

SUMÁRIO EXECUTIVO

# A INFLAÇÃO DE ALIMENTOS NO BRASIL

UM FENÔMENO ESTRUTURAL, ESPECÍFICO E SISTÊMICO



VALTER PALMIERI JR

Realização

**ACT**  
Promoção da Saúde

Apoio

**CATEDRA JOSUÉ DE CASTRO**  
DE SISTEMAS ALIMENTARES SAUDÁVEIS E SUSTENTÁVEIS



## **A INFLAÇÃO DE ALIMENTOS NO BRASIL: UM FENÔMENO ESTRUTURAL, ESPECÍFICO E SISTÊMICO**

A inflação de alimentos constitui um dos problemas mais graves e persistentes da economia brasileira e da saúde pública. Ao corroer o poder de compra das famílias, ela pressiona a inflação geral, contribui para a elevação das taxas de juros e aprofunda desequilíbrios macroeconômicos, como o aumento do endividamento e a limitação do crescimento econômico. Seu enfrentamento é, portanto, central para a promoção da segurança alimentar e nutricional e da saúde pública, principalmente porque afeta ainda mais as famílias de menor renda, restringindo sua liberdade de escolha e o acesso a uma alimentação variada e saudável.

O fenômeno é com frequência percebido como dependente de fatores meramente conjunturais, como a sazonalidade de culturas e a variação do câmbio. A publicação *A Inflação de Alimentos no Brasil: um fenômeno estrutural, específico e sistêmico*, elaborada pelo economista Valter Palmieri Jr. em parceria com a ACT Promoção da Saúde, entretanto, apresenta a tese de que **a inflação de alimentos é, na verdade, uma questão estrutural, específica e sistêmica relacionada com fatores sociais, econômicos e ambientais do país mais amplamente**. Este Sumário Executivo resume os principais achados e análises da publicação.

### **O PROBLEMA DA INFLAÇÃO DE ALIMENTOS NO BRASIL**

Nas últimas duas décadas, a inflação de alimentos manteve-se consistentemente acima da inflação geral. Nesse período, os preços de alimentos e bebidas subiram cerca de **1,6 vez mais** que a inflação geral. Além disso, produtos **in natura ou minimamente processados** tendem a registrar aumentos de preços mais intensos do que os ultraprocessados, cujo consumo é comprovadamente associado a doenças crônicas, como diabetes, hipertensão e alguns tipos de câncer, ampliando os efeitos adversos desse processo. As frutas, por exemplo, tiveram preços que aumentaram **quase 2,8 vezes mais** que a inflação geral, enquanto tubérculos, raízes e legumes subiram cerca de **1,9 vez mais**.

A imagem a seguir ilustra como a inflação impactou o poder de compra nas últimas duas décadas e, mais especificamente, como o efeito foi ainda maior em alimentos saudáveis.

## Inflação nas últimas duas décadas (poder de compra):

### Inflação geral:

R\$ 100 de 2006 valem hoje cerca de R\$ 35.



### Alimentos e bebidas (em geral):

Os mesmos R\$ 100 compram apenas R\$ 24,70.



### Alimentos básicos:

Tubérculos, raízes e legumes: R\$ 21,80



Carnes: R\$ 17,10



Frutas: R\$ 16,20



A perda do poder de compra foi significativamente mais intensa nos alimentos do que na inflação geral e ainda mais acentuada nos alimentos não ultraprocessados.

Políticas públicas que enfrentem a inflação de alimentos e promovam o consumo de produtos saudáveis são essenciais para reverter esse quadro. Entretanto, para que a formulação delas seja eficaz, é essencial analisar e compreender o fenômeno de forma mais ampla.

Razões conjunturais que afetam preços existem, mas seus efeitos são potencializados ou determinados por condicionantes estruturais. Assim, a inflação de alimentos pode ser entendida como:

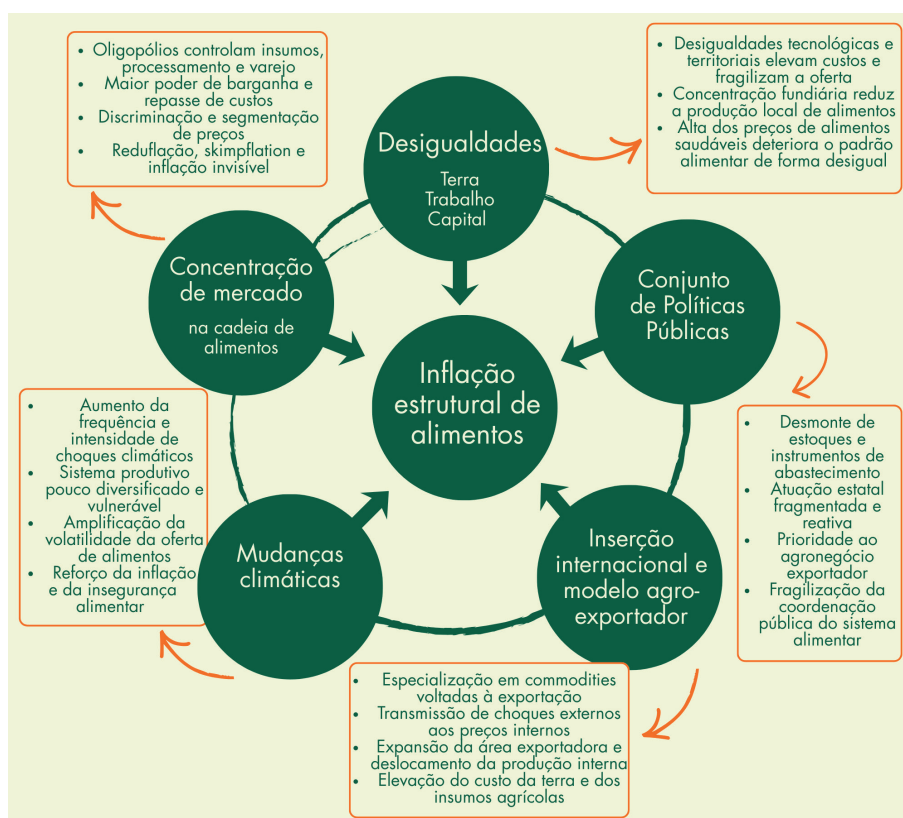
**Estrutural:** o conjunto de relações produtivas, tecnológicas, comerciais e institucionais que condicionam o funcionamento da economia e limitam as escolhas de curto prazo explicam a elevação persistente dos preços dos alimentos acima da inflação geral.

**Específica:** a inflação não pode ser tratada como uma variável macroeconômica universal e homogênea, já que assume características próprias em cada país. Além disso, suas causas e consequências possuem raízes próprias no funcionamento do sistema agroalimentar.

**Sistêmica:** diversas variáveis atuam simultaneamente sobre a formação dos preços dos alimentos, uma vez que o sistema alimentar é engendrado por múltiplos fatores interrelacionados.

Nesse contexto, os principais fatores que influenciam a inflação de alimentos estão detalhados a seguir.

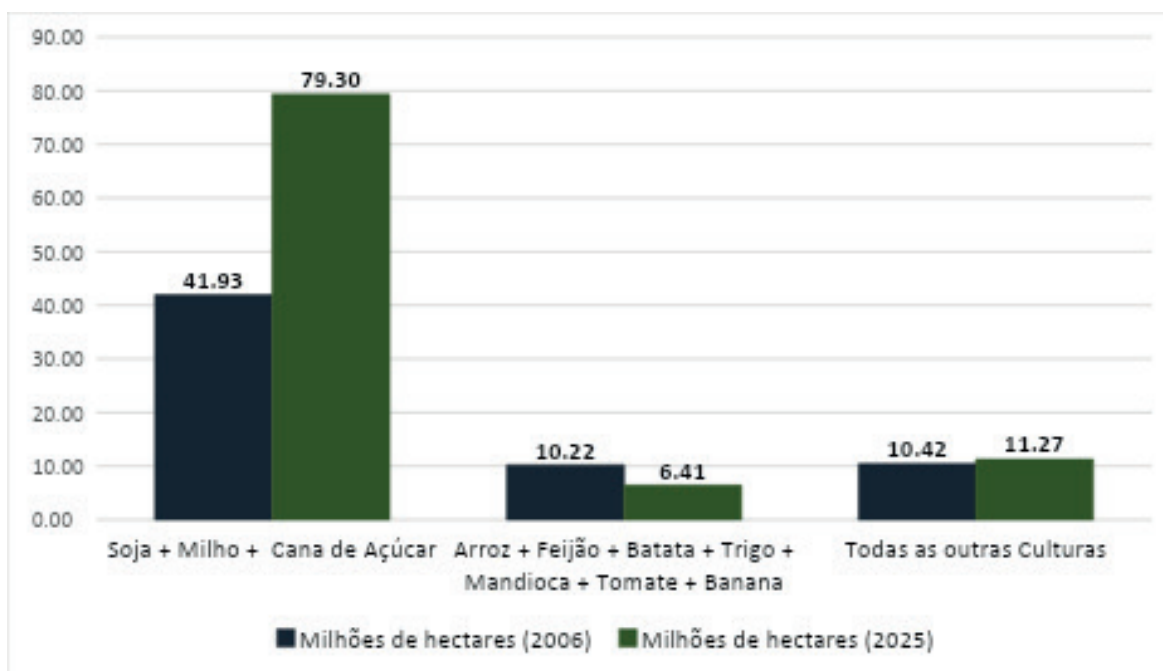
## PRINCIPAIS FATORES RELACIONADOS COM A INFLAÇÃO DE ALIMENTOS



## FATOR 1: INSERÇÃO DO BRASIL NO CENÁRIO INTERNACIONAL E MODELO AGROEXPORTADOR

O contexto brasileiro de crescimento acelerado da exportação de commodities nas últimas décadas revela uma transformação estrutural do uso da terra. Em 2000, o Brasil exportava cerca de 10 milhões de toneladas de alimentos a mais do que importava; em 2025, esse saldo passou para aproximadamente 192 milhões de toneladas. Esse movimento resultou na destinação da maior parte da área agrícola a um número reduzido de culturas, como cana-de-açúcar, soja e milho, majoritariamente voltadas à produção de insumos para alimentos ultraprocessados, sob controle de oligopólios transnacionais. Como consequência, restringem-se as áreas destinadas à produção de alimentos para consumo direto, aumenta a dependência de fatores externos e produzem-se efeitos em cascata sobre os preços dos insumos, da terra e, em última instância, dos próprios alimentos.

*Hectares destinados à produção de commodities versus alimentos básicos em 2006 e 2025. A área destinada ao cultivo de soja, milho e açúcar equivale ao território da França e da Inglaterra juntos.*



Essa expansão provocou efeitos relevantes sobre os preços da terra e dos insumos agrícolas, ampliando a dependência em relação a grandes oligopólios transnacionais, e sobre o custo da produção de alimentos destinados ao mercado interno.

## DOLARIZAÇÃO E FINANCEIRIZAÇÃO

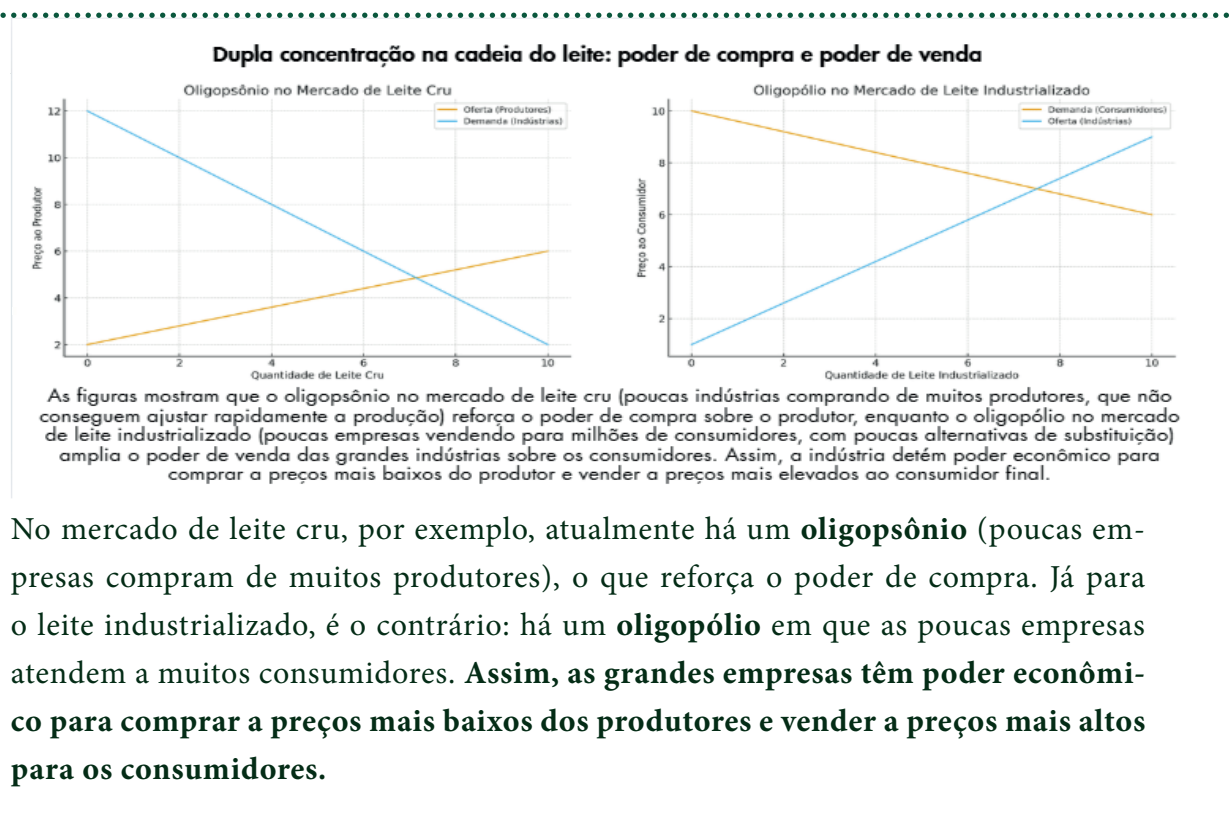
Com a dolarização dos preços internos, mesmo os alimentos não destinados à exportação passam a ter seus preços referenciados em dólar e, quando o real se desvaloriza, tornam-se mais lucrativos para exportação, reduzindo a oferta no mercado interno. Esse processo pressiona os preços domésticos e contribui para a inflação de alimentos. A inserção subordinada do Brasil nas dinâmicas globais limita a capacidade do país de proteger seu mercado em momentos de instabilidade.

A financeirização também é um elemento central: produtos como milho, soja, trigo, café e açúcar passaram a ser negociados como ativos financeiros, o que intensifica oscilações e amplia a desconexão entre preços e custos reais de produção.

Ademais, essa instabilidade afeta de forma desigual os produtores: grandes empresas conseguem se proteger por meio de instrumentos financeiros sofisticados, mas agricultores familiares permanecem expostos às oscilações, o que compromete a oferta interna de alimentos.

## FATOR 2: CONCENTRAÇÃO DE MERCADO NA CADEIA ALIMENTAR

A cadeia de alimentos é marcada por uma forte desigualdade e concentração em todos os seus segmentos, com oligopólios dominando o setor desde a plantação até o supermercado. Isso aumenta a capacidade de grandes empresas influenciarem os preços de forma a maximizar seus lucros.



No segmento de insumos agrícolas, poucos conglomerados transnacionais controlam sementes, fertilizantes, defensivos e máquinas. Na indústria de alimentos, a concentração é ainda mais pronunciada: um número reduzido de grandes processadoras responde pela maior parte do faturamento, controla portfólios extensos de marcas e impõe padrões técnicos, comerciais e logísticos ao restante da cadeia. No varejo, especialmente no setor supermercadista, grandes redes passam a atuar como agentes centrais de coordenação do sistema alimentar, utilizando escala, dados, programas de fidelização, plataformas digitais e serviços financeiros próprios para ampliar margens, induzir padrões de consumo e transferir riscos aos consumidores e fornecedores.

### **A INFLAÇÃO INVISÍVEL: DIFERENCIAÇÃO DE PRODUTOS E “GOURMETIZAÇÃO”**

Outras práticas que permitem às grandes empresas ampliar margens, expandir mercado e distribuir de forma desigual os efeitos da inflação entre diferentes grupos sociais são:

*Shrinkflation* (redução): diminuição da quantidade com a manutenção do preço.

*Skimpflation*: deterioração da qualidade de um produto por meio da substituição de insumos, reformulação ou redução de ingredientes mais caros.

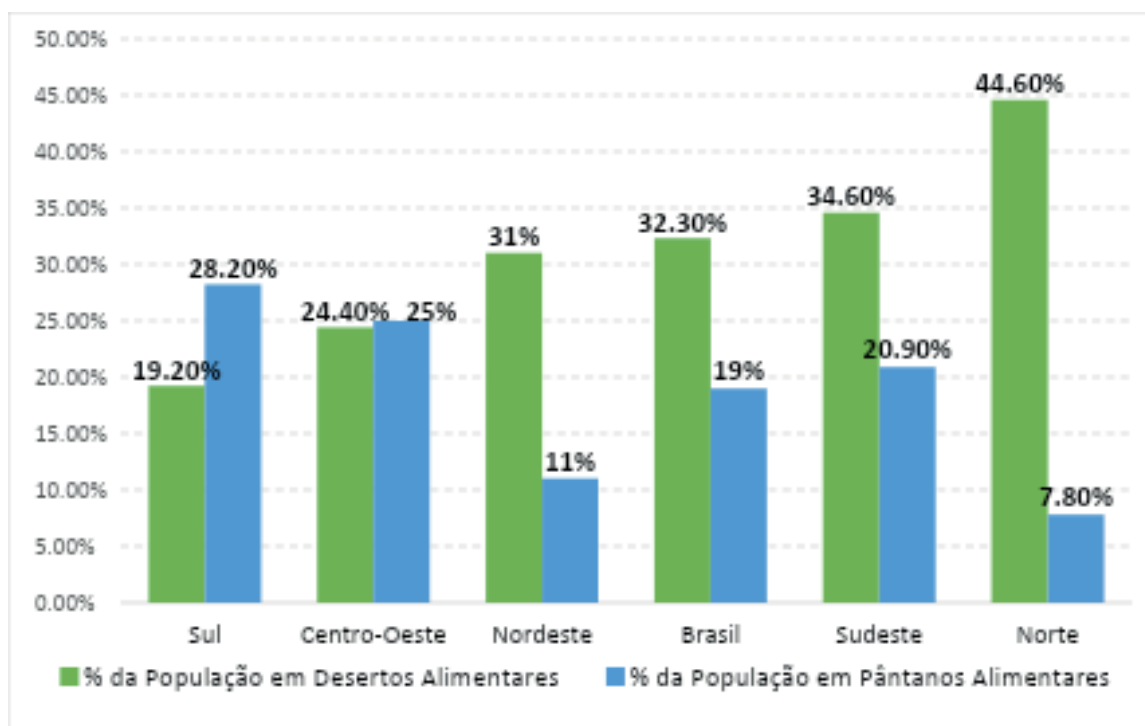
*Cheapflation*: reorganização da oferta de produtos com a ampliação de versões de menor qualidade destinadas a segmentos de menor renda e versões superiores (“gourmetizadas”).

### **DESERTOS E PÂNTANOS ALIMENTARES**

Os desertos e pântanos alimentares remetem a desigualdades estruturais no acesso aos alimentos e contribuem para padrões inflacionários específicos, pois representam falhas de abastecimento associadas ao poder de mercado da indústria e do varejo alimentício.

- **Desertos alimentares:** áreas com baixa disponibilidade de alimentos in natura e minimamente processados
- **Pântanos alimentares:** locais onde predominam estabelecimentos que vendem majoritariamente produtos ultraprocessados

### *População em desertos e pântanos alimentares*



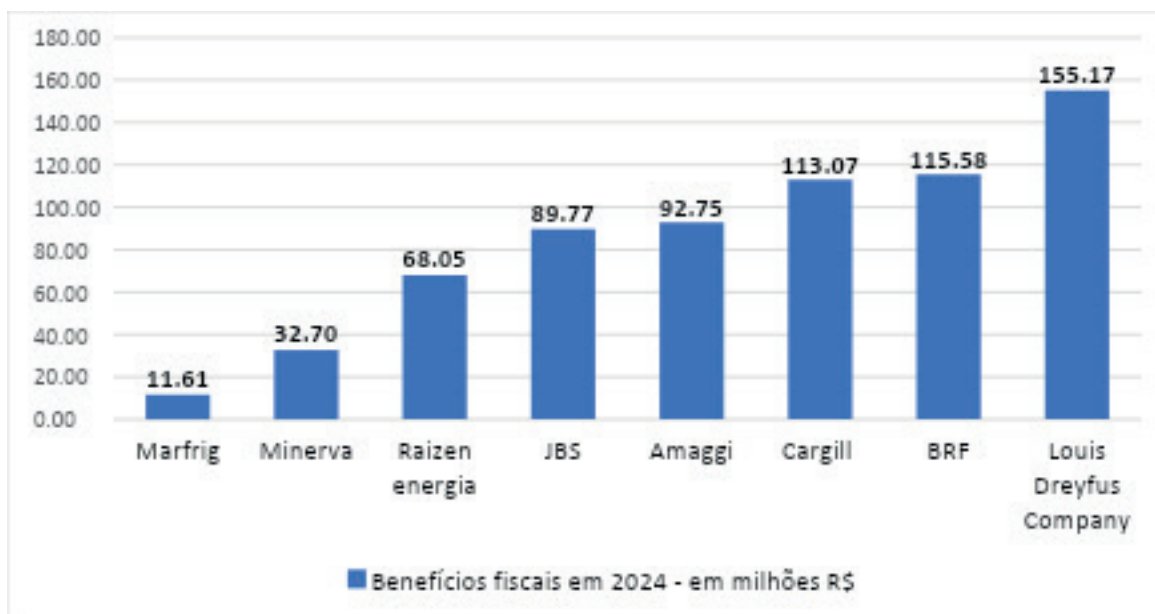
## **FATOR 3: POLÍTICAS PÚBLICAS E ALIMENTAÇÃO**

Políticas públicas de alimentação não devem ter como objetivo exclusivo o aumento do poder de compra dos consumidores. Elas precisam assegurar a abundância, a diversidade e o acesso territorialmente equilibrado a alimentos saudáveis e in natura, ao mesmo tempo em que garantem condições dignas de renda e trabalho aos produtores e aos trabalhadores de toda a cadeia alimentar. Uma política alimentar consistente deve articular acessibilidade, diversidade produtiva, justiça social, sustentabilidade e soberania alimentar, reconhecendo que preços socialmente baixos só são duráveis quando sustentados por um sistema agroalimentar equilibrado e inclusivo.

Atualmente, no entanto, as políticas públicas são insuficientes para combater a inflação de alimentos e promover a segurança alimentar e nutricional da população. Várias das políticas em vigor, na verdade, acabam favorecendo grandes exportadores de commodities em detrimento de produtores de alimentos voltados ao consumo interno. Há um quadro de:

- Predomínio de políticas voltadas à produção de commodities e exportações, como a Lei Kandir
- Fragilização da atuação da Conab e das CEASAs e esvaziamento dos estoques públicos
- Desarticulação entre políticas agrícolas, sociais e de abastecimento
- Ausência de uma estratégia territorial integrada
- Normas sanitárias que, apesar de necessárias, por vezes são extremamente rígidas e excludentes a pequenos produtores
- Tributação regressiva (ou seja, pesa proporcionalmente mais sobre produtores com menor escala) e concessão de benefícios financeiros e crédito a grandes empresas

Por outro lado, enfatizam-se os benefícios fiscais concedidos a grandes empresas do agronegócio.



**Em vez de amortecer choques, o Estado passou a atuar de forma reativa e fragmentada, frequentemente limitando-se a respostas emergenciais.** Esse vácuo institucional amplia o poder de mercado de grandes empresas e transfere os custos da instabilidade para consumidores, especialmente os de menor renda.

#### **FATOR 4: DESIGUALDADES NA CADEIA ALIMENTAR**

A inflação de alimentos é profundamente condicionada por desigualdades sociais, territoriais, regionais e de renda que estruturam o funcionamento do sistema alimentar. Elas não são apenas consequências da inflação, mas também um de seus vetores explicativos centrais, atuando de forma cumulativa e interdependente com os demais fatores analisados.

**Desigualdade de renda:** famílias de menor renda destinam parcela significativamente maior do orçamento à alimentação, tornando-se mais sensíveis a aumentos de preços. Ao mesmo tempo, as diferenças de renda permitem à indústria e ao varejo operar estratégias de segmentação e discriminação de preços que configuram uma inflação invisível. A coexistência de produtos populares e versões gourmet amplia a dispersão de preços e eleva a inflação média, ainda que parte dos consumidores permaneça restrita às versões mais baratas.

**Desigualdades territoriais:** o acesso aos alimentos é profundamente desigual entre regiões, o que eleva custos logísticos, reduz a concorrência local e aumenta o poder de mercado de poucos estabelecimentos. Em áreas periféricas e menos integradas, a menor densidade de oferta e a dependência de intermediários resultam em preços mais altos, menor variedade e pior qualidade média dos alimentos disponíveis.

**Desigualdades na infraestrutura, na logística e no acesso a serviços públicos:** amplificam perdas, desperdícios e ineficiências ao longo da cadeia alimentar, custos que são repassados aos preços finais.

**Desigualdades sociais:** o aumento relativo dos preços de alimentos saudáveis em comparação aos ultraprocessados reforça escolhas alimentares de menor qualidade nutricional entre os grupos de menor renda. Esse movimento agrava problemas de saúde pública e retroalimenta a própria estrutura do sistema alimentar. Assim, desigualdades sociais e a inflação de alimentos se reforçam mutuamente em um ciclo cumulativo.

## **FATOR 5: MUDANÇAS CLIMÁTICAS**

As mudanças climáticas deixaram de ser um fator exógeno e episódico para se tornar um determinante estrutural da oferta, custos e preços no sistema agroalimentar brasileiro, especialmente porque a estrutura produtiva é altamente concentrada, monotônica, territorialmente especializada e dependente dos mercados internacionais.

Eventos climáticos extremos, como secas prolongadas, ondas de calor, enchentes e irregularidade das chuvas, tornaram-se mais frequentes e intensos, afetando diretamente a produtividade agrícola, a pecuária e a logística de abastecimento. A monotonia produtiva e genética, associada à especialização em poucas commodities, reduz a capacidade de adaptação do sistema alimentar aos choques climáticos. Em um contexto de mercados concentrados, esses custos tendem a ser rapidamente repassados aos preços finais, reforçando pressões inflacionárias.

**O modelo agroexportador, por sua vez, contribui ativamente para as mudanças climáticas: a expansão da fronteira agrícola, o desmatamento, as emissões associadas à pecuária e o uso intensivo de insumos químicos intensificam o aquecimento global. Ao mesmo tempo, esse mesmo modelo torna o sistema produtivo mais vulnerável aos efeitos do clima, configurando um efeito duplo: o sistema alimentar brasileiro agrava as mudanças climáticas e, simultaneamente, sofre seus impactos de forma crescente.**

# Tríplice monotonia do sistema agroalimentar global

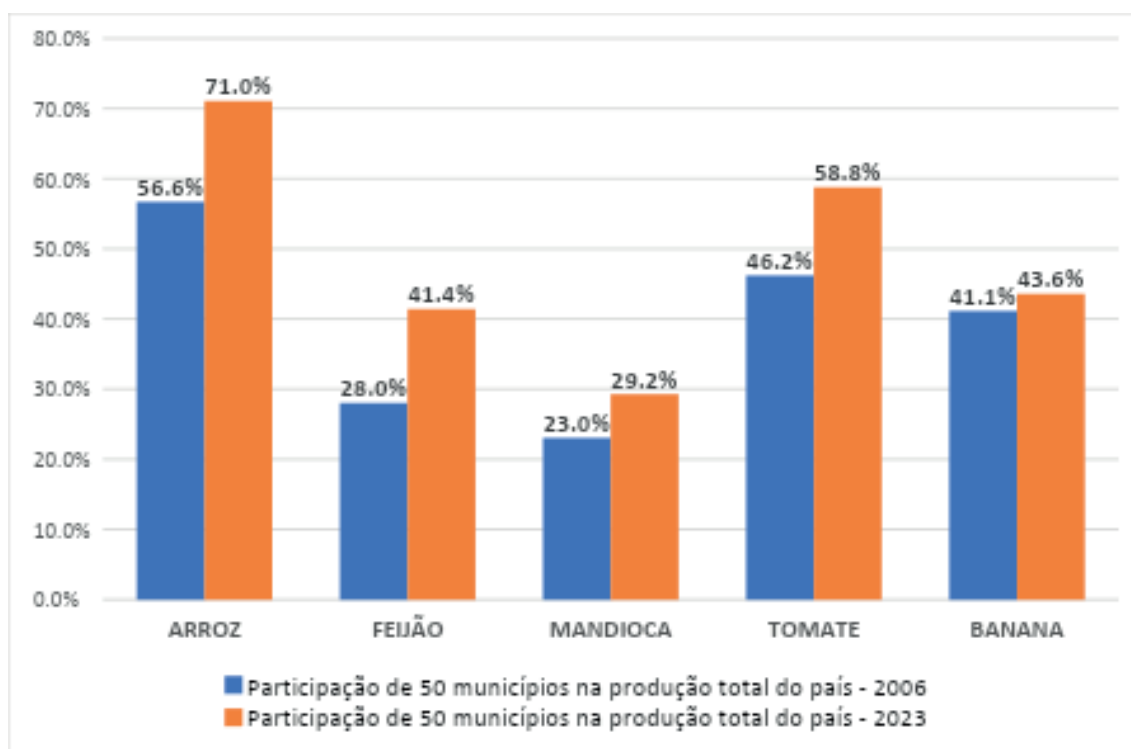
Produção, pecuária e dieta como vetores de vulnerabilidade climática, sanitária e inflacionária\*



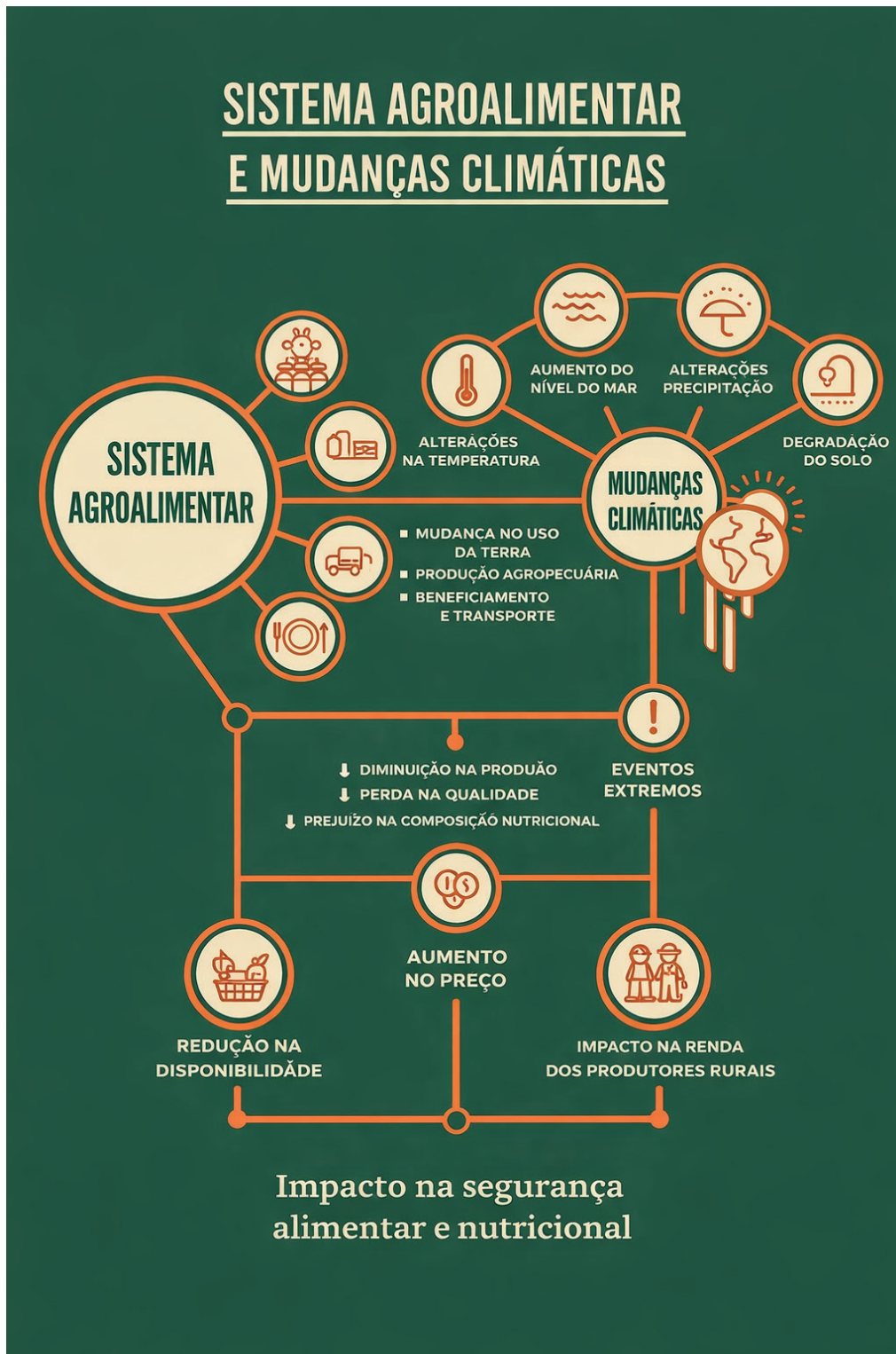
A chamada tríplice monotonia do sistema agroalimentar global descreve, portanto, um arranjo estrutural baseado em três dimensões interligadas. A primeira é a monotonia agrícola, ou seja, a especialização produtiva em poucas culturas, com forte dependência de fertilizantes e pesticidas, perda de biodiversidade e menor capacidade de adaptação a choques climáticos. A segunda é a monotonia na criação animal, referente a sistemas baseados em poucos grãos para ração, uso intensivo de antibióticos e expansão associada ao desmatamento, com riscos sanitários crescentes, como a resistência antimicrobiana. Por fim, a terceira é a monotonia alimentar, representada por dietas cada vez mais padronizadas e concentradas em um número restrito de commodities.

Essas três dimensões produzem efeitos sistêmicos. A redução da diversidade biológica e produtiva diminui a resiliência do sistema alimentar, enquanto a padronização das dietas aumenta a dependência de determinados produtos. O resultado é maior sensibilidade a choques ambientais, sanitários e econômicos, com repercussões diretas sobre a estabilidade dos preços.

Paralelamente, observa-se um aumento significativo da concentração territorial da produção de alimentos básicos. Entre 2006 e 2023, cresceu a participação de apenas 50 municípios na produção de diversos itens essenciais, o que significa que uma parcela menor do território responde por uma fatia cada vez maior da oferta desses alimentos.

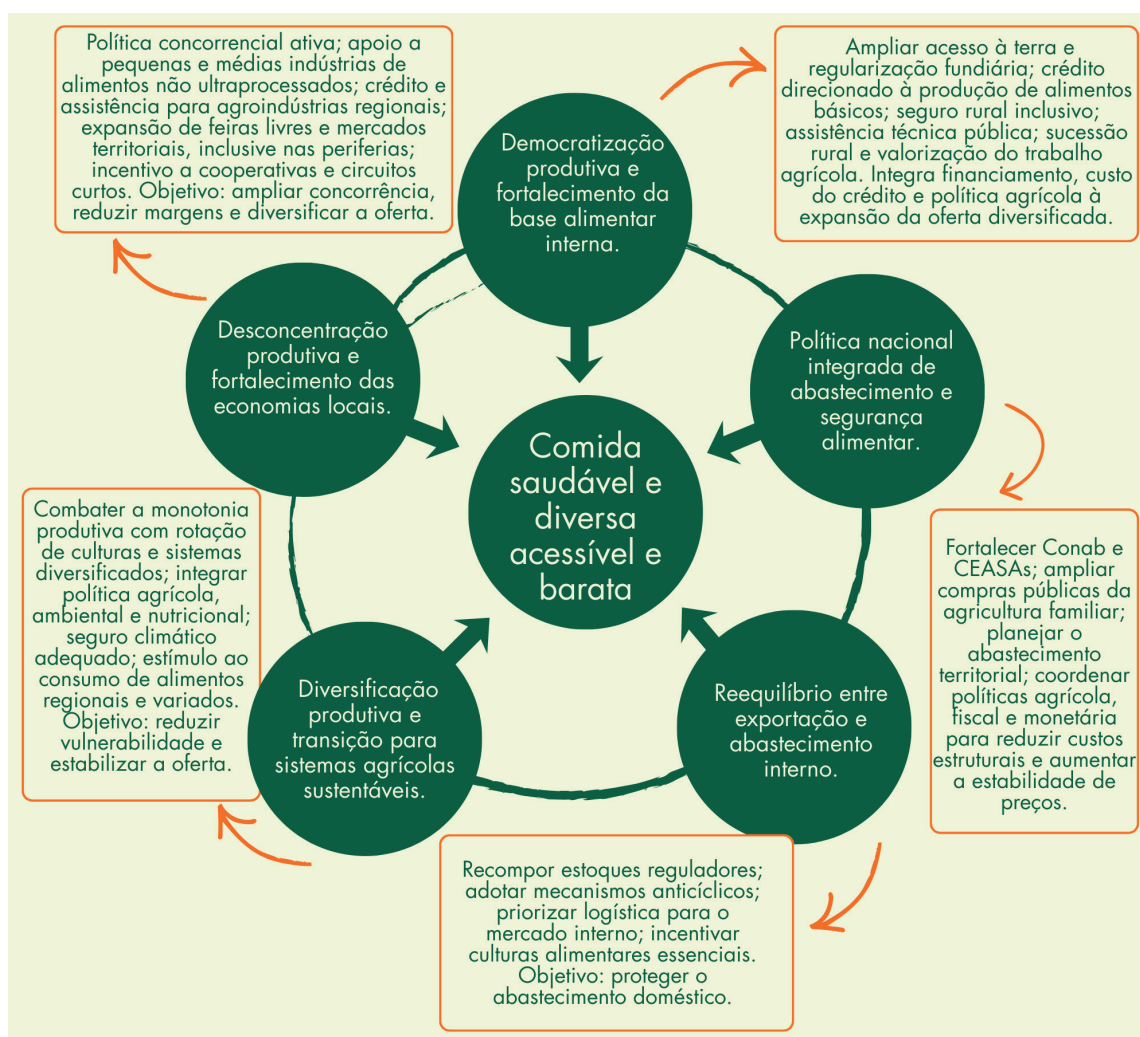


Quando se considera um cenário de intensificação das disfunções climáticas, com secas prolongadas, enchentes, ondas de calor e eventos extremos mais frequentes, essa configuração estrutural amplia as vulnerabilidades. Assim, a tríplice monotonia não é apenas uma questão de diversidade produtiva ou de qualidade da dieta, mas uma engrenagem que conecta clima, estrutura produtiva e inflação. Em sistemas complexos, a diversidade amplia a capacidade de adaptação; a homogeneidade e a concentração, por outro lado, acumulam riscos e transformam eventos climáticos em volatilidade econômica.



## CAMINHOS PARA POLÍTICAS PÚBLICAS QUE DEEM CENTRALIDADE AO CONTROLE DA INFLAÇÃO DE ALIMENTOS

É necessário e urgente colocar no centro das políticas públicas de longo prazo a garantia de alimentos saudáveis a preços acessíveis. Controlar a inflação de alimentos não é apenas uma questão monetária, mas uma escolha política que exige capacidade técnica, coordenação institucional e priorização do interesse coletivo na organização do sistema alimentar. Se a inflação é estrutural, as respostas também precisam ser.



A figura sintetiza cinco eixos estratégicos interdependentes e orientados ao mesmo objetivo central: tornar a comida adequada, saudável, sustentável e diversa mais acessível e barata.

- **Democratização produtiva e o fortalecimento da base alimentar interna:**

Ampliar o acesso à terra, reorientar o crédito rural para a produção de alimentos saudáveis com a valorização dos alimentos da sociobiodiversidade, oferecer seguro rural inclusivo, fortalecer a assistência técnica e extensão rural e implementar políticas de sucessão rural. Trata-se de expandir a oferta diversificada e reduzir custos estruturais na base da produção, articulando financiamento, política agrícola e estabilidade de preços.

- **Desconcentração produtiva e fortalecimento das economias locais:**

Uma política concorrencial ativa, combinada com apoio a pequenas e médias indústrias de alimentos, crédito a agroindústrias regionais, adequação de normas sanitárias e certificação para pequenos e médios produtores, expansão de feiras livres e incentivo a cooperativas e circuitos curtos para ampliar a concorrência real, reduzir margens excessivas e diversificar a oferta no território.

- **Diversificação produtiva e a transição para sistemas agrícolas sustentáveis:**

Combater a monotonia produtiva por meio de rotação de culturas e sistemas diversificados, integrar políticas agrícolas, ambientais e nutricionais, assegurar financiamento adequado, orientar incentivos tributários para a produção e o consumo de alimentos saudáveis, minimizar impactos climáticos e estruturar um seguro climático adequado para reduzir a vulnerabilidade a choques ambientais e estabilizar a oferta no médio e longo prazo.

- **Reequilíbrio entre exportação e abastecimento interno:**

Retomar e reconfigurar a formação de estoques públicos, adotar mecanismos anticíclicos e priorizar a logística para o mercado interno são medidas fundamentais para evitar que pressões externas desorganizem o abastecimento doméstico.

- **Reconstrução institucional e a coordenação sistêmica:**

Modernização e requalificação dos mercados atacadistas, requalificação e fortalecimento dos mercados municipais, ampliação das compras públicas da agricultura familiar e integração de políticas agrícola, fiscal e monetária para reduzir custos estruturais, melhorar a previsibilidade e aumentar a estabilidade dos preços.

Controlar a inflação estrutural de alimentos significa redefinir prioridades e conferir centralidade à alimentação nas estratégias de desenvolvimento. Trata-se de decidir se o sistema alimentar continuará organizado primordialmente em função da com-

petitividade externa e da concentração econômica ou se será orientado pela garantia do direito humano à alimentação adequada. O preço da comida não é apenas uma variável econômica; ele expressa escolhas políticas, distributivas e civilizatórias sobre o modelo de sociedade que se pretende construir.

Este sumário executivo busca, portanto, cumprir dois propósitos complementares. Primeiro, qualificar o debate público ao demonstrar que a inflação dos alimentos deve ser compreendida a partir de seus eixos estruturantes e especificidades nacionais. Segundo, elucidar a inter-relação dessas variáveis e evocar a sociedade civil a fim de contribuir para o aprimoramento e a implementação coordenada das políticas já disponíveis, fortalecendo seu caráter de política de Estado, com previsibilidade, continuidade e monitoramento.

## FICHA TÉCNICA

**Autor:** Valter Palmieri Junior

**Coordenação:** Valter Palmieri Junior, Priscila Diniz

**Produção Executiva:** Marília Sobral Albiero, Paula Johns

**Revisão:** Juliana Waetge, Marília Sobral Albiero, Priscila Diniz

**Revisão Técnica:** Arilson Favareto, Cátia Grisa, Nadine Marques, Paulo Niederle, Sergio Schneider

**Organização Editorial:** Anna Monteiro, Juliana Waetge

**Colaboração:** Arnaldo de Campos, Walter Belik, José Baccarin, Emiliano Graziano

**Diagramação:** Ronieri Gomes

Realização



Apoio



Financiamento



ESCANEE O QR CODE  
PARA VISUALIZAR  
O DOCUMENTO COMPLETO