica do DL 399/38 entre as capitais estudadas no período pós-estabilização. Para confirmar a existência de um comportamento de preços distintos entre as capitais, como sugere o referido gráfico, calculamos o coeficiente de variação (curva de bolas do Gráfico 2). De fato, a estabilização parece ter favorecido uma fase de convergência de preços mais longa do que as precedentes (março de 1994 a meados de 1996), mas propícia também a um aumento mais agudo da dispersão no período mais recente, desde março de 1997. Ainda assim, trata-se de uma variação relativamente pequena pois, embora tenha praticamente dobrado no último ano, situa-se em torno a 1%. Como mostra a curva tracejada, no mesmo Gráfico 2, o índice 0,7 relativo à média mensal nacional da razão preço da cesta básica/salário mínimo é dos mais favoráveis nos últimos oito anos. O pior desempenho desse índice remonta ao período imediatamente subsequente à implantação do Real, provavelmente decorrente do efeito inflacionário de impacto que se seguiu à mudança da moeda. Entre junho de 1994 e maio de 1995, a aquisição de uma cesta básica do DL 399/38 consome mais do que a totalidade de um salário mínimo. Esse quadro modifica-se substantivamente na data em que o governo promove um primeiro reajuste importante do salário mínimo (da ordem de 50%).

8 As cestas básicas podem ser utilizadas para mensurar ou referenciar um ou mais dos seguintes objetivos, conforme sua metodologia: 1) como *proxy* do custo de vida, por extensão, servem como medida do grau de vulnerabilidade econômica dos estratos de renda mais pobres da população; 2) como balizador de padrões de nutrição adequados, por extensão, servem como medida do grau de vulnerabilidade nutricional dos diversos estratos de renda da população, em particular os mais pobres; 3) como expressão dos hábitos regionais, por extensão, expressam o grau de vulnerabilidade nutricional decorrente dos hábitos regionais (ou urbano-rurais), e servem para estimar a tendência à homogeneização do padrão de consumo entre as regiões; 4) como referencial para elaboração de políticas públicas.

Gráfico 1

INDICADOR DO PODER DE COMPRA DA CESTA BÁSICA PELO SALÁRIO MÍNIMO



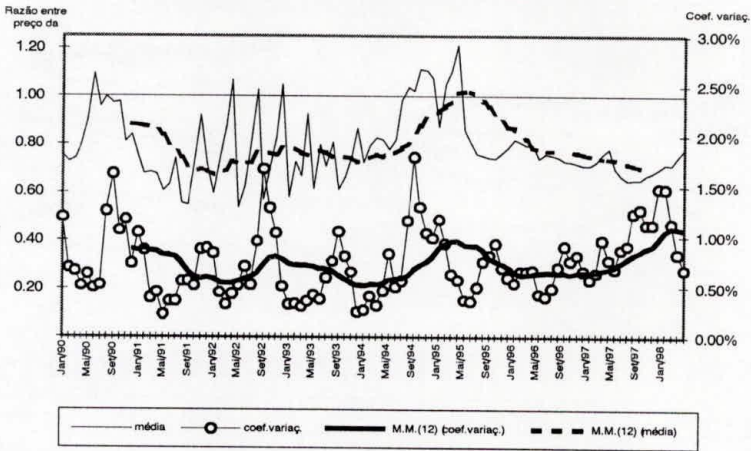
Fonte: SABÓIA, J. L. M. *Evolução do salário mínimo no Brasil*. PNPE e Conjuntura Econômica, FGV e cestas básica (Decreto Lei 399/38, DIEESE-PROCON e SMAB).

Elaboração: Projeto *Segurança alimentar e descentralização*: novos rumos para as políticas públicas. Convênio FINEP-IPEA/DIPES.

Nota: Custo mensal da cesta básica dividido pelo salário mínimo vigente mês a mês por regiões metropolitanas.

Gráfico 2

EVOLUÇÃO DO VALOR MÉDIO E COEFICIENTES DE VARIAÇÃO DA RAZÃO ENTRE O PREÇO DA CESTA BÁSICA DO DL 399/38 E O SALÁRIO MÍNIMO EM 15 CAPITAIS BRASILEIRAS



Fonte: Preço da cesta básica – DIEESE.

Elaboração: Projeto *Segurança alimentar e descentralização*: novos rumos para as políticas públicas. Convênio FINEP-IPEA/DIPES.

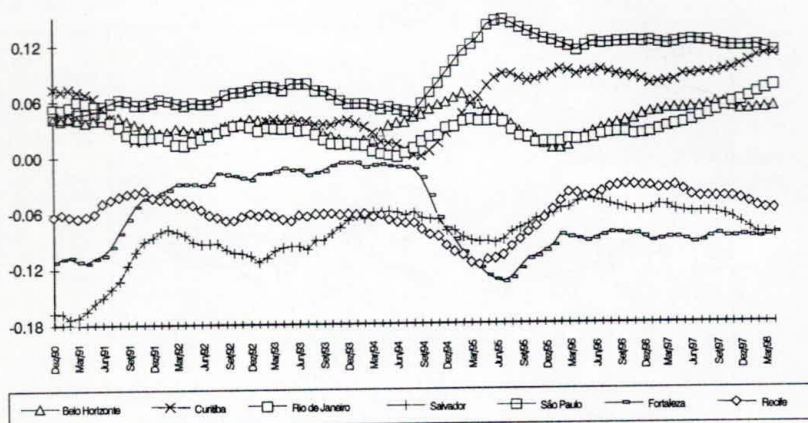
Uma constatação interessante diz respeito, portanto, à dinâmica inversa observada no comportamento dos preços regionais da cesta básica: o incremento, na média nacional, do poder de compra do salário esconde uma realidade regional bastante diferenciada, com melhora em algumas capitais e deterioração em outras.

O Gráfico 3 permite captar o comportamento dos desvios em relação à média das razões, de modo a identificar quais as capitais que estariam explicando a tendência de dispersão registrada, destacando aquelas onde estaria havendo uma degradação do poder de compra do salário. Chama a atenção o bom desempenho das capitais periféricas, a saber Fortaleza (melhor razão, 10% abaixo da média, e melhor atuação no período, pois verifica o maior ganho pós-estabilização), Recife e Salvador. Todas elas apresentam desvio abaixo da média no último ano e a maioria ao longo do período de estabilização. Com desvio positivo, mantém-se São Paulo – a pior relação, 12% acima da média – que, juntamente com Curitiba, explica boa parte do aumento da dispersão da razão entre capitais brasileiras. Em seguida, temos Porto Alegre, Rio de Janeiro e Belo Horizonte. Assim, nas capitais das regiões mais ricas e desenvolvidas, a evolução da razão preço da cesta básica/salário mínimo foi relativamente mais desfavorável.

Gráfico 3

DESVIOS EM RELAÇÃO À MÉDIA DAS RAZÕES ENTRE O PREÇO DA CESTA BÁSICA DO DL 399/38

E O SALÁRIO MÍNIMO NAS REGIÕES METROPOLITANAS BRASILEIRAS - MÉDIAS MÓVEIS (12)



Fonte: Preço da cesta básica - DIEESE.

Elaboração: Projeto *Segurança alimentar e descentralização*: novos rumos para as políticas públicas. Convênio FINEP-IPEA/DIPES.

O Gráfico 3 mostra ainda que a convergência seria mais característica do período de alta inflação e a dispersão tônica da fase de estabilização. Isso estaria confirmando a hipótese de que em épocas fortemente inflacionárias os agentes econômicos tendem a aplicar índices de reajuste quase idênticos, sem considerar a realidade da economia local, promovendo, assim, indiretamente maior homogeneidade no comportamento regional dos preços. Ao contrário, com a estabilização, a sincronização dos preços relativos perde importância e prevalecem os fatores estruturais na sua composição, mais próximos dos custos reais, o que leva a uma maior diferenciação interregional. Em outras palavras, os custos da cesta básica seriam mais altos nas áreas mais desenvolvidas do que nas áreas periféricas, daí seu preço ser mais elevado nessas regiões.

Muitos podem ser os motivos para o comportamento fortemente regionalizado do preço da cesta do DL 399/38. Entretanto, em virtude da configuração de dois padrões bastante diferenciados, pode-se supor que nos centros urbanos das Regiões Sul e Sudeste, onde o custo do solo é mais caro e encontra-se constituída uma rede mais ampla de serviços de intermediação, o preço dos alimentos que compõem a cesta básica seja relativamente mais alto do que nas demais capitais. Deseconomias de aglomeração também poderiam estar afetando negativamente o preço dos alimentos.

Três hipóteses não-excludentes podem ser aventadas para explicar as diferenças dos custos relativos equivalentes das cestas básicas do DL 399/38, em diferentes cidades e, sobretudo, regiões:

- 1) diferenças no grau de eficiência das cadeias produtivas e comerciais, traduzidas em menores custos, especialmente no comércio atacadista e varejista;
- 2) políticas públicas específicas que interferem no nível de preços no atacado e/ou varejo;
- 3) diferenças na composição das cestas para a obtenção de calorias equivalentes, ou seja, uma pauta diferenciada de produtos cujo equivalente calórico é mais barato.

A terceira hipótese parece reunir evidências de maior poder explicativo para a vantagem relativa dos preços das calorias nas capitais do Norte, Nordeste e Centro-Oeste, em função da utilização de uma “cesta-básica” específica para o Nordeste, que leva em conta alimentos de consumo típico regional, como a farinha de mandioca. Este fato mostra a necessidade de considerar hábitos regionais particulares na composição de cestas alimentares expressas em valores nutricionais equivalentes.

Quanto à primeira e à segunda hipóteses, recorreremos à experiência observada pela Secretaria Municipal de Abastecimento de Belo Horizonte (SMAB-BH) para testá-las. De acordo com informações da SMAB-BH, em mais de três anos de observação semanal, os hipermercados nunca praticaram o menor preço (total) da cesta básica. Este dado indica que a estratégia de preços dos segmentos atacadista/varejista, supostamente melhor estruturados para praticar menores preços, não está centrada no barateamento dos produtos considerados básicos, relacionados a um patamar de renda mais baixo, e sim numa pauta mais diversificada de produtos de consumo de estratos de renda média. Este aspecto poderia ser uma das explicações possíveis para o maior custo relativo das calorias oriundas de *commodities* em cidades com redes de serviço estruturadas como as do Sul e as do Sudeste.

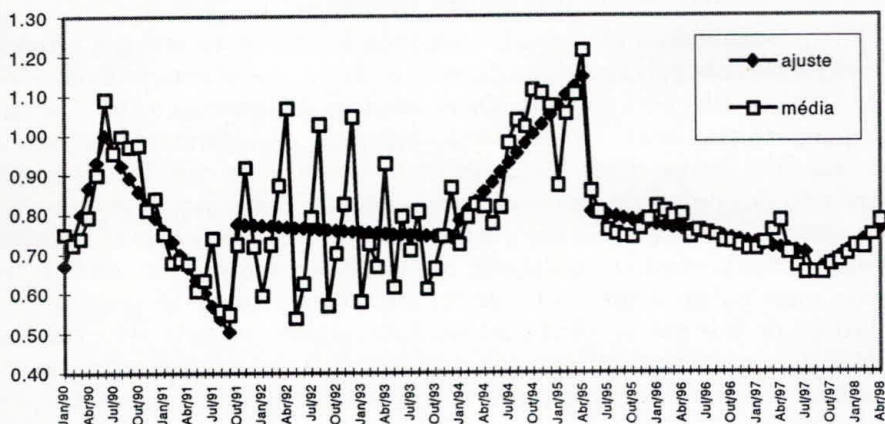
Então, a que atribuir tais diferenciais regionais de preços? A resposta não é simples e necessitaria uma pesquisa de campo mais apurada para dar consistência a qualquer tipo de afirmação. Sem prejuízo das interpretações anteriores, o que se pode levantar como hipótese é que os produtos da cesta básica ofertados nas áreas periféricas (Norte e Nordeste) seriam ainda de qualidade um pouco inferior àqueles presentes nos mercados consumidores do Sul/Sudeste, apresentando, assim, preços menores.

Como ilustração, podemos mencionar o caso do arroz do Rio de Janeiro. Tendo produtividade menor e qualidade inferior – dadas as especificidades do solo –, esse arroz, mais barato, é majoritariamente comercializado na região Nordeste (beneficiado em Fortaleza). O Rio é abastecido com arroz proveniente do Rio Grande do Sul e/ou importado⁹, relativamente mais caro. Não sabemos se o mesmo acontece com os demais produtos da cesta. Mas esta é uma suposição a ser considerada.

Outro destaque a merecer atenção consiste na evolução da razão preço da cesta básica/salário mínimo ao longo de uma década cindida pela quebra da espiral inflacionária. Se decomposermos tal evolução por período, ajustando as retas (Gráfico 4) com base numa média nacional, vamos constatar períodos fortemente contrastantes, de melhoria (queda) e deterioração (alta) do índice.

Gráfico 4

EVOLUÇÃO DA MÉDIA E DO AJUSTE LINEAR (POR PERÍODOS) DAS RAZÕES ENTRE O PREÇO DA CESTA BÁSICA DO DL 399/38 E O SALÁRIO MÍNIMO EM 15 CAPITAIS



Fonte: Preço da cesta básica – DIEESE.

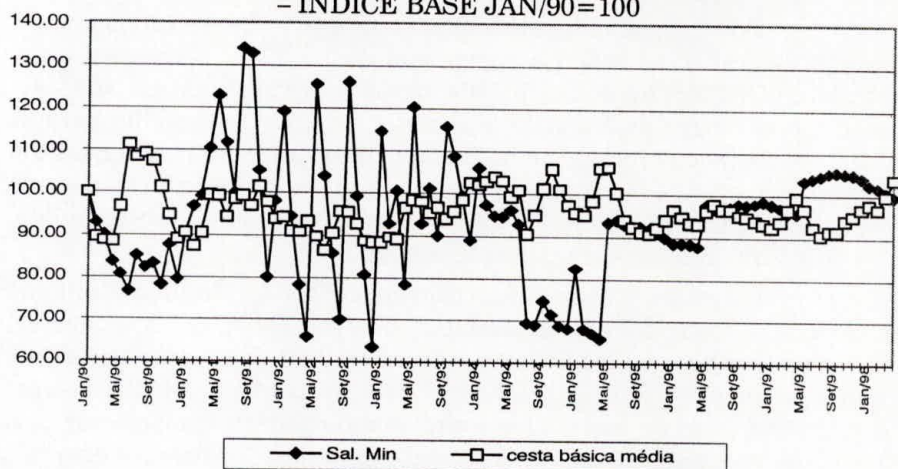
Elaboração: Projeto *Segurança alimentar e descentralização*: novos rumos para as políticas públicas. Convênio FINEP-IPEA/DIPES.

9 Informações extraídas do relatório de pesquisa: A Secretaria de Estado da Agricultura, Abastecimento e Pesca e a produção agroalimentar no Estado do Rio de Janeiro: desempenho recente e perspectivas. SEAAP, mar/97.

Entre 1995 e 1997, quando o impacto da estabilização é ainda manifesto na economia, verifica-se a tendência mais constante e acentuada de melhora do índice. Na verdade, o bom desempenho que parece ter existido na fase Collor (1991-1992) é tão-somente o efeito aparente de um ajuste do mercado em meio a uma conjuntura recessiva e de extrema retração do salário real. Isto é, após o pico da alta dos preços dos alimentos que se seguiu ao Plano Collor em 1990 -, impulsionado pelo bloqueio dos ativos sem congelamento -, o mercado se encarrega de corrigir os preços para baixo, ajustando-os aos salários, que sofreram à época forte corrosão. O Gráfico 5, com a variação do índice 100 do preço médio da cesta básica e do salário mínimo, devidamente deflacionados, permite detectar essa bolha, simples movimento de alta abrupta de retorno do índice de poder de compra do salário ao patamar anterior ao Plano (0,90). Foi nesse ano de 1990 que a variação do preço da cesta básica foi a mais acentuada (20%) em toda a década.

Gráfico 5

**EVOLUÇÃO DOS PREÇOS DA CESTA BÁSICA DO DL 399/38
E DO SALÁRIO MÍNIMO A PREÇOS CONSTANTES (INPC)
- ÍNDICE BASE JAN/90=100**



Fonte: preço da cesta básica - DIEESE.

Elaboração: Projeto *Segurança alimentar e descentralização*: novos rumos para as políticas públicas. Convênio FINEP-IPEA/DIPES.

Nota: INPC com o expurgo da macrométrica para julho/94 - salário mínimo (INPC) e preço da cesta básica (INPC alimentar.)

Os dois períodos subsequentes ao Plano Collor revelam, ainda no Gráfico 4, duas dinâmicas distintas: numa primeira fase (meados de 1991 a maio de 1994), variação quase nula do índice decorrente dos gatilhos de correção monetária do salário mínimo a cada três meses. Não deixa de ser

interessante notar que, nesse período e entre 1995-97, – portanto, numa época de alta inflação e na de estabilização – o índice médio do poder de compra do salário mínimo situa-se em patamar quase idêntico (0,75). Já na fase de implantação do Plano Real, inverte-se a tendência anterior e registra-se o pior desempenho do índice em toda a década (a cesta básica chega a custar 1,2 salário). Isso se explica por uma única e exclusiva razão: o Plano Real deslança sem aumento real do salário mínimo (vide índice 100, do salário).

Por fim, cabe registrar (Gráfico 4) a curva ascendente do índice a partir do final de 1997, numa progressão que se mantém até abril de 1998, em decorrência do aumento real do preço da cesta básica, numa contra-tendência clara aos ganhos de três anos de estabilização. E isso ocorre – como comprova o Gráfico 5 –, apesar de o salário ter atingido seu nível mais alto desde junho de 1994. A novidade mais recente, portanto, e que explica a inflexão na curva do índice, é o aumento do preço da cesta básica.

3.1 Consumo de calorias e salário mínimo

Cabe agora questionarmos quanto custa nestas capitais consumir mensalmente as calorias necessárias a uma vida sustentável?

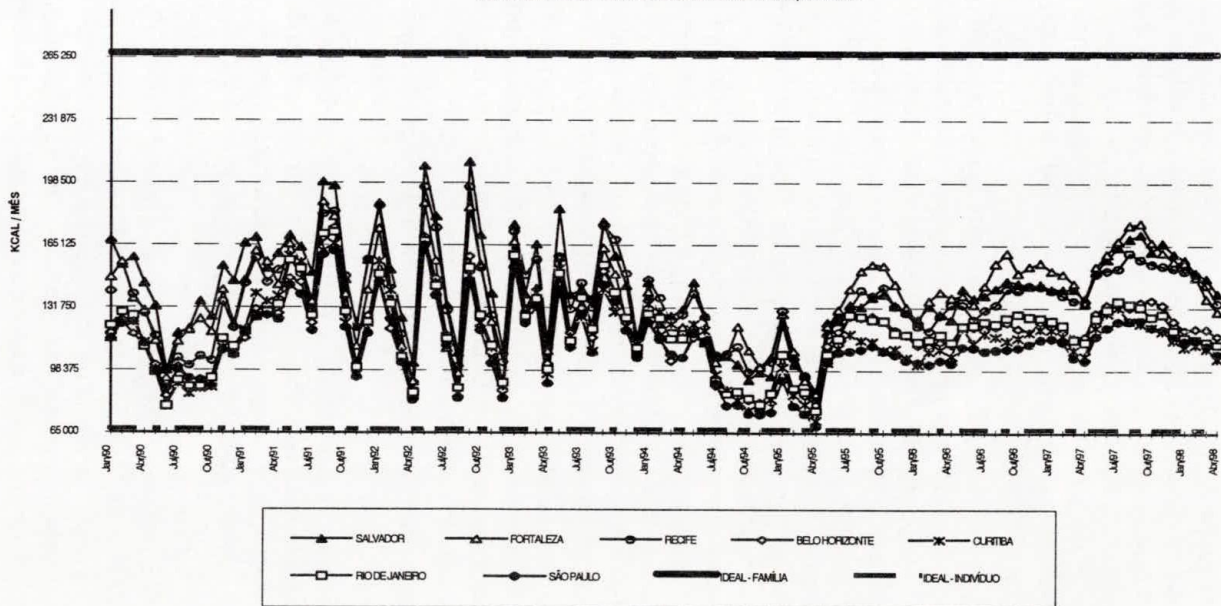
Do ponto de vista nutricional, estimativas internacionais consideram 2.266kcal como sendo o aporte energético diário necessário a um indivíduo¹⁰. Ora, a cesta do DL 399/38, na sua composição para o Nordeste, sugere um consumo de 3.155,68 kcal/dia, e de 3.123,94 kcal/dia para as demais regiões, logo muito além do padrão considerado adequado para um indivíduo e muito aquém daquele necessário para a alimentação de uma família de tamanho médio no Brasil (4 membros). Vejamos, então, qual o valor do salário mínimo em kcal e como evolui.

O Gráfico 6 apresenta a conversão do valor do salário mínimo em calorias a partir do *mix* de produtos da cesta. Desse modo, é possível vislumbrar qual o consumo alimentar e de energia/mês facultado pelo salário. A reta superior, plotada no patamar de 267.000 kcal, corresponde ao consumo médio mensal ideal de energia para uma família padrão, composta de dois adultos, um adolescente e uma criança. A reta tracejada, próxima ao eixo “x”, indica o número de calorias necessárias para compor a ração mensal de um indivíduo, tal como formulado pelo DL 399/38, à época associando salário mínimo e ração-tipo à figura do trabalhador individual (a compreensão do salário mínimo como salário família e não mais individual ocorre em 1949, mantendo-se desde então, embora não tenha sido revisto o valor do salário mínimo como salário família).

10 Sommet Mondial de l’Alimentation: Situation de la Sécurité Alimentaire en Europe et Problèmes y Afferents. *Vigésima Conferência Regional da FAO para a Europa*. Itália, 1996.

Gráfico 6

SALÁRIO MÍNIMO EM kcal/MÊS



Fonte: DIEESE. Foi utilizado como fonte dos fatores de conversão para o cálculo das calorias o Estudo Multicêntrico sobre o consumo Alimentar do Ministério da Saúde (1996).

Elaboração: Projeto *Segurança alimentar e descentralização*: novos rumos para as políticas públicas. Convênio FINEP-IPEA/DIPES.

Nota: Montante de calorias da Cesta do Decreto-Lei 399/38 adquirido com um salário mínimo. Em princípio, uma família de 4 pessoas necessita de 267.000 calorias por mês (considerando o consumo individual diário de 2.200 calorias). Os valores são expressos em kcal.

Ao longo do período de alta inflação, a acessibilidade alimentar medida pelo valor calórico do salário mínimo caía em mais de 50% no intervalo entre o pico da inflação e a data da correção monetária do salário nominal, como mostra o Gráfico 6. Essa imensa instabilidade agravou-se sobremaneira entre julho de 1994 e abril de 1995, quando até o consumo individual de calorias/mês foi ameaçado, atingindo, no caso de cidades como São Paulo e Rio de Janeiro, o patamar mínimo recomendado. Isso deixa claro a que ponto a inflação nos níveis existentes engendrava uma situação de profunda vulnerabilidade alimentar junto às camadas mais desfavorecidas. Nas cidades onde o preço de 1.000 calorias da cesta básica do DL 399/38 era relativamente mais barato, o quadro não chegou a ser tão crítico (Salvador, Recife).

Em maio de 1995, verifica-se uma rápida recuperação do valor do salário mínimo em kcal em razão do seu aumento real bastante expressivo (passando de R\$ 70,00 para R\$ 100,00). Vale assinalar que tal melhora deve-se exclusivamente ao aumento real do salário, uma vez que os preços das cestas básicas coletados nas referidas capitais pelo DIEESE não sofreram praticamente nenhuma variação, graças ao sucesso do plano de estabilização. É bom reiterar que as pequenas valorizações do salário mínimo em kcal evidentes no Gráfico 6 em maio de 1996 e maio de 1997 devem-se novamente e essencialmente a um aumento real do salário. Essa tendência de recuperação manteve-se até setembro de 1997, embora numa progressão mais lenta (até porque a valorização do salário mínimo desacelerou-se). Entretanto, desde então, capta-se a inversão deste comportamento, já mencionado anteriormente, o salário mínimo adquirindo gradativamente menos calorias.

O comportamento das curvas, apesar de demonstrar tendência a uma relativa melhora no grau de acessibilidade alimentar individual, revela, ainda assim, a dimensão do déficit energético/calórico existente para uma família cuja única renda seja um salário mínimo.

Três comentários merecem ainda atenção, sugeridos pela leitura do Gráfico 6:

- 1) um ano de estabilização econômica (1995-96), associada a um aumento real importante do poder aquisitivo do salário mínimo, foi o tempo necessário para promover recuperação de aproximadamente 50% do valor do Salário Mínimo em kcal;
- 2) em meados de 1997, volta-se a alcançar o valor do salário mínimo em kcal observado em janeiro de 1990, com uma diferença: ele agora não oscila mais negativamente. Porém, esse valor situa-se ainda aquém – e muito – das fases em que se dava recuperação quase completa da corrosão inflacionária sobre o salário mínimo;

- 3) o valor do salário mínimo em kcal permite atender, em abril de 1998, à demanda calórica de aproximadamente 1,85 indivíduo, isto é, muito aquém, das necessidades de uma família, com base em recomendações internacionais de segurança alimentar.
- 4) em sete meses – isto é, de setembro de 1997 a abril de 1998 –, perde-se o acréscimo de calorias propiciado pelo reajuste do salário mínimo de maio de 1997. Trata-se da retração mais intensa já registrada desde a implantação do Real, atingindo todas as capitais estudadas.

Quanto ao grau superior de acessibilidade alimentar observado nas capitais das regiões periféricas, seria enganoso inferir que se estaria configurando um quadro de melhoria nutricional nessas áreas, em particular naquelas mais carentes da região Nordeste¹¹. O fato de o salário mínimo proporcionar a aquisição de um volume maior de calorias nas capitais do Nordeste não pode ser automaticamente interpretado como um melhor padrão nutricional vigente nessas cidades. O salário mínimo unificado funciona, de fato, como redutor dos diferenciais existentes entre os estratos inferiores de renda das regiões brasileiras, estabelecendo, mesmo que teoricamente, maior equidade entre os trabalhadores. A única constatação possível é que houve melhoria na acessibilidade energética, pois a isso soma-se o fato de nessas regiões o custo de 1.000 calorias da cesta básica do DL 399/38 ser também mais barato.

4 ACESSIBILIDADE ALIMENTAR NO PÓS-REAL SEGUNDO A RENDA DOMICILIAR DA PME

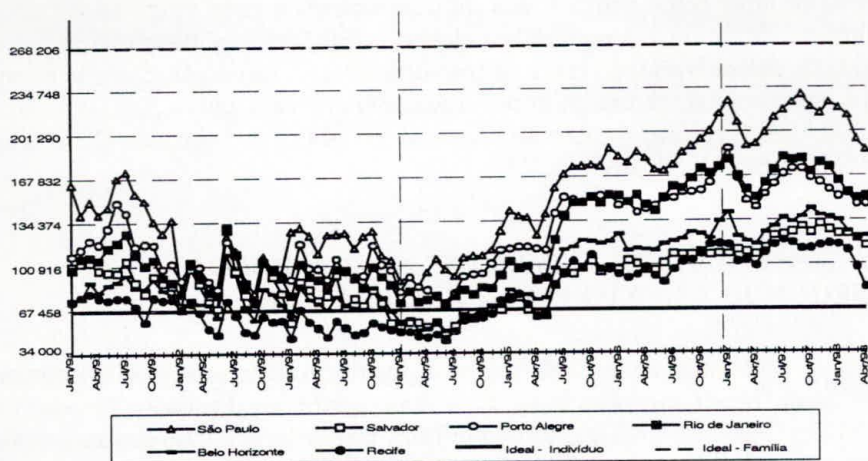
Vamos agora fazer o mesmo exercício tomando como referência o valor da renda individual dos 40% mais pobres da Pesquisa Mensal de Emprego (PME) do IBGE¹². Cabe lembrar, portanto, que não estamos mais cruzando valor da cesta básica com um valor fixo nacionalmente, como o salário mínimo. Desta vez, os índices serão construídos com base na renda individual dos ocupados em 6 Regiões Metropolitanas. Logo, os denominadores são distintos e evoluem distintamente, tal como o numerador.

11 Como será demonstrado a seguir, na análise da renda da PNAD, os rendimentos dos estratos mais pobres da população do Centro-Sul são mais altos que aqueles auferidos pelos pobres das regiões menos desenvolvidas.

12 A renda individual é calculada da seguinte forma: somatório das variáveis V0309 (renda do trabalho principal no mês de referência) e V0311 (renda de outros trabalhos no mês de referência).

O Gráfico 7 revela três períodos bem diferentes no que diz respeito à evolução da capacidade de adquirir calorias dos estratos mais pobres da população. No período jan 1991-jun 1994, verifica-se uma nítida e acentuada perda do poder de compra da renda domiciliar dos quatro primeiros décimos da distribuição nas seis Regiões Metropolitanas computadas no levantamento da PME. Em Recife, por exemplo, o déficit de renda é tão grave que provoca um déficit alimentar prolongado por praticamente três anos, não assegurando sequer o número de calorias necessárias à alimentação diária de um indivíduo. Salvador, ao longo de 1994, reflete situação idêntica. Na verdade, a degradação do poder aquisitivo dos mais pobres atinge indistintamente todas as capitais estudadas, tendo sido tendencialmente mais aguda em São Paulo e Porto Alegre, por ocasião da recessão de 1992.

Gráfico 7
CALORIAS ADQUIRIDAS
COM RENDA INDIVIDUAL DA PME
(DECIL 1 AO 4)



O segundo período é marcado por uma reversão de tendência. O Gráfico 7 confirma a recuperação do poder de compra dos 40% mais pobres, com o início do Plano Real até fins de 1997. Cabe registrar que todas as regiões

metropolitanas apresentam curvas ascendentes, destacando-se São Paulo, onde a renda da parcela mais pobre em kcal alcança os valores mais elevados em toda a década. Em Recife e Salvador, o grau de acessibilidade energética triplica, embora mantenha-se ainda muito aquém do padrão de São Paulo, Porto Alegre e Rio de Janeiro. Essa, aliás, outra característica a ser apontada: a existência de dois padrões distintos de acessibilidade calórica. Padrão mais alto para as três capitais já mencionadas, e mais precário em Salvador, Recife e Belo Horizonte (esta, a cidade do Centro-Sul com pior padrão de acessibilidade).

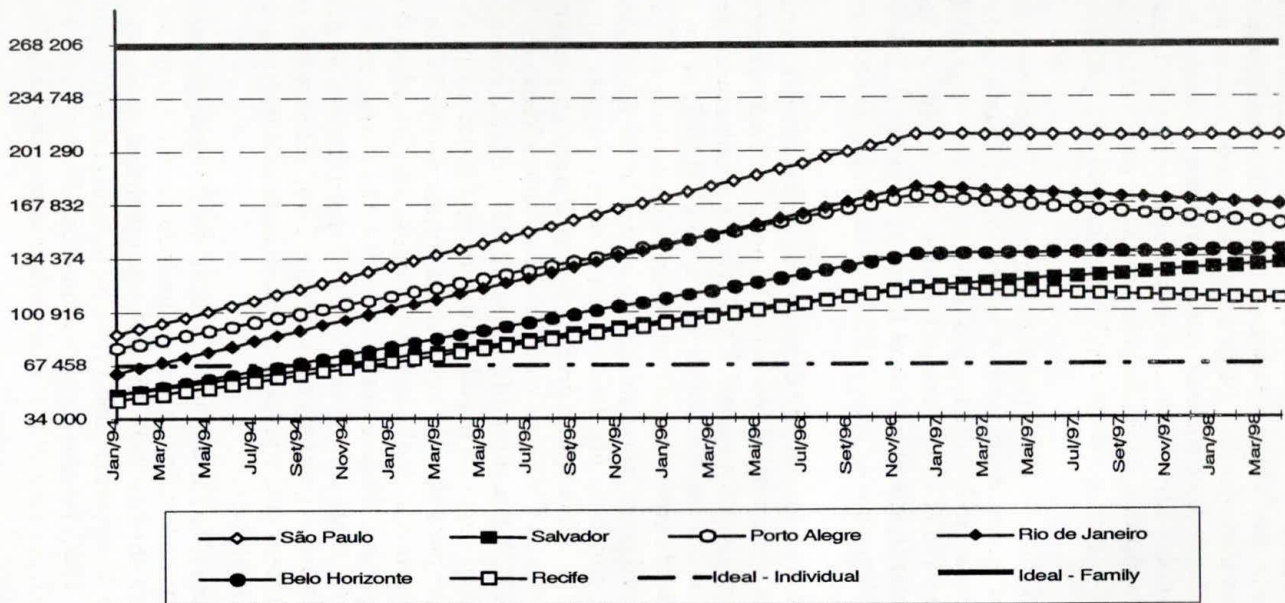
Ao final de 1997, por volta de set/out, registra-se nova contra-tendência, com efeitos mais tardios em Salvador, Recife, Belo Horizonte. Desta vez, reduz-se aceleradamente o poder aquisitivo em kcal das parcelas mais pobres em todas as capitais estudadas. Em Recife, em particular, a queda é tão violenta que atinge nível muito próximo ao do início da década, indicando que os ganhos de acessibilidade decorrentes da estabilização parecem ter-se esvaído.

Qual o rebatimento dessa evolução favorável da renda no período pós-Real, em termos dos diferenciais de acessibilidade alimentar existentes entre as capitais pesquisadas? Uma primeira constatação diz respeito à convergência das curvas, tendência visível no Gráfico 7, entre jan 1991/jul 1994. Porém, desde então, apesar da reversão do sentido das curvas, agora ascendentes, verifica-se um significativo aumento da dispersão. Isto é, os diferenciais de consumo ampliam-se entre as metrópoles estudadas. Em janeiro de 1991, a diferença no grau de acessibilidade alimentar dos quatro primeiros décimos da PME variava entre São Paulo e Recife em 90.000 kcal. Em julho de 1994, havia diminuído para 42.000 kcal. No entanto, em julho de 1997, esse valor supera o inicial, atingindo 99.000 kcal. Em abril de 1998, o diferencial sobe para 104.000 kcal. Assim, apesar de o preço da cesta básica ser mais elevado em São Paulo, os paulistanos são favorecidos em relação aos recifenses porque sua renda é muito mais alta. Em outras palavras, a renda dos trabalhadores mais pobres em São Paulo permite-lhes adquirir o dobro das calorias de seus congêneres do Nordeste. Logo, diferenciais regionais de preços não garantem maior nível de segurança alimentar. Novamente, quem determina isso é a renda.

Para elucidar melhor a questão dos diferenciais regionais, decidimos considerar no Gráfico 8 apenas o período que vai do ano da implementação do Real até abril de 1998. Em seguida, dividimos esse período em dois, face à mudança de tendência observada na fase mais recente, isto é, a partir de setembro de 1997. Nossos cortes foram estabelecidos em janeiro de 1994 e janeiro de 1997, por coincidirem com os dois momentos de inflexão clara da tendência (Gráfico 7).

Gráfico 8

CALORIAS ADQUIRIDAS COM RENDA INDIVIDUAL DA PME
(DECIL 1 AO 4) - RETAS AJUSTADAS



Fonte: PME e DIEESE

Elaboração: Projeto *Segurança alimentar e descentralização*: novos rumos para as políticas públicas. Convênio FINEP-IPEA/DIPES.

Conforme explicitado no Gráfico 8, de retas ajustadas, apenas Salvador registra ao longo de todo o período crescimento linear do nível de acessibilidade calórica dos estratos de renda mais pobres. Esta é a exceção que confirma a regra. Por quê? Porque em Salvador a renda da fração mais pobre da população ocupada mantém-se estável. Nos outros casos verifica-se de janeiro de 1997 em diante ora o inverso, isto é tendência ao declínio do nível de acessibilidade – caso de Recife, Rio de Janeiro e Porto Alegre –, ora estagnação – caso de São Paulo e Belo Horizonte. Pode-se, por isso mesmo, não apenas se falar da existência de três comportamentos regionais tendencialmente distintos à medida que nos afastamos do período de maior impacto do Real, bem como assinalar o aumento da dispersão interregional. Logo, o padrão de acessibilidade calórica que se conformara no pós-Real já não é mais constante, nem tampouco convergente entre áreas metropolitanas. Pelo contrário, varia muito.

Cabe especular sobre as razões desse comportamento tão diferenciado regionalmente e em mutação. O que estaria sendo determinante: o efeito renda ou o efeito preço da cesta básica? Para concluir algo a esse respeito, resolvemos primeiramente cotejar a evolução do índice 100 da renda domiciliar da PME e do preço da cesta básica, de modo a inferir qual teria mais peso para a configuração dessa tendência. Com relação à evolução dos preços, a Tabela 1 denota maior instabilidade na oscilação dos preços da cesta básica na primeira fase do Real (até junho de 1995), momento em que a renda domiciliar, expressa na Tabela 2, registra um forte incremento (aumentando em média em 50%). Até meados de 1995, portanto, a renda parece ter mais peso na melhoria do grau de acessibilidade energética da população mais carente.

De meados de 1995 até mar/abr de 1997, enquanto mantêm-se mais estáveis os preços da cesta básica, a renda individual da população ocupada mais pobre continua aumentando, embora num ritmo mais lento. Logo, também nessa fase é a renda que guarda maior poder explicativo dos ganhos de acessibilidade.

Um terceiro período a assinalar vai dos primeiros meses de 1997 ao último trimestre desse mesmo ano (dependendo da região metropolitana, pois aquelas do Nordeste mostram sempre uma certa defasagem no tempo em relação às do Centro-Sul). Combina-se, então, estagnação da renda com redução do preço da cesta básica. Destaca-se nessa situação Salvador. Isto permite estancar a deterioração do grau de acessibilidade que aumentava, promovendo até sua ligeira recuperação ao longo desse mesmo ano.

Entretanto, na virada 1997-98, tanto o efeito renda quanto o efeito preço já não se fazem mais sentir positivamente, combinando-se de forma perversa: a renda cai acentuadamente, o que não se verificava desde maio de 1995, e o preço da cesta básica sobe mais rapidamente, o que também não acontecera em três anos.

Tabela 1

**PREÇO DA CESTA BÁSICA DO DL 399/38
ÍNDICE 100 EM JANEIRO DE 1994**

(Continua)

	Salvador	Recife	Belo Horizonte	Porto Alegre	Rio de Janeiro	São Paulo
Jan/94	100	100	100	100	100	100
Fev/94	109	98	98	99	93	99
Mar/94	102	106	108	101	100	104
Abr/94	99	102	105	105	99	105
Mai/94	91	96	97	113	98	95
Jun/94	100	101	96	108	99	95
Jul/94	90	90	91	98	91	89
Ago/94	89	89	92	105	98	101
Set/94	101	93	102	109	104	109
Out/94	105	102	102	115	104	111
Nov/94	97	96	99	103	104	108
Dez/94	98	92	98	100	96	105
Jan/95	92	88	96	98	94	103
Fev/95	92	90	91	98	93	100
Mar/95	96	97	93	101	94	104
Abr/95	104	112	97	107	104	112
Mai/95	103	110	98	112	106	106
Jun/95	103	103	92	103	99	102
Jul/95	96	98	86	94	88	100
Ago/95	96	91	86	95	88	99
Set/95	92	93	85	94	89	97
Out/95	91	89	86	94	89	99
Nov/95	93	95	89	96	93	99
Dez/95	95	96	90	93	93	101

Fonte: DIEESE.

Elaboração: Projeto *Segurança alimentar e descentralização*: novos rumos para as políticas públicas. Convênio FINEP-IPEA/DIPES.

Nota: Valores atualizados para maio de 1998 pelo INPCa - IBGE e transformados para índice 100 com base em janeiro de 1994.

Tabela 1**PREÇO DA CESTA BÁSICA DO DL 399/38
ÍNDICE 100 EM JANEIRO DE 1994**

(Conclusão)

	Salvador	Recife	Belo Horizonte	Porto Alegre	Rio de Janeiro	São Paulo
Jan/96	97	101	93	96	94	101
Fev/96	91	103	93	96	94	102
Mar/96	95	96	91	98	91	100
Abr/96	96	91	92	98	94	100
Mai/96	94	101	94	97	97	103
Jun/96	97	107	94	98	96	102
Jul/96	96	102	93	98	94	104
Ago/96	94	101	94	99	96	104
Set/96	92	96	93	100	94	104
Out/96	92	96	95	101	92	103
Nov/96	94	94	97	99	94	102
Dez/96	94	95	93	96	94	100
Jan/97	95	96	93	93	95	99
Fev/97	94	97	95	97	96	100
Mar/97	93	98	97	103	101	106
Abr/97	96	98	96	107	102	108
Mai/97	94	96	94	104	99	103
Jun/97	90	95	91	103	96	100
Jul/97	87	95	90	99	93	98
Ago/97	85	90	94	100	95	99
Set/97	85	92	92	102	97	98
Out/97	89	94	91	105	100	101
Nov/97	86	94	92	106	99	102
Dez/97	89	94	98	109	105	105
Jan/98	89	94	100	107	107	105
Fev/98	92	94	99	103	107	104
Mar/98	93	97	98	108	107	105
Abr/98	98	103	100	110	107	109

Tabela 2

**RENDA REAL MÉDIA DO PRIMEIRO AO QUARTO DECIL (PME)
VALORES EM R\$ DE MAIO DE 1998
ÍNDICE 100 JANEIRO DE 1994**

(Continua)

	Salvador	Recife	Belo Horizonte	Porto Alegre	Rio de Janeiro	São Paulo
Jan/94	100	100	100	100	100	100
Fev/94	116	99	102	113	106	103
Mar/94	112	102	97	108	103	100
Abr/94	102	96	98	108	105	114
Mai/94	97	91	96	107	105	112
Jun/94	94	90	84	99	99	105
Jul/94	96	94	80	100	100	95
Ago/94	109	107	102	122	113	124
Set/94	115	114	111	128	113	133
Out/94	124	125	120	137	124	138
Nov/94	127	126	121	134	124	140
Dez/94	125	139	119	141	126	152
Jan/95	133	133	138	139	135	167
Fev/95	132	141	122	138	127	155
Mar/95	120	138	125	143	129	160
Abr/95	120	136	123	148	128	155
Mai/95	118	137	125	152	131	163
Jun/95	158	170	149	169	156	174
Jul/95	159	172	155	166	158	179
Ago/95	158	175	157	165	169	182
Set/95	157	169	161	160	169	177
Out/95	162	177	162	162	172	180
Nov/95	153	169	163	166	174	179
Dez/95	158	170	166	161	179	195

Fonte: DIEESE.

Elaboração: Projeto *Segurança alimentar e descentralização*: novos rumos para as políticas públicas. Convênio FINEP-IPEA/DIPES.

Nota: Valores atualizados para maio de 1998 pelo INPC - IBGE e transformados para índice 100 com base em janeiro de 1994.

Tabela 2

RENDA REAL MÉDIA DO PRIMEIRO AO QUARTO DECIL (PME)
VALORES EM R\$ DE MAIO DE 1998
ÍNDICE 100 JANEIRO DE 1994

(Conclusão)

	Salvador	Recife	Belo Horizonte	Porto Alegre	Rio de Janeiro	São Paulo
Jan/96	161	172	180	157	182	188
Fev/96	161	169	162	159	174	185
Mar/96	162	161	160	154	175	188
Abr/96	157	162	159	156	171	184
Mai/96	152	167	162	157	170	179
Jun/96	165	167	167	163	179	176
Jul/96	173	175	168	163	184	182
Ago/96	167	181	169	166	183	189
Set/96	162	173	173	167	187	193
Out/96	165	181	175	168	192	196
Nov/96	163	188	172	171	189	198
Dez/96	163	189	182	176	195	206
Jan/97	164	189	191	185	202	212
Fev/97	168	171	170	170	190	199
Mar/97	165	175	169	163	189	196
Abr/97	166	167	164	163	183	199
Mai/97	169	177	171	167	189	198
Jun/97	174	184	170	173	192	200
Jul/97	167	188	176	173	196	200
Ago/97	166	175	176	177	197	205
Set/97	169	171	177	180	199	209
Out/97	172	174	184	178	195	206
Nov/97	175	179	180	177	201	203
Dez/97	174	181	189	174	210	218
Jan/98	172	180	192	168	203	215
Fev/98	180	175	178	164	192	208
Mar/98	177	160	170	164	188	194
Abr/98	177	144	177	168	191	193

Constatamos, assim, que na fase pós-Real o efeito associado melhoria da renda – redução dos preços da cesta básica atuou distintamente na definição do grau de acessibilidade calórica dos grupos sociais mais desfavorecidos pela distribuição de renda, agindo beneficentemente até o final de 1997. Desde então, ocorre o inverso, agravando-se o quadro de insegurança alimentar.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considerando-se o conjunto dos dados apresentados, nota-se que, à exceção da análise com a renda do salário mínimo, que torna homogênea a renda para todas as capitais consideradas, as capitais do Centro-Sul brasileiro tendem a apresentar um melhor grau de acessibilidade alimentar. As capitais das regiões periféricas, sobretudo do Nordeste, convergem em torno a um “padrão de carência” característico das áreas mais pobres.

Porém, o que mais chama atenção é o agravamento dos diferenciais no nível de acessibilidade alimentar entre as regiões brasileiras, em prejuízo da periferia. Nem mesmo a queda mais acentuada dos preços dos produtos da cesta básica nas capitais mais pobres provocou uma aproximação interregional do grau de acesso à alimentação. Após o Real, a ruptura com essa dinâmica convergente é marcante.

Outra constatação importante: o fator determinante para a melhoria da acessibilidade alimentar na fase pós-Real foi o crescimento da renda. De fato, entre 1995 e 1997, o incremento da renda, medido pelo salário mínimo e pela renda mensal dos trabalhadores mais pobres de seis regiões metropolitanas, propiciou ganhos expressivos na aquisição de calorias mais baratas. Os fortes diferenciais de consumo energético que persistem entre regiões brasileiras são decorrentes das fortes desigualdades regionais de renda, anulando assim o efeito preço das regiões periféricas (alimentos mais baratos que nas áreas desenvolvidas do Sul-Sudeste).

Entretanto, de meados de 1997 em diante, os efeitos benéficos do plano real parecem já não atuar com a mesma eficácia observada na primeira fase da estabilização. Em abril de 1998, com efeito, reduz-se o grau de acessibilidade calórica, regredindo ao patamar em que se encontrava em maio de 1997. Em um ano, anulou-se a recuperação que fora possível, sugerindo que o quadro de segurança alimentar, antes sob controle, ainda exige atenção. Se é preciso acompanhar com cuidado a evolução dos preços da cesta básica, que vêm sofrendo, é verdade, acréscimos importantes, mais preocupante ainda mostra-se o comportamento da renda dos trabalhadores, cuja retração tem sido proporcionalmente maior.

Assim, se políticas de regulação de preços, cujo público alvo é a população mais pobre com déficit de renda, parecem insuficientes para garantir acessibilidade num patamar crescente e condizente com critérios sólidos de segurança alimentar, políticas de redistribuição de renda, ao contrário, mostrar-se-iam provavelmente mais eficazes nessa direção.

As transformações que vêm ocorrendo no setor de alimentos brasileiro, resultado da condução da política econômica, da abertura econômica, através da redução de tarifas e incentivos à exportação e da desburocratização dos processos de compra e venda internacionais, da desregulamentação do mercado de alguns produtos agroalimentares, a integração com os países do Cone-Sul, que possuem boa parte de suas economias calcadas na produção agroalimentar, além, é claro, da estabilização com o Plano Real, que tende a imprimir uma conduta mais realista à “dança” dos preços relativos, eliminando o espaço até então aberto para as distorções especulativas provocadas pelo processo inflacionário, têm provocado uma perceptível redução dos preços dos alimentos dentro de um contexto de incremento da competição. O problema da acessibilidade, portanto, não parece carecer de estímulos dessa natureza, relativos a mecanismos de concorrência e regulação de preços. Parece, isso sim, tributário de uma distribuição mais justa da renda, o que sem dúvida está na pauta das grandes questões brasileiras.