

Covid-19 e agroalimentos Recalibrando expectativas¹

Heloisa Lee Burnquist²
Michelle Márcia Viana Martins³
Jéssica Suárez Campoli⁴
Cinthia Cabral da Costa⁵

Resumo – Este trabalho mostra que a atual pandemia de coronavírus pode resultar em uma grande crise alimentar – mas com efeitos distintos de acordo com o nível de desenvolvimento dos países –, a menos que sejam tomadas medidas para fornecer alívio econômico emergencial e manter a demanda a um nível minimamente adequado, principalmente nas economias de menor renda. Os governos devem proporcionar o mínimo possível de recursos para a sobrevivência dos países e populações mais pobres. Caso contrário, a Covid-19 pode provocar mais mortes, não apenas pela transmissão, mas também pela pobreza e a fome de boa parte da população mundial. As soluções para a atual crise precisam ser multilaterais, ou seja, exigem esforços de cooperação entre os governos para, de um lado, evitar restrições que reduzam ainda mais a atividade econômica, e, de outro, proporcionar apoio para que as economias menos desenvolvidas tenham condições de manter políticas fiscais e monetárias e viabilizem os volumosos fluxos de bens, capitais, serviços e pessoas.

Palavras-chave: cadeia global de suprimentos, efeitos comerciais, segurança alimentar, soluções multilaterais.

Covid-19 and agri foods: recalibrating expectations

Abstract – The present opinion article shows that a current coronavirus pandemic can result in a major food crisis - but with different effects according to the level of development of countries - unless, of course, they are measures for emergency economic use and keep demand at an adequate minimum level, especially in low-income economies. Governments must provide minimal resources for economies in poorer countries and populations. Otherwise, a COVID-19 can cause more deaths not only from the transmission, but also from the poverty and hunger of part of the world population. The solutions to the current crisis need to be multilateral, or are being carried out among members of the government in order, on the one hand, to avoid restrictions that further reduce economic activity, and, on the other, to support investments with less use so that they have conditions to maintain fiscal and monetary policies that make the volumes of goods, capital, services and people viable.

Keywords: global supply chain, commercial effects, food security, multilateral solutions.

¹ Original recebido em 19/5/2020 e aprovado em 2/6/2020.

² Professora titular do Departamento de Economia, Administração e Sociologia da Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz. E-mail: hlburnqu@usp.br

³ Economista, doutoranda em Economia Aplicada. E-mail: michellemartins@usp.br

⁴ Economista, doutoranda em Economia Aplicada. E-mail: jessica.campoli@usp.br

⁵ Doutora em Ciências. E-mail: cinthia.cabral.da.costa@gmail.com

Introdução

Vários países já consideravam no âmbito da segurança nacional os elevados riscos quanto à possibilidade de ocorrência de um surto de doenças, com planos de contingência delineados para enfrentá-las, dadas as experiências anteriores.⁶ Tudo indica, no entanto, que nenhum desses planos foi suficientemente eficaz para impedir uma pandemia com as características da Covid-19, particularmente em termos de velocidade de contaminação e gravidade dos sintomas, com milhares de óbitos em praticamente todas as regiões do mundo. Mesmo os países ricos, como os EUA, com sistemas de saúde avançados e capacidade de atender a grande contingente da população, vêm sendo aparentemente derrotados na contenção da doença.

No estágio atual, o enfoque com relação à Covid-19 ainda deve centrar-se na epidemiologia, causas, manifestações clínicas e diagnoses, prevenção e controle da doença. No entanto, a preocupação com os efeitos na economia mundial já é alta, depois do longo período de *lockdown* e distanciamento físico, impostos pelos governos como a única forma de conter a rápida transmissão da doença e o elevado número de mortes. O isolamento implicou a suspensão de grande número de atividades econômicas, causando desemprego particularmente no comércio e no setor de serviços (restaurantes, bares, hotéis) e aviação. A Organização Internacional do Trabalho (ILO) (2020) antecipa que pelo menos 200 milhões de trabalhadores podem perder seus empregos – aproximadamente 22 milhões de pessoas perderam seus empregos no início de abril nos EUA (Kelly, 2020). A interrupção de atividades que dependem do fluxo de caixa para sua manutenção, por períodos próximos a dois meses, pode gerar uma enxurrada de falências.

Em um ambiente de mudanças rápidas, é difícil mensurar a magnitude exata dos efeitos dessas medidas no PIB, mas previsões econômicas projetam crescimento global em torno de

1,5% em 2020, metade do que se previa antes da propagação da doença (OECD, 2020a). É claro que a crise sanitária levará a fortes contrações no nível de produção, gastos domésticos, investimento corporativo e comércio internacional. A questão agora, no entanto, não é se haverá recessão global, mas o quão profunda ela será e a rapidez com que os países poderão superar a crise da saúde, abrindo o caminho para a recuperação econômica. A Tabela 1 mostra os impactos macroeconômicos da redução de 1% no crescimento da economia global, simulados pelo International Food Policy Research Institute (IFPRI) (Vos et al., 2020).

A maior parte dos impactos nas economias nacionais vem da produção no varejo e atacado e nos serviços profissionais e imobiliários. Simulações da OECD (2020b) mostram as implicações de um *lockdown* generalizado (Figura 1) – na Grécia, a retração pode ser da ordem de 35% no PIB a preços constantes.

Os efeitos nas economias, entretanto, dependem da composição do produto. Os países cujo turismo representa atividade relativamente importante, como a Itália, serão mais afetados pelas medidas de contenção. No extremo oposto, países dependentes dos setores agrícolas e de mineração podem experimentar impactos iniciais menos pronunciados. O setor agroalimentar parece ser o mais resiliente, em todos os cenários. Isso, em parte, é porque a demanda por alimentos é relativamente menos sensível à variação da renda. No entanto, o próprio sistema global de alimentos sofre efeitos adversos no cenário de choque comercial, caso em que uma desaceleração econômica global de 1% poderia causar declínio das exportações de alimentos de quase 25% (Tabela 1).

Um agravante desse quadro é que não se sabe exatamente qual a duração do *lockdown* das economias, tampouco que cadeias de valor serão mais ou menos afetadas pela quebra temporária de elos construídos ao longo de décadas.

⁶ Em 1990, mal da vaca louca no Reino Unido; em 2005, gripe aviária no Sudeste Asiático, em 2009, H1N1 no México (com registros em 75 países); em 2014, ebola na Guiné.

Tabela 1. Impactos macroeconômicos da redução de 1% no crescimento da economia global.

	Valor base (USD 2011)	Cenário da produtividade do trabalho	Cenário da produtividade total dos fatores	Cenários dos custos de comércio
		Variação (%)		
Mundo	111.387	-1,0	-1,0	-1,0
Países desenvolvidos	66.362	-1,0	-1,0	-0,7
Países em desenvolvimento	45.024	-1,0	-1,0	-1,5
Consumo real das famílias				
Mundo	46.746	-1,1	-1,0	-0,9
Países desenvolvidos	30.268	-1,2	-1,0	-0,7
Países em desenvolvimento	16.477	-1,0	-1,0	-1,4
Valor real adicionado				
Todos os bens				
Mundo	36.924	-1,0	-1,0	-1,1
Países desenvolvidos	16.778	-1,1	-0,9	-1,1
Países em desenvolvimento	20.145	-1,0	-1,0	-0,8
Produtos agroalimentares				
Mundo	7.967	-0,9	-0,8	-0,9
Países desenvolvidos	2.986	-0,9	-0,7	-0,8
Países em desenvolvimento	4.980	-0,9	-0,9	-0,6
Exportações (US\$ correntes)				
Todos os bens				
Mundo	17.849	-1,1	-1,0	-13,8
Países desenvolvidos	9.524	-1,1	-1,0	-12,4
Países em desenvolvimento	8.325	-1,1	-1,0	-15,4
Produtos agroalimentares				
Mundo	1.498	-0,9	-0,8	-18,6
Países desenvolvidos	849	-0,9	-0,8	-14,9
Países em desenvolvimento	649	-0,9	-0,8	-23,4

Fonte: Vos et al. (2020), simulação Miragrodep.

Não existem sinais de como os países pretendem confrontar os problemas com políticas de saúde, fiscais, monetárias e de comércio. O que tem sido destacado por várias lideranças, contudo, é a importância de as políticas serem conduzidas de forma harmonizada e coordenadas para objetivos comuns (WHO, 2020). Fica claro que o despreparo para confrontar uma pandemia desta proporção tem várias dimensões, não sen-

do apenas médica e de tratamento sanitário da produção, mas também econômicas e sociais.

Embora as perspectivas para o setor de commodities sejam mais otimistas, os modelos de simulação têm sugerido que a agricultura pode ser potencialmente prejudicada, considerando as experiências e o aprendizado em modelos desenvolvidos em épocas de crises anteriores, como a de 2007–2008 (Vos et al., 2020).

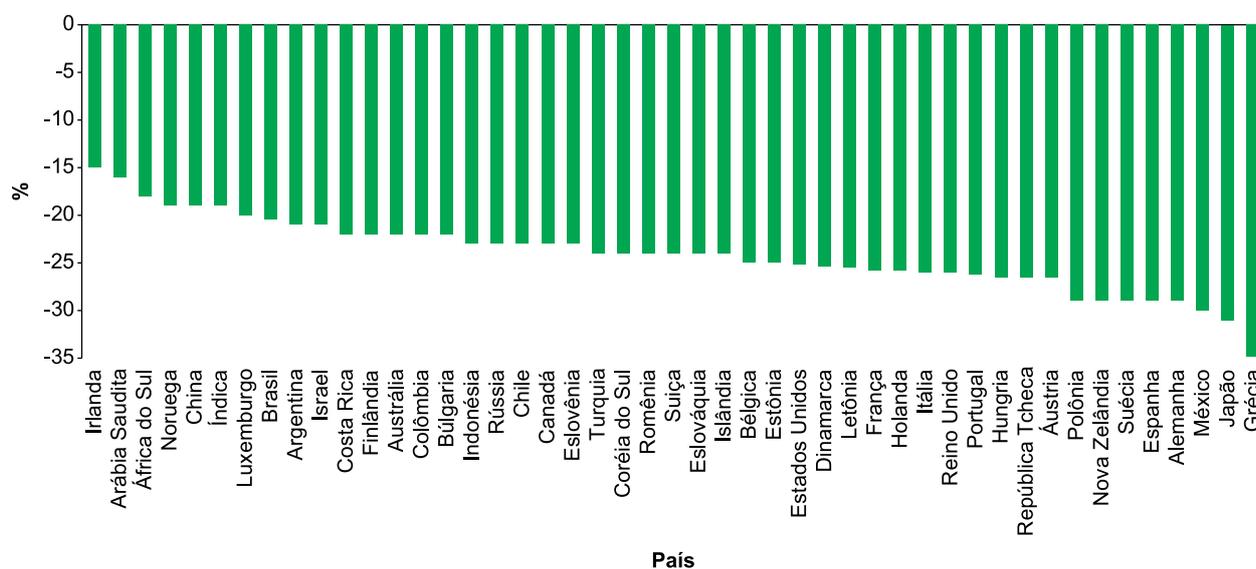


Figura 1. Impacto potencial inicial na atividade parcial ou completa de lockdowns na atividade de economia avançadas selecionadas e mercados emergentes (% do PIB a preços constantes).

Fonte: OECD (2020b).

A propagação da pandemia de Covid-19, porém, adicionou um conjunto de fatores que diferencia o cenário atual daquele visto na crise anterior, como a demanda mais fraca, uma redução acentuada nos custos de insumos (energia e fertilizantes), restrições comerciais, interrupção nas cadeias de suprimentos, valorização do dólar e compras exageradas em um primeiro momento, provocadas pelo medo do desabastecimento. Um ponto positivo a ser destacado, no entanto, são os altos estoques de alimentos (o terceiro nível mais alto da história recente) e o recorde de produção de alguns grãos como consequência de condições climáticas favoráveis nas principais regiões produtoras (World Bank, 2020).

O mercado de alimentos, no geral, tem boa capacidade de suprir as demandas globais. Porém, somente com a retomada da atividade econômica será possível verificar se isso é fato. Em um ambiente incerto diante da severidade dos impactos socioeconômicos, emergem preocupações com a (in)segurança alimentar. Dessa forma, esta pesquisa apresenta o panorama geral da Covid-19 nos segmentos econômico, social, comercial e comportamental, visando nortear as simulações para a tomada de medidas

políticas no contexto atual da crise para o setor agroalimentar.

A Covid-19 causará nova crise alimentar?

Quanto à crise alimentar, Swinnen (2020), Diretor Geral do IFPRI, considera que ela pode ocorrer, mas que não será global e, sim, dependente do nível de riqueza do país. Além disso, acredita que os países mais ricos não serão seriamente afetados pela falta de alimentos e seus derivados. De fato, nas condições atuais de estoques de alimentos relativamente elevados, expectativas de uma boa colheita, preços do petróleo baixos e demanda decrescente, não há porque esperar que os preços subam a ponto de reduzir o acesso da população mais pobre aos alimentos. Ou seja, o problema pode não se apresentar via preços.

Embora alguns setores tenham assistido à alta dos preços, a maior parte dos aumentos verificados no primeiro trimestre de 2020 não são atribuídos à pandemia. O índice de preços de grãos do Banco Mundial revela aumento de 4,4%, mas a avaliação do Departamento de

Agricultura dos EUA (USDA)⁷ indica que para os três principais grãos – milho, arroz e trigo – a produção deverá crescer quase 1% de setembro de 2019 a agosto de 2020. A oferta de grãos e oleaginosas permanecerá em níveis historicamente altos. A produção global dos 17 principais óleos comestíveis (incluindo palma, soja e colza, que, juntos, representam dois terços da produção global) deve aumentar quase 1% em 2019–2020. A oferta da soja, especificamente, será alavancada pela produção dos EUA, cuja área alocada para o cultivo do grão, que recuou no ano passado em resposta à redução tarifária das importações da China e ao quase colapso da demanda de ração animal do leste da Ásia, deverá aumentar quase 10% (World Bank, 2020).

O aumento dos preços foi verificado também no mercado de trigo, mas a alta de 6% foi atribuída a questões climáticas. As condições atuais indicam tendência de crescimento na oferta desse bem, especialmente na América do Norte e Ásia Central, cujas produções respondem por 60% das exportações mundiais. Desse modo, a relação estoque/consumo deverá ser positiva e em torno de 0,39, o nível mais alto nas últimas décadas. O mesmo foi verificado no mercado arroseiro, cujo aumento dos preços, de 9%, reflete os anúncios de restrições de política por alguns produtores do leste asiático, bem como déficits de produção relacionados ao clima (World Bank, 2020).

Os preços do milho se mantiveram constantes, com tendência de queda, e é prevista redução de sua produção mundial por causa de um déficit na safra americana, mas outros ofertantes, como Brasil, Argentina, México e Índia, mantêm condições de produção favoráveis (World Bank, 2020). Além disso, a queda da demanda, associada ao menor consumo do produto para a produção de combustível para transporte, reduz a pressão sobre os preços.

No geral, o mercado de alimentos tem sido bem suprido relativamente ao que ocorreu no passado recente. Porém, por se tratar de uma

crise sem precedentes e por não se conhecer, ainda, a magnitude da pandemia, essas previsões são permeadas de riscos. Elas incluem variação dos preços dos insumos agrícolas e dificuldade de acesso, mudanças na política comercial, interrupções nas cadeias de suprimentos e escassez de mão de obra. De fato, a FAO (2020) relata que até abril de 2020 as interrupções foram mínimas, pois o suprimento de alimentos tem sido adequado, e os mercados estão estáveis. No entanto, existem desafios referentes aos gargalos logísticos. Até o primeiro quadrimestre do ano, os sistemas foram capazes de atender às demandas do setor e, provavelmente, há menos alimentos de alto valor sendo comercializados, como frutas e legumes.

Para maio de 2020, interrupções nas cadeias alimentares podem, de fato, ocorrer, sendo justificada, por exemplo, pelas restrições de movimento, bem como pela aversão ao risco de contágio. Já o fechamento de restaurantes e a redução da frequência de compras em supermercados diminuem a demanda por produtos frescos e produtos da pesca, afetando assim diretamente produtores e fornecedores. Os setores da agricultura, pesca e aquicultura, particularmente, são afetados também pelas restrições ao turismo e pelos respectivos fechamentos de restaurantes e similares. Com efeito, essas reações podem sobrecarregar a oferta alimentar ao interferir na rede de interações que envolvem os agricultores, processadores, fornecedores e varejistas.

Esses efeitos podem ser mais ou menos acentuados de acordo com o nível de renda dos países. Retomando o posicionamento de Swinnen (2020), as economias mais pobres serão as mais afetadas pela crise, por um motivo simples: a Covid-19 afetará principalmente a população cujo principal ativo é seu trabalho. É bastante difícil impor o *lockdown* para quem depende do trabalho diário para garantir o sustento de sua família. Esses serão também os mais prejudicados pelas consequências da doença diante dos maiores problemas enfrentados pelo sistema de saúde de seus países. Além disso, se

⁷ United States Department of Agriculture.

as economias se fecham ao comércio buscando assegurar o abastecimento interno, como em 2009, a população rural mais pobre sofre pela dificuldade de gerar receita com a venda de seus produtos. Em suma, é possível que haja um rompimento das cadeias de valor desenvolvidas ao longo de décadas e, com isso, o prejuízo recai sobre o setor primário.

Isso significa que uma crise global de saúde, como a que ocorre atualmente, tem potencial para causar uma grande crise alimentar – a menos que sejam tomadas medidas para fornecer alívio econômico emergencial e manter a demanda a um nível minimamente adequado. A FAO (2020) reforça a possibilidade de esse episódio ocorrer, com base no que transcorreu na crise financeira de 2008. A contração da renda e o ambiente de incerteza levaram à redução do consumo e, conseqüentemente, ao declínio da demanda. O mesmo aconteceu com a produção.

No início do surto de Covid-19, houve aumento significativo da demanda, pois a procura por alimentos é geralmente inelástica, e seu efeito no consumo geral provavelmente será limitado, embora os padrões alimentares possam mudar. Além disso, a demanda por alimentos nos países mais pobres está mais ligada à renda, e a perda de oportunidades de geração de renda pode afetar o consumo. Associado ao medo do contágio, que reduz as visitas aos mercados de alimentos, espera-se ver uma mudança na maneira como as pessoas compram e consomem alimentos – menor movimento nos restaurantes, aumento das entregas de comércio eletrônico, como evidenciado na China, e aumento da alimentação em casa.

Verifica-se também que medidas que afetam a livre circulação de pessoas, como os trabalhadores sazonais, podem ter impacto na produção de alimentos, afetando assim os preços de mercado em todo o mundo. Além disso, medidas para garantir padrões aceitáveis de saúde nas fábricas de alimentos podem desacelerar a produção.

Pela ótica social, Laborde et al. (2020) estimam que em 2020 mais de 140 milhões de

pessoas possam cair em extrema pobreza, situação na qual os indivíduos passam a sobreviver com rendimentos inferiores a US\$ 1,90 por dia. Esse número equivale ao aumento de 20% em relação aos níveis atuais, o que implica, por sua vez, o aumento da insegurança alimentar. A mesma previsão é feita por Vos et al. (2020), que esperam também uma distribuição global dos impactos sociais e relatam que 80 milhões de pessoas agregadas à pobreza estão na África e 42 milhões no Sudeste Asiático.

Dessa forma, as cadeias de valor agroindustriais podem não sobreviver à falta de mão de obra, e esta, por sua vez, pode mergulhar numa miséria sem precedentes nos países mais pobres. Assim, a crise alimentar pode ocorrer de forma mais seletiva, com conseqüências bem mais graves para as economias mais pobres. De acordo com o Relatório Global sobre Crises Alimentares (Global..., 2020), os níveis agudos de fome que configuram condições de insegurança alimentar já atingem 135 milhões de pessoas. Desses, 73 milhões vivem na África, 43 milhões no Oriente Médio e na Ásia, e 18,5 milhões vivem na América Latina e Caribe. Os principais fatores da insegurança alimentar nessas regiões são relacionados a conflitos internos (causa da insegurança alimentar aguda para 77 milhões de pessoas), condições climáticas extremas (34 milhões de pessoas) e turbulência econômica (24 milhões). O relatório informou também que, em 2019, 183 milhões de pessoas foram classificadas na condição de estresse (IPC/CH Fase 2) – no ápice da fome aguda e com o risco de cair na condição de crise ou pior (IPC/CH Fase 3 ou superior), em choque ou fator de estresse, como a pandemia de Covid-19.

Conclui-se, portanto, que uma das piores conseqüências da Covid-19 pode não ser uma crise alimentar global, mas a acentuada condição de miséria em países que já lidam com esse problema. Se as lideranças não tomarem medidas políticas harmonizadas – políticas fiscais, monetárias e de comércio–, além de proporcionar o mínimo de recursos para a sobrevivência dos países e populações mais pobres, a pandemia pode provocar mais mortes, não apenas pela

transmissão, mas também pela pobreza e fome de boa parte da população mundial.

O que pode mudar na forma de coordenação das medidas sanitárias?

Tem sido curioso constatar que o modo como a pandemia vem se alastrando afetou de forma mais intensa os países de renda mais alta. Laborde et al. (2020) reforçam o grande paradoxo social expresso pela atual crise: os países que possuem as melhores condições para tratar da Covid-19, ou seja, aqueles com melhores infraestruturas e capacidades na área médica são os que contabilizam o maior número de pessoas infectadas e mortas pela doença (Figura 2).

Com início “oficial” em novembro de 2019, a enfermidade se intensificou com as festividades de ano novo na China, em meados de janeiro de 2020. Até o fim de abril, os danos causados foram mais pronunciados nas economias desenvolvidas. A passagem do epicentro da pandemia da China para a Europa e, posteriormente, para os Estados Unidos pode ser consequência da maior integração entre os países, particularmente a relação Norte-Norte entre si e com os asiáticos.

A propagação da doença nos países ricos acendeu, imediatamente, um alerta para as nações emergentes e de menor renda, o que ajudou a amenizar os efeitos da disseminação do vírus, já vez que estas tiveram algum tempo para se preparar. De fato, o distanciamento físico compulsório tem reduzido a velocidade de contágio, mas isso implica a desaceleração quase extrema da economia.

Apesar de todos os países estarem coordenando esforços para a descoberta de uma vacina e um tratamento adequado, as autoridades nacionais expõem a necessidade da implementação de um sistema de alerta precoce para detectar o surgimento de novos vírus. Entretanto, os países temem que o repasse de informações antecipadas sobre as novas infecções os exponha a punições imediatas na forma de restrições ao comércio e ao trânsito de pessoas – infelizmente, isso correu de forma imediata no caso do novo coronavírus.

Ao contrário do que se verifica, a expectativa era de que os países entendessem a importância do estabelecimento de um protocolo mundial cooperativo em casos de eventos epidemiológicos. Aparentemente, isso ainda não ocorreu. A resposta global foi a imposição de medidas restritivas, não apenas quanto ao comércio de produtos e serviços, mas também

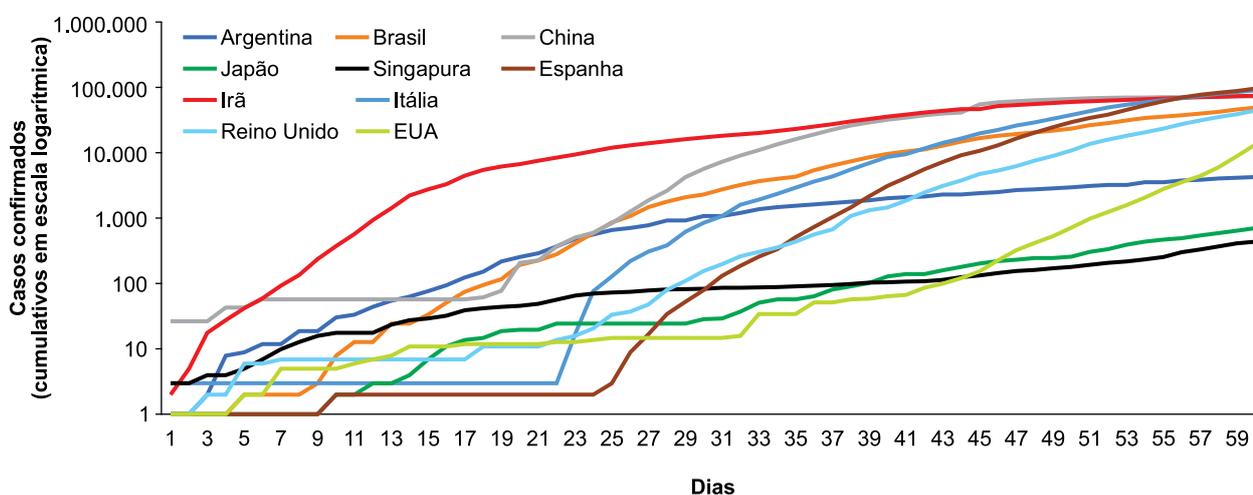


Figura 2. Casos confirmados por país a partir do 60º caso, cumulativos em escala logarítmica.

Fonte: European Centre for Disease Prevention and Control (ECDC, 2020).

no desvio de destino de equipamentos médicos e máscaras para países mais ricos, como os EUA. Aspectos mais sérios foram os cortes de apoio financeiro e político à Organização Mundial da Saúde (OMS).

As crises mostram que os países tendem a se fechar para proteger suas economias. Muitas nações optam pela autossuficiência e por medidas menos eficientes, reduzindo o mérito dos países que obtêm ganhos através das economias de escala e vantagens comparativas. Um estudo da Organização Mundial do Comércio (OMC) respalda esse argumento ao prever retração de 13% a 32% no comércio mundial neste ano (WTO, 2020c). Impedimentos ao comércio de bens devem se restringir, principalmente, aos casos em que as medidas sanitárias e fitossanitárias comprovadas cientificamente não sejam atendidas.

Em 2009, com a pandemia da H1N1 ou gripe suína, foram verificadas sete notificações emergenciais emitidas no âmbito da OMC para a suspensão das importações de carne suína e seus derivados, para evitar a disseminação da doença em território nacional. Situação similar ocorreu de 2003 a 2007, quando casos de gripe aviária foram registrados em mais de 20 países da Ásia, África e Europa. Na ocasião, 134 notificações foram emitidas para expor a preocupação dos países membros quanto à dispersão do vírus ou sinalizar conformidade às boas práticas sanitárias. Em 2003 e 2004, com a Sars, a China, para resguardar a saúde de sua população, emitiu duas notificações proibindo a importação de animais silvestres (WTO, 2020b).

Com o surto da Covid-19, os países ao redor do mundo seguem posturas similares, adotando uma série de medidas políticas para evitar a propagação da doença. Segundo a FAO (2020), muitos países estão implementando, por exemplo, controles mais rigorosos nos navios de carga, com o risco de comprometer as atividades de transporte e com um risco particular para mercadorias perecíveis, como frutas e vegetais frescos, pescados e produtos de pescados. No curto prazo, essas medidas contribuirão para

uma eventual escassez de alimentos e afetarão a produção e o comércio agrícola.

Para a crise atual, são requeridas soluções multilaterais, e a cooperação global parece ser uma medida emergencial prudente. A superação da crise no cenário de incerteza dependerá da velocidade no controle da pandemia, da reestruturação das cadeias de produção diante da recessão, da eficácia das ações governamentais e, sem dúvida, da cooperação global. O tratamento de que o mundo precisa é o da informação; só através dela é possível obter reações instantâneas e que possam impedir futuros colapsos. Além disso, é imprescindível uma resposta global cooperativa, coordenada, transparente e baseada na ciência, cuja preocupação não seja apenas a retomada dos fluxos comerciais e financeiros, mas fornecer condições para que os países em situações extremas, em que os sistemas de saúde estão menos preparados, possam superar essa ameaça.

A globalização está em crise?

É importante destacar que não se trata de um problema regional, mas sim de um problema global e que, como tal, exige esforços de cooperação entre os governos para, de um lado, evitar restrições que reduzam ainda mais a atividade econômica e, de outro, proporcionar o apoio para que as economias menos desenvolvidas mantenham políticas fiscais e monetárias que viabilizem os fluxos de bens, capitais, serviços e pessoas. A especialização e a interligação entre as economias acentuam a configuração interdependente entre as nações, processo que define a globalização em seu conceito mais amplo.

Desde que a Covid-19 foi declarada como pandemia pela OMS, as medidas sanitárias mais frequentes ao redor do mundo foram o fechamento das fronteiras, o cancelamento de viagens e a proibição dos deslocamentos. A Figura 3 mostra forte redução dos fluxos aéreos mundiais no início de 2020.

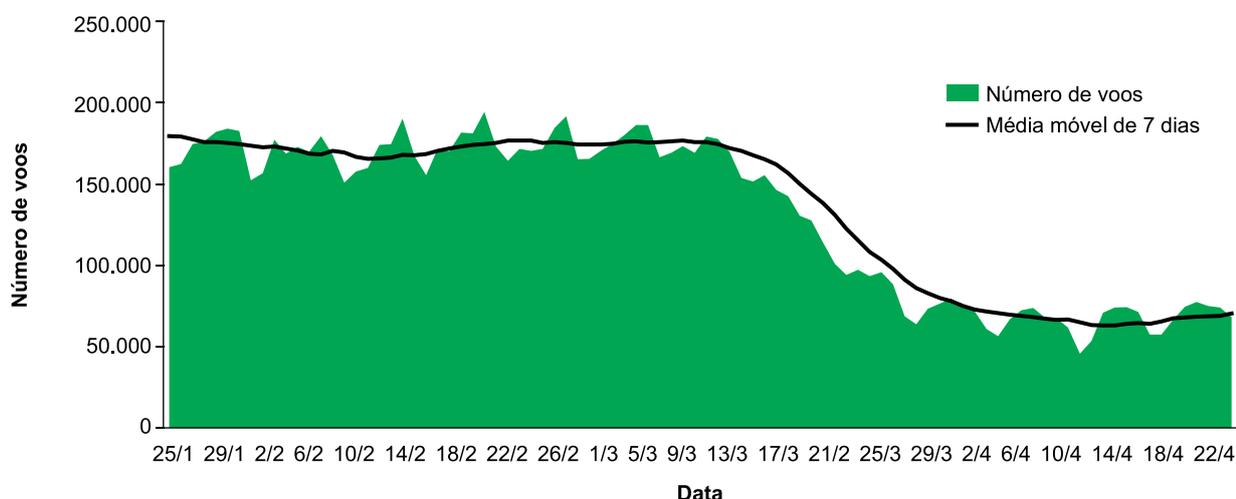


Figura 3. Número total de voos rastreados por Flightradar24 por dia (hora UTC), de janeiro a abril de 2020.

Fonte: elaborado com dados históricos do Flightradar24 (2020).

A retração do trânsito aéreo reflete diretamente a dificuldade atual dos países em estabelecer relações de comércio e, mais do que isso, reforça a acentuada dependência entre os elos produtivos globais e a fragilidade do sistema. Ao primeiro sinal de crise, a busca pela autossuficiência parece ser a solução mais convincente (e conveniente) para reduzir riscos futuros de abastecimento interno e proteger a indústria nacional. Na prática, a Argentina, sob a gestão de Alberto Fernández, decidiu abandonar oficialmente as negociações conjuntas de novos acordos de livre comércio por meio do Mercosul, voltando-se para a retomada da economia em seu território. As várias formas de proteção poderão ser muito agravadas no período em que a doença apresentar sinais de maior controle.

Outras reações serão a promoção da diversificação das cadeias de produção e a expansão do campo de fornecedores para evitar embargos comerciais e garantir a segurança no futuro. É provável que as nações busquem na produção nacional a oferta de produtos essenciais. No contexto da pandemia, muitos países cogitam trazer para seus territórios a indústria farmacêutica e de suprimentos, a exemplo dos países europeus, que constataram que cerca de 80% dos insumos utilizados como componentes ativos para a fabricação de remédios são fornecidos pela China ou Ásia,

sinalizando a independência sanitária no médio e longo prazos (Huang, 2020). Os EUA já propõem a retomada da produção de aço, alumínio e automóveis. Essa direção vem sendo questionada desde a guerra comercial entre o país e a China, ganhando força agora com a crise da Covid-19.

As consequências da consolidação dessas possíveis tendências, somadas ao estabelecimento de medidas de contenção, produzem ineficiência na cadeia produtiva global, com custos para a sociedade. Para o setor da saúde, as inúmeras ordens restritivas afetam a luta dos governos contra a pandemia pela ausência de insumos para a produção de suprimentos médicos e também de equipamentos e profissionais treinados para atendimento. Na produção agroalimentar, o risco da interrupção nas cadeias produtivas aumenta os temores sobre uma crise de segurança alimentar. Esse cenário encontra precedentes na crise dos preços dos alimentos de 2007–2008 e em outras pandemias – Sars, gripe aviária e Mers –, quando a preocupação política sobre a disponibilidade de alimentos levou os países a impor medidas de restrições às exportações, o que causou pânico nos mercados das áreas afetadas.

Embora muitas medidas de proteção não sejam imediatas, há grande possibilidade de as barreiras para as importações aumentarem.

O que vem causando riscos ao acesso de alimentos, sobretudo para a população mais pobre, é a propagação de políticas que proíbem as exportações. É razoável admitir que fornecedores agrícolas podem, literalmente, precisar escolher entre alimentar o próprio país ou exportar sua produção. Países que dependem de commodities específicas podem ficar desabastecidas, entre eles algumas nações asiáticas e africanas. O relatório *Export Restrictions Tracker*, desenvolvido por Laborde (2020), mostrou que a Rússia já suspendeu as exportações de vários produtos à base de cereais, bem como de oleaginosas, vegetais, processados e mesmo de produtos químicos até o fim do primeiro semestre. O Vietnã, terceiro maior produtor de arroz, não está concedendo certificados de exportação do bem até o início de junho, enquanto o país revisa os estoques domésticos. Nesse aspecto, é importante lembrar que o arroz é o principal carboidrato consumido na Ásia. A Ucrânia suspendeu a compra de trigo do mercado internacional até o fim de junho. O Cazaquistão proibiu exportações de trigo que iriam para o Afeganistão e o Uzbequistão.

Essas restrições, embora temporárias, parecem desnecessárias. A exemplo do que ocorreu no passado, a restrição à exportação limita a oferta global e afeta o nível de preços.

Em vez disso, com os fluxos de comércio abertos é mais provável que os mercados internacionais resolvam os problemas de escassez de alimentos e matérias-primas essenciais, evitando assim uma crise de segurança alimentar e volatilidades de preços induzidas e retomando o equilíbrio mais rapidamente. Esse argumento é válido principalmente para os países de pauta exportadora mais diversificada. Nesse momento, é fundamental que os organismos e foros internacionais intervenham, garantindo soluções coordenadas e transparência dos exportadores e importadores de alimentos básicos. O foco deve estar nas medidas que visam conter a recessão global e minimizar a insegurança quanto ao acesso à comida. Para isso, é necessária uma coordenação mundial na introdução de pacotes de estímulos fiscais e monetários, incluindo re-

ursos para conter a propagação da doença e garantir a disponibilidade de cuidados de saúde. Além, é claro, do aporte social adicional para compensar trabalhadores e famílias afetadas pelo vírus e por medidas de contenção.

Sugere-se, também, fortalecer e ampliar os grupos multissetorial de nutrição para proteger os grupos mais vulneráveis e, assim, assegurar a nutrição adequada. De acordo com os especialistas da IFPRI, entre as ações que visam garantir o trabalho de uma maneira mais eficaz para evitar uma crise de insegurança alimentar estão: i) manter os sistemas agroalimentares funcionando, mesmo com o distanciamento social; as medidas de higiene ao longo da cadeia devem ser aprimoradas e os agricultores devem ter condições de negociar e vender para manter os mercados domésticos e internacionais de alimentos em funcionamento; ii) facilitar inovações para estimular a distribuição de alimentos no contexto das restrições de mobilidade e a obtenção de crédito para evitar o desemprego; e iii) apoiar a produção aprimorada de alimentos nos domicílios para aumentar o acesso a produtos ricos em nutrientes (Headey & Ruel, 2020). Sobre essa ação, é importante que haja estímulo ao consumo de alimentos saudáveis para evitar potenciais doenças associadas à má alimentação.

Essas medidas já são adotadas na França. Dada a aproximação das colheitas e a falta de mão de obra permanente, voluntários locais (geralmente imigrantes) reforçam os laços de solidariedade e substituem o individualismo. As empresas modificam seus processos produtivos para fornecer bens de maior necessidade no momento e fazem doação dos produtos (essa ação tem sido recorrente em diversos países).

A maior cooperativa francesa, Tereos, que produz açúcar de beterraba e álcool, doou a cada farmácia da região em que está localizada 40 litros de álcool para a produção de soluções hidroalcoólicas. Iniciativas semelhantes têm sido adotadas por usinas brasileiras, que doaram 20 mil litros de álcool 70º às unidades de saúde regionais do noroeste do Estado de São Paulo.

A resiliência na cadeia de suprimentos

No momento da propagação da Covid-19 em escala global, as cadeias de suprimentos alimentares precisaram se ajustar rapidamente aos choques do lado da demanda, incluindo compras de pânico e comportamento de estocagem, além de planejar interrupções do lado da oferta por causa da possível escassez de mão de obra e de interrupções nas redes logísticas.

O setor varejista, em especial, é dominado por grandes redes de supermercados, que detêm poder de compra significativo e alta eficiência nos custos. O principal fator de eficiência é o método de produção *just in time*, relacionada à produção sob demanda. Com isso, o fluxo contínuo de produtos permite que os estoques mantidos pelas redes varejistas sejam relativamente baixos. No cenário atual, o sistema parece ser um pouco menos ágil ao atender aos aumentos generalizados da demanda. Somado a esse fato, a política dos *lockdowns* inviabilizaram a reposição das gôndolas. A estratégia dos varejistas, nunca adotada em crises epidemiológicas recentes, foi a imposição de limite de compras em alguns itens e o uso do preço como mecanismo de controle. Além disso, muitas empresas têm reformulado suas redes de fornecedores, buscando parcerias com firmas geograficamente mais próximas. Essas ações ilustram os ajustes providenciados para resolver o problema de curto prazo da demanda. Mas apenas diante de dados relevantes, até o momento indisponíveis, é possível obter a extensão dos ajustes nos preços.

O fechamento de estabelecimentos que ofertam alimentos prontos (restaurantes, bares, hotéis e outros) também contribuiu para aumentar a pressão sob o setor de varejo. As cadeias preparadas para abastecer o comércio institucional podem não ser adequadas para ofertar alimentos à população, por exemplo, em termos de tamanho de embalagens e dos sistemas de distribuição. Como alternativa para substituir os serviços alimentícios, as próprias redes de

supermercados têm ofertado, temporariamente, produtos prontos para comer.

Outra tendência emergente na pandemia, cujos efeitos podem ser duradouros nas cadeias de suprimentos alimentares, é o crescimento do setor de entrega de compras via internet. Entre os segmentos mais beneficiados pelo distanciamento social está o sistema de delivery. O setor, que atuava comumente na entrega de refeições, com a Covid-19 passou a ser requisitado em compras de supermercado, farmácias e até na indústria calçadista e têxtil.

É possível que a falta de familiaridade e confiança com o serviço tenha sido uma barreira para o desenvolvimento dessa modalidade de compras, mas por se tornar um meio cômodo de atender às demandas das famílias e dos indivíduos dos grupos de risco, as compras on-line experimentaram aumento considerável. Embora as práticas tradicionais devam ser retomadas depois da pandemia, muitos consumidores continuarão a desfrutar dos serviços de entrega. Aliás, as empresas alimentares que adotarem essa opção de venda contarão com um item importante de competitividade.

No início da crise, as faltas amplamente divulgadas pelos supermercados e as longas filas levaram muitos indivíduos a buscarem estabelecimentos menores e fornecedores locais em suas comunidades. No curto prazo, esses negócios podem ser mais ágeis na resposta de oferta e, assim, concretizar o interesse do consumidor em obter os alimentos localmente, além das mais diversas motivações, incluindo benefícios sociais, ambientais e de saúde. No longo prazo, entretanto, as cadeias de suprimentos de menor escala serão menos eficientes em apresentar variedades e opções econômicas ao consumidor, concedendo vantagem competitiva às cadeias maiores.

Para aumentar a resiliência dos atores participantes do setor agroalimentar, será necessário delinear planos estratégicos de gerenciamento de estoque e aumentar a flexibilidade de compras para responder a mudanças inesperadas na demanda ou a interrupções imprevistas de forne-

cimento. No nível da firma, os planos de gerenciamento de riscos devem incluir planejamento de contingência para lidar com a falta de mão de obra ou com interrupções nas redes de transporte e suprimentos. Mais que isso, devem garantir a disponibilidade de alimentos essenciais para as comunidades mais vulneráveis – os consumidores de baixa renda e as comunidades remotas.

Haverá alteração dos hábitos alimentares?

É inegável que os efeitos da crise sanitária da Covid-19 dependerão da maneira como os países combaterão a doença, o que, seguramente, depende do nível de renda de cada economia. Os de renda mais alta continuam a assegurar, de uma forma ou de outra, alguma fonte de renda, podendo esta ser oriunda de programas assistencialistas do governo local ou do trabalho de sua própria casa, por meio de internet e outros meios de comunicação. Para esses, é difícil esperar que haja motivo que dificulte ou impeça o acesso a alimentos de boa qualidade, considerando que essa categoria é composta de produtos que demandam muito mais capital do que trabalho.

Serão mais afetados os trabalhadores que precisam se deslocar de suas casas para organizar, produzir e comercializar seus produtos. E esse tipo de trabalhador é o que prevalece em países mais pobres e na produção agroalimentar de menor escala e mais intensiva em trabalho. É esperado que nos países de atividades econômicas intensivas em trabalho a renda dos trabalhadores seja mais afetada pela volatilidade causada pelo contexto global. Além disso, são esses os países com menos assistencialismo do Estado, por escassez de recursos financeiros, senão pela má gestão. Nas economias da África Subsaariana e do Sul da Ásia, muitos governos, sistemas de saúde e alimentação, comunidades e famílias têm capacidade limitada de responder a desafios nutricionais ou a uma epidemia. Isso significa que existe um potencial para a desnutrição exacerbar as consequências da Covid-19 para a saúde e vice-versa.

Além disso, existe a possibilidade de um declínio ainda maior do consumo de proteínas animais, como resultado de temores de que os animais possam ser hospedeiros do vírus e por conta do alto valor gasto no consumo desse bem – e de outros produtos de maior valor, como peixes e frutas. Esse temor pode ser particularmente verdadeiro para os produtos de peixe cru fornecidos a restaurantes e hotéis, incluindo pequenas e médias empresas.

Novamente, o desenvolvimento de uma abordagem coordenada para apoiar os países que precisam de assistência torna-se essencial. Devem ser consideradas medidas para redirecionar alimentos que de outra forma não chegariam aos que mais precisam de suprimentos e ajuda humanitária.

No geral, mesmo considerando que alguns países experimentarão problemas logísticos na colheita e transporte, não se espera que os impactos desses desequilíbrios assumam magnitude global. O que pode haver, em razão da perda de renda das camadas mais pobres, é o aumento da demanda por produtos básicos e menor pressão por produtos que demandam maior poder aquisitivo, como carnes. Aliás, para esse segmento, especificamente, são esperadas novas exigências quanto à qualidade dos produtos adquiridos no mercado internacional. Conforme Bellmann et al. (2019), 60% das doenças humanas surgidas nas últimas décadas tiveram origem em patógenos que sofreram mutações do animal para homem. Não resta dúvida quanto à necessidade de priorizar a saúde humana, e a atual pandemia pode alterar potencialmente os hábitos da sociedade, de modo a intensificar os esforços para atender a níveis de higiene e saúde pública conhecidos pela ciência, mas ainda não priorizados.

Tudo isso reforça a proposição de que os países deverão adotar protocolos de saúde mais robustos, além de levantar a discussão mundial sobre a consistência dos sistemas de vigilância e controle de doenças, que atingem animais e humanos, para garantir a oferta e a segurança alimentar. Nesse contexto, o G20 emitiu uma declaração afirmando que

[...] as medidas de emergência destinadas a combater a Covid-19, se necessário, devem ser direcionadas e provisionadas pelos governos, de forma transparente, de forma a não criar barreiras desnecessárias ao comércio ou perturbações nas cadeias de suprimentos globais, sendo consistentes com as regras da Organização Mundial do Comércio (WTO, 2020a, p.1, tradução nossa).

A atual pandemia dá novo impulso à necessidade de estudos que avaliem problemas de natureza sanitária. Na arena das negociações multilaterais, o risco de ingresso de pragas e doenças através de produtos importados exige que os exportadores de produtos agrícolas e de origem animal sinalizem que a política de defesa agropecuária adotada nacionalmente seja capaz de proteger o território de qualquer contaminação que possa causar danos à saúde dos consumidores, interferir nos fluxos de comércio e desencadear choques na cadeia global de suprimentos.

Oportunidades para o Brasil

O setor do agronegócio do Brasil, considerado o maior celeiro do mundo, é responsável por 23,5% do PIB do País (CNA, 2017). A possível crise de abastecimento internacional pode ser vista como grande oportunidade para o País aumentar suas exportações, favorecidas também pela atual depreciação do real diante do dólar. Contra isso estão os desafios de natureza logística que impedem o escoamento da produção de forma eficaz e a custos que não corrompem suas vantagens comparativas em diversos mercados globais. Além disso, é necessário garantir a abertura dos portos e também o acesso ao crédito para investimentos e manutenção do setor.

Com relação às questões sanitárias, a experiência do País sinaliza aos parceiros comerciais a qualidade do produto nacional pela aplicação de legislações sanitárias que buscam adequação às boas práticas adotadas internacionalmente. Entre as medidas adotadas internamente, citam-se a criação e a manutenção de cadeias frias nos processos que abarcam desde o abatimento de

animais até a preparação final do alimento e, também, a adoção do modelo de integração vertical entre o produtor e o processador nas cadeias de aves e suínos, em que cooperativas e indústrias alimentares fornecem todo o auxílio para aprimorar a sanidade e a segurança dos alimentos. Segundo Jank (2020), o Brasil apresenta-se como um dos líderes globais na exportação de carnes bovina, avícola e suína para mais de 150 países, fato que se deve ao sistema sanitário de padrão global, que deverá ser melhorado depois desta pandemia. Dessa forma, o Brasil não pode vacilar diante da clara oportunidade de valorizar e aprimorar seu papel no mundo agroalimentar.

Conclusões

Autoridades internacionais como a FAO, a OMC e a OMS salientam que os países devem priorizar, além do tratamento de saúde, a minimização dos possíveis impactos no suprimento de alimentos. As medidas adotadas para conter a pandemia da Covid-19 podem trazer consequências não intencionais ao comércio e à segurança nacional global. As interrupções dificultam a circulação de trabalhadores da indústria alimentar e prologam atrasos nas cargas nas fronteiras, o que resulta na deterioração de produtos perecíveis e no aumento do desperdício, num contexto em que muitas economias sofrem com a fome e a desnutrição.

O vírus revelou vulnerabilidades nos países e no sistema internacional, criando uma turbulência global sem precedentes. Enfrentar esta crise mundial – e suas múltiplas consequências – é um teste à humanidade e exige cooperação internacional, soluções multilaterais e solidariedade. Trabalhar em direção a uma abordagem internacional comum para combater a pandemia e ajudar os mais vulneráveis, principalmente nos países em desenvolvimento, é um compromisso para evitar novos conflitos, focar as reais necessidades sociais e garantir a dignidade humana.

Referências

BELLMANN, C.; LEE, B.; HEPBURN, J. **Delivering sustainable food and land use systems: the role of international trade.** 2019. Disponível em: <<https://euagenda.eu/upload/publications/untitled-295908-ea.pdf>>. Acesso em: 25 abr. 2020.

CNA. Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil. **PIB do Agronegócio: Balanço de 2017.** [2017]. Disponível em: <https://www.cnabrazil.org.br/assets/arquivos/pib_agronegocio_balanco_2017.pdf>. Acesso em: 1 maio 2020.

ECDC. European Centre for Disease Prevention and Control. **Database.** 2020. Disponível em: <<https://www.ecdc.europa.eu/en/covid-19-pandemic>>. Acesso em: 1 maio 2020.

FAO. Food and Agriculture Organization of the United States. **Q&A: COVID-19 pandemic – impact on food and agriculture.** 2020. Disponível em: <<http://www.fao.org/2019-ncov/q-and-a/impact-on-food-and-agriculture/en/>>. Acesso em: 21 abr. 2020.

FLIGHTRADAR24. Disponível em: <<https://www.flightradar24.com>>. Acesso em: 6 maio 2020.

GLOBAL report on food crises: joint analysis for better decisions. 2020. Disponível em: <<https://www.wfp.org/publications/2020-global-report-food-crises>>. Acesso em: 22 abr. 2020.

HEADEY, D.; RUEL, M. **The COVID-19 nutrition crisis: what to expect and how to protect.** 2020. Disponível em: <<https://www.ifpri.org/blog/covid-19-nutrition-crisis-what-to-expect-and-how-to-protect>>. Acesso em: 25 abr. 2020.

HUANG, Y. **The coronavirus outbreak could disrupt the U.S. drug supply.** 2020. Disponível em: <<https://www.cfr.org/in-brief/coronavirus-disrupt-us-drug-supply-shortages-fda>>. Acesso em: 25 abr. 2020.

ILO. International Labour Organization. **Almost 25 million jobs could be lost worldwide as a result of COVID-19, says ILO.** 2020. Disponível em: <https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_738742/lang-en/index.htm>. Acesso em: 21 abr. 2020.

JANK, M.S. Brasil deve liderar busca de novos paradigmas de sanidade animal nas cadeias agroalimentares. **O Estado de S. Paulo**, 24 abr. 2020. Opinião.

KELLY, J. The U.S. **Now has 22 million people out of work, as 5.2 million more americans filed for unemployment last week.** 2020. Disponível em: <<https://www.forbes.com/sites/jackkelly/2020/04/16/the-us-now-has-22-million-people-out-of-work-as-5-2-million-more-americans-filed-for-unemployment-last-week/#4938bbea1d53>>. Acesso em: 21 abr. 2020.

LABORDE, D. **Export Restrictions Tracker.** Disponível em: <<https://public.tableau.com/profile/>

laborde6680#!vizhome/ExportRestrictionsTracker/FoodExportRestrictionsTracker>. Acesso em: 6 maio 2020.

LABORDE, D.; MARTIN, W.; VOS, R. **Poverty and food insecurity could grow dramatically as COVID-19 spreads.** 2020. Disponível em: <<https://www.ifpri.org/blog/poverty-and-food-insecurity-could-grow-dramatically-covid-19-spreads>>. Acesso em: 20 abr. 2020.

OECD. Organisation for Economic Co-operation and Development. **Coronavirus: the world economy at risk.** 2020a. Disponível em: <<https://www.oecd.org/berlin/publikationen/Interim-Economic-Assessment-2-March-2020.pdf>>. Acesso em: 21 abr. 2020.

OECD. Organisation for Economic Co-operation and Development. **Evaluating the initial impact of COVID-19 containment measures on economic activity.** 2020b. Disponível em: <<https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/evaluating-the-initial-impact-of-covid-19-containment-measures-on-economic-activity/>>. Acesso em: 25 abr. 2020.

SWINNEN, J. **Will COVID-19 cause another food crisis? An early review?** 2020. Disponível em: <<https://www.ifpri.org/blog/will-covid-19-cause-another-food-crisis-early-review>>. Acesso em: 30 abr. 2020.

VOS, R. MARTIN, W.; LABORDE, D. **How much will global poverty increase because of COVID-19?** 2020. Disponível em: <<https://www.ifpri.org/blog/how-much-will-global-poverty-increase-because-covid-19>>. Acesso em: 21 abr. 2020.

WHO. World Health Organization. **Covid-19 Strategy Update.** 2020. Disponível em: <https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/covid-strategy-update-14april2020.pdf?sfvrsn=29da3ba0_6>. Acesso em: 25 abr. 2020.

WORLD BANK. **Commodity markets outlook: implications of COVID-19 for commodities.** 2020. Disponível em: <<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/33624/CMO-April-2020.pdf>>. Acesso em: 20 abr. 2020.

WTO. World Trade Organization. **DDG Wolff: Reliance on international trade for food security likely to grow.** 2020a. Disponível em: <https://www.wto.org/english/news_e/news20_e/ddgaw_30apr20_e.htm>. Acesso em: 1 maio 2020.

WTO. World Trade Organization. **Sanitary and Phytosanitary Information Management System.** 2020b. Disponível em: <<http://spsims.wto.org/en/Notifications/Search>>. Acesso em: 15 abr. 2020.

WTO. World Trade Organization. **Trade set to plunge as COVID-19 pandemic upends global economy.** 2020c. Disponível em: <https://www.wto.org/english/news_e/pres20_e/pr855_e.htm>. Acesso em: 20 abr. 2020.