

## **BRIEF GPS**

### **O impacto do conflito entre a Rússia e a Ucrânia sobre a segurança alimentar. Desafios e oportunidades para o Cone Sul**

**Agustín Tejeda e Paloma Ochoa**  
**Abril de 2022**

A invasão russa à Ucrânia, a extensão do conflito, a reação do Ocidente, além da ainda incerta posição da China, têm e terão impactos e rupturas num cenário internacional já complexo. Num mundo machucado, saindo da pandemia do COVID-19 e num contexto onde a luta contra a fome global expôs um retrocesso nos últimos anos, as preocupações sobre a segurança alimentar acrescentam-se, principalmente num grande número de países que dependem, fundamentalmente, das importações para alimentar a sua população.

Desde o ponto de vista do comércio agro-alimentar (entre outros quesitos) as preocupações pelos efeitos imediatos desta guerra são lógicos. O conflito acontece num mercado que já estava em situação de retrocesso entre a oferta e a demanda, por uma conjunção de fatores, entre eles podemos mencionar o extraordinário crescimento da demanda da China e as pobres colheitas relacionadas às situações climáticas adversas nos países produtores, que reduziram os estoques no nível mundial e, unido às disrupções nas cadeias de abastecimento, conduziu a um grande acréscimo nos preços internacionais das commodities agrícolas.

A Rússia e a Ucrânia, ambos são atores chave em alguns desses mercados, já que estão entre os maiores exportadores de trigo, milho e óleo de girassol. Juntos somam 78% do comércio mundial de óleo de girassol, 28% do comércio de trigo e 19% de milho. Por outro lado, a Rússia é um dos principais fornecedores de energia no nível mundial, com uma participação de 20% nas exportações mundiais de gás (representando 40% das importações da UE) e 11% do petróleo, além de ser um grande fornecedor global de fertilizantes (15% das exportações mundiais de fertilizantes nitrogenados e 17% de fertilizantes potássicos).

A invasão russa à Ucrânia apresenta, no caso, múltiplos riscos para o mercado mundial de grãos, energia e insumos agrícolas. O problema mais óbvio seria o relacionado ao comércio e à logística, cuja consequência imediata é a ruptura dos fluxos comerciais, já que os portos estão fechados e os operadores logísticos não querem trabalhar na área do Mar Negro, além de haver sido destruída a infraestrutura de produção e transporte. Bem como também, as respostas do Ocidente, as sanções impostas à Rússia, impactam sobre os fluxos comerciais, já que as correntes de pagamento com os países em conflito também foram interrompidas.

Desta forma, os impactos sobre a segurança alimentar mundial são bastante claros. A drástica diminuição das exportações de grãos desses dois grandes fornecedores

provocaram uma nova corrida de alta dos preços, que estão em níveis recordes. Um relatório recente da FAO indica que os preços dos commodities agrícolas (que já eram elevados antes da guerra) estão atingindo um novo patamar, atualmente estão 94% acima da média 2017;2021 (CSIS, Março de 2022 e Rosales, 22/03/2022). A situação é ainda mais preocupante para muitos países da África, Oriente Médio e o Sudeste da Ásia, que obtêm 50% ou mais das suas importações de trigo da Rússia e da Ucrânia (muitos dos quais já estão em situação de insegurança alimentar).

Por outro lado, o impacto em relação aos mercados de energia e fertilizantes também geram rupturas nos mercados agro-alimentares, que dependem e muito de ambos, nos quais a Rússia desempenha um papel crucial como fornecedor. Em função dos seus níveis de dependência, diversos países estão sendo afetados de forma diferente. Na nossa região, a dependência de fertilizantes potássicos importados da Rússia é de arredor de 20% para a Argentina, mais de 40% para o Brasil e Uruguai e 50% para o Paraguai (Laborde 2022). Os preços elevados e a necessidade de encontrar um substituto para a provisão de fertilizantes, representam importantes desafios e podem ter consequências nos níveis de produtividade da região.

E, como corolário, vários países (entre eles a Argentina, além da Hungria, Indonésia e Turquia, ademais dos países em conflito) estão aplicando medidas de restrição sobre as exportações, limitando ainda mais os fluxos do comércio nos mercados agro-alimentares. Os importadores, ao mesmo tempo, relaxam os requisitos de acesso aos mercados e adiantam compras para constituir reservas de emergência. Assim, como sucedeu em anteriores crises de segurança alimentar, a preocupação pelo abastecimento e os elevados preços dos alimentos conduz os países a adotar de uma maneira descoordenada medidas unilaterais que aprofundam a escassez e agravam a situação. É muito importante, nesse caso, implementar ações de coordenação da parte das agências internacionais, e que os exportadores líquidos enviem sinais de tranquilidade ao mercado internacional.

No curto prazo, a ausência da Rússia e da Ucrânia no mercado produz efeitos sobre a disponibilidade e preços dos produtos agrícolas de enorme importância (como trigo e milho) bem como sobre a energia e os fertilizantes. Mas, percebemos que é provável que estes estendam-se no tempo, ainda que assumam uma cessação ou diminuição na intensidade do conflito (o qual ainda não está claro), devido à provável persistência das sanções à Rússia pela comunidade internacional.

Não obstante, dúvidas são levantadas em relação às limitações que possam existir sobre as sanções econômicas e a sua duração (Rosales, 22/03/2022). A Rússia também é um importante exportador de minerais, fornecendo um 10% de cobre e alumínio no nível mundial; 25% do níquel e 50% das importações de urânio dos EEUU. Por enquanto, muitos países do Ocidente não adotaram medidas restritivas sobre as suas compras de energia provindas da Rússia, das quais tem uma elevada dependência.

O cenário futuro dependerá, entre outras questões, de dois elementos. A efetividade das sanções à Rússia, e inclusive a possibilidade de também aplicá-las a aqueles que

mantenham relações comerciais com esse país; e o papel que assumam a China, especialmente a sua capacidade para absorver as exportações que a Rússia não possa colocar em outros destinos. No extremo, poderíamos estar dirigindo-nos a uma bifurcação no sistema comercial e financeiro internacional, consolidando duas esferas de influência, como em épocas passadas, mas num cenário nunca visto anteriormente.

Nesse sentido, a posição da China é determinante. Conforme as palavras do Osvaldo Rosales "A China mantém vínculos importantes com a Rússia, mas as suas relações econômicas, comerciais, de investimento e tecnológicos são muito mais relevantes com o Ocidente. A China enfrenta decisões críticas antes do que pensava..." (22/03/2202, p. 9). O que parece claro é que o mundo no futuro será mais multipolar, e com maiores condicionamentos geopolíticos sobre os fluxos do comércio e investimento. A volatilidade e a incerteza deverão dominar o cenário do comércio agro-alimentar.

Também nesta direção, ao afetar o sistema multilateral do comércio, que já está debilitado e questionado, mostra um forte interrogante em relação ao papel da OMC como rede comum para uma globalização regulada baseada em normas. É provável que esta seja muito mais difícil de sustentar já que um aprofundamento da bilateralização das relações comerciais, onde observem concessões e restrições além das estipuladas na moldura normativa existente.

Para os países da nossa região, exportadores líquidos de alimentos, o conflito representa desafios, mas sobretudo grandes oportunidades no mercado internacional. No curto prazo, os principais importadores mundiais estão se voltando para a região para satisfazer as suas necessidades de alimentos, devido à ausência da Rússia e da Ucrânia, relaxando inclusive os requisitos sanitários e fitossanitários e baixando as tarifas para os nossos produtos. Além do impacto positivo nas exportações, esta situação desmascara ao "protecionismo verde" da Europa e nos posiciona perante a possibilidade de consolidar essas vantagens de acesso no futuro. Bem como também, abre oportunidades para os biocombustíveis e a biotecnologia que enfrentam restrições até este momento.

Para acrescentar os volumes de exportação e aproveitar o espaço que deixam a Rússia e a Ucrânia no mercado de grãos no curto prazo, será necessário resolver os problemas de abastecimento, não só de fertilizantes mas também de sementes (por exemplo, no caso do girassol) e combustíveis. Diante de um modelo de produção dinâmico e inovador, a Argentina, o Brasil, o Paraguai e o Uruguai possuem uma agricultura menos intensiva quanto à utilização de insumos e da implementação precoce das tecnologias que favorecem um uso mais eficiente dos insumos e recursos (tais como as tecnologias de precisão), e estão melhor preparados para enfrentar um cenário do que os seus competidores, dando origem a uma situação que poderíamos designar como "vantagens comparativas acrescidas". Serão determinantes os sinais que podem ser dados aos produtores locais relacionados com as políticas comerciais nacionais para a próxima campanha. Perante um cenário internacional tão incerto, é importante fornecer um quadro de previsibilidade no âmbito doméstico que incentive o investimento. Maior investimento,

trará um maior aumento das exportações, mais fundos para os Estados e mais emprego, contribuições especialmente relevantes neste tempo de crise econômica.

Não obstante, o horizonte com o qual temos que analisar as implicações do conflito é de médio e longo prazo. Os países da região estão diante de uma oportunidade para consolidar-se como fornecedores confiáveis de alimentos do mundo. Este conflito está pondo em evidência a fragilidade da reputação das nações. A preocupação crescente pela segurança alimentar estará bastante condicionada, com miras ao futuro, pelos conflitos bélicos e as regiões ameaçadas. Então, uma vez mais emerge com força a possibilidade para reconstruir o regionalismo sul americano arredor do conceito de "região de paz".

O novo cenário pode ser propício para a continuação ou o relançamento das negociações comerciais que estavam estancadas, como seria o Acordo Mercosul-Canadá ou inclusive com a UE e a EFTA. Questões comerciais, mas especialmente geopolíticas, relacionadas com a necessidade de gerar uma rede de "contenção" diante do enfraquecimento do multilateralismo e a crescente bipolaridade, podem dar um novo dinamismo à agenda do relacionamento externo.

Ainda que seja provável que as questões relacionados com a mudança climática sejam relegadas enquanto dure o conflito, as tendências e as preocupações que conformaram essa agenda nas últimas décadas continuarão presentes. Por isso, é importante que os países da região continuem trabalhando numa abordagem conjunta em relação à sustentabilidade da nossa produção agro-alimentar.

Nesse contexto volátil e marcado pela incerteza, os países do Cone Sul podem ocupar um papel chave quanto ao abastecimento de alimento para o mundo, o qual teria impactos positivos na sua inserção internacional no curto e a longo prazo. Mas necessitam mais que nunca trabalhar de forma conjunta para ganhar a confiança dos países importadores, todo um desafio dada a situação muito divergente a título das políticas domésticas. Por esse motivo, é necessário esclarecer e que essas políticas sejam transparentes, ao mesmo tempo agir com pragmatismo promovendo a compreensão do que pode significar esta oportunidade para o desenvolvimento da região.

## Referencias e leituras

CSIS. "Agriculture and Food Security: Casualties of the War in Ukraine". 17/03/2022. <https://www.csis.org/analysis/agriculture-and-food-security-casualties-war-ukraine>

FAO. "The importance of Ukraine and the Russian Federation for global agricultural markets and the risks associated with the current conflict". Nota informativa, 11/03/2022. <https://www.fao.org/3/cb9013en/cb9013en.pdf>

FAO. "O Mercado Mundial dos Fertilizantes: balanço da situação de um mercado em dificuldades". Março 2022. <https://www.fao.org/3/ni280es/ni280es.pdf>

INSPER. "A alta global do preço das commodities agropecuárias e a inflação dos alimentos no Brasil". 13/03/2022. <https://www.insper.edu.br/noticias/a-alta-global-do-preco-das-commodities-agropecuarias-e-a-inflacao-dos-alimentos/>

INSPER. "A guerra e a dependência brasileira no setor de fertilizantes". 13/03/2022. <https://www.insper.edu.br/noticias/a-guerra-e-a-dependencia-externa-brasileira-no-setor-de-fertilizantes/>

Laborde, D e Glauber, J. "How will Russia's invasion of Ukraine affect global food security?". IFPRI Blog, 24/02/2022. <https://www.ifpri.org/blog/how-will-russias-invasion-ukraine-affect-global-food-security>

Rosales, O. "Impactos econômicos da invasão russa à Ucrânia". 22/03/2022. <https://grupogpps.org/wp-content/uploads/2022/03/Rosales-La-Mirada-marzo22-2022.pdf>

Tejeda, A., Illescas N., Jorge N., Gianatiempo J. e Vicentin, J. "Ucrânia-Rússia: efeitos sobre os mercados internacionais e o agro argentino". INAI-Bolsa de Cereais. Fevereiro de 2022. <http://inai.org.ar/wp-content/uploads/2022/03/ucrania-rusia-efectossobrelosmercadosyelagroargentino-4.pdf>