

Nota Técnica 52 – A Luta Entre Justiça Social e Equilíbrio Fiscal: Como Inovar e Transformar o Bolsa Família em Meio à Inflação e a Corrosão do Poder de Compra dos Mais Pobres?

Sergio Kelner Silveira¹

Carolina Beltrão de Medeiros²

Introdução

Para uma análise complementar para aferição da eficácia do Programa Bolsa Família (PBF), desde sua recriação pelo Governo Lula em março de 2023, e como o programa pode contribuir para mitigar a miséria e a insegurança alimentar, o Núcleo de Inovação Social em Políticas Públicas (NISP) criou um indicador denominado Poder de Compra Equivalente em Cestas Básicas (PCE). É um instrumento analítico de monitoramento que relaciona o valor médio recebido pelas famílias participantes do PBF com o custo médio de uma cesta básica, conforme apurado pelo Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE). Um PCE de valor 1 denota um equilíbrio entre o benefício e o custo da cesta básica, refletindo a capacidade do benefício de cobrir as necessidades básicas em um contexto de flutuações inflacionárias.

A análise a seguir propõe uma investigação detalhada dos dados do PCE para várias capitais brasileiras, abrangendo diferentes regiões geográficas, com o intuito de discernir a atual performance do PBF. Com base nestes achados, serão delineadas as conclusões e recomendações pertinentes, visando otimizar as políticas públicas e assegurar o cumprimento dos objetivos almejados pelo programa, em especial a garantia de alimentação básica e a promoção da dignidade humana.

O Poder de Compra Equivalente (PCE) no Brasil apresentou uma trajetória de oscilação entre março de 2023 e dezembro de 2024, refletindo a relação entre o valor médio do benefício do Bolsa Família e o custo de uma cesta básica. Durante o período analisado, observa-se um equilíbrio delicado, com o PCE flutuando próximo ou abaixo de 1 em vários meses, especialmente ao longo de 2024. Isso indica que o benefício não foi suficiente para cobrir as necessidades básicas em diversos momentos, ampliando as preocupações sociais e econômicas.

Destacamos que a inflação dos alimentos tem sido um fator central na corrosão do poder de compra do Bolsa Família, especialmente no período de 2024. Apesar de o PCE (Poder de Compra Equivalente) ter sido concebido para monitorar a eficácia do programa em cobrir o custo de uma cesta básica, os dados mostram que as oscilações no preço dos alimentos, agravadas pela sazonalidade e por choques inflacionários específicos, impactaram diretamente a capacidade do benefício de atender às necessidades das famílias mais vulneráveis.

Os itens alimentares básicos, como tomate e café, exemplificam como flutuações de preços, algumas ultrapassando aumentos de 17% em um único mês³, podem criar pressões insustentáveis sobre o orçamento familiar, mesmo quando o PCE se mantém próximo de 1. Este fenômeno evidencia que o valor nominal do benefício precisa ser ajustado para refletir não

¹ Economista do NISP: sergio.kelner@fundaj.gov.br

² Pesquisadora do NISP: carolina.beltrão@fundaj.gov.br

³ <https://oglobo.globo.com/blogs/miriam-leitao/post/2025/01/preco-do-tomate-dispara-17percent-em-janeiro-tendencia-e-de-alta-ate-marco.ghml>

apenas a inflação geral, mas também as particularidades da inflação de alimentos, que possui uma sensibilidade única na composição do consumo familiar.

A introdução do conceito de PCE trouxe um instrumental analítico importante, permitindo diferenciar capitais onde a relação entre benefício e custo de vida é favorável, como em partes do Norte e Nordeste, daquelas onde o custo elevado da cesta básica nas regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste minou o impacto do Bolsa Família. Essa análise reforça a necessidade de regionalizar políticas de combate à inflação e revisar os valores do benefício, garantindo que as famílias consigam manter a dignidade e acesso à alimentação básica, mesmo em contextos adversos.

1. Evolução do PCE Brasil (mar/2023 a dez/2024):

Primeira metade de 2023:

O PCE se manteve próximo de 1, com picos em junho e agosto, quando atingiu valores superiores a 1,02. Esses meses coincidiram com uma estabilização dos preços dos alimentos e políticas de reajuste do benefício.

A partir de setembro de 2023, o PCE continuou crescendo levemente, atingindo seu pico em outubro de 2023 (1,051), antes de começar a desacelerar.

2024: Desafios crescentes:

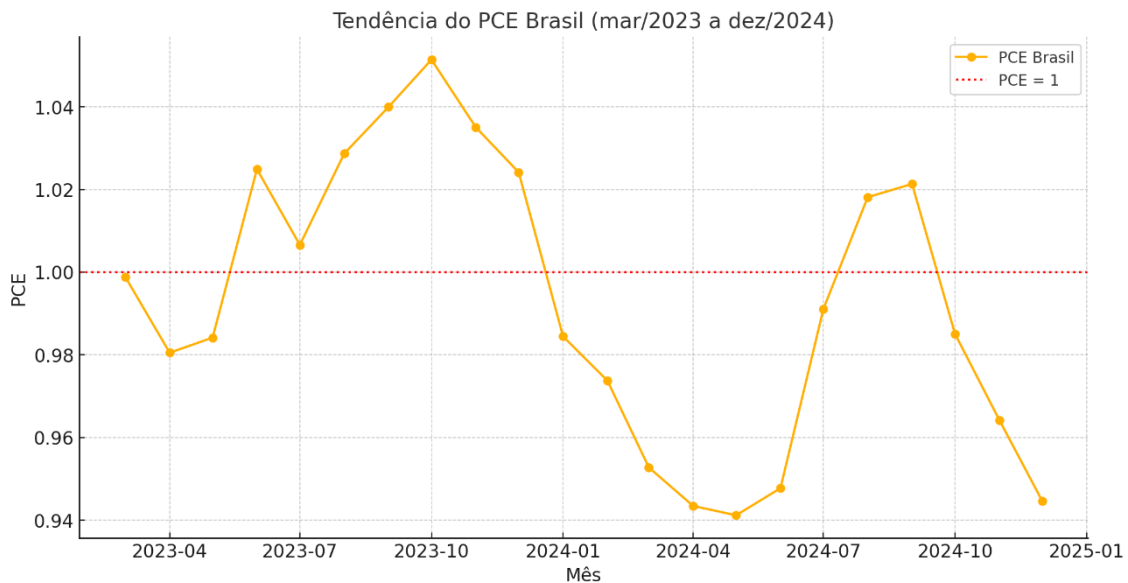
No início de 2024, observa-se uma queda gradual e consistente do PCE. Em janeiro, fevereiro e março, os valores foram de 0,98, 0,97 e 0,95, respectivamente, refletindo o aumento dos preços da cesta básica.

Durante o segundo semestre, o PCE apresentou uma leve recuperação, mas ainda inferior ao patamar do início de 2023. Isso demonstra a pressão inflacionária que continuou afetando o poder de compra das famílias mais vulneráveis.

Impactos da Alta dos Preços dos Alimentos

O aumento dos preços dos alimentos, especialmente itens básicos como o tomate, intensificou a pressão sobre o poder de compra das famílias que dependem do Bolsa Família. De acordo com uma reportagem recente do jornal O Globo (24 de janeiro de 2025), o tomate foi o item que mais subiu no IPCA-15 de janeiro, com alta de 17,12%. Outros itens, como o café moído, também contribuíram para o aumento geral dos custos de alimentação no domicílio, que acumularam alta de 7,75% nos últimos 12 meses.

Essa alta ocorre em um contexto de entressafra, com o tomate enfrentando restrições sazonais de oferta. Economistas apontam que, até março, os preços devem continuar subindo, o que pode aprofundar o impacto nos indicadores de poder de compra, especialmente nas regiões mais dependentes de alimentos frescos. Esse cenário é agravado pelo aumento do custo de transporte e pelas dificuldades climáticas enfrentadas por produtores.



Fonte: Dieese (2025); SAGI/MDS (2025)

2. Evolução do PCE em 17 Capitais

Com base nos gráficos abaixo e dados observados para as 17 capitais analisadas, podemos dividi-las em dois grupos principais com base na média do PCE (Poder de Compra Equivalente) ao longo do tempo:

Capitais com PCE médio maior que 1 na maior parte do tempo

Essas capitais apresentam um poder de compra suficiente para adquirir uma cesta básica com o benefício médio do Bolsa Família. Elas refletem uma situação mais favorável em termos de poder de compra.

Capitais com PCE médio menor que 1 na maior parte do tempo

Essas capitais enfrentam desafios no poder de compra, onde o benefício médio do Bolsa Família não é suficiente para adquirir uma cesta básica, indicando maior vulnerabilidade econômica. São 7 capitais (localizadas em no Norte e Nordeste), é possível identificar quedas mínimas ou flutuações negativas no PCE nos últimos seis meses da série (julho a dezembro de 2024):

Belém:

O PCE caiu de 1,03 (setembro) para 1,00 (novembro) e 0,99 (dezembro).

Embora a redução seja pequena, reflete uma ligeira perda de poder de compra.

Aracaju:

O PCE apresentou um comportamento relativamente estável, mas houve uma queda de 1,33 (setembro) para 1,20 (dezembro).

A redução é mais significativa, especialmente considerando o desempenho favorável anterior.

Fortaleza:

O PCE caiu de 1,08 (setembro) para 0,97 (dezembro).

Apesar de se manter próximo de 1, houve uma perda de poder de compra no período.

João Pessoa:

O PCE caiu de 1,24 (setembro) para 1,16 (dezembro), uma redução gradual, mas consistente.

Natal:

O PCE também reduziu, passando de 1,23 (setembro) para 1,08 (dezembro).

Recife:

O PCE passou de 1,25 (setembro) para 1,13 (dezembro), indicando uma redução moderada no poder de compra.

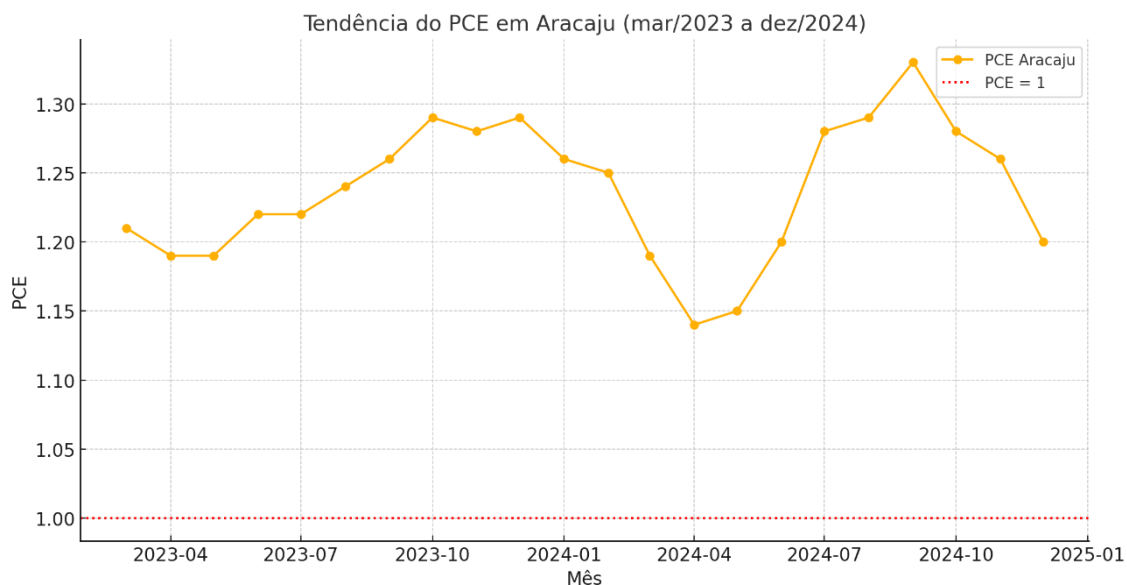
Salvador:

O PCE caiu de 1,19 (setembro) para 1,12 (dezembro), também refletindo uma diminuição no poder de compra.

Essas capitais, embora tenham mantido o PCE maior que 1 na maior parte do período, mostram quedas graduais, muitas vezes ligadas a pressões inflacionárias regionais ou flutuações no custo da cesta básica. Essa tendência destaca a vulnerabilidade do programa à inflação de alimentos, mesmo em regiões com custo de vida mais baixo

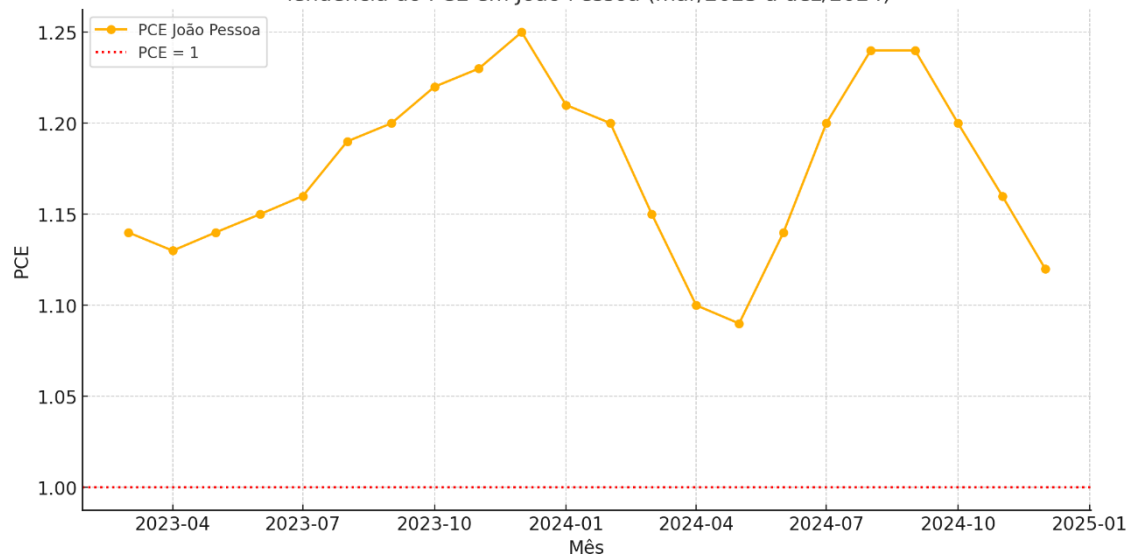
Grupo 1: Capitais com PCE médio > 1

Capitais neste grupo: Aracaju, João Pessoa, Natal, Recife, Salvador, Belém, Fortaleza



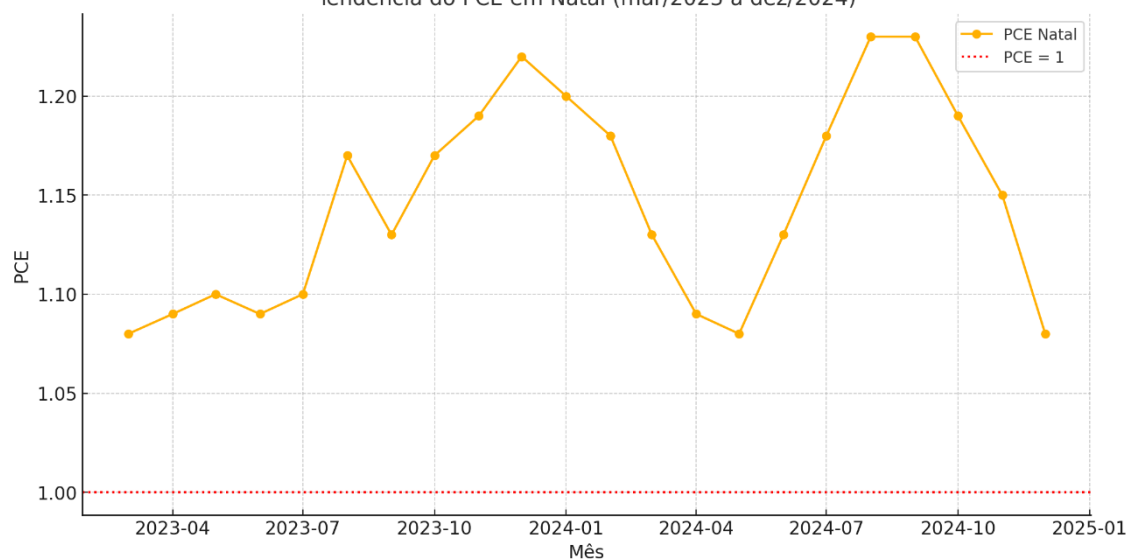
Fonte: Dieese (2025); SAGI/MDS (2025)

Tendência do PCE em João Pessoa (mar/2023 a dez/2024)

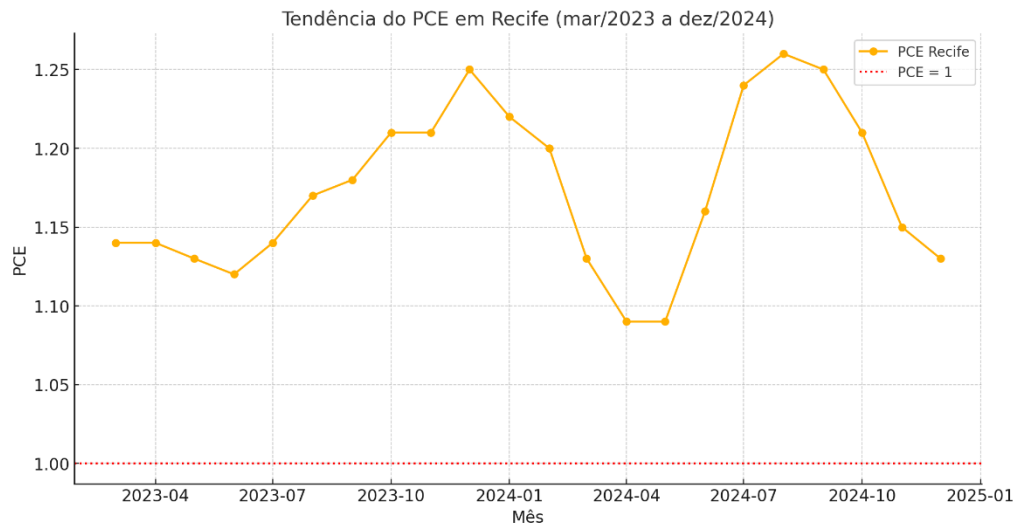


Fonte: Dieese (2025); SAGI/MDS (2025)

Tendência do PCE em Natal (mar/2023 a dez/2024)

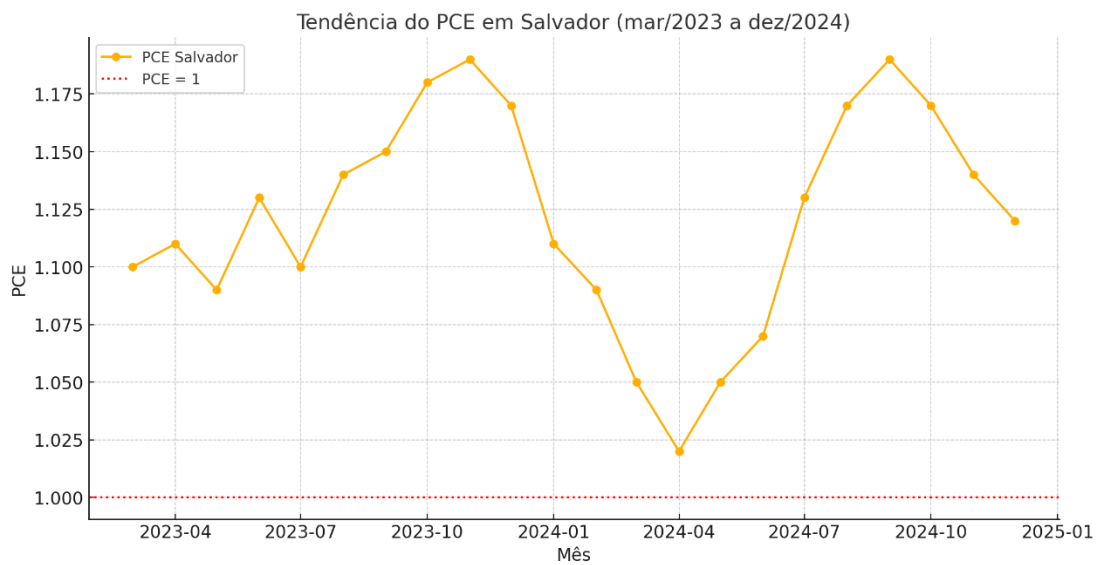


Fonte: Dieese (2025); SAGI/MDS (2025)

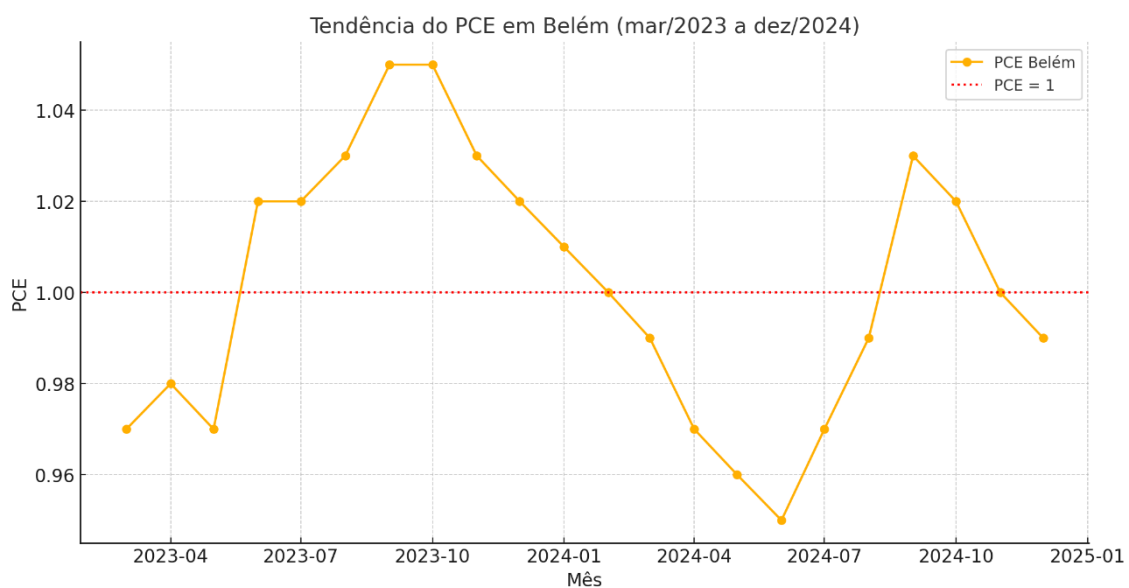


Fonte:

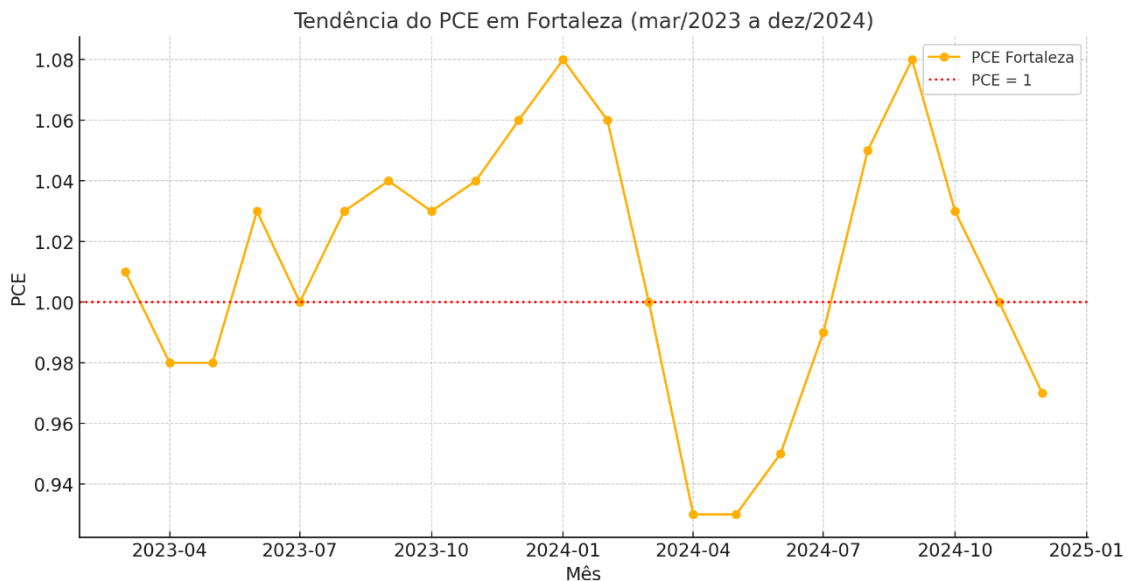
Dieese (2025); SAGI/MDS (2025)



Fonte: Dieese (2025); SAGI/MDS (2025)



Fonte: Dieese (2025); SAGI/MDS (2025)



Fonte: Dieese (2025); SAGI/MDS (2025)

Características principais:

Essas capitais, em sua maioria localizadas no Nordeste e Norte do Brasil, apresentam benefícios médios do Bolsa Família proporcionalmente maiores em relação ao custo da cesta básica.

Aracaju, João Pessoa e Natal apresentam consistentemente PCE bem acima de 1, refletindo forte capacidade de compra.

Belém e Fortaleza demonstram estabilidade acima de 1, com pequenas oscilações próximas a esse valor em determinados períodos.

Recife e Salvador também permanecem confortavelmente acima de 1, mas registram pequenas quedas em alguns meses.

Possíveis razões para o desempenho:

O custo médio da cesta básica é relativamente mais baixo nessas regiões, o que permite que o benefício tenha maior impacto.

A priorização histórica do Bolsa Família para regiões mais vulneráveis pode ter aumentado o valor médio dos benefícios pagos.

Grupo 2: Capitais com PCE médio < 1

Para as 10 capitais do Grupo 2 (Brasília, Campo Grande, Goiânia, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo, Vitória, Curitiba, Florianópolis e Porto Alegre), a análise detalhada dos últimos seis meses da série (julho a dezembro de 2024) mostra tendências preocupantes de redução consistente do poder de compra.

1. Brasília:

PCE caiu de 1,02 (agosto) para 0,91 (dezembro).

Redução de 10,8%, indicando uma perda significativa do poder de compra.

Esta queda reflete o aumento dos preços da cesta básica, agravado por custos elevados em transporte e habitação na capital federal.

2. Campo Grande:

PCE caiu de 0,94 (agosto) para 0,87 (dezembro).

Redução de 7,4%, consolidando um poder de compra já insuficiente ao longo do período.

A alta dos preços dos alimentos e a relativa estabilidade do benefício agravam as dificuldades das famílias.

3. Goiânia:

PCE caiu de 1,00 (agosto) para 0,90 (dezembro).

Redução de 10%, destacando uma pressão inflacionária relevante para a região.

Mesmo nos meses com PCE próximo a 1, as famílias enfrentaram dificuldades com itens essenciais.

4. Belo Horizonte:

PCE caiu de 1,00 (agosto) para 0,94 (dezembro).

Redução de 6%, mostrando uma tendência de queda contínua, embora menos acentuada que em outras capitais.

O custo elevado da cesta básica em Minas Gerais continua impactando o benefício.

5. Rio de Janeiro:

PCE caiu de 0,89 (agosto) para 0,85 (dezembro).

Redução de 4,5%, com valores abaixo de 1 durante todo o período.

Reflete a pressão inflacionária em uma das cidades com maior custo de vida do país.

6. São Paulo:

PCE caiu de 0,85 (agosto) para 0,80 (dezembro).

Redução de 5,9%, consolidando o menor poder de compra entre as capitais analisadas.

O custo elevado da cesta básica e despesas adicionais com transporte e habitação aprofundam as dificuldades.

7. Vitória:

PCE caiu de 1,00 (agosto) para 0,90 (dezembro).

Redução de 10%, mostrando forte impacto no poder de compra.

A inflação de alimentos essenciais afeta diretamente o resultado, agravando a vulnerabilidade das famílias.

8. Curitiba:

PCE caiu de 0,94 (agosto) para 0,88 (dezembro).

Redução de 6,4%, mantendo o PCE abaixo de 1 durante todo o período.

A alta no custo da cesta básica reflete o encarecimento sazonal de alimentos frescos.

9. Florianópolis:

PCE caiu de 0,85 (agosto) para 0,79 (dezembro).

Redução de 7,1%, destacando dificuldades estruturais para atender às necessidades básicas.

O custo elevado dos alimentos e a alta dependência de produtos importados para a região afetam o índice.

10. Porto Alegre:

PCE caiu de 0,90 (agosto) para 0,85 (dezembro).

Redução de 5,6%, mantendo-se abaixo de 1 em todo o período.

Possíveis razões para o desempenho:

O custo médio da cesta básica nessas regiões é mais elevado, reduzindo o impacto do benefício do Bolsa Família.

Em regiões metropolitanas maiores, as despesas gerais (como transporte e habitação) podem também influenciar na percepção de insuficiência do benefício.

Comparação Geral e Implicações

Regionalidade e Custo de Vida

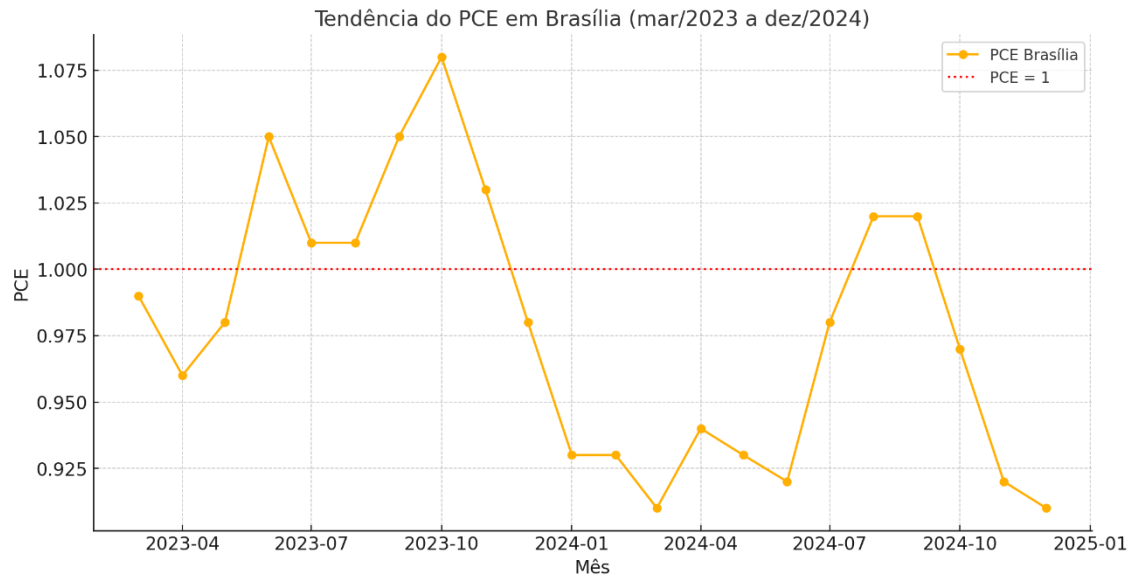
O grupo 1 é amplamente composto por capitais do Norte e Nordeste, onde o custo de vida é relativamente mais baixo, favorecendo o impacto do benefício.

O grupo 2 concentra capitais do Sul, Sudeste e Centro-Oeste, regiões com maior custo de vida e cesta básica mais cara.

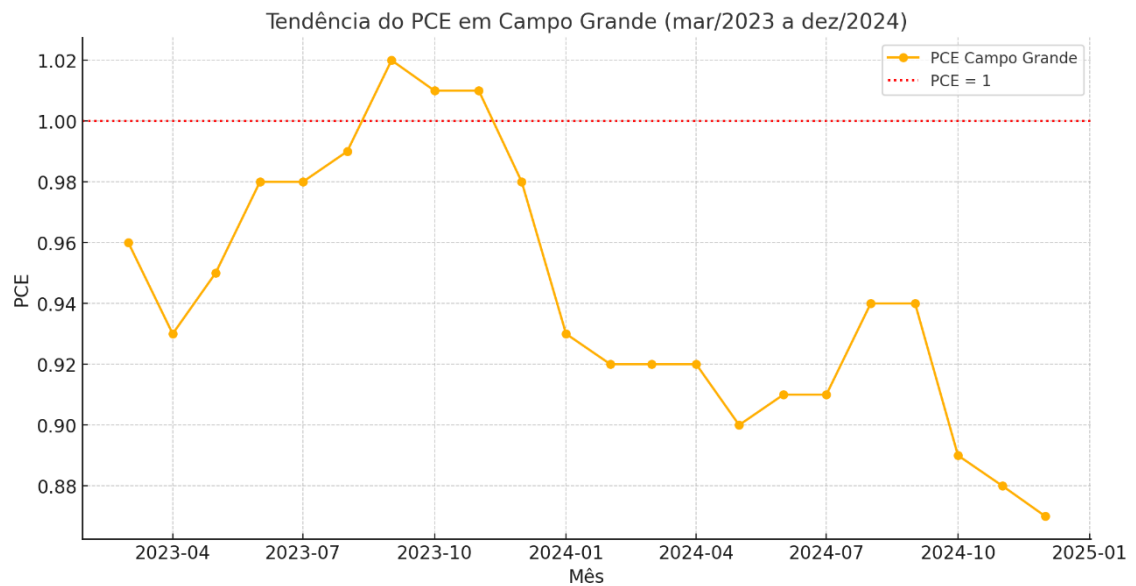
Efetividade do Bolsa Família

Nas capitais do grupo 1, o benefício cumpre mais eficientemente o objetivo de atender às necessidades básicas das famílias.

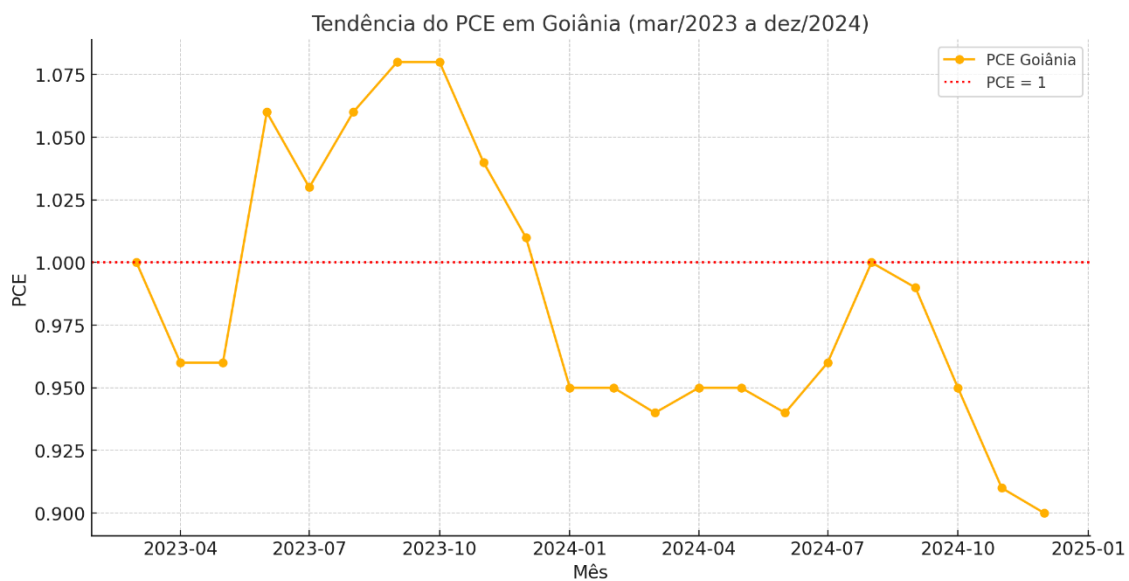
Nas capitais do grupo 2, ajustes podem ser necessários para adequar os valores dos benefícios às diferenças regionais de custo de vida.



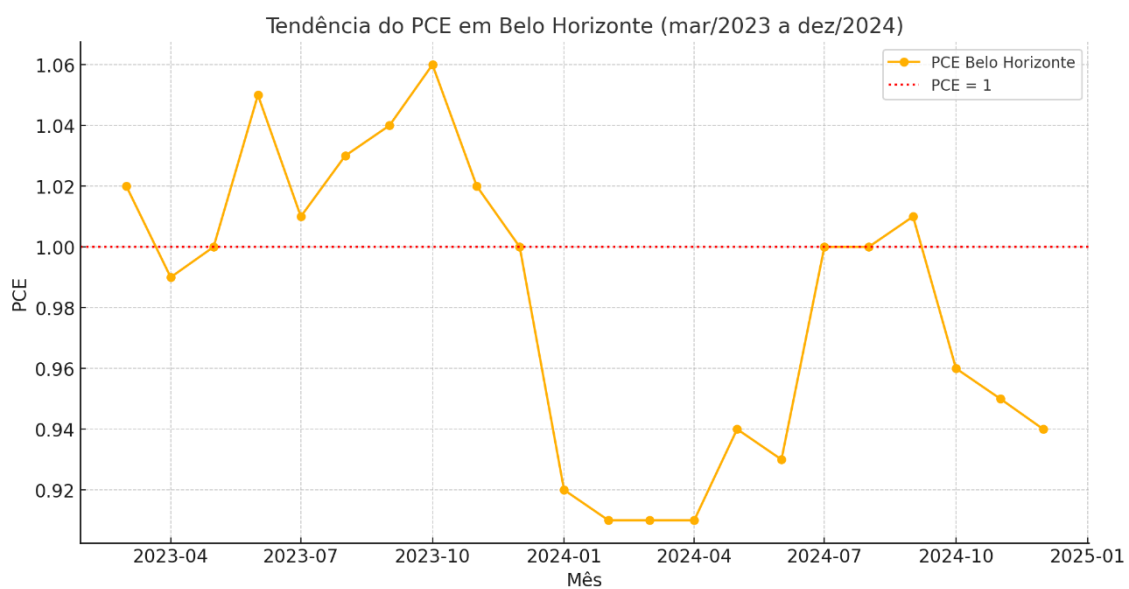
Fonte: Dieese (2025); SAGI/MDS (2025)



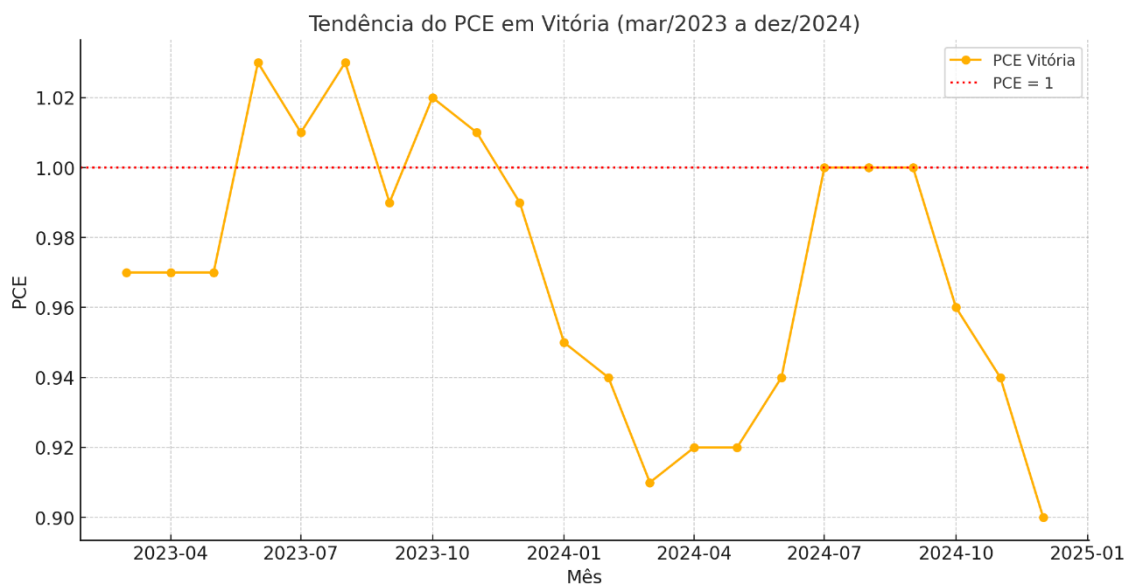
Fonte: Dieese (2025); SAGI/MDS (2025)



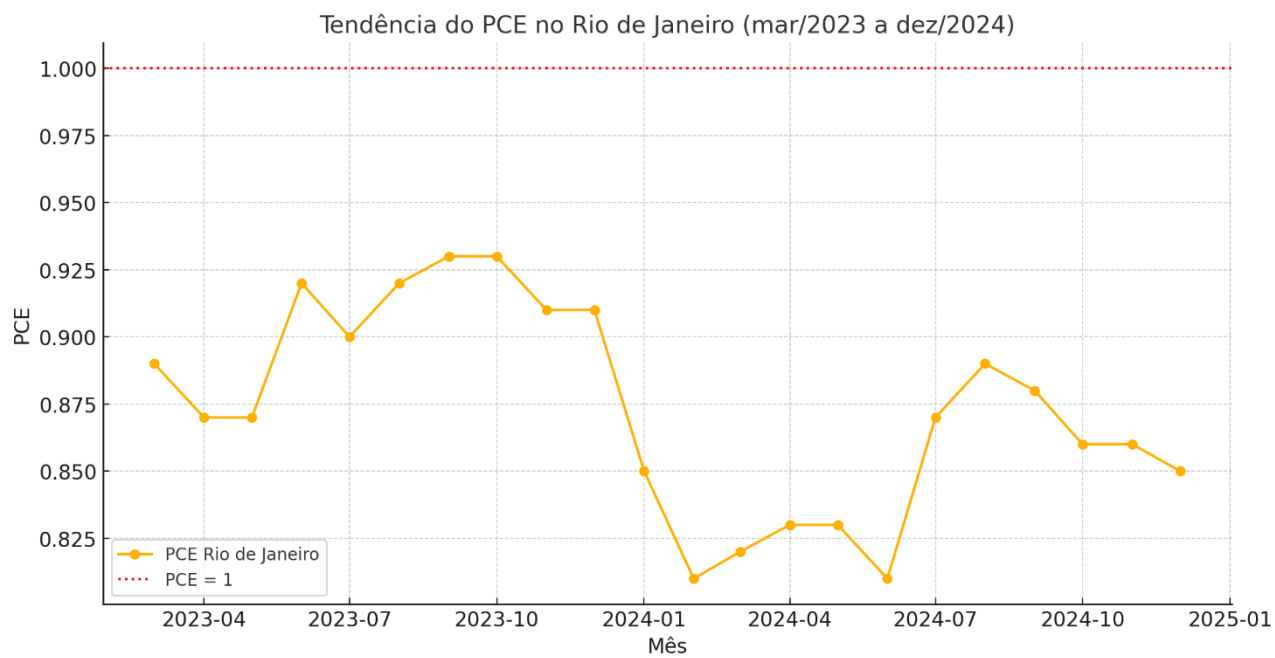
Fonte: Dieese (2025); SAGI/MDS (2025)



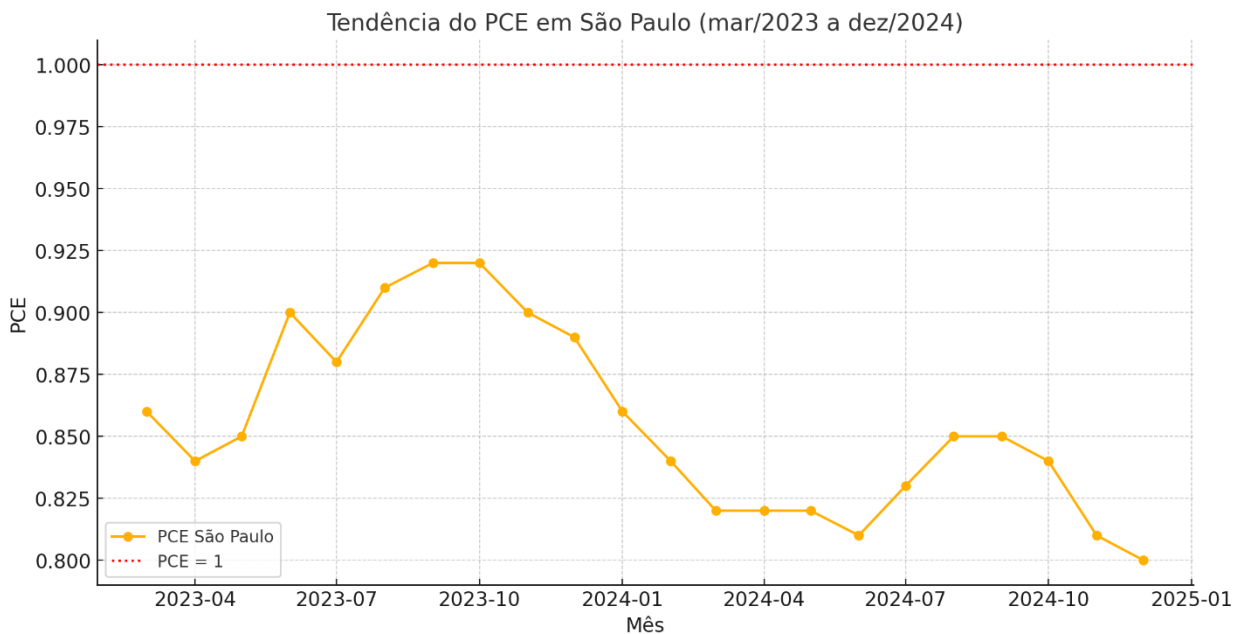
Fonte: Dieese (2025); SAGI/MDS (2025)



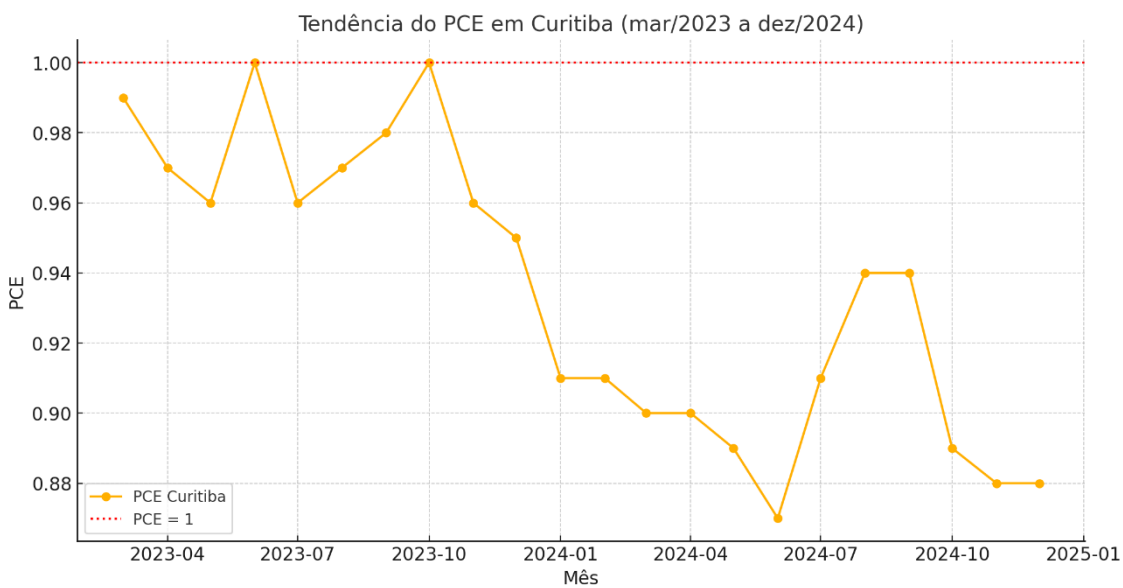
Fonte: Dieese (2025); SAGI/MDS (2025)



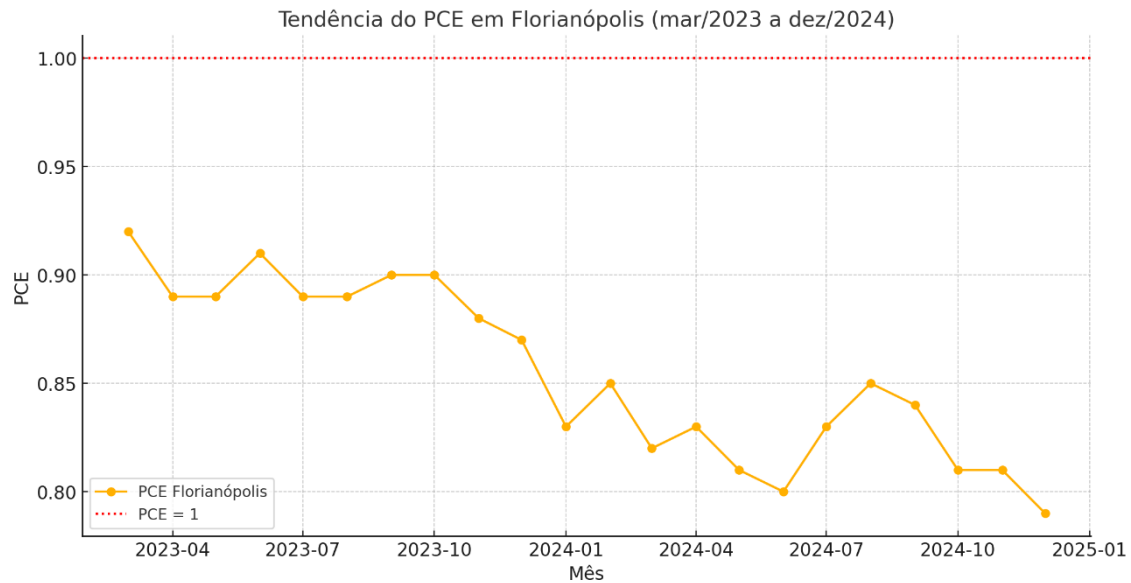
Fonte: Dieese (2025); SAGI/MDS (2025)



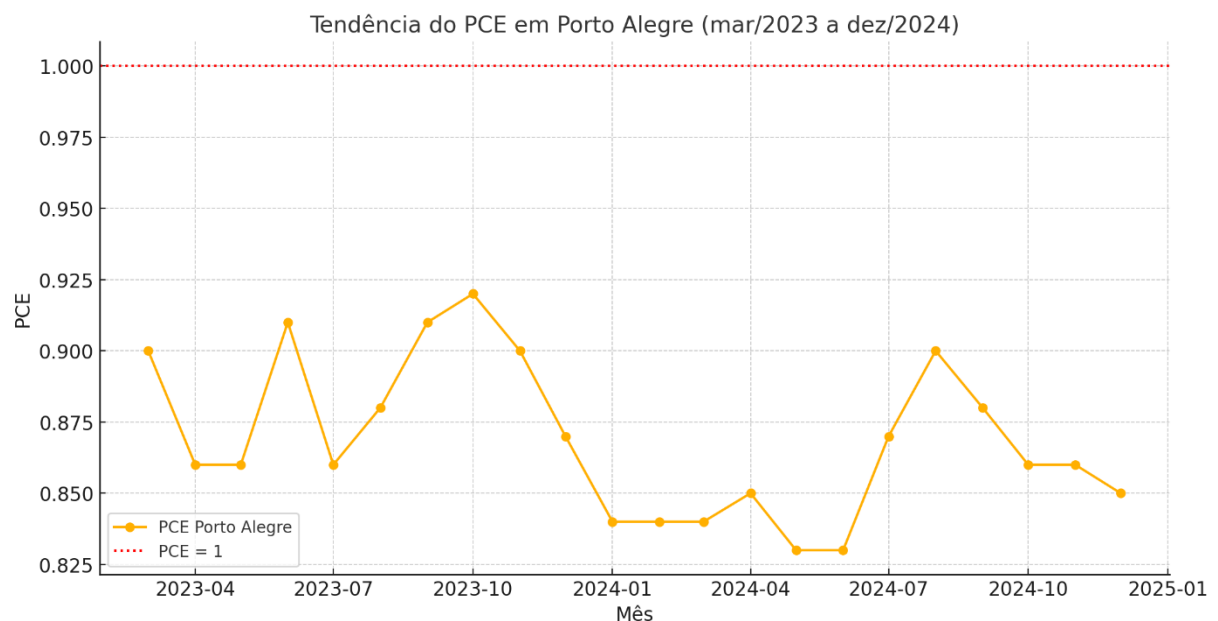
Fonte: Dieese (2025); SAGI/MDS (2025)



Fonte: Dieese (2025); SAGI/MDS (2025)



Fonte: Dieese (2025); SAGI/MDS (2025)



Fonte: Dieese (2025); SAGI/MDS (2025)

3. Variação de Julho a Dezembro de 2024

Entre julho e dezembro de 2024, observa-se uma tendência geral de queda no PCE (Percentual de Consumo Efetivo) em todas as capitais analisadas, com Belém sendo a única a registrar um leve aumento no período.

As quedas no PCE (Percentual de Consumo Efetivo) em várias capitais é fundamentada por diversos fatores que afetam a economia, o bem-estar social e a governabilidade. Aqui estão algumas razões:

1. Impactos no Crescimento Econômico: o consumo é um dos principais motores da economia. Uma queda generalizada no PCE indica retração no poder de compra das famílias, o que pode levar a uma redução na demanda por bens e serviços.

2. Desigualdades Regionais: capitais como Recife, Vitória e João Pessoa apresentaram quedas significativas, que podem exacerbar desigualdades regionais já existentes. A diminuição do consumo em regiões vulneráveis pode intensificar a pobreza, aumentar o desemprego e piorar indicadores sociais.

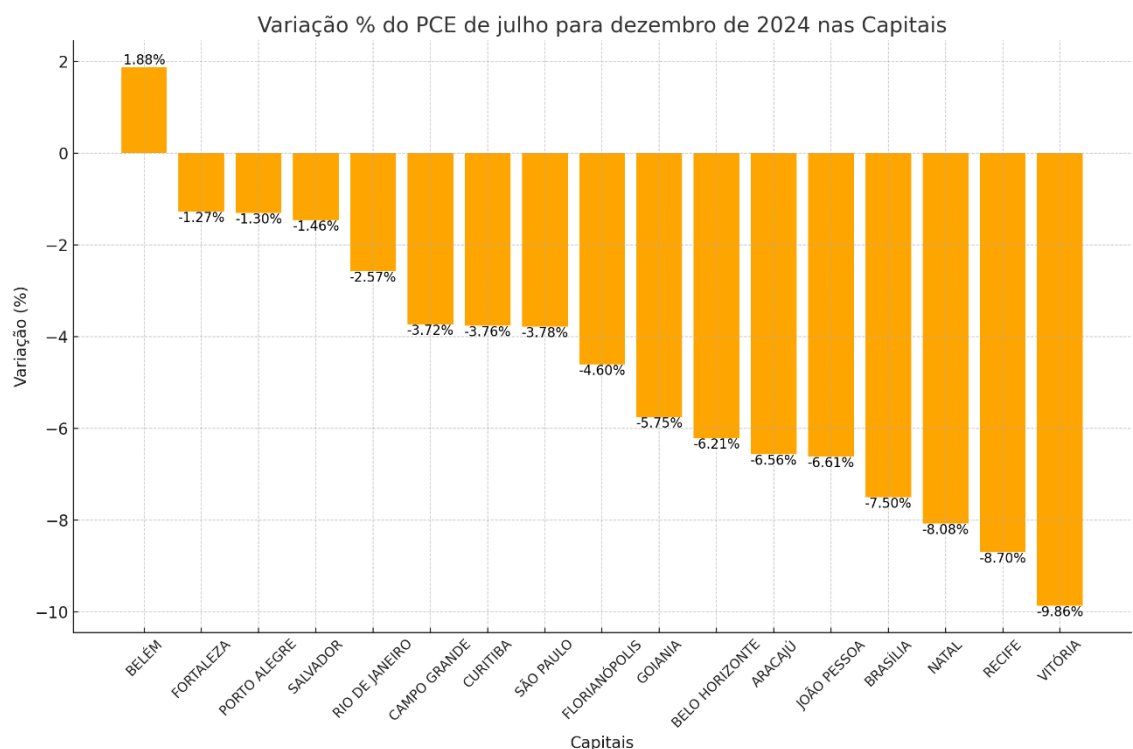
3. Perda de Confiança Econômica: reduções no consumo geralmente refletem insegurança econômica das famílias, seja por inflação elevada, desemprego ou estagnação salarial. Isso cria um ciclo negativo, onde famílias gastam menos, empresas lucram menos, e a economia desacelera.

4. Risco Político e Social: com a proximidade de eleições ou desafios políticos, indicadores econômicos negativos (como a retração do consumo) aumentam a insatisfação da população. Isso pode criar pressão sobre o governo, levando a manifestações ou até mesmo a uma crise de confiança.

6. Políticas Públicas Ineficazes: a queda no PCE pode ser um indicativo de que políticas públicas voltadas para geração de renda, proteção social ou estímulo econômico estão sendo insuficientes ou mal direcionadas. Programas como o Bolsa Família, linhas de crédito e subsídios podem precisar ser reforçados para recuperar a capacidade de consumo.

7. Consequências para o Setor Privado: uma retração no consumo impacta diretamente o setor produtivo e comercial, levando ao fechamento de empresas e ao aumento do desemprego.

Setores como comércio, serviços e pequenas indústrias são particularmente sensíveis à redução no consumo das famílias.



Fonte: Dieese (2025); SAGI/MDS (2025)

4. Preocupações do Governo Federal

O Palácio do Planalto tem demonstrado preocupação com o impacto social e político da inflação de alimentos. O presidente Lula convocou uma reunião com ministros para tratar da alta nos preços, lembrando o episódio de 2013, durante o governo Dilma, quando o aumento de 122,13% no preço do tomate em 12 meses foi considerado um dos fatores que contribuíram para os protestos de junho daquele ano. A situação atual é vista como um alerta, já que:

O aumento nos preços de itens essenciais afeta diretamente a popularidade do governo, especialmente entre os beneficiários do Bolsa Família.

A inflação de alimentos pode ter repercussões negativas para o projeto de reeleição em 2026, caso não seja contida.

5. Medidas que o Governo Pode Adotar

- Política de Renda e Transferência: Ampliar o alcance e os valores do Bolsa Família em curto prazo, priorizando regiões mais afetadas e compensando o impacto da alta nos alimentos.
- Investimentos Públicos: Ampliar obras de infraestrutura para gerar empregos e renda, promovendo estímulos econômicos em setores estratégicos.
- Política Tributária e Subsídios: Reduzir impostos sobre produtos essenciais para aumentar o poder de compra das famílias. Implementar subsídios temporários para produtores agrícolas e logísticos, reduzindo os custos de produção e transporte.
- Estímulo à Produção e Estoques: Estimular estoques reguladores de alimentos e produtos essenciais. Ampliar a produção local de itens sensíveis, como o tomate, para evitar choques de preços e garantir estabilidade.

6. Consequências para o Equilíbrio Fiscal e o Dilema Gasto Social x Equilíbrio Fiscal

As medidas propostas para mitigar as quedas no PCE e estimular a economia possuem implicações diretas no equilíbrio fiscal. Abaixo estão as possíveis consequências de cada uma, bem como o dilema intrínseco entre gastos sociais e a preservação da responsabilidade fiscal.

- Política de Renda e Transferência

Medida: Ampliar o alcance e os valores do Bolsa Família, com foco em regiões mais afetadas.

Impacto Fiscal: Aumenta os gastos públicos em transferências sociais, ampliando o déficit fiscal caso não haja compensação por aumento de receita ou cortes em outras áreas. Em curto prazo, pode gerar um efeito multiplicador na economia, aumentando o consumo e a arrecadação tributária. Contudo, o impacto na receita é incerto e depende do desempenho econômico.

Dilema: Priorizar o gasto social para proteger populações vulneráveis em momentos de crise é fundamental, mas pode comprometer metas fiscais, prejudicar a credibilidade externa e elevar a dívida pública. A sustentabilidade do programa a longo prazo requer ajustes fiscais paralelos, como reforma tributária ou corte em subsídios menos eficientes.

- Investimentos Públicos

Medida: Ampliar obras de infraestrutura para gerar empregos e renda.

Impacto Fiscal: Eleva o endividamento público no curto prazo, especialmente em um cenário de receitas estagnadas. Pode ter efeitos positivos de médio e longo prazo ao estimular o crescimento econômico, aumentando a arrecadação e promovendo desenvolvimento regional.

Dilema: Embora os investimentos públicos tenham potencial de retorno econômico, há uma defasagem temporal significativa entre o gasto e o retorno em arrecadação, o que exige um planejamento orçamentário rigoroso.

- Política Tributária e Subsídios

Medida: Reduzir impostos sobre produtos essenciais e implementar subsídios temporários para produtores agrícolas e logísticos.

Impacto Fiscal: A redução de impostos diminui a arrecadação tributária, agravando o déficit fiscal, a menos que seja compensada por cortes em outras áreas.

Subsídios agrícolas e logísticos aumentam despesas discricionárias e podem se tornar permanentes se não forem bem geridos, comprometendo ainda mais o orçamento.

Dilema: O alívio para consumidores e produtores é essencial para controlar preços e proteger a população mais pobre, mas enfraquece a capacidade do governo de investir em outras áreas, como saúde e educação. O desafio é equilibrar a necessidade de estímulos sem comprometer a arrecadação futura.

- Estímulo à Produção e Estoques

Medida: Estimular estoques reguladores e ampliar a produção local de itens sensíveis, como alimentos básicos.

Impacto Fiscal: A criação ou ampliação de estoques reguladores demanda investimentos em infraestrutura e armazenamento, além de subsídios para produtores.

Embora o custo inicial seja elevado, pode estabilizar os preços e reduzir a necessidade de intervenções emergenciais futuras.

Dilema: Trata-se de uma política preventiva com custos imediatos e benefícios de longo prazo. A execução pode enfrentar resistência política devido ao impacto inicial no orçamento, mesmo sendo uma medida eficiente para evitar crises futuras.

7. O Dilema Gasto Social x Equilíbrio Fiscal

O dilema central enfrentado pelo governo é como equilibrar a necessidade de ampliar gastos sociais para mitigar os efeitos da retração econômica e atender populações vulneráveis, sem comprometer o equilíbrio fiscal e a sustentabilidade da dívida pública.

Argumento a favor do gasto social: Em momentos de crise, o aumento dos gastos sociais é necessário para evitar uma piora na pobreza, fome e desigualdade. O consumo estimulado por esses gastos pode impulsionar a economia no curto prazo, ajudando na recuperação da arrecadação.

Riscos para o equilíbrio fiscal: Elevar despesas sociais sem contrapartidas ou aumento de receita pode ampliar o déficit fiscal, elevando os juros da dívida pública e prejudicando a confiança dos investidores. O desequilíbrio fiscal afeta a capacidade de financiar outras áreas críticas, como infraestrutura e saúde, prejudicando o crescimento econômico de longo prazo.

8. Soluções para o Dilema

- Reformas estruturais: Implementar uma reforma tributária que torne o sistema mais progressivo, aumentando a arrecadação de setores mais ricos para financiar programas sociais.
- Focalização dos gastos: Direcionar programas sociais para as populações mais vulneráveis, aumentando sua eficiência sem elevar significativamente o custo total.

- Parcerias público-privadas (PPP): Atrair capital privado para projetos de infraestrutura, reduzindo o peso desses investimentos no orçamento público.
- Controle de subsídios: Implementar subsídios com prazos claros e mecanismos de revisão periódica para evitar que se tornem permanentes.

Conclusão

A análise da trajetória do Poder de Compra Equivalente (PCE) entre 2023 e 2024 revela um dilema central enfrentado pelo governo federal: como proteger as famílias mais vulneráveis da corrosão do poder de compra causada pela inflação de alimentos sem comprometer o equilíbrio fiscal do país.

O impacto das oscilações inflacionárias, agravado por aumentos expressivos nos preços de itens básicos, como tomate e café, demonstra que o Bolsa Família, apesar de fundamental, encontra desafios significativos para garantir a segurança alimentar de milhões de brasileiros. Capitais das regiões Norte e Nordeste têm apresentado um desempenho relativamente melhor devido ao custo de vida mais baixo, enquanto o Sul, Sudeste e Centro-Oeste enfrentam maior pressão devido ao elevado custo da cesta básica.

Medidas como o aumento temporário dos benefícios, subsídios para produtores agrícolas, fortalecimento de estoques reguladores e investimentos em infraestrutura são essenciais para evitar uma crise social mais profunda. Contudo, essas ações implicam custos fiscais elevados, o que reforça a necessidade de reformas estruturais para garantir receitas sustentáveis e um uso mais eficiente dos recursos públicos.

O dilema entre expandir gastos sociais e preservar o equilíbrio fiscal não é apenas técnico, mas político e ético. A história recente mostra que o custo de ignorar a vulnerabilidade das populações pode ser ainda maior do que o peso de uma dívida pública crescente. Assim, é importante que o governo encontre um ponto de equilíbrio entre justiça social e responsabilidade fiscal, sob pena de comprometer tanto o bem-estar da população quanto a sustentabilidade econômica de longo prazo.