

# NOTAS SOBRE AS MEDIDAS DE ENFRENTAMENTO DA ALTA DOS PREÇOS DOS ALIMENTOS

## Esclarecimentos iniciais:

Essas notas foram escritas com o objetivo de contribuir para a avaliação, pelas redes, organizações e movimentos sociais, das medidas anunciadas pelo Governo Federal, em 06/03/25, relacionadas com a alta dos preços dos alimentos, com destaque para as abordagens e questões ausentes consideradas indispensáveis desde a ótica da soberania e segurança alimentar e nutricional e do direito humano à alimentação adequada e saudável (SSAN/DHAA). Espera-se contribuir também para a apresentação de proposições que aperfeiçoem as medidas propostas pelo Governo Federal e corrijam os rumos de algumas delas.

Cabe esclarecer que as notas não oferecem um diagnóstico propriamente dito dos determinantes da tendência de elevação dos preços relativos dos alimentos, ainda que vários deles estejam subjacentes aos argumentos aqui desenvolvidos.

1. As medidas visando enfrentar a recente alta dos preços dos alimentos no Brasil anunciadas em sessão conduzida pelo Vice-Presidente Geraldo Alckmin, em 06/03/2025, compõem um conjunto de determinações de distintos tipos, algumas novas e outras já anteriormente previstas. Esse conjunto é composto pela (i) isenção da alíquota de importação de uma lista produtos selecionados, (ii) recomposição dos estoques reguladores da CONAB, (iii) prioridade para os alimentos da cesta básica no Plano Safra, (iv) aceleração do Sistema Brasileiro de Inspeção de Produtos de Origem Animal (SISBI-POA) e (v) estímulo à divulgação dos preços de alimentos praticados por diferentes estabelecimentos. Além das medidas de iniciativa do Governo Federal, há um apelo aos governos estaduais para isentarem de ICMS os produtos dessa mesma lista.

2. Embora não integrem o referido conjunto de medidas, outros fatores compõem as expectativas do Governo Federal de uma atenuação e eventual reversão da tendência de alta dos preços relativos dos alimentos no país, a saber, a previsão de uma supersafra de grãos em 2025, a superação da atual fase de alta do chamado ciclo da pecuária e a expectativa de menor ocorrência de eventos climáticos extremos.

3. O referido conjunto combina medidas das quais se espera impacto imediato sobre os preços domésticos (isenção de impostos federais e estaduais) com outras cuja implementação e repercussão demandam mais tempo. Os pressupostos principais da ação governamental são: (i) não incidência direta nas dinâmicas dos mercados que se encontram sob forte indução privada, com a única exceção da recomposição dos estoques reguladores da CONAB; (ii) suposição de que mecanismos concorrenciais fariam com que as isenções tributárias resultem na interrupção da alta e mesmo na

queda nos preços dos alimentos; (iii) convencional recurso ao crédito oficial visando estimular a produção agroalimentar e deste modo ampliar a oferta de alimentos atacando uma das supostas causas subjacentes da chamada inflação dos alimentos. Uma apreciação geral revela a perspectiva de, mais uma vez, tentar passar para o chamado "mercado" que, ao invés de intervencionista, busca-se reduzir a interferência estatal com isenção de impostos e outras medidas que apostam na lógica concorrencial.

4. As circunstâncias em que se deram o anúncio das medidas refletem a intenção de oferecer à população uma resposta a um problema com elevada sensibilidade social e significativa repercussão política. Note-se que o processo de formulação desse conjunto de medidas envolveu intrincadas negociações entre setores de governo dada a complexidade da questão dos preços, com alguma consulta a representantes dos setores econômicos, porém, com pouca ou nenhuma escuta mais ampla da sociedade civil, particularmente àquela envolvida com a agenda alimentar e que acumula propostas relativas às questões agudas e estruturais do acesso aos alimentos e às repercussões da alta de preços. Enfim, o anúncio com a intenção meritória de indicar que o governo não está ausente e quer alterar esse quadro, corre o risco de, no curto prazo, limitar-se a medidas com baixíssimas efetividades.

5. No que se refere à isenção da alíquota de importação, os produtos que terão as alíquotas zeradas são: azeite de oliva (hoje 9%); milho (hoje 7,2%); óleo de girassol (hoje até 9%); sardinha (hoje 32%); biscoitos (hoje 16,2%); massas alimentícias (macarrão) (hoje 14,4%); café (hoje 9%); carnes (hoje até 10,8%); açúcar (hoje até 14%). A cota de importação do óleo de palma, atualmente em 65 mil toneladas, subiu para 150 mil toneladas. Os critérios que resultaram neste conjunto tão heterogêneo de bens não refletem seus significados igualmente muito diferenciados na cesta de consumo dos diversos segmentos sociais, além de vários deles serem alimentos ultraprocessados claramente fatores de risco para muitas doenças, em oposição ao que propõe o Guia Alimentar da População Brasileira. A propósito, além dessa isenção, a narrativa oficial remete à recente reforma tributária que propõe zerar tributos federais para itens da cesta básica, porém, com implementação e eventuais repercussões apenas em futuro não muito próximo e, reiterando uma contradição, itens da lista de isenção não compõem a cesta aprovada na reforma tributária justamente por não serem saudáveis.

6. A intenção com a isenção das alíquotas de importação é baratear de modo relativamente rápido produtos que já são ou poderão vir a ser objeto de compras no exterior e deste modo forçar uma baixa nos preços domésticos ao consumidor ou nos custos de produção (caso do milho). A premissa de que a redução de impostos leva a uma redução no preço final é alvo de antigo questionamento e mesmo de estudos mostrando que não raro a redução é absorvida, em grande medida, na forma da ampliação da margem de ganho dos agentes envolvidos no comércio e mesmo na produção. Além disso, o impacto da isenção de impostos e também da importação de bens nos preços domésticos depende, entre outros fatores, do poder de determinação

de preços dos agentes que atuam nos mercados respectivos os quais, na maioria dos produtos e em países com a estrutura econômica do Brasil, apresentam elevado grau de concentração econômica. Portanto, com a óbvia exceção do azeite de oliva, quase todos os demais produtos contam com significativa produção nacional, de modo que a questão tem menos a ver com impactos negativos da isenção de alíquotas de importação na produção nacional de bens processados ou industrializados, e sim com o pequeno impacto, se algum, da referida isenção nos preços ao consumidor desses bens.

7. Mais complexos são os casos dos produtos em que o Brasil é grande exportador (café, carne e açúcar) para os quais fica sugerido que a importação a preços menores permitida pela isenção compensaria, mesmo que parcialmente, os efeitos na oferta e preços domésticos da exportação de significativa parcela da produção agroindustrial nacional desses três bens. Não é de fácil apreensão a lógica desta suposição. Se há uma tendência altista dos preços internacionais desses bens por razões diversas (aumento da demanda internacional, restrições de oferta e processos especulativos inclusive em relação ao dólar estadunidense), é difícil supor que a isenção das alíquotas, ao baratear a importação, seja suficiente para que importadores consigam obter, junto aos participantes nos mercados internacionais, café, carne ou açúcar com preços competitivos ou inferiores aos que poderiam ser oferecidos pelos produtores locais. Os preços internacionais estão altos o suficiente para tornar a exportação mais atraente que o mercado brasileiro para os nossos exportadores. Sendo assim, e desde outro ângulo, a isenção de alíquotas de importação para baratear produtos em que o Brasil é grande exportador parece ser uma forma de contornar a intervenção, em algum grau necessária, na lógica exportadora da agricultura de grande escala (representada pelo chamado agronegócio), postura que o Governo Federal parece refutar. Esse ponto relaciona-se com o ponto a seguir.

8. Há uma concordância quase unânime entre analistas de distintos matizes sobre a importância da taxa de câmbio na determinação dos preços domésticos dos alimentos dadas a integração dos mercados promovida pelos fluxos comerciais e financeiros internacionais, pela atuação das grandes corporações e, em países como o Brasil, pelas várias repercussões internas da significativa exportação de *commodities*. É fato que tem havido elevação dos preços internacionais de commodities denominados em dólar estadunidense, porém, não é menos verdadeiro que o repasse dessa elevação nos preços domésticos foi ampliado pela desvalorização da taxa de câmbio. A perda de valor do real frente ao dólar, especialmente nos picos, foi muito além do que justificaria a inflação doméstica e, obviamente, só interesses escusos argumentariam que a desvalorização refletia risco cambial num país como o Brasil detentor de enorme reserva de divisas. Verificou-se ali, especialmente no segundo semestre de 2024, movimentos especulativos com o dólar estadunidense conduzidos por reduzido número de grandes especuladores (bancos e gestores de ativos privados). Não obstante, as medidas anunciadas não fazem menção a esse fator e muito menos à necessidade de atuação do Banco Central no mercado de câmbio.

9. Com relação ao estímulo à produção de alimentos da cesta básica a ser previsto no Plano Safra, com financiamentos subsidiados, cabem algumas ressalvas e alertas. Desde logo, note-se a menção a um único Plano Safra quando desde 2003 o país instituiu um Plano Safra direcionado à agricultura familiar, diferenciação retomada no atual Governo Lula. Embora possa parecer um mero problema de comunicação, de fato, a preocupação se justifica pelas várias iniciativas visando anular a diferenciação fundamental, de natureza social e ambiental, entre agricultura diferenciada de base familiar e a agricultura especializada de larga escala denominada de agronegócio. São muito distintos os significados de ambos os modelos de produção e de relação com os alimentos e a natureza, conseqüentemente, são e devem ser distintos os objetivos e instrumentos dos dois planos de safra. Assim como são muito distintas as relações de ambos com a questão alimentar e nutricional. Igualmente relevante é valorizar e promover as contribuições para a produção agroalimentar diferenciada oriundas do Programa Nacional de Reforma Agrária.

10. Do ponto anterior deriva uma ressalva central em face das repetidas manifestações da expectativa da contribuição, para a contenção dos preços dos alimentos, de mais uma supersafra neste ano de 2025. Uma “única e poderosa” agricultura e suas 320 milhões de toneladas nas quais estão somados produtos diferentes, majoritariamente *commodities* com relação não direta e mesmo contraditória com o que se considera uma alimentação adequada e saudável. Além da sua participação na geração de desigualdades sociais, danos ambientais e nos recentes diagnósticos relacionados com as mudanças climáticas. Há afirmações sempre repetidas e de fácil uso em situações como estas que relacionam a solução de problemas com o anúncio de recordes de safra. No entanto, à bem da verdade, carecemos de evidências que comprovem a correlação entre supersafras agrícolas, recorrentes entre nós, com a contenção da elevação dos preços domésticos dos alimentos, fenômeno igualmente recorrente ao menos nas três últimas décadas. Ao contrário, mais evidentes são as repercussões do mercado internacional aquecido e com preços em alta, puxando os preços domésticos para cima e estimulando o avanço do cultivo de *commodities* por sobre áreas de produção de alimentos básicos e diversificados conforme as culturas alimentares nas várias regiões.

11. A propósito da questão regional incontornável num país extenso e diverso como o Brasil, há necessidade de conhecer melhor regionalmente o que se passa com os preços dos alimentos e sua relação com as respectivas condições de produção. A contaminação por agrotóxicos sobretudo com a pulverização por drones está adoecendo gravemente a população no campo e inviabilizando a produção de alimentos saudáveis pela agricultura familiar e povos e comunidades tradicionais. Cabe aqui fazer referência em defesa do Programa Nacional de Redução dos Agrotóxicos (Pronara). Há um processo de desaparecimento de espécies e variedades com a devastação ambiental e conflitos socioambientais que se somam com os impactos dos eventos climáticos extremos. Conhecer as conseqüências desses impactos nos preços locais e regionais dos alimentos é cada vez mais uma exigência ao lado de políticas que criem barreiras a esses processos combinadas com políticas de reparação.

12. O fortalecimento da CONAB, em especial, no que se refere à recomposição dos estoques reguladores é a única das medidas anunciadas com a possibilidade de ter impactos diretos sobre os preços dos alimentos de forma idealmente articulada com a garantia dos preços aos produtores, claro, tendo recursos orçamentários suficientes para exercer esse papel, o que não está ainda assegurado. Com repercussão menos imediata, mas com grande relevância, foi anunciada a prioridade aos alimentos da cesta básica no Plano Safra, porém, crescem as restrições às orientações predominantes na concessão de crédito aos agricultores familiares, em particular o favorecimento de modelos produtivistas que refletem o caminho trilhado pelo agronegócio. Mais importante, ambos os instrumentos – estoques reguladores e crédito à produção familiar – devem guardar relação com o que vem sendo propugnado no âmbito da Política Nacional de Abastecimento Alimentar e incluído no respectivo Plano aprovado em 2024, ausência inexplicável no bojo dos anúncios e iniciativas.

13. A chamada aceleração do Sistema Brasileiro de Inspeção de Produtos de Origem Animal (SISBI-POA), sistema que descentraliza as inspeções sanitárias a cargo de estados e municípios, deverá aumentar o número de registro no sistema de 1.550 para 3 mil e permitir que produtos como leite fluído, mel, ovos e carnes possam ser comercializados em todo o país com o certificado municipal ou estadual. Supõe-se provir daí maior concorrência e redução dos preços. Contudo, o Decreto 12.408/2025 que estabelece essa diretriz é provisório, temporário e não atende aos interesses de vários segmentos da agricultura familiar. De fato, um código sanitário adequado e que possibilite a comercialização de produtos da agroindústria familiar é um debate constante entre cooperativas, organizações e pesquisadores, não sem resistências e que a medida em questão sugere estarem superadas. A propósito, é importante que a Anvisa mantenha a RDC 49/2013 que dispõe sobre a regularização de atividade do microempreendedor individual, do empreendimento familiar rural e do empreendimento econômico solidário, reconhecendo a necessidade de proteção à produção artesanal a fim de preservar costumes, hábitos e conhecimentos tradicionais sobre os alimentos. Assim como é necessário que a Anvisa retome o PRAISSAN – Programa de Inclusão Produtiva com Segurança Sanitária (Portaria 523 / 2017) que previa a formação de comitês nacional, estadual e locais para aperfeiçoar e dar continuidade à implementação da RDC 49/ 2013.

14. O anunciado estímulo à divulgação dos melhores preços dos alimentos reflete a compreensão, simplista, mas não necessariamente equivocada, que essa divulgação ajuda na escolha das pessoas e, eventualmente, pode gerar alguma concorrência entre ofertantes. De fato, é prática usual e corrente das pessoas procurarem melhores preços ao mesmo tempo que a publicidade é parte dos instrumentos de gestão de negócios privados. Contudo, é preciso não confundir estímulo à publicidade, inócuo como vimos, com a transparência e o necessário monitoramento dos preços de alimentos enquanto ação pública. A propósito, recorreremos mais uma vez à política de abastecimento alimentar com duas iniciativas que ela deve contemplar: (i) fortalecimento de varejões e sacolões sob concessão pública oferecendo produtos de qualidade a preços acessíveis e controlados, com reconhecido impacto sobre os preços

no varejo (não confundir com a apropriação privada dessa denominação que busca surfar no êxito do equipamento público); (ii) monitoramento diário e integrado dos preços praticados nas centrais de abastecimento divulgados na rede das centrais e para o público em geral.

15. Além do que já foi abordado ao longo das notas, cabe insistir na ausência, nas medidas anunciadas, do olhar da SSAN/DHAA que, a propósito, está internalizado em vários setores do próprio governo. As notas anteriores demonstram que o formato dado ao conjunto de medidas, a escolha de quais priorizar e a própria narrativa que as acompanhou parecem desconhecer o estágio atual do debate nacional não apenas sobre preços dos alimentos, mas sobre como ampliar o acesso à alimentação adequada e saudável oriunda de produção diversificada e de base familiar, preferencialmente agroecológica. Isso é o que deve buscar uma Política Nacional de Abastecimento Alimentar (PLANAB) que, como já mencionado, existe como Política desde 2023 e que teve seu Plano aprovado em 2024, fruto de articulação interministerial pela Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN) e participação social sobretudo por intermédio do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA). Prevalece inquietude entre os envolvidos pelo ritmo lento de detalhamento e implementação do Plano Nacional de Abastecimento cuja relevância, inclusive no contexto atual, fica evidente nos seis eixos que devem orientá-lo: (i) Distribuição e comercialização de alimentos saudáveis; (ii) Promoção de preço justo e acessível dos alimentos; (iii) Produção de alimentos saudáveis em sistemas sustentáveis; (iv) Ambientes alimentares e acesso à alimentação adequada e saudável; (v) Informação, inteligência estratégica e comunicação sobre abastecimento alimentar; (vi) Acesso à terra, território e água.

16. Como marcos gerais do que vem sendo ressaltado nessas notas, o país dispõe de uma Política Nacional de SAN com o III Plano Nacional recém finalizado no âmbito da CAISAN e apoio do CONSEA, política e plano que possuem importante interação com a Política e Plano Nacional de Agroecologia Produção Orgânica (PLANAPO) e a correspondente Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (CNAPO). As notas aqui apresentadas permitem supor que as consultas e intrincadas negociações não apenas deixaram de fora as representações sociais, como também setores de governo na medida em que proposições e iniciativas em curso não receberam atenção suficiente quanto ao seu papel no enfrentamento da alta dos preços dos alimentos no país por meios mais adequados e objetivos condizentes com a promoção da SSAN/DHAA. Não há que negar a necessidade de ações com impacto a curto prazo, porém, note-se que o atropelo, no final, produziu de fato apenas uma medida com essa característica (isenção da alíquota de importação), mas com baixo impacto, se algum terá. A combinação de medidas com efeitos imediatos e ações com repercussões não imediatas, mas essenciais, seria melhor construída com os referenciais, propostas e políticas oriundas do envolvimento dos setores de governo e representações sociais. Nunca é tarde para esse redirecionamento.

17. Não vem ao caso reproduzir aqui propostas ou medidas específicas presentes nas muitas vozes que felizmente têm reagido publicamente quanto às insuficiências das medidas anunciadas, facilmente encontráveis. São muitos os seminários e documentos formulando proposições detalhadas de como as diversas formas de agricultura de base familiar e a agroecologia, em conjunto com ações relativas ao processamento e comercialização de alimentos, podem contribuir na direção antes apontada de promover alterações significativas nas formas de produção, circulação e consumo de alimentos. Essas alterações incluem, por óbvia, a revisão dos estreitos laços com o sistema alimentar mundial no qual o agronegócio e a indústria alimentar brasileira são ativos participantes. Igualmente profícuas têm sido as proposições relacionando sistemas alimentares e mudanças climáticas e sua consideração nas políticas públicas.

18. A propósito da nota anterior, a questão dos impactos das mudanças climáticas sobre os alimentos e alimentação também carece de tratamento adequado à luz das preocupações aqui levantadas. Sabe-se que componentes do sistema alimentar (monocultivos de grande escala, pecuária bovina, queimadas/desmatamento) se destacam entre os promotores de mudanças climáticas. Está em curso uma redistribuição socioespacial da produção agroalimentar por alterações no regime climático, com repercussões sociais, produtivas e no acesso à alimentação adequada e saudável. A atual crise de oferta de diversos produtos alimentares, não só no Brasil, mas em muitos outros países, tem como fator destacado os efeitos de eventos climáticos extremos, que vem se ampliando em intensidade e frequência. O que aqui se quer enfatizar é que não se trata mais de situações ocasionais, mas de um novo patamar com também fortes desdobramentos sobre os preços dos alimentos. Falta, assim, também cumprir um papel pedagógico em que se demonstre a inadiável necessidade de enfrentamento deste gravíssimo desafio. Não tem havido referência suficiente ao Plano Nacional de Mudança do Clima e seus componentes setoriais, e às iniciativas para incluir os alimentos e a alimentação no enfrentamento da questão climática. A propósito, essa conexão demanda mobilização social e iniciativa governamental visando sua inclusão na agenda da próxima COP 30.

19. É preciso finalizar registrando o difícil contexto político em que vivemos que impõe não poucos constrangimentos à ação governamental e o poder econômico e político dos setores dominantes no agroalimentar (agronegócio, indústria alimentar e redes de supermercados) fortemente representados no Congresso Nacional e nos governos nas três esferas. Assim como há que ter em conta as debilidades herdadas, as carências próprias e os confrontos de compreensões no interior do Governo Federal. Não obstante, é preciso construir proposições bem fundamentadas e mobilização social que pressionem o Governo Federal na direção de objetivos como os apontados nas presentes notas, cuidando para não coonestar diagnósticos e proposições com propósitos outros. A transformação social que o Brasil precisa promover deve ter a questão alimentar, em suas várias dimensões, entre os objetivos de natureza estratégica orientadores de ações públicas (governamentais e não-governamentais), políticas e programas.

Rio de Janeiro/Brasília, 20 de Março de 2025

Assinam os seguintes ex-Presidentes do CONSEA

Francisco Menezes (2004-2007) (\*)

Renato S. Maluf (2007-2011) (\*\*)

Maria Emília P. Lisboa (2012-2016) (\*\*\*)

Elisabetta Recine (2017-2018; 2023-2024) (\*\*\*\*)

(\*) Consultor de ActionAid Brasil, integrante do Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (FBSSAN) e do Grupo de Trabalho da Sociedade Civil da Agenda 2030.

(\*\*) Professor do CPDA/UFRRJ onde coordena o Centro de Referência em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional; integrante do FBSSAN e da Rede PENSSAN.

(\*\*\*) Assessora da FASE- Solidariedade e Educação; integrante do FBSSAN e da Articulação Nacional de Agroecologia (ANA).

(\*\*\*\*) Professora da UNB onde compõe o núcleo coordenador do Observatório de Políticas de Segurança Alimentar e Nutricional (OPSAN); integrante da Aliança pela Alimentação Adequada e Saudável e Grupo Temático de Alimentação e Nutrição da Associação Brasileira de Saúde Coletiva (Abrasco).