



UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA E RELAÇÕES
INTERNACIONAIS

IGOR PALMA BARBOSA

OS EFEITOS DO ACORDO SOBRE AGRICULTURA DA
ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO PARA INCENTIVAR
A PROMOÇÃO DA SEGURANÇA ALIMENTAR: uma revisão
sistemática da literatura

JOÃO PESSOA

2021

IGOR PALMA BARBOSA

OS EFEITOS DO ACORDO SOBRE AGRICULTURA DA
ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO PARA INCENTIVAR A
PROMOÇÃO DA SEGURANÇA ALIMENTAR: uma revisão sistemática
da literatura

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-
Graduação em Ciência Política e Relações
Internacionais da Universidade Federal da Paraíba
como requisito para obtenção do título de mestre.

Orientador: Prof. Dr. Henrique Zeferino de Menezes

JOÃO PESSOA

2021

Catálogo na publicação
Seção de Catalogação e Classificação

B238e Barbosa, Igor Palma.

Os efeitos do Acordo sobre Agricultura da Organização Mundial do Comércio para incentivar a promoção da segurança alimentar : uma revisão sistemática de literatura / Igor Palma Barbosa. - João Pessoa, 2021. 108 f.

Orientação: Henrique Zeferino de Menezes.
Dissertação (Mestrado) - UFPB/CCHLA.

1. Agricultura. 2. Liberalização agrícola. 3. Segurança alimentar. 4. Organização Mundial do Comércio - OMC. I. Menezes, Henrique Zeferino de. II. Título.

UFPB/BC

CDU 63(043)



UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA E
RELAÇÕES INTERNACIONAIS

ATA DE DEFESA DA DISSERTAÇÃO DE MESTRADO DO ALUNO

IGOR PALMA BARBOSA

Aos onze dias do mês de março do ano de dois mil e vinte e um, às dez horas, realizou-se Virtualmente, por meio da ferramenta Skype, sala virtual <https://meet.google.com/dhf-bead-ony> a sessão pública de defesa da Dissertação intitulada: "Os efeitos do Acordo sobre Agricultura da Organização Mundial do Comércio para incentivar a promoção da segurança alimentar: uma revisão sistemática da literatura", apresentada pelo aluno Igor Palma Barbosa, Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Federal da Paraíba, que concluiu os créditos exigidos para obtenção do título de MESTRE EM CIÊNCIA POLÍTICA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS, área de Concentração em Relações Internacionais, segundo encaminhamento do Prof. Drº Ítalo Fittipaldi, Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política e Relações Internacionais da UFPB e segundo os registros constantes nos arquivos da Secretaria da Coordenação da Pós-Graduação. O Prof. Drº Henrique Zeferino de Menezes (PPGCPRI/UFPB), na qualidade de orientador, presidiu a Banca Examinadora da qual fizeram parte os Professores Doutores Thiago Lima da Silva (PPGCI/UFPB e Ítalo Fittipaldi (PPGCPRI/UFPB). Dando início aos trabalhos, o Senhor Presidente Prof. Drº Henrique Zeferino de Menezes convidou os membros da Banca Examinadora para comporem a mesa. Em seguida foi concedida a palavra ao mestrando para apresentar uma síntese de sua Dissertação, após o que foi arguido pelos membros da Banca Examinadora. Encerrando os trabalhos de arguição, os examinadores deram o parecer final sobre a Dissertação, à qual foi atribuído o seguinte conceito: APROVADO. Proclamados os resultados pelo Profº Drº. Henrique Zeferino de Menezes, Presidente da Banca Examinadora, foram encerrados os trabalhos, e para constar eu, Profº Drº. Henrique Zeferino de Menezes (Secretário ad hoc) lavrei a presente ata que assino juntamente com os demais membros da Banca Examinadora. João Pessoa, 11 de março de 2021.

Prof. Drº. Ítalo Fittipaldi

Prof. Drº. Thiago Lima da Silva

Prof. Drº. Henrique Zeferino de Menezes
Presidente da Banca

Encontrou-se, em boa política, o segredo de fazer morrer de fome aqueles que, cultivando a terra, fazem viver os outros.

(Voltaire)

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, a concretização desse trabalho só foi possível graças ao esforço coletivo e o árduo trabalho de pesquisadores hercúleos que vieram antes de mim. Minha imensa gratidão aos cientistas, eternos defensores do progresso e combatentes ferrenhos do obscurantismo que macula de morte as sociedades que se deixam sucumbir por ele.

Em segundo lugar, mas não menos importante, gostaria de fazer uma breve homenagem aos que sempre me incentivaram e acreditaram que eu seria capaz de cumprir essa etapa mesmo nos momentos mais difíceis de reunir forças e continuar.

Aos meus pais, pelo apoio e dedicação incondicional que sempre deram a mim. Obrigado por todo o tempo, conselhos e oportunidades que me foram proporcionadas. Minhas conquistas sempre serão também de vocês.

Aos meus irmãos de sangue e de coração que tive o prazer de encontrar nesta vida e contar com todo o suporte que poderia ter. Em especial: Italo, Iasmin, Petryn, Jully, Adrielle, Letycia, Carolina e Camila.

Aos companheiros de jornada que a UFPB me presenteou e viraram extensão da minha família, Duda, Stela e Lucas. Gratidão sempre pela rede de torcida e acolhimento para reclamar das mazelas acadêmicas.

Aos professores do PPGCPRI, em especial meu orientador Henrique Menezes, que me inspirou novas percepções sobre o trabalho da pesquisa e sempre depositou muita confiança e empenho para a concretização dessa dissertação.

Por fim, ao professor Thiago Lima e o pessoal do Grupo de Pesquisa sobre Fome e Relações Internacionais, o FomeRI, que em muito contribuiu com debates importantes para maturar meus argumentos de pesquisa e fazer este trabalho florescer.

RESUMO

O presente trabalho se propõe a analisar os efeitos que os 3 pilares do Acordo sobre Agricultura (AsA) apresentaram para incentivar a promoção da segurança alimentar dos países signatários da Organização Mundial do Comércio (OMC). As disposições sobre subsídios a exportação, acesso a mercados e apoio interno tem nutrido intensos debates na literatura especializada e sua eficácia para aumentar as capacidades que os Estados periféricos possuem para implementar medidas de defesa a sua segurança alimentar e desenvolvimento de seu setor agrícola consiste em um ponto sensível de divergências. A persistência de vantagens comerciais a países desenvolvidos tem apresentado impacto direto na variabilidade dos preços e oferta de produtos agrícolas nos mercados globais. Diante da persistência de medidas protecionistas distorcivas acionadas por grandes exportadores de alimentos, o axioma defendido pela OMC para promover a segurança alimentar, pautado na ampliação dos fluxos de comércio agrícola para aumentar a disponibilidade de alimentos e receitas para prover programas nacionais de assistência alimentar, tem encontrado dificuldades para se realizar. Considerando que existem teses contraditórias sobre o potencial de intervenção do modelo de liberalização agrícola defendido pela AsA para a segurança alimentar, a condução de uma Revisão Sistemática de Literatura (RSL) foi julgado pertinente para testar a hipótese da OMC representada pelo seu axioma em defesa do livre comércio. A RSL consiste em um método capaz de traduzir e sistematizar uma grande quantidade de informações objetivando contribuir com respostas para perguntas relacionadas à eficácia e teste de cadeias de causalidade. O resultado da pesquisa nos permitiu verificar que a regulamentação dos pilares do AsA pouco contribuiu para modificar a capacidade de aplicação de políticas distorcivas de países desenvolvidos e aumentar o *policy space* dos países em desenvolvimento e menos desenvolvidos para promover sua segurança alimentar.

Palavras-chave: Liberalização; Agricultura; Segurança Alimentar; Organização Mundial do Comércio.

ABSTRACT

This paper aims to analyze the effects that the 3 pillars of the Agreement on Agriculture (AoA) had to encourage the promotion of food security in the signatory countries of the World Trade Organization (WTO). The provisions on export subsidies, market access and domestic support have fostered intense debates in the specialized literature and their effectiveness in increasing the capacities that peripheral states have to implement measures to defend their food security and the development of their agricultural sector consists of a sensitive point of divergences. The persistence of commercial advantages for developed countries has had a direct impact on the variability of prices and supply of agricultural products in global markets. In view of the persistence of distortive protectionist measures triggered by large food exporters, the axiom defended by the WTO to promote food security, based on the expansion of agricultural trade flows to increase the availability of food and recipes to provide national food assistance programs, has encountered difficulties to perform. Considering that there are contradictory theses about the potential intervention of the agricultural liberalization model advocated by AoA for food security, the conduct of a Systematic Literature Review (SLR) was considered pertinent to test the WTO hypothesis represented by its axiom in defense of the free trade. SLR consists of a method capable of translating and systematizing a large amount of information in order to contribute with answers to questions related to the effectiveness and testing of chains of causality. The result of the research allowed us to verify that the regulation of the pillars of the AoA did little to change the capacity to apply distortive policies in developed countries and increase the policy space of developing and less developed countries to promote their food security.

Keywords: Liberalization; Agriculture; Food Security; World Trade Organization.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Roteiro geral para seleção dos textos.....	48
Figura 2: Protocolo de busca e seleção dos textos	49
Figura 3: Nuvem de palavras da amostra	58

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Nós e subnós formulados para armazenar os argumentos.....	51
Tabela 2: Lista de trabalhos selecionados.....	53
Tabela 3: Informações coletadas dos autores	55
Tabela 4: Frequência de palavras da amostra.....	57
Tabela 5: Classificação dos textos	59
Tabela 6: Trabalhos referentes à análise dos subsídios a exportação para a segurança alimentar	66
Tabela 7: Trabalhos referentes à análise do acesso aos mercados para a segurança alimentar...	74
Tabela 8: Trabalhos referentes à análise do apoio interno para a segurança alimentar.....	86

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AIC - Acordos Intergovernamentais de Commodities

AMIS - Sistema de Informação para os Mercados Agrícolas

AMS - Agregado de Medidas Subsidiárias

AsA - Acordo sobre Agricultura

BIRD - Banco Mundial

CEE - Comunidade Econômica Europeia

CMA - Conselho Mundial da Alimentação

CSAM - Comitê para a Segurança Alimentar Mundial

FAC - Convenção para a Ajuda Alimentar

FAO - Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação

FIDA - Fundo Internacional para o Desenvolvimento Agrícola

FMI - Fundo Monetário Internacional

GATS - Acordo Geral de Comércio de Serviços

GATT - Acordo Geral de Tarifas e Comércio

GEOGLAM - Monitoramento Global da Agricultura pelo Grupo de Observações Terrestres

HLTF - Grupo de Trabalho de Alto Nível sobre Segurança Alimentar e Nutricional Global

IFPRI - Instituto Internacional de Pesquisa em Políticas Alimentares

IGC - Conselho Internacional para os Grãos

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

OHCHR - Escritório do Alto Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos

OIC - Organização Internacional do Comércio

OMC - Organização Mundial do Comércio

ONU - Organização das Nações Unidas

OSC - Órgão de Solução de Controvérsias

PAC - Política Agrícola Comum

PD - Países Desenvolvidos

PED - Países em Desenvolvimento

PMA - Programa Mundial de Alimentos

PMD - Países Menos Desenvolvidos

PMDR - Países de Menor Desenvolvimento Relativo

RSL - Revisão Sistemática de Literatura

SMC - Sistema Multilateral de Comércio

TRIPS - Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
1. OS PERCURSOS HISTÓRICOS DO COMÉRCIO INTERNACIONAL E DO SISTEMA DE GOVERNANÇA INTERNACIONAL PARA A SEGURANÇA ALIMENTAR.....	15
1.1. GATT, agricultura e Segurança Alimentar	16
1.2. A construção do Regime para a Segurança Alimentar	21
1.3. Rodada do Uruguai, criação da OMC e Acordo Agrícola	24
1.4. OMC e os debates internacionais para a garantia da Segurança Alimentar	28
1.5. Principais desafios enfrentados pela OMC para promover a segurança alimentar	32
1.6. Comércio internacional e Segurança Alimentar: um balanço	38
2. A REVISÃO SISTEMÁTICA DE LITERATURA E SUA APLICABILIDADE METODOLÓGICA.....	41
2.1. Revisão Sistemática de Literatura	41
2.2. Procedimentos utilizados.....	47
2.3. Análise da Amostra	52
3. AS CONTRIBUIÇÕES DO ACORDO AGRÍCOLA PARA A PROMOÇÃO DA SEGURANÇA ALIMENTAR.....	60
3.1. Subsídios a exportação e segurança alimentar	61
3.2. Acesso a mercados e segurança alimentar	69
3.3. Apoio Interno e Segurança Alimentar.....	78
3.4. O Acordo sobre Agricultura e a segurança alimentar: um balanço.....	91
CONSIDERAÇÕES FINAIS	95
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	100

INTRODUÇÃO

O desenvolvimento da agenda e do problema da segurança alimentar no sistema de governança internacional desde o pós Segunda Guerra Mundial é orientado, em seus princípios normativos, por interesses de potências capitalistas que saíram vitoriosas do conflito. A inclusão do problema da fome como uma das prioridades para esse novo arranjo institucional esteve muito mais atrelado ao receio de que a pobreza e o subdesenvolvimento pudessem resultar em instabilidades e conflitos capazes de gerar, de alguma forma, incentivos para que a periferia se rendesse a influência comunista liderada pela União Soviética, do que exatamente por princípios humanitários.

Com a tônica inicial de visualizar a questão a partir de um problema relacionado a garantia dos suprimentos de alimentos nos territórios nacionais, um conjunto de instituições foi criado e pavimentou o caminho para a formação de um Regime Internacional para a Segurança Alimentar. A criação da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura das Nações Unidas (FAO) nos anos 1940, encabeçada pelos Estados Unidos, representou o pontapé inicial para esse processo que se seguiu, inicialmente, com a proliferação de agências e organizações ligadas ao sistema ONU (Organização das Nações Unidas). Entre uma das soluções encontradas nesse primeiro momento estava a facilitação do escoamento dos excedentes agrícolas dos países desenvolvidos para as nações periféricas do sistema.

Ao mesmo tempo, a ascensão de um sistema multilateral de comércio, alicerçado pelo Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT), serviu de ferramenta para facilitar a expansão da agenda do livre comércio em um cenário pós guerra pouco receptivo a reabertura dos mercados. A exclusão da regulação agrícola no texto fundacional e das normas do regime seria reflexo dos interesses de grandes potências em assegurar suas políticas protecionistas para a recuperação de suas culturas e escoar seus excedentes a preços subsidiados via ajuda alimentar para a periferia sem muitos contratempos. Como resultado disso, muitos países em desenvolvimento tornaram-se dependentes da importação para ter acesso a alimentos básico ao se colocarem em condições desiguais de concorrência nos mercados desses produtos. Essa situação perdurou por décadas e as promessas de reversão desse desequilíbrio viriam com a regulamentação agrícola

disposta no Acordo sobre Agricultura (AsA) e criação da Organização Mundial do Comércio (OMC) ao fim da Rodada do Uruguai do GATT (1986-1994).

O cenário político e institucional da virada do século XX para o XXI, no que diz respeito ao tema da agricultura e segurança alimentar, é marcado por uma profusão de regras e organizações internacionais com orientações divergentes para diagnosticar e solucionar crises de insegurança alimentar. Nesse sentido, a OMC opera em meio a um complexo normativo – que a literatura vem caracterizando como complexo de regimes – e seus dispositivos específicos, associados aos princípios de livre-comércio, afetam as respostas individuais e coletivas para lidar com o problema da segurança alimentar. Este Complexo de Regimes para a Segurança Alimentar é formado por organizações vinculadas ao sistema ONU e as instituições de Bretton Woods (Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional, Organização Mundial do Comércio) que apresentam prognósticos conflitantes para o problema. A contribuição da OMC, por sua vez, será o ponto focal desta pesquisa.

A defesa da liberalização agrícola consiste no princípio norteador da OMC e seu AsA para prover soluções a crises de insegurança alimentar. De acordo com a organização, o problema da segurança alimentar está associado às dinâmicas comerciais e situações de insegurança seriam sanadas com a liberalização do mercado agrícola e o aumento do fluxo comercial de produtos agrícolas, com a abertura de mercados, estimularia o fluxo de alimentos entre áreas com excedente produtivo para outras em escassez. O papel do comércio também seria crucial para a estabilização dos preços dos alimentos, tornando importações mais sustentáveis e facilitando maiores fluxos de exportação. Pautada pela lógica das vantagens comparativas, a especialização produtiva e comercial contribuiria ainda para aumentar a lucratividade e geraria receitas para países em desenvolvimento e menos desenvolvidos¹, tendo o potencial de impactar em suas capacidades de prover políticas de subsídios e apoio ao seu setor agrícola.

No entanto, condições desiguais para a aplicação de medidas restritivas nas 3 grandes áreas contempladas pelo AsA – a saber, os subsídios a exportação, apoio interno e acesso a mercados - tem dado o tom dos principais questionamentos de países em desenvolvimento sobre seu grau de autonomia para adotar medidas de proteção as

¹ A OMC categoriza os países, de acordo com designação estabelecida pela Organização das Nações Unidas, em países desenvolvidos (PD), países em desenvolvimento (PED) e países menos desenvolvidos (PMD).

suas produções agrícolas locais e garantir sua segurança alimentar. Os privilégios históricos garantidos aos países desenvolvidos sobre essa questão são fruto dos termos de negociação presentes ainda nos anos 1980 e ao longo da Rodada do Uruguai. Outro desafio também colocado ao modelo da liberalização agrícola como meio para garantir a segurança alimentar consiste nos riscos colocados pelas flutuações dos preços e abastecimentos nos mercados segundo condições internacionais adversas.

Orientações políticas vinculadas à promoção da autossuficiência alimentar ganham espaço nos debates locais e internacionais com a defesa de maximização das capacidades de produção e absorção doméstica como melhor caminho para garantir o acesso e disponibilidade dos alimentos nos territórios nacionais. O papel desempenhado pelos grandes exportadores e corporações agrícolas nos mercados tem colocado em xeque a autonomia do pequeno produtor dentro de uma cadeia global de produção e consumo de alimentos.

Diante das capacidades desiguais para implementação de políticas de apoio a segurança alimentar e ao desenvolvimento de setores agrícolas entre os países ricos e periféricos, os possíveis efeitos provocados pelos pilares norteadores do AsA representam um importante indicativo para verificar se o caminho da liberalização comercial tem trazido as respostas previstas pela OMC para diminuir os índices de insegurança alimentar e aumentar as receitas das nações menos abastadas. Dessa forma, uma investigação sobre os efeitos do apoio interno, acesso a mercados e subsídios a exportação para incentivar a promoção da segurança alimentar consistirá no principal objetivo desse trabalho. O uso da revisão sistemática de literatura (RSL) se fez pertinente tendo em vista a existência de teses contraditórias e conhecimentos espaçados para trazer respostas sobre as contribuições dos pilares do Acordo para a adoção de políticas por parte dos países para garantir e promover a segurança alimentar.

A RSL consiste em um método capaz de traduzir e sistematizar uma grande quantidade de informações objetivando contribuir com respostas para perguntas relacionadas à eficácia e teste de cadeias de causalidade para explanação dos fenômenos estudados. Ela representa também um importante instrumento para mapear áreas de estudo ainda nebulosas, identificar se existe pouca ou nenhuma pesquisa relevante para a área de interesse e compreender onde novos estudos são necessários.

Diante da necessidade de aprofundar os conhecimentos sobre a relevância dos efeitos provocados pelos pilares do AsA para incentivar a promoção da segurança alimentar, essa dissertação se propõe a mapear o debate histórico e conceitual sobre a participação do comércio internacional em temas relacionados a segurança alimentar, apresentar os principais desafios impostos à regulamentação do comércio agrícola e sistematizar as conclusões da literatura sobre as contribuições dos 3 pilares do AsA – são eles: apoio interno, acesso a mercados e subsídios a exportação - para a promoção da segurança alimentar. Para tanto, ela se subdivide em 3 capítulos.

No primeiro capítulo será realizada uma discussão de caráter teórico e histórico sobre o sistema de governança internacional desenvolvido no século XX para combater a insegurança alimentar, enfatizando e apresentando as principais limitações e contribuições da liberalização agrícola para a questão. No segundo, será apresentada a metodologia e descrito o processo de execução das etapas da RSL para responder a pergunta norteadora da pesquisa. No capítulo subsequente, serão discutidos os argumentos extraídos das bibliografias selecionadas e sintetizadas a partir do processo de avaliação e extração dos textos exigido pela metodologia.

1. OS PERCURSOS HISTÓRICOS DO COMÉRCIO INTERNACIONAL E DO SISTEMA DE GOVERNANÇA INTERNACIONAL PARA A SEGURANÇA ALIMENTAR

O desenvolvimento dos mecanismos de governança internacional do pós-Segunda Guerra Mundial teve como um dos eixos de preocupação a necessidade de construção de um conjunto de regras e instrumentos de coordenação política para lidar com a segurança alimentar. Estas regras e instrumentos criados deram origem a formalização de um Regime Internacional para a Segurança Alimentar na segunda metade do século XX. A destruição dos solos deixada pelos conflitos, a incerteza quanto à capacidade de garantir o alimento a população mundial e o projeto de expansão do modelo capitalista frente a ameaça comunista da Guerra Fria foram responsáveis por solidificar esses interesses. Assim, além da garantia de acesso físico à espaços de produção e gêneros alimentícios, a dinâmica dos mercados passou também a ser de grande importância para o controle de uma tema vital e para o exercício de poder e influência na construção de uma nova atmosfera internacional pacífica.

A criação de instituições como a Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO) e o Programa Mundial de Alimentos (PMA) representou a formalização de canais pioneiros desenvolvidos pelo sistema ONU para pensar a produção, distribuição e consumo dos alimentos. O desenvolvimento da temática na primeira metade do século XX contou ainda com a criação do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT), que passou a simbolizar a contribuição do livre comércio para o fluxo de alimentos por todo o globo. Questões relacionadas à liberalização agrícola passaram a constituir temas sensíveis para os Estados negociadores.

Com interesses diversos, países desenvolvidos e em desenvolvimento empreenderam disputas por influência no âmbito dessas diversas instituições do Regime Internacional para a provisão da Segurança Alimentar. Com a criação da Organização Mundial do Comércio (OMC) e o lançamento do Acordo sobre Agricultura (AsA) nos anos 1990, o aprofundamento e multiplicação de normas incidentes no tema agrícola gerou uma sobreposição de prognósticos e potencial conflito normativo para tratar da questão. Esse debate, típico de um Complexo de Regimes, tornou-se ainda mais sensível

ao ser marcado por disputas entre representantes do sistema ONU, do *right to food* e dos partidários do livre comércio.

O recorte do livre comércio, representado pelas orientações dispostas no AsA da OMC, para o incentivo da segurança alimentar representará o foco principal desse trabalho. No presente capítulo, serão trabalhados os aspectos conceituais e históricos que culminaram na formulação de um texto agrícola para a instituição, bem como os principais desafios colocados por ele para superar situações de subdesenvolvimento dos setores agrícolas de países periféricos. A evolução histórica das negociações, crises alimentares e interesses dos principais atores serão analisados com objetivo de estabelecer o *link* entre as contribuições do comércio e o problema da insegurança alimentar. Grandes momentos como as crises alimentares dos anos 1970, de 2008 e o *deadlock* para a questão agrícola na Rodada Doha serão pontos importantes para se compreender como é entendida a correlação entre os dois temas a fim de levantar as principais vantagens e limitações trazidas pelo comércio para a promoção da segurança alimentar.

1.1. GATT, agricultura e Segurança Alimentar

Após o fim da Segunda Guerra Mundial, a busca pela erradicação da fome tem sido pauta de grande relevância para a agenda internacional. Devido à grande destruição deixada pelo conflito, a preocupação sobre o provimento da segurança alimentar tornou-se prioridade ainda maior na agenda política de muitos países e, consequentemente, em como garantir o acesso a alimentos nutritivos e suficientes para toda sua população. Ao mesmo tempo, a quebra das relações colonialistas na segunda metade do século XX, que privilegiavam a compra desses gêneros a menores custos pelas metrópoles, corroborou para a construção de um mercado internacional mais complexo e marcado pela presença de vários novos atores. A proliferação de instituições e organizações internacionais nesse período serviu de instrumento importante para a tentativa de promover essa agenda e contribuiu para trazer essas questões à dimensão global (MCKEON, 2015; OLIVEIRA, 2007).

Com o status de hegemonia, os anos posteriores ao fim da grande guerra permitiram aos Estados Unidos instrumentalizar uma nova ordem econômica internacional capaz de absorver seus interesses e sedimentar sua influência no processo

de formação da agenda internacional. A conferência de Bretton Woods em 1944 foi responsável por gerir os novos atributos internacionais a favor de um liberalismo condicionado a um “novo” livre comércio, que contempla majoritariamente os manufaturados e contribui para a continuidade do protecionismo agrícola. O estabelecimento de três grandes instituições para atuar na regulação do comércio, moeda e investimentos viria a consolidar a nova ordem econômica nascente. Estas eram, respectivamente, Organização Internacional do Comércio (OIC), Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial (BIRD). A primeira, no entanto, não saiu do papel, restando a existência de um acordo geral de comércio, o GATT. (CÔRTEZ, 2010; KEOHANE, 1984).

A criação da Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO), em 1945, foi a primeira iniciativa para tratar de questões ligadas a agricultura e acesso ao alimento no âmbito da governança internacional. Guiados inicialmente pelo imperativo moral e de segurança coletiva do combate à fome, os trabalhos da organização encontraram dificuldades para sustentar consensos quando medidas de segurança alimentar adotadas a nível global representavam ameaça ao comércio e a interesses nacionais dos países. A tentativa de estabelecer o *World Food Board* no seio da FAO consiste em um dos limites encontrados para o avanço das regulamentações. Proposta pelo primeiro diretor geral da organização, Lord Boyd Orr, como um meio para cumprir algumas das funções que o sistema de governança internacional atual reconhece como cruciais, o *World Food Board* tinha entre suas prerrogativas a função e o poder de estabilizar preços dos produtos agrícolas, administrar reservas alimentares e cooperar com organizações financeiras para garantir a funcionalidade de empréstimos para o desenvolvimento agrícola, além de assegurar que políticas de comércio internacional fossem coerentes com a garantia da segurança alimentar. Esta proposta encontrou forte oposição de grandes potências, como os Estados Unidos, interessadas em se beneficiar das cadeias de comércio de *commodities*. Diante disso, a FAO passou a adotar uma atuação mais limitada voltado para indicações técnicas com a renúncia de seu diretor geral (MCKEON, 2015).

Ainda nessa década, outra ambiciosa proposta para construção de uma organização internacional, com normas que poderiam trazer efeitos significativos para o comércio agrícola e segurança alimentar, fora apresentada e discutida. A Organização Internacional do Comércio (OIC), em seus documentos constitutivos, trazia uma série

de normas para a promoção da ajuda alimentar e restrições as exportações de produtos agroalimentares. A preocupação se centrava no receio de haver uma queda na disponibilidade de alimentos no mercado internacional e desequilibrar as relações entre oferta e demanda para os seus exportadores e importadores. O vetor preço também era um dos fatores previstos pelo acordo. A vulnerabilidade que os países importadores encontravam com as vontades políticas e volatilidade das safras agrícolas seria contemplada com os Acordos Intergovernamentais de Commodities (AIC) estabelecidos dentro do arcabouço legal da instituição. No entanto, com a rejeição dos Estados Unidos sobre a Carta de Havana, a instituição não prosperou e o Sistema Multilateral de Comércio (SMC) ascendeu sob os auspícios do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT) (MARGULIS, 2017; WILKINSON, 2014; WINHAM, 2008;).

Com a promessa de combater o protecionismo e institucionalizar a ampla liberalização dos mercados, o GATT encontrou limitações para a promoção dessa agenda no âmbito da agricultura. Isso se deveu em muito à conjuntura que se delineou na época. Ao sair da guerra com o status de grande potência, os norte-americanos precisaram lidar com um mercado internacional com tendências protecionistas e queda na demanda por seus produtos. Os altos níveis de produtividade alcançados no período das ofensivas militares tornaram o mercado desse país ainda mais dependente das exportações, uma vez que o mercado interno não era capaz de absorver as produções e gerar lucro. Diante disso, a saída encontrada pelos norte-americanos foi à aplicação de subsídios internos e a intensificação da exportação de seus produtos agrícolas (LIMA, 2014). No que confere a produtos manufaturados, esse país detinha aproximadamente 50% das exportações mundiais. Diante disso, a busca por abertura desses mercados iria constituir um dos principais interesses do país e seriam buscados por meio do fortalecimento do novo sistema multilateral do comércio (WILKINSON, 2014).

Os subsídios internos serviram de garantia ao sustento dos agricultores que passaram a encontrar dificuldades em comercializar sua produção. Além disso, buscava manter preços estáveis e lucros sustentáveis no mercado interno, devido à tendência natural de queda de seus valores ao se ter um excedente. No que se refere aos subsídios à exportação, o principal mecanismo utilizado pelos norte-americanos foi o uso da ajuda alimentar como forma de escoar seus produtos agroindustriais. O uso do problema da fome como justificativa para expansão dessa política para as periferias do sistema serviu de alicerce para legitimar essas práticas. Um dos principais impactos deixados nesses

países foi enfraquecimento de seu setor primário, uma vez que os produtos norte-americanos passariam a ser comercializados a preços bem abaixo de mercado e garantindo vantagens comerciais significativas. Como consequência, os Estados Unidos, junto a outras potências que emularam essas práticas, consolidaram-se como um dos maiores exportadores de alimentos do mundo, deixando em situação difícil as nações em desenvolvimento que dependiam da exportação de produtos agrícolas (MCMICHAEL, 2013; ORFORD, 2015).

Vale salientar ainda que nessa mesma época os principais pontos no debate global sobre desenvolvimento enfatizavam a necessidade da promoção de uma industrialização similar a experienciada por países desenvolvidos na periferia para superar a sua vulnerabilidade econômica e alcançar melhores índices sociais. Essa racionalidade era parte integrante das teses da Teoria da Modernização e consistiu em um dos mecanismos de influência norte-americana para afastar “o mal” do comunismo para uma grande quantidade de países recém independentes (MENEZES e CATÃO, 2018). O mesmo argumento pautou os escritos de teóricos estruturalistas latino-americanos. Embora encontrasse divergências sobre os melhores caminhos para se alçar o desenvolvimento industrial desses países, vide o caso da criação da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), o interesse pela promoção da industrialização foi internalizado por boa parte desses Estados, diminuindo o interesse pelo desenvolvimento de seu setor primário (COUTINHO, 2015).

A necessidade de adoção de políticas de subsídios pelos norte-americanos se deu em grande medida pelo fechamento do mercado europeu a seus produtos agrícolas no fim da guerra. A finalidade de alcançar a reconstrução do setor e o provimento de um autossustento serviu de principal diretriz para as nações europeias, que perderam vantagens significativas com os processos de descolonizações. No entanto, buscando garantir sua influência no solo europeu, o processo de substituição das exportações agrícolas adotado por esses países foi financiado pelos próprios norte-americanos. O Plano Marshall serviu como forma de garantir a demanda por dólar e desenvolvimento econômico através de seus investimentos. Não demorou muito para que as nações europeias alcançassem largos saltos de produtividade. Em inícios dos anos 50, através de uma política de proteção a seus mercados e altos subsídios internos e à exportação, os europeus já haviam superado seus níveis de produção do pré-guerra. Dessa forma, surgia assim um concorrente a altura para os norte-americanos no que dizia respeito às

questões agrícolas, também pautadas na aplicação de subsídios (MCMICHAEL, 2013 WILKINSON, 2011).

É diante desse cenário que o sistema multilateral do comércio ascendeu sob os auspícios do GATT em 1947. Como esperado, o tema da agricultura ficou fora do texto institucional do regime que teve entre suas principais prescrições: abolição de restrições quantitativas ao comércio (tarifação); adoção universal da cláusula de Nação Mais Favorecida (NMF); redução tarifária através da multilateralização das negociações. Desde então, foram realizadas oito rodadas de negociação: Genebra (1947), Annecy (1949), Torquay (1951), Genebra (1956), Dillon (1960-1961), Kennedy (1964-1967), Tóquio (1973-1979) e, a considerada mais complexa e importante, Uruguai (1986-1994). Apenas nesta última as questões sobre agricultura encontrariam amplo espaço para discussões e chegaria a oficialização de um Acordo específico para o tema (WINHAM, 2008).

Embora tivesse ficado de fora do texto institucional de 1947, temas ligados a agricultura e segurança alimentar continuaram a ser fonte de impasses dentro do regime. Os anos 1960 foram marcados por embates que envolviam o questionamento das práticas de aplicação de subsídios pelos Estados Unidos. A Rodada Dillon, por exemplo, terminou com o compromisso de instauração de um monitoramento das políticas de subsídios pelos países-parte do regime, tendo a FAO como principal órgão consultivo para lidar com questões relacionadas ao escoamento de excedentes agrícolas via ajuda alimentar. A Rodada Kennedy ficou marcada por um grande impasse entre os norte-americanos e Comunidade Econômica Europeia (CEE) sobre questões de preços e acesso a mercados agrícolas. A busca pela autossuficiência alimentar como uma das diretrizes da Política Agrícola Comum (PAC) da CEE trouxe ao debate uma nova variável que colocava em xeque o poder e a eficácia do regime de comércio para as questões. A Rodada Tóquio se inseriu dentro de um contexto de grande efervescência para o tema da segurança alimentar. A primeira grande crise alimentar com o arrefecimento da oferta de trigo junto à alta no preço do petróleo atizou ainda mais os debates entre liberalização *versus* autossuficiência alimentar. Houve inclusive a criação de um “subgrupo para os grãos” com a função de formular um acordo para resolver o problema dos suprimentos de alimentos. Tal iniciativa, no entanto, não encontrou eficácia em função da resistência aos diferentes prognósticos para o problema e os

preços terem sofrido uma considerável queda em 1975, o que contribuiu em muito para o abandono da questão (MARGULIS, 2017; MARGULIS, 2018b).

1.2. A construção do Regime para a Segurança Alimentar

Segundo a FAO (2001), uma situação de efetiva segurança alimentar e nutricional é aquela em que se pressupõe que toda a população de qualquer faixa etária tenha acesso físico, social e econômico a uma quantidade segura, suficiente e nutritiva de alimentos que supra suas necessidades básicas para uma vida ativa e saudável. Embora esse conceito seja amplamente conhecido pela comunidade internacional, os percalços para se chegar a essa definição foi marcado pela evolução institucional de um sistema de governança global criado no pós Segunda Guerra para atender as demandas de combate à fome e recuperação das atividades agrícolas em todo o globo. No âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU), os norte-americanos encabeçam a criação da FAO, em 1945, que tinha por objetivos melhorar o padrão de nutrição das populações, melhorar a produção e distribuição de alimentos e erradicar a fome. A principal diretriz inicial para tornarem possíveis essas metas seria a necessidade de se investir no suprimento de alimentos. (MARGULIS, 2013).

Por um sistema de governança global que atinja o objetivo de prover segurança alimentar, se entende uma série de normas, ações políticas e organizações internacionais governamentais e não governamentais orientadas a sua provisão em múltiplas escalas. A complexidade do desafio esbarra em fatores de ordem interna e externa aos Estados e que podem contribuir para gerar insegurança alimentar. Questões como variações climáticas e ambientais por si só não respondem as limitações para o alcance de uma produtividade agrícola suficiente para garantir o acesso ao alimento para toda a população mundial. Dessa forma, o engajamento político e o desenvolvimento institucional de órgãos multilaterais a nível global são de vital importância para pensar possíveis soluções para o problema. Para a formação de um Regime Internacional para a Segurança Alimentar, o pontapé inicial foi a criação da FAO (MARGULIS, 2017b).

Marcado pela ação de organizações e agências ligadas ao sistema ONU, esse regime se calcou inicialmente em solucionar o problema de levar os excedentes agrícolas produzidos no mundo desenvolvido para as nações periféricas do sistema. A justificativa política para essa ação se deu com a defesa do fortalecimento de um

sistema de suprimentos de alimentos para esses países em situação de maior vulnerabilidade. O uso de subsídios a exportação como via para expansão da ajuda alimentar utilizada por países como os Estados Unidos foi bastante representativo para os conflitos existentes no período. Essa ação, conforme já explanada na seção anterior, escancarou os objetivos políticos norte-americanos e foi duramente questionada dentro do sistema multilateral de comércio encabeçado pelo GATT. A solução para a questão veio com a criação do Programa Mundial de Alimentos (PMA) em 1961, com o objetivo de melhor regulamentar questões relacionadas à assistência e cooperação para o setor alimentar (CLAPP, 2017).

Um outro problema subjacente cercava os debates dos anos 1960. A larga expansão das práticas de ajuda alimentar dos países ricos em direção a periferia trazia como efeito colateral o crescimento da dependência desses países sobre os alimentos recebidos. Durante essa época, boa parte da periferia via-se interessada em iniciar sua industrialização, deixando para segundo plano seus investimentos no setor primário. Além disso, com os preços subsidiados e, conseqüentemente abaixo de seus custos de produção, potências exportadoras como Estados Unidos, Canadá e nações da Comunidade Europeia se tornaram grandes líderes protecionistas dos mercados de alimentos, tornando ainda mais difícil a inserção dos países periféricos nas cadeias de produção e exportação agrícola. Diante disso, a Convenção para a Ajuda Alimentar (FAC em inglês) foi criada em 1967 com o objetivo de deliberar sobre questões relacionadas a investimentos nos modelos agrícolas dos receptores para além da ajuda alimentar. Dessa forma, os grandes exportadores se comprometeriam com incentivos financeiros e cooperação técnica para o desenvolvimento agrícola aos receptores de seus produtos (MARGULIS, 2013).

A década de 70 testemunhou uma efervescência ainda maior do tema nas relações internacionais. A primeira grande crise alimentar do pós guerra ganhava espaço com os altos picos no preço do trigo e a escassa oferta da *commodity* nos mercados globais. Conforme exposto na seção anterior, a exclusão da agricultura no texto institucional do GATT permitiu às grandes potências da época deliberar de acordo com seus interesses demandas vinculadas a sua política agrícola. No caso do trigo, os Estados Unidos, como seu principal exportador, foram capazes de sustentar por um bom tempo uma política expansionista do produto para o resto do mundo, através da venda de seus excedentes a custos muito baixos, gerando grande dependência nos países

importadores sobre sua oferta. Devido aos avanços tecnológicos na produção, a primeira grave crise do petróleo, responsável pelo exponencial aumento nos preços dos barris em 1973, afetou em muito na produção e na capacidade de reposição do produto nos mercados. Ao depender de técnicas industriais para aumentar produtividades agrícolas, o aumento no preço dos barris se transporia também para um aumento no preço dos alimentos. Como consequência da alta demanda internacional e dos maiores custos exigidos para sustentar suas culturas, restrições a exportação do trigo foram implementadas ao mesmo tempo em que uma grande subida de seu preço foi responsável por colapsar os mercados de alimentos. Diante disso, um novo problema surge aos países dependentes da importação de produtos agrícolas para a garantia de sua segurança alimentar, além da disponibilidade dos gêneros nos mercados, estava agora a volatilidade dos preços afetando diretamente seu poder de compra (MARGULIS, 2014)

Foi nessa década ainda que o termo “segurança alimentar” passou a compor os debates relacionados ao combate a fome e garantia dos suprimentos dos alimentos. O embate sobre o melhor caminho para garantia dos estoques de alimentos entre os diversos países do globo foi uma das principais heranças que a grande crise do trigo deixou para os diversos atores do sistema de governança. A volatilidade dos preços e a incerteza quanto ao abastecimento dos mercados colocou em xeque a confiança no comércio internacional para garantia de seus suprimentos. Devido a isso, políticas voltadas a autossuficiência alimentar, ou seja, a capacidade de prover alimentos suficientes para sua população a partir de sua produção doméstica, ganharam força, tendo práticas comerciais restritivas para o setor ganhado mais espaço. As chamadas “revoluções verdes²” se espalharam pelo Sul Global com a promessa de remediar problemas relacionados à oferta de alimentos, uma vez que sua inclusão entre as chamadas agriculturas industriais garantiria saltos de produtividade e consequentemente maior disponibilidade do alimento em território nacional (CLAPP, 2017; ELLIOTT e BURNETT, 2015).

Diante desse cenário, novas demandas passaram a compor a agenda de governança internacional para a segurança alimentar. A Conferência Mundial para a Alimentação das Nações Unidas, em 1974, marca esse esforço para desenvolver ações

²Por revolução verde se entende o conjunto de aprimoramentos tecnológicos a atividade agrícola com o objetivo de aumentar a produtividade das culturas. Dessa forma, a tentativa de replicação de um modelo agrícola industrial experienciado pelos países cêntricos encontrou terreno na periferia associado a investimentos estrangeiros nesses países. (CLAPP, 2014)

de combate a grande crise alimentar mundial que se alastrou com o caso do trigo norte-americano. A conferência tratou de reafirmar compromissos para combate a fome e foi responsável por criar novas instituições para atuar nessa frente. Entre elas estão: o Conselho Mundial da Alimentação (CMA), um órgão político de alto nível para coordenar as políticas para alimentação dentro do sistema ONU; o Fundo Internacional para o Desenvolvimento Agrícola (FIDA), uma instituição internacional com o objetivo de prover financiamento para o desenvolvimento agrícola dos países em desenvolvimento; e, o Comitê para a Segurança Alimentar Mundial (CSAM), um órgão subsidiário intergovernamental vinculado a FAO para trocar informações relacionadas a fome e melhores práticas agrícolas. Vale salientar ainda o papel positivo do *lobby* de organizações não governamentais que agiram junto às instituições do sistema ONU para fortalecer a politização do tema (MARGULIS, 2017b).

1.3. Rodada do Uruguai, criação da OMC e Acordo Agrícola

A década de 80 apresentou uma importante ruptura para as dinâmicas da economia política do setor agrícola e alimentício. A transição para um denominado Terceiro Regime Alimentar, nos termos do McMichael (2009; 2013), consolidou uma nova estrutura organizacional e produtiva para o sistema de produção e consumo dos alimentos, caracterizada pela inclusão de complexas cadeias produtivas que incluem a forte influência do setor privado para além da ação dos Estados. Por “regime alimentar” é entendido o conjunto de dinâmicas do setor agrícola e alimentício para a cadeia de produção e acúmulo do capital a nível mundial. O Primeiro Regime Alimentar foi representado pelas relações coloniais existentes desde o final do século XIX até os anos 1930. O consumo de carne e grãos estaria garantido às metrópoles europeias por meio da exploração dos produtos alimentícios produzidos nas colônias. O Segundo Regime Alimentar, que encontraria seu fim no final da década de 80, teria sido caracterizado como a “era dos alimentos baratos”, marcado pela produção e comércio de gêneros alimentícios a preços subsidiados, com uma atuação preponderante dos Estados Unidos e demais potências do pós Segunda Guerra até então.

Diante desse novo contexto, alguns países do Sul Global que se beneficiaram das revoluções verdes apostaram pela primeira vez em uma agenda atuante e favorável a liberalização agrícola nos foros multilaterais, uma vez que as culturas de exportação permitidas com os saltos de produtividade alcançados com as novas técnicas da

agricultura industrial haviam esgotado a capacidade de seus mercados internos absorverem esses produtos. Além disso, a influência representada pelo corolário neoliberal, disseminado pelo Consenso de Washington, implicou para o ideário econômico desses países a possibilidade de alcançar seu desenvolvimento via liberalização e minimizar o peso das dívidas a partir dos ajustes estruturais do Banco Mundial e FMI. Barreiras comerciais e instrumentos protecionistas em defesa de alguns setores produtivos foram desestimulados, estando nas exportações e na capacidade de absorção dos mercados internacionais a grande promessa para promoção de seu crescimento econômico (ELLIOTT e BURNETT, 2015; MICHALOPOULOS, 2014).

Para a agenda da segurança alimentar, esse modelo defendido pelos partidários da liberalização tem encontrado alguns limites. A formação dos complexos agroindustriais alicerçados pela indústria de pesticidas e varejistas comerciais tem posto em sério risco a capacidade de produção e consumo dos pequenos agricultores. A inclusão de temas relacionados à propriedade intelectual, em função do desenvolvimento de sementes geneticamente modificadas, também tem imposto limitações financeiras a países que dependem da agricultura familiar para colocar seu alimento na mesa. As novas técnicas trazidas pela Revolução Verde foram responsáveis em muitos casos por modificar as culturas de produção de gêneros agrícolas tradicionais e reforçar a dependência do uso de produtos químicos oferecidos por grandes corporações, como a Bayer. Dessa forma, a agenda pela liberalização via foros multilaterais encontraria para além da ação dos Estados, interesses *lobbistas* do setor privado que em muito influenciam a diplomacia comercial dos países. Diante disso, as negociações que se seguiram a partir da Rodada do Uruguai tiveram como tônica uma divisão entre adeptos de uma liberalização mais ampla e uma liberalização mais restritiva entre os próprios partidários do desenvolvimento do setor a partir da abertura dos mercados (BLAKENEY, 2011; CLAPP e ISAKSON, 2018; BRAGDON, 2017; BURNETT e MURPHY, 2014; MOON, 2011; WISE, 2019).

Iniciada em 1986 e tendo a duração de 8 anos, a Rodada do Uruguai no seio do GATT foi responsável por ser a primeira a oficialmente tratar e negociar os temas agrícolas de forma ampla. A nova atuação dos países em desenvolvimento (PED) e a

adoção de um novo princípio, o “*single undertaking*”³, representaram impulso importante para que houvesse uma maior diversificação de temas e corroborasse para a futura consolidação de uma organização que melhor tratasse de questões institucionais e trouxesse melhores mecanismos de *enforcement*. Temas como propriedade intelectual e incentivos políticos ao comércio também ganharam espaço entre as demandas dos países desenvolvidos. Dessa forma, inaugura-se uma nova modalidade de negociações simultâneas em que diversas questões possam ser negociadas sem o risco de uma liberalização cruzada que favorecesse um tema em relação ao outro (OLIVEIRA, 2007; MACHADO, 2009).

A ação a partir de coalizões foi uma das marcas de ação das nações menos abastadas para fazer valer suas demandas frente às grandes potências. A criação do grupo Cairns em 1986, na cidade de Cairns na Austrália, serviu de plataforma para tentar alcançar maiores ganhos sobre agricultura. Composto por Argentina, Austrália, Brasil, Canadá, Chile Colômbia, Filipinas, Hungria, Indonésia, Malásia, Nova Zelândia, Tailândia e Uruguai, tinha como objetivos incluir efetivamente o tema da agricultura na agenda da rodada, maior liberalização do comércio de produtos agrícolas e a redução dos subsídios a exportação. O manuseio das negociações, no entanto, não garantiu aos PED seus reais objetivos. O comprometimento dos países que compunham a coalizão não se deu em pé de igualdade e a diversidade de interesses que países desenvolvidos e em desenvolvimento tinham nessa questão impediu que se fizesse frente real aos grandes Estados Unidos, Comunidade Europeia, Canadá e Japão (RAMANZINI JÚNIOR, 2012).

Como resultado disso, a assinatura de um acordo Blair House entre Estados Unidos e Comunidade Europeia em 1992 representou enfraquecimento das demandas de alguns atores do Grupo Cairns, como Brasil e Argentina. A opção por um acordo bilateral entre esses dois atores foi responsável por assegurar incongruências já presentes no seio do regime e garantir que algumas distorções históricas se mantivessem, através da adoção da Cláusula da Paz, por exemplo, que adiava em 9 anos a discussão de temas mais sensíveis. As metas de cortes nos subsídios previstos no Acordo também privilegiaram em muito os países desenvolvidos em função de utilizar

³Segundo Oliveira (2007), o princípio do *single undertaking* diz respeito a garantia do “tudo ou nada”, ou seja, uma rodada só chegaria ao fim com o estabelecimento de um acordo que trouxesse consenso sobre todas as temáticas negociadas no seio do regime.

como base os valores referentes ao intervalo de 1986 a 1988, tendo os PED diminuído seu poder de ação uma vez que não tinham a capacidade de sustentar uma aplicação de subsídios compatível com a realidade dos países desenvolvidos (PD) (FARSUND et al, 2015; ELLIOTT e BURNETT, 2015; WILKINSON, 2016).

Em meio a esse cenário, o Acordo sobre Agricultura (AsA) foi fechado em 1994. O AsA estava disposto a regular três grandes áreas: acesso a mercados, subsídios a exportação e apoio interno. Sobre o primeiro, ficou estabelecido que todas as barreiras não tarifárias deveriam se transformar em tarifas *ad valorem* e criou-se um Mecanismo de Salvaguarda Especial (SSP) de caráter transitório, dando aos países o poder de acrescentar impostos para proteger seus mercados internos em caso de queda expressiva no preço de alguma *commodity* ou surto importador de um produto específico. Em relação ao segundo, ficou acordada a redução de subsídios a exportação na ordem de 36% para os países desenvolvidos e 24% para os países em desenvolvimento. Na quantidade de exportações beneficiadas ficou estabelecido o corte de 21% para PD e 14% para os PED (WTO, 2016; PABIS, 2015; PIMENTA JÚNIOR, 2012).

Sobre o apoio interno, ficou acordado que os subsídios domésticos deveriam ser categorizados de acordo com o seu grau de distorção. A alocação por cores serviria para garantir fins de organização. A caixa amarela abarca medidas internas que mais prejudicam o comércio, garantindo seu caráter mais distorcivo e exigindo a redução gradual de 20% para PD e 13% para PED, abrangem políticas de preço mínimo, créditos de custeio, investimento e comercialização, isenções fiscais e pagamentos complementares. As caixas azul e verde não apresentam compromisso de redução gradual, classificadas como de mínima distorção e não distorcivo, respectivamente. Como balanço geral do Acordo, vale ressaltar que Países de Menor Desenvolvimento Relativo (PMDR) ficaram isentos de aplicar qualquer redução, os prazos para efetivação dos cortes foi de 6 anos para PD e 10 anos para os PED, a Cláusula de Paz que restringia por 9 anos o uso do Órgão de Solução de Controvérsias (OSC) para questões de subsídios agrícolas foi acordada, restringiu-se a adoção de medidas compensatórias e novas negociações deveriam ocorrer 1 ano antes do período de implementação, ou seja, em 2000 (WTO, 2016; RAMANZINI JÚNIOR e LIMA, 2011).

Sobre as restrições as exportações, o Acordo não coloca grandes limitações a sua adoção, uma vez que para os participantes da cadeia de suprimento de alimentos

consiste em um importante mecanismo da política nacional para se proteger de possíveis situações de insegurança alimentar. Crises nos complexos agroalimentares, surtos de demandas ou grande aumento dos preços podem viabilizar a adoção dessas medidas. De acordo com o artigo 12, intitulado Disciplinas em Matéria de Proibições e Restrições à Exportação, é posto que:

1. Quando um Membro institui uma nova proibição ou restrição à exportação de alimentos em conformidade com o parágrafo 2 (a) do Artigo XI do GATT 1994, o Membro observará as seguintes disposições:

a) o Membro que instituir a proibição ou restrição à exportação tomará devidamente em consideração os efeitos de tal proibição ou restrição sobre a segurança alimentar dos Membros importadores;

b) antes de estabelecer a proibição ou restrição à exportação, o Membro que a estabelecer dela informará por escrito, com a maior antecedência possível, o Comitê de Agricultura, ao qual fornecerá ao mesmo tempo informação sobre aspectos tais como a natureza e duração de tal medida e realizará consultas, quando solicitadas, com qualquer outro Membro que tenha um interesse substancial como importador no que se refere a qualquer questão relacionada com a medida em questão. O Membro que estabelece a proibição ou restrição à exportação fornecerá, quando solicitado, a necessária informação a esse outro Membro.

2. As disposições do presente Artigo não serão aplicadas a nenhum país em desenvolvimento Membro, a menos que a medida seja tomada por um país em desenvolvimento Membro exportador líquido do alimento específico em questão. (WTO, 1995, p.52)

Além do questionado grande avanço da agricultura, foram assinados acordos como o TRIPS, Acordo sobre os Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual relacionados ao Comércio, e o GATS, Acordo Geral de Comércio de Serviços. Criou-se também um Órgão de Solução de Controvérsias (OSC) e mecanismos de avaliação de política comercial, que garantiram o avanço do legalismo no seio da instituição e mais instrumentos de contestação para os diversos países componentes. Estava assim traçado o caminho para a criação da Organização Mundial do Comércio (OMC), que ganharia vida em 1995 após a assinatura do Tratado de Marraquexe em 1994, e traria em sua composição avanços consideráveis para as estratégias de ação dos países em desenvolvimento, marcando uma maior contestação da antiga estrutura negociadora que compôs todo o regime do GATT (WILKINSON, 2011).

1.4. OMC e os debates internacionais para a garantia da Segurança Alimentar

Os anos 1990 trouxeram, para além da criação da OMC, uma nova série de fatores que teriam como resultado a complexificação das questões ligadas a segurança

alimentar como *issue-area* dentro dos debates ligados a governança global. A Cúpula Mundial da Alimentação, ocorrida em 1996, marca essa questão por oficializar um novo entendimento para as políticas de combate a insegurança alimentar. A incorporação do conceito desenvolvido pelo economista Amartya Sen para a compreensão das causas da fome foi oficialmente adotada pelas instituições do sistema ONU. Essa nova abordagem repousa na observação de que a simples disponibilidade do alimento em território nacional, ou seja, a defesa de uma visão baseada nos suprimentos de alimentos, não é suficiente para levar a situação de segurança alimentar aos países. Questões vinculadas ao acesso da população ao alimento e sua utilização também deveriam entrar no cálculo para promoção de políticas públicas. Dessa forma, problemas relacionados com transporte, distribuição, poder de aquisição, de reserva e a qualidade nutritiva e sanitária dos alimentos passaram a compor os debates a nível nacional e internacional para a área (MARGULIS, 2017b).

A formação de um chamado “Complexo de Regimes para a Segurança Alimentar” foi resultado da ampliação de prognósticos para o problema da insegurança alimentar já observada com a Cúpula Mundial da Alimentação de 1996. A criação da OMC como organização internacional passou a ser a grande representante da causa do livre comércio como promessa para disponibilidade e controle dos preços dos alimentos, enquanto que as organizações tradicionais do sistema ONU defendiam uma orientação mais “multifocal” para a provisão da segurança alimentar, alertando para os diferentes impactos que o poder das grandes corporações e potências agrícolas exportadoras podem trazer para as comunidades rurais e consumidores de alimento no geral. Ainda dentro desse arcabouço, a Cúpula de 1996 foi responsável por colocar em evidência uma importante terceira via para o debate. A oficialização do Escritório do Alto Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos (OHCHR em inglês) como plataforma para trabalhar a segurança alimentar vinculada ao “*right to food*” passou a representar a contribuição do regime dos direitos humanos para o debate. Entre as contribuições dessa causa estão à defesa da autonomia dos Estados para agir sobre questões sensíveis a sua segurança alimentar e defender o princípio do acesso ao alimento como direito fundamental de todo indivíduo, conforme prevista já na Declaração dos Direitos Humanos de 1948 (MARGULIS, 2013).

Pela via de mercado, principal foco deste trabalho, a aliança entre os temas relacionados à segurança alimentar e o livre comércio apresentam como pano de fundo

a narrativa liberal baseada na Teoria das Vantagens Comparativas. Esta teoria aponta para as vantagens da complementariedade econômica entre as diversas nações que compõem uma cadeia de produção e comércio mundial. Esse raciocínio é amparado pela lógica dos diferentes custos de produção que determinam a viabilidade da produção de alguns produtos específicos em certas localidades. Devido à diversidade de condições, todos os países ganhariam vantagens comparativas entre si em função de suas especialidades produtivas dentro da cadeia de comércio mundial. Para a produção de alimentos, por exemplo, condicionalidades como clima, solos e tecnologias disponíveis seriam de vital importância para definir os “papéis” desempenhados pelos Estados nas cadeias de suprimento de alimentos. Além disso, a defesa de uma maior eficiência também se encontra amparada nesse processo, uma vez que, baseado em especialidades produtivas, esse sistema poderia prover uma maior quantidade de recursos a custos menores para todo o globo (CLAPP, 2016; OTERO et al, 2013).

Uma vez implementada, a lógica das vantagens comparativas justificaria também a maior sustentabilidade das cadeias produtivas em função de seus menores custos ambientais. Para o comércio agrícola, a defesa das especialidades produtivas nacionais incutiria à promoção do abastecimento comercial em larga escala dos produtos necessários a alimentação, diminuindo a necessidade de os Estados explorarem ainda mais seus solos em busca de produzir uma maior diversidade de grãos e prover sua segurança alimentar a partir de suas capacidades domésticas (CLAPP, 2016). Essa garantia, no entanto, não é observada na prática. Conforme explanado nas seções anteriores, crises políticas e econômicas podem pressionar os Estados a adotarem medidas protecionistas para prevenir situações de crise e de insegurança alimentar. Além disso, a volatilidade dos preços também pode ser um fator dificultador para a compra de alimentos por parte de países importadores que dependem do comércio para seu abastecimento (CHATTERJEE e MURPHY, 2013).

A capacidade produtiva mundial de alimentos, de fato, é capaz de abastecer os mercados e prover o acesso ao alimento para todo o globo. No entanto, fatores de ordem política podem ser ainda mais determinantes nesse processo de promoção da segurança alimentar e nutricional mundial. Diante disso, medidas de proteção às suas produções domésticas podem representar uma importante saída em caso de queda na oferta desses produtos ou redução da sua capacidade de compra nos mercados. As chamadas restrições a exportações podem representar tanto a saída quanto à raiz do problema. Em

casos de surtos de demanda, os países exportadores podem restringir seu volume de exportações de um produto específico, visando garantir o acesso a tal mercadoria para sua população doméstica. Para os países importadores, essa medida pode colocar em risco a sua segurança alimentar, uma vez que torna mais difícil a aquisição desse alimento pelos mercados. Além disso, essa escassez pode provocar ainda um aumento nos preços (GODFRAY et al, 2010; ORFORD, 2015; MOON, 2011).

O fato é que tais ações nem sempre são motivadas por riscos reais a capacidade de produzir e adquirir alimentos por parte dos Estados. Medidas protecionistas adotadas por países desenvolvidos se justificam em muitos casos pela necessidade de fazer valer os interesses de poderosos grupos *lobbistas* com grande poder de influência nas políticas decisórias dos Estados. O abuso do uso de subsídios tem sido responsável, por exemplo, por promover grandes excedentes e baixar significativamente seus preços, tornando ainda mais difícil a entrada das produções de países periféricos no mercado e acentuar a sua dependência sobre a compra de alimentos. A percepção dos riscos sobre as flutuações mercadológicas, condições climáticas e o papel das vontades políticas trouxeram para a OMC e seu Acordo Agrícola o grande desafio de mediar ambições e tentar solucionar, a partir do livre comércio, problemas relacionados à segurança alimentar (HAWKES e PLAHE, 2012; ORFORD, 2015; LIMA, 2012).

Criada em 1995, a OMC surge com o grande desafio de balizar interesses de países desenvolvidos e em desenvolvimento acerca de questões comerciais e não comerciais que impactam diretamente em suas economias nacionais. Vista pelo Acordo Agrícola como uma preocupação não comercial, é entendido pela instituição que os países se encontrariam em uma situação de segurança alimentar caso seguissem as recomendações para as 3 grandes áreas (subsídios internos, subsídios a exportação e acesso a mercados) dispostas em seu texto e facilitassem um maior fluxo comercial de produtos agrícolas por todo o globo. Isso se justifica com a defesa do axioma liberal proposto pela OMC, que entende que o problema da insegurança alimentar está relacionado à ótica dos suprimentos de alimentos. Dessa forma, ao aumentar o volume de trocas de mercadorias alimentícias, áreas que se encontram em falta desses itens poderiam ser abastecidas a partir de transações comerciais com outras que apresentam excedentes produtivos. Além disso, a eficiência do comércio também seria importante para o processo de estabilização dos preços dos alimentos, tornando importações mais

sustentáveis e facilitando maiores fluxos de exportação (HEPBURN, 2012; LAMY, 2012; WTO, 2016).

No entanto, com os objetivos de melhorar o acesso aos mercados reduzindo protecionismos via tarifação, diminuir ou remover medidas comercialmente distorcivas de suporte doméstico a produção e dar fim aos subsídios à exportação, o Acordo Agrícola tem trazido algumas limitações para os países em desenvolvimento, em especial. O constrangimento de ações atreladas a sua capacidade nacional de proteger sua produção e seus mercados agrícolas, ou seja, aplicação de subsídios internos, estão referenciadas ainda a limites acordados em fins dos anos 1980. Acontece que muitos desses países tornaram-se importantes potências agrícolas, como Brasil e China, e os altos volumes produtivos para exportação tem colocado em xeque a capacidade de esses países garantirem o sustento doméstico de sua segurança alimentar. Os limites acordados pelo Agregado de Medidas Subsidiárias (AMS) para aplicação de subsídios internos desses países também sofrem com o forte efeito de desvalorizações cambiais e altas taxas internas de inflação não descontadas pelo mecanismo de quantificação da OMC. Além disso, a tolerância acordada no texto do Acordo tem permitido não só a manutenção de altos níveis de subsídios aos países desenvolvidos, como também o barateamento de seus produtos frente o resto do mercado. Diante disso, estão postos dois grandes desafios para a periferia do sistema: adquirir maior capacidade de aplicação de medidas subsidiárias para fins de promover sua segurança alimentar e combater abusos de nações desenvolvidas que fazem uso de preços subsidiados para adquirir vantagens comerciais. Estaria assim dado o pano de fundo para os embates travados dentro da OMC para a questão agrícola (ELLIOTT e BURNETT, 2015).

1.5. Principais desafios enfrentados pela OMC para promover a segurança alimentar

O lançamento da Rodada Doha da OMC foi resultado de um longo processo de barganha dos países em desenvolvimento pela causa da liberalização agrícola. A resistência em abrir mão de tradicionais práticas protecionistas impulsionou atores como Estados Unidos e União Europeia a exigir uma série de condicionalidades para iniciar o diálogo. Um exemplo disso foi a adição dos temas de Cingapura⁴ junto as

⁴ Os chamados temas de Cingapura consistem em quatro grandes questões levantadas na conferência de 1996 em Cingapura. Pontos como investimento, concorrência, facilitação comercial e compras

negociações relacionadas à agricultura. Iniciada em 2003, com a conferência ministerial de Cancun, a chamada “Rodada do Desenvolvimento” amarga até hoje a tarefa de chegar a um acordo definitivo sobre os itens dispostos no Acordo Agrícola para serem revisados com o fim da Cláusula de Paz. A novidade trazida foi o forte exercício de pressão por coalizões formadas excepcionalmente por nações periféricas. Os dois grupos mais notáveis foram o G20⁵ agrícola e o G33⁶. Esses dois agrupamentos andaram em conjunto na maior parte das negociações. A distensão veio em meados de 2006 com o agravamento de discordâncias sobre medidas relacionadas a medidas de salvaguardas especiais e produtos especiais⁷(ANCHARAZ, 2012; SCOTT e WILKINSON, 2008; NARLIKAR, 2012; NARLIKAR, 2013)

O grande impasse de Genebra, em 2008, foi motivado pela discordância sobre o Pacote Lamy. Os mecanismos de salvaguarda especiais passaram a ser instrumento de principal barganha para países como Índia, China e Indonésia e não eram vistos com muito entusiasmo por países como Austrália e Brasil. Segundo o pacote de Lamy, esses mecanismos poderiam ser acionados caso houvesse um surto de 40% de importação de um produto agrícola específico. Embora tenha agradado negociadores como o Brasil, União Europeia, EUA e Austrália, as nações do G33 enxergaram esses números como um desaforo. Estratégias para tentar derrubar esses precedentes aconteceram por

governamentais representou pauta de muita importância para atores como Estados Unidos e União Europeia. No que concerne a investimento e concorrência, defendia-se que as duas questões estariam diretamente correlacionadas e deveriam ser negociadas de forma mais ampla, a base de consenso e considerando conhecimentos técnicos já auferidos pela sociedade internacional, perdendo seu caráter específico como era feito anteriormente. A facilitação comercial agiria de forma a garantir mais responsividade a instituição com o reforço da transparência das transações e cotas tarifárias, ou seja, assegurando melhor qualidade da informação. Por último, no que cerne as compras governamentais, defendia-se a modificação de acordos plurilaterais para a esfera multilateral, visando garantir maior transparência e assegurar o princípio da não discriminação (WTO, 2015).

⁵ O G20, composto por Argentina, Bolívia, Brasil, Índia, China, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Equador, El Salvador, Guatemala, México, Paquistão, Paraguai, Peru, Filipinas, África do Sul, Tailândia, Venezuela, Egito e Quênia. Ficou conhecido por conseguir balizar interesses sobre liberalização agrícola de ordem mais defensiva e agressiva, ou seja, as demandas dos grupos Cairns e G33.

⁶ Grupo dos países que defendia práticas mais defensivas para a agricultura ligada a mecanismos de salvaguarda e o estabelecimento de produtos especiais que se colocassem a exceção das tarifárias acordadas no seio da instituição. Eram eles: Antígua e Barbuda, Barbados, Belize, Benim, Bolívia, Botsuana, China, Congo, Costa do Marfim, Cuba, Dominica, República Dominicana, Equador, El Salvador, Granada, Guatemala, Guiana, Haiti, Honduras, Índia, Indonésia, Jamaica, Quênia, Coreia do Sul, Madagascar, Maurícia, Mongólia, Moçambique, Nicarágua, Nigéria, Paquistão, Panamá, Filipinas, São Cristóvão e Névis, Santa Lúcia, São Vicente e Granadinas, Senegal, Sri Lanka, Suriname, Taiwan, Tanzânia, Trindade e Tobago, Turquia, Uganda, Venezuela, Zâmbia, Zimbábue.

⁷ Mecanismo de Salvaguarda Especial (SSP) é um recurso de caráter transitório que oferece aos países o poder de acrescentar impostos para proteger seus mercados internos em caso de queda expressiva no preço de alguma *commodity* ou surto importador de um produto específico. Já os Produtos Especiais se relacionam com a escolha de alguns produtos essenciais aos seus produtores por questões nacionais e tratados como exceção nas regras tarifárias definidas pela instituição.

diversas vias, incluindo a formação de uma contraproposta apresentada pela Índia, que diminuiria esse número para 10%. A China optou por aumentar condicionalidades à abertura de seus mercados em NAMA⁸ caso o avanço para agricultura não fosse satisfatório (COSKERAN, KIM e NARLIKAR, 2012; PEET, 2009).

A negação da proposta indiana por parte dos Estados Unidos e União Europeia e o favorecimento do Brasil ao “Pacote de 2008” contribuíram para o enfraquecimento do poder de coesão do G20 e postergar o fim da Rodada, que apresentaria dessa vez previsões pouco significativas para o avanço sobre questões agrícolas. Vale salientar também que a crise financeira estourada em fins de 2008 começou a adquirir dimensões estratosféricas. O crescente desacreditamento da esfera multilateral como meio de negociação dessas questões essenciais para o desenvolvimento passou a ser uma constante, aliado a um ambiente de cada vez mais resistência por parte de países desenvolvidos em ceder sobre os apelos para diminuir práticas protecionistas, deixando Doha cada vez mais distante de sua tônica proposta (INOCALLA, 2013; MARGULIS, 2014).

A grande crise de 2008 foi responsável por alçar luz a questões que ainda não estavam tão bem alocadas dentro do debate da governança alimentar para a segurança alimentar. Os diagnósticos providos pela OMC também não deram conta de encontrar um “culpado” a altura para a elevada súbita nos preços dos alimentos. A crise foi responsável por trazer a marca de 1 bilhão de famintos pela primeira vez desde a construção do regime para a segurança alimentar no século XX. Alega-se que foi atingida a marca de um aumento de 60% nos preços das *commodities* agrícolas, ameaçando fortemente a capacidade de adquirir alimentos de muitos países em desenvolvimento dependentes do mercado para acessar esses produtos. Diante disso, muitos países exportadores passaram a tomar medidas de restrição à exportação e derrubaram barreiras a importação a fim de tentar diminuir o impacto dos altos preços em seus mercados internos para suas populações. O resultado dessas ações foi a aceleração do colapso dos mercados, que além de apresentar aumento excessivo nos preços passou a contar com problemas de desabastecimento (BURNETT, 2013; CLAPP, 2014).

⁸Com a adição de itens agrícolas a agenda, antigas questões relacionadas a produtos não agrícolas, ou seja, manufaturados e industriais, recebeu a titulação de Acesso a Mercados sobre Produtos Não Agrícolas, os NAMA.

As causas apontadas para a crise abarcam uma diversa gama de fatores. A relativa depreciação do dólar; o aumento no preço dos barris de petróleo, que implicaram em maiores custos de produção e transporte; as novas culturas agrícolas de produção dos biocombustíveis dos países desenvolvidos, que passaram a competir com grãos tradicionais para prover a segurança alimentar; o aumento na demanda por proteínas animais nos países em desenvolvimento, que passou a exigir mais dos mercados; e o impacto da ação especulativa dos mercados financeiros sobre as *commodities* representou algumas das razões que levaram ao colapso dos preços. O encadeamento de todos esses fatores ainda esteve reforçado pelas consequências estruturais das reformas fiscais promovidas nos anos 1980 e 1990 nos países menos abastados, que promoveram a queda nos investimentos públicos para a agricultura, a concentração do poder corporativo com o fortalecimento de grandes empresas de sementes, como a Bayer, e a perda de autonomia estatal sobre os interesses levados para as diplomacias comerciais desses países nos foros multilaterais (MARGULIS, 2009; CLAPP, 2012; CLAPP e ISAKSON, 2018).

O diagnóstico oferecido pela OMC sobre a crise esteve ligado com a defesa de seu axioma sobre a necessidade de expandir fluxos comerciais para assegurar a segurança alimentar. Diante disso, a justificativa dada foi que o volume de comércio agrícola ainda era insuficiente para promover a estabilização de preços e abastecimento dos mercados. Em discurso proferido por Pascal Lamy (2011), diretor geral da OMC de 2005 a 2013, no 13º Congresso da Associação Europeia de Economistas Agrícolas, ele afirma:

Clearly, international trade was not the source of the food crises. If anything, international trade has reduced the price of food over the years through greater competition, and enhanced consumer purchasing power. International trade has also brought about undisputable efficiency gains in agricultural production. But we must also understand the “size” of agricultural trade to put matters in context. International trade in agriculture is less than 10% of world trade. Furthermore, whereas 50% of the world's production of industrial goods enters international trade, it is important that you know that only 25% of the world's agricultural production is traded globally. In the case of rice, this figure drops to 5-7%, making for a particularly thin international rice market. In addition, of the world's 25% of food production that enters international trade, the vast majority (two-thirds) is processed food, and not rice, wheat, or soya as some would like to claim. To suggest that less trade, and greater self-sufficiency, are the solutions to food security, would be to argue that trade was itself to blame for the crisis. A proposition that would be difficult to sustain in light of the figures I just cited.

A urgência diante da crise para chegar em algum resultado para a Rodada Doha também foi aumentada com a incidência da crise. No entanto, o consenso sobre as formas de driblar a situação e avançar sobre as negociações ligadas aos subsídios internos não foi alcançado. Durante discussões informais entre os membros da OMC em meados de 2008 e 2009, relata-se que houve pressão por parte dos grandes exportadores agrícolas para forçar os países em desenvolvimento importadores a aceitar os termos do último pacote proposto. As grandes potências agrícolas usaram ainda a justificativa da crise para tentar invalidar as demandas por medidas de salvaguarda especial defendidas pelos países em desenvolvimento para assegurar sua segurança alimentar, afirmando sua periculosidade para manter o abastecimento dos mercados. Essas ações representam o exercício de poder desigual que esses grandes negociadores exercem para conseguir perpetuar suas vantagens mercadológicas a partir das diretrizes do texto do Acordo que viabilizou a manutenção de seus altos subsídios domésticos e preços abaixo de mercado (MARGULIS, 2014).

O pós crise trouxe ainda a necessidade de se investir mais em cooperação entre as diversas organizações do sistema de governança internacional para promover a segurança alimentar. Diante disso, a criação do Sistema de Informação para os Mercados Agrícolas (AMIS em inglês) contou com a participação de organizações do sistema ONU e Bretton Woods para coletar, examinar e disseminar informações sobre os mercados agrícolas a fim de gerar maior transparência e facilitar transações comerciais. Essa iniciativa contou com a participação de 10 organizações, são elas: a FAO, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o Conselho Internacional para os Grãos (IGC em inglês), a OMC, o PMA, o FIDA, o Banco Mundial (BIRD), o Instituto Internacional de Pesquisa em Políticas Alimentares (IFPRI em inglês), o Grupo de Trabalho de Alto Nível sobre Segurança Alimentar e Nutricional Global (HLTF em inglês) e a iniciativa de Monitoramento Global da Agricultura pelo Grupo de Observações Terrestres (GEOGLAM em inglês). (MARGULIS, 2017)

Como impacto da crise, as negociações relacionadas à agricultura só voltaram a trazer resultados importantes na Conferência de Bali, em 2013. Levantada como bandeira pelo G33, a defesa de exclusão dos estoques nacionais do agregado de medidas subsidiárias (AMS em inglês) objetivava facilitar a compra de alimentos a preços subsidiados por parte dos países em desenvolvimento a fim de garantir sua segurança

em situações de crises e flutuações nos mercados. A não notificação dessas compras para os quantitativos assegurados pelo sistema de caixas de subsídios, aprovadas pelo Acordo Agrícola, permitira a esses Estados maiores capacidades para desenvolver políticas públicas de combate a sua insegurança alimentar. Isto se justifica em função de os limites acordados em 1994 não serem suficientes para prover políticas de proteção dos mercados internos e o efeito das desvalorizações cambiais e taxas de inflação interna não terem sido considerados nos cálculos, contribuindo para acelerar o processo de esgotamento do quantitativo de políticas subsidiárias permitidas (MARGULIS, 2018).

O principal embate para fechar um acordo ao fim da rodada se deu entre a Índia e os Estados Unidos. A resistência dos grandes exportadores a essas reivindicações se alicerçava no receio do desabastecimento dos mercados internacionais e diminuição dos fluxos comerciais, o que traria impactos significativos para suas balanças comerciais. Embora tivesse sido reconhecido a necessidade de adotar políticas excepcionais relacionadas aos estoques de alimentos para os países menos abastados do sistema, a adoção de uma Cláusula de Paz de 4 anos, a fim de proibir reivindicações no marco legal pelo Órgão de Solução de Controvérsias (OSC), não agradou a Índia. Os indianos defendiam a promulgação das medidas para o longo prazo em função de tentar remediar os atrasos estruturais da periferia no desenvolvimento de seus sistemas alimentares, trazendo a tona mais uma vez os resultados indigestos alcançados até então pela Rodada Doha. Ao final das negociações, a Índia cedeu e o acordo foi traçado nesses termos em meados de 2014, ficando para 2015 a tentativa de chegar a uma solução permanente para os estoques alimentares. O fracasso em chegar a um acordo definitivo até os dias atuais reforçam a incidência das preferências por políticas nacionais estratégicas para a segurança alimentar em detrimento do marco legal adotado pela OMC. Essa questão marca o novo fortalecimento dos prognósticos da autossuficiência alimentar para o cenário pós crise (CLAPP, 2015; WILKINSON, HANNAH e SCOTT, 2014; WTO, 2016).

Alternativas ao modelo proposto pela OMC também tem ganhado força entre os debates do sistema de governança global pós crise. Adeptos da “soberania alimentar” têm pressionado órgãos da ONU desde o final dos anos 1990 a fim de fazer valer suas reivindicações. Por soberania alimentar entende-se o direito dos povos de definir suas práticas e estratégias políticas direcionadas a produção, distribuição e consumo

alimentar. Por defender a pequena e média produção, muitos advogam a garantia da segurança alimentar via políticas de “autossuficiência”, ou seja, a garantia da segurança alimentar a partir de cotas de sua produção doméstica. Diante disso, a definição de exceções tarifárias a produções locais que são direcionadas ao consumo interno passa a ser reivindicada dentro da plataforma da OMC. Outro ponto sensível consiste na promoção de técnicas agrícolas tradicionais e ligadas a agroecologia. O modelo corporativista adotado pelas agriculturas industriais, ascendentes com as revoluções verdes, tem tornado muitos pequenos agricultores da periferia escravos das indústrias de sementes modificadas e pesticidas industriais. A Via Campesina tem se colocado como importante movimento na defesa dessas pautas, sendo capaz de movimentar diversas ONGs em torno de suas pautas. Enquanto isso, os relatórios anuais lançados nos últimos 2 anos pela OMC têm colocado a segurança alimentar como um problema a ser discutido nos próximos anos. Os pontos principais tem sido o desenvolvimento de uma diretriz para os programas de estoques alimentares e a revisão dos termos do Acordo Agrícola referente às caixas de subsídios internos (BURNETT e MURPHY, 2014; CLAPP, 2017; MALUF, 2009; WTO, 2019; 2020).

1.6. Comércio internacional e Segurança Alimentar: um balanço

A segunda metade do século XX representou um importante laboratório para se entender a construção de um complexo sistema de governança internacional para a segurança alimentar, abarcando diferentes instituições que vão desde o sistema ONU até as organizações financeiras e comerciais. A construção do Regime Internacional para a Segurança Alimentar esteve colocado inicialmente por instituições vinculadas a ONU. Dentre elas estão a FAO e o PMA vinculadas a tentativa de promover o desenvolvimento agrícola e tratar de questões sobre a ajuda alimentar.

Concomitante a isso, a construção do sistema multilateral de comércio serviu como instrumento de promoção do liberalismo e garantia da sustentabilidade das trocas comerciais pelos diversos países componentes do GATT. O tema agrícola encontrou resistência inicial por parte das grandes potências e só foi inclusa uma regulação em texto oficial na última Rodada do Uruguai ocorrida nos anos 1980. Países desenvolvidos e em desenvolvimento disputaram interesses e influência dentro desse regime que privilegiou historicamente as nações industrializadas.

A criação da OMC e aprovação do AsA em 1995 foram responsáveis por trazer mudanças significativas no entendimento dos prognósticos e solidificar a participação do livre comércio nas discussões relacionadas ao problema da insegurança alimentar. A ideia de que ao aumentar o fluxo de comércio agrícola estariam garantidas uma maior disponibilidade de alimentos e maiores receitas seriam geradas a nações menos abastadas para promover políticas de segurança alimentar, encontrou divergências com as orientações providas pelas organizações do sistema ONU. Ao adotar o conceito do Amartya Sen, as últimas teriam superado a antiga visão do problema baseada na defesa dos suprimentos, ou seja, disponibilidade dos alimentos em território nacional, e passaram a pensar no acesso mais individualizado da população aos itens alimentícios. Além disso, adeptos do “*right to food*” colocaram-se veementemente contra as disposições do AsA que implicavam na diminuição da autonomia dos Estados para adotar políticas públicas a fim de garantir o acesso ao alimento como direito humano.

Estava assim traçado os percursos dos anos 2000 para lidar com o problema da insegurança alimentar. O desenvolvimento de um complexo de regimes no final dos anos 1990 trouxe para o sistema de governança internacional uma ampla gama de atores com interesses e diagnósticos conflitantes. No âmbito da OMC, principal foco deste trabalho, o lançamento de uma Rodada do Desenvolvimento mal sucedida serviu para escancarar os desafios para balizar interesses dos países desenvolvidos e em desenvolvimento. O combate as medidas protecionistas dos primeiros e a busca por maior flexibilidade frente às provisões sobre subsídios domésticos dos últimos marcaram o impasse de 2008 e trouxe questionamentos importantes sobre o poder de ação da instituição.

Ainda relacionado a isso, a grande crise global de 2008, que trouxe o drástico aumento dos preços dos alimentos, colocou em pauta a percepção de atores do setor privado e financeiro que traziam mais problemas para o controle dos preços e disponibilidade vinculadas ao comércio. A percepção da autossuficiência alimentar como alternativa válida ao modelo proferido pela OMC, tornou-se instrumento de barganha no seio da organização com as discussões sobre políticas para formação de estoques públicos nacionais. Acontece que a vulnerabilidade dos países em desenvolvimento dependentes do mercado para se abastecer foi escancarada mais uma vez com a incidência da crise, exigindo do SMC medidas mais enérgicas para a sobrevivência do sistema.

Medidas relacionadas às salvaguardas especiais, produtos especiais e estoques nacionais não conseguiram alcançar o consenso no âmbito da organização até o momento. Ao mesmo tempo, movimentos contestadores ligados a “soberania alimentar” e defesa da agroecologia têm ganhado cada vez mais espaço nos foros multilaterais de debate. Dessa forma, estão traçados os principais desafios enfrentados pela organização para a garantia da segurança alimentar. A inclusão do tema dentro do bojo das questões do livre comércio desde a década de 90 com o estabelecimento do AsA seria uma solução quase “perfeita” para a alocação dos produtos e estabilização de preços. Nesse caso, o que se pretende agora é analisar se isso procede, ou seja, como a literatura percebe essa “solução” proposta pela OMC. No próximo capítulo serão apresentados os pressupostos e caminhos metodológicos para responder a seguinte pergunta de pesquisa: “qual a avaliação da literatura sobre os efeitos do Acordo sobre Agricultura para incentivar a promoção da segurança alimentar?”

2. A REVISÃO SISTEMÁTICA DE LITERATURA E SUA APLICABILIDADE METODOLÓGICA

Como apresentado no capítulo anterior, são muitos os desafios enfrentados pelos Estados para garantir sua segurança alimentar nos moldes do que é previsto pelo Acordo Agrícola da Organização Mundial do Comércio (OMC). Apresentando como seu principal axioma a expansão do livre comércio como instrumento para o abastecimento e acesso aos alimentos nos mercados a preços justos, o texto do Acordo prevê uma série de condicionalidades para a adoção de medidas restritivas relacionadas a três grandes pilares: os subsídios à exportação, apoio interno e o acesso aos mercados.

Os efeitos desiguais produzidos por essas regras sobre países desenvolvidos e em desenvolvimento são objetos de análise de um amplo debate travado pela comunidade científica, a fim de verificar sua contribuição para a garantia da segurança alimentar e nutricional internacional. Considerando que existem teses contraditórias sobre os reais efeitos do Acordo, é pertinente o uso da revisão sistemática de literatura (RSL) como uma ferramenta válida para sistematizar as diversas respostas obtidas por pesquisas primárias com um menor nível de viés possível. O presente capítulo se preocupará em definir e explicar a importância e pertinência dessa metodologia para o trabalho, bem como descrever os procedimentos utilizados para execução da pesquisa.

2.1. Revisão Sistemática de Literatura

A revisão sistemática de literatura (RSL) consiste em um método capaz de traduzir e sistematizar uma grande quantidade de informações, resultantes de pesquisas diversas já publicadas, objetivando contribuir com respostas para perguntas relacionadas à eficácia e teste de cadeias de causalidade para explanação dos fenômenos estudados. Ela representa também um importante instrumento para mapear áreas de estudo ainda nebulosas, identificar se existe pouca ou nenhuma pesquisa relevante para a área de interesse e compreender onde novos estudos são necessários. Ao exigir uma coleta de trabalhos orientada pela pergunta de pesquisa e estipular critérios de inclusão segundo pressupostos pré definidos, esse método tem como seu ponto forte o potencial de representar um instrumento mais adequado para responder perguntas focadas e aplicar testes de hipóteses se comparado a revisões narrativas tradicionais. Dessa forma, a RSL se destaca por conseguir avançar e constituir uma ferramenta científica para responder a

um questionamento de pesquisa pertinente e bem delimitado metodologicamente. (PETTICREW e ROBERTS, 2006).

Uma outra particularidade da RSL consiste no uso de uma abordagem replicável, científica e transparente para evitar tendências em seu resultado final. Considerada como questão primordial, Khan et al (2001) considera que a redução de sua tendenciosidade garante a qualidade de uma revisão sistemática, uma vez que sua confiança estaria garantida a partir da descrição clara do *modus operandi* para o *design*, condução e análise da revisão. Além disso, uma das principais vantagens da RSL consiste em sua capacidade de prover informações sobre a efetividade de intervenções, ao identificar, avaliar e sumarizar os resultados de uma quantidade de dados encontrados nas pesquisas primárias coletadas não tratáveis de outra forma. Diante disso, consiste em um método capaz de trazer respostas específicas para perguntas focadas.

Por apresentar um maior rigor na busca por diminuir a incidência de respostas contaminadas pelas percepções do pesquisador, tanto no processo de busca quando na extração dos resultados, é necessário que o revisor faça um esforço qualitativo na busca por um breve mapeamento de fatores importantes relacionados à produção e publicação dos trabalhos selecionados a fim de realizar uma análise crítica sobre a amostra selecionada. A realização desse trabalho tem por objetivo diminuir um possível grau de viés ao expor condicionalidades importantes enfrentadas pelos autores na construção de suas pesquisas. Além disso, uma vez que a coleta de material tenha sido realizada a partir de critérios pré-definidos orientados pela pergunta de pesquisa, o impacto das preferências do revisor poderá também ser diminuído. Uma revisão narrativa de cunho mais tradicional escrita por especialistas, por exemplo, pode trazer resultados enviesados de acordo com sua vivência científica pessoal, influenciada muitas vezes por suas teorias favoritas, institutos financiadores de pesquisa e até mesmo a pressão por resultados imediatos para fins de publicação (PETTICREW e ROBERTS, 2006; SILVA, 2009).

Petticrew e Roberts (2006) também apontam para 5 possíveis situações em que a realização de uma RSL se torna um método adequado para responder à pergunta de pesquisa. Primeiro, quando existe incerteza sobre a eficiência de uma política ou serviço em um cenário onde já foram realizados trabalhos de pesquisa prévios para a questão. Segundo, quando se busca averiguar possíveis efeitos de uma intervenção política ainda em formulação. Terceiro, quando ainda há lacunas relacionadas a questões como

tratamento, prevenção e diagnósticos para uma área de interesse amplamente pesquisada e documentada. Quarto, quando um quadro geral das evidências em uma área de estudo se faz necessário para direcionar esforços futuros de pesquisa. E por fim, quando é pertinente a realização de um levantamento sobre pesquisas e procedimentos metodológicos passados com o objetivo de desenvolver novas metodologias para a pesquisa em uma área de estudo.

Semelhante a isso, Kitchenham (2004) aponta algumas possíveis razões que justificam a necessidade de realização de uma RSL. São elas: quando há o interesse em sumarizar evidências relacionadas a um tratamento ou tecnologia, por exemplo, a partir de estudos empíricos sobre benefícios e limitações do objeto de interesse estudado; quando se preocupa em identificar *gaps* em pesquisas atuais com o objetivo de sugerir áreas para investigações futuras na produção de novas pesquisas primárias; quando se busca produzir um pano de fundo para posicionar apropriadamente novas atividades de pesquisa; ou, por fim, quando se tenciona examinar o quanto que as evidências empíricas contradizem ou confirmam as hipóteses teóricas. Esta última razão justifica a pertinência desse método para a pesquisa desenvolvida nessa dissertação. Ao se propor a entender os efeitos dos pilares do AsA para incentivar a promoção da segurança alimentar, o trabalho se preocupará em testar a hipótese defendida pela OMC de que as orientações dispostas no AsA seriam benéficas para expansão da liberalização comercial agrícola e promoção da segurança alimentar.

Para tanto, a revisão sistemática adota um protocolo específico a fim de limitar o enviesamento ao produzir uma espécie de sumário científico para as evidências encontradas por determinado campo de estudo. Em geral sua produção depende de 4 etapas fundamentais: planejamento, seleção, extração e execução. Na primeira etapa, delimita-se o problema de pesquisa e são definidas as estratégias de busca dos textos a serem incluídas na revisão. Essa delimitação, no entanto, não é aleatória e depende de um conhecimento teórico e histórico prévio que permite a construção da hipótese e a definição da sistemática metodológica para as etapas posteriores. A segunda etapa consiste no trabalho de busca de acordo com as bases de dados e critérios de inclusão e exclusão definidos. No terceiro momento do processo, empreende-se uma avaliação dos materiais coletados e são extraídas as principais conclusões encontradas pela pesquisa. Por último, deve-se escrever a revisão de acordo com a sintetização dos dados encontrados (MENDES e JUNIOR, 2015; OKOLI, 2015).

Como exemplos de estudos que trabalham com esse método podem ser elencados os trabalhos de Wolf e Barros Filho (2014), Dangour et al (2013), Nandi et al (2021) e Candel (2014). O trabalho de Wolf e Barros Filho (2014), intitulado “Estado nutricional dos beneficiários do Bolsa Família – uma revisão sistemática”, realizou uma RSL para averiguar o estado nutricional dos beneficiários do Programa Bolsa Família e avaliar se o programa causou impacto no perfil nutricional da população brasileira atendida. A construção da pesquisa se deu a partir de uma busca por artigos e teses publicadas de 2002 a 2012 em 6 bases de dados. Os critérios de inclusão e exclusão de trabalhos para compor a seleção e realização da revisão giraram em torno do número de beneficiários presentes na amostra e execução de avaliações antropométricas nas populações alvo. Após a síntese das informações extraídas com a revisão, os autores sugerem que o programa não trouxe os resultados positivos esperados em seu planejamento e atentou-se para a necessidade de atualização de informações relacionadas à evolução do estado nutricional de beneficiários e ex beneficiários, sendo este um dos principais desafios para os próximos pesquisadores tencionados a trabalhar com o tema.

Já o trabalho de Dangour et al (2013), intitulado “*Can nutrition be promoted through agriculture-led food price policies? A systematic review*”, se dedicou a constatar se a adoção de políticas agrícolas que interferem nos preços dos alimentos causa impacto sobre os níveis de nutrição e saúde das populações. O trabalho tem como principal público-alvo pesquisadores e tomadores de decisão ligados às áreas da saúde, agricultura e desenvolvimento e objetiva trazer evidências sobre possíveis arranjos e resultados para formulação de intervenções políticas para a área. A construção da pesquisa se deu através da busca em bases de dados e sites de importantes instituições internacionais por trabalhos em inglês que apresentassem informações e/ou simulações sobre os efeitos de políticas agrícolas através de análises quantitativas multivariadas nos níveis de nutrição da população a partir dos anos 1990. Com uma amostra final de apenas 4 relatórios, o esforço inédito dos revisores concluiu que não existe evidência direta de que políticas agrícolas de intervenção sobre preços impactem nos níveis de nutrição das populações-alvo analisadas. Além disso, atenta-se para o problema de que muito pouca atenção tem sido dada pela literatura para qualificar o impacto de intervenções políticas agrícolas nesta questão e é posta a necessidade de suprir esse *gap* a partir de estudos e reflexões intersetoriais que melhor esclareçam cadeias de causalidade entre as duas variáveis.

O trabalho de Nandi et al (2021), intitulado “*The interplay between food market access and farm household dietary diversity in low and middle income countries: A systematic review of literature*”, desenvolvem uma RSL com o objetivo de verificar se a ampliação do acesso a mercados aos países de baixa e média renda impactam em uma possível maior diversidade nutricional e alimentar de fazendeiros e agricultores ao contribuir com o aumento da diversidade produtiva em zonas rurais. Para dimensionar o impacto dos mercados para as dietas dessa população em específico, os revisores buscaram textos que tratassem a associação entre pelos menos um indicador de acesso a mercados com algum indicador de diversidade alimentar em países em desenvolvimento. A amostra consistiu em 28 trabalhos que fazem análise de 14 países diferentes. Os resultados, no entanto, foram pouco conclusivos e as cadeias de causalidade geradas entre as duas variáveis encontraram-se dentro de contextos muito específicos dos Estados analisados. O estudo contribuiu ainda para salientar a necessidade de se fomentar pesquisas sobre o tema e verificar se a exposição das produções de pequenos agricultores de países mais vulneráveis aos ditames dos mercados e consequentemente aumentar sua diversidade produtiva seria responsável por necessariamente melhorar seu acesso a uma maior variedade de nutrientes. Os autores terminam sua análise identificando 8 prioridades de estudos para a área tendo em vista o *gap* verificado e a necessidade de melhorar o entendimento da interlocução de variáveis como acesso a mercados, produção e consumo.

Por último, a pesquisa realizada por Candel (2014), intitulada “*Food security governance: a systematic literature review*”, se preocupou em produzir um “estado da arte” da literatura que discute o sistema de governança internacional para a segurança alimentar, bem como qualificá-la criticamente e trazer possíveis novos caminhos para o desenvolvimento da área. O uso da RSL pelo autor se justifica pela verificação da existência de um montante de trabalhos que abordam a governança internacional para segurança alimentar por perspectivas diferentes, mas que estão pouco conectados e sistematizados entre si. O protocolo de pesquisa consistiu na busca por estudos que trabalhassem especificamente com alguma dimensão da governança internacional para a segurança alimentar em 2 bases de dados, sites das principais organizações internacionais para o tema e no *Google Scholar* como forma de acessar alguma literatura cinza, ou seja, trabalhos não indexados em periódicos e que não passaram necessariamente por uma revisão por pares. A amostra final consistiu em 50 trabalhos que tiveram informações como nível de governança, tipo de documento, orientação

metodológica e argumento principal extraídas e organizadas em uma tabela para confecção da síntese. Entre as limitações do estudo estão a inclusão de trabalhos escritos apenas em inglês e o baixo alcance de uma literatura cinza especializada. Como conclusão da síntese o autor identificou 7 principais temas abordados pela literatura para compor o primeiro “estado da arte” da área, sinalizou para um *gap* de pesquisas empíricas e enfatizou a necessidade de se incorporar o estudo de modelos alternativos de governança para as futuras pesquisas do campo de estudo.

Diante do exposto, a aplicação da RSL torna-se pertinente para o desenvolvimento desta dissertação por 2 motivos. Primeiro, o trabalho busca analisar e sumarizar evidências relacionadas aos efeitos da agenda de liberalização agrícola orientada pelo Acordo Agrícola da OMC e seus 3 grandes pilares (subsídios a produção, subsídios a exportação e acesso a mercados) no provimento da segurança alimentar e nutricional internacional. A existência de teses contraditórias dentro da literatura justifica a necessidade desse método como forma de sistematização das principais conclusões elencadas pelos autores, visto que muitos questionam a eficiência das orientações do Acordo para promover a segurança alimentar. Segundo, ao mapear e sistematizar estudos teóricos e empíricos para a questão torna-se possível averiguar em que pé se encontra o “estado da arte” e verificar possíveis lacunas e direcionamentos futuros para a agenda de pesquisa.

A escolha por esse método implica também em algumas limitações para a pesquisa. As RSL tradicionalmente não apresentam um grande potencial para aprofundamento teórico de questões e consiste em uma ferramenta “*fit for the purpose*”, ou seja, orienta-se por um tipo específico de perguntas e respostas para o problema de pesquisa, geralmente relacionadas com questões sobre eficiência e eficácia. Além disso, dificilmente são capazes de gerar novas cadeias de causalidade, visto que se preocupam em sistematizar informações e contribuições científicas já existentes. Outro desafio comum a trabalhos que utilizam essa metodologia está na capacidade de incluir em sua análise textos provenientes de uma literatura cinza. Entende-se por literatura cinza trabalhos que não estão indexados em bases de dados e publicados em periódicos tradicionais, como exemplos podem ser colocadas teses, dissertações, artigos de conferências, simpósios e institutos de pesquisa, livros, capítulos de livros e relatórios de organizações internacionais. O baixo potencial de inclusão desses textos pode limitar o escopo de análise e invisibilizar contribuições importantes para a área (PETTICREW e ROBERTS, 2006). Na próxima seção será apresentando o protocolo de pesquisa e

demonstrado alguns mecanismos para diminuir o impacto de algumas dessas limitações na confecção da revisão.

2.2. Procedimentos utilizados

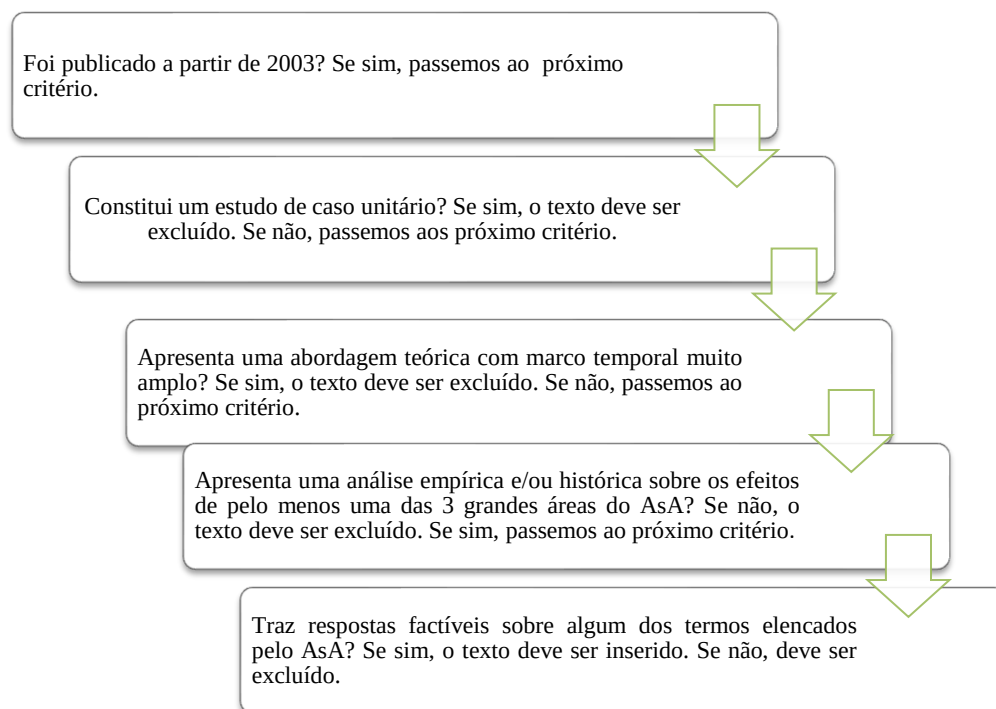
Como mencionado anteriormente, a confecção de uma RSL deve passar por 4 grandes etapas: planejamento, seleção, extração e execução. Para o caso desse trabalho, a realização do primeiro passo se deu com a formulação de uma pergunta de pesquisa a orientar o desenvolvimento do trabalho: “qual a avaliação da literatura sobre os efeitos do Acordo sobre Agricultura para incentivar a promoção da segurança alimentar?”. Por efeitos aqui foi entendido os efeitos do acordo sobre a capacidade e possibilidades do Estado de intervir, por meio do planejamento e execução de políticas públicas, para prover segurança alimentar. Como hipótese a ser testada aqui será o axioma da OMC de que o modelo de liberalização disposto pelo AsA contribuiu para incentivar a promoção da segurança alimentar a partir da expansão dos fluxos de comércio.

O recorte de análise buscado na literatura consistiu na presença de uma discussão qualitativa sobre os efeitos das políticas de liberalização agrícola orientada pelos pilares do AsA para a garantia da segurança alimentar. Para a realização da segunda etapa, ou seja, o processo de busca e seleção dos textos, foram escolhidas as bases de dados online *Scopus*, *Web of Science*, *SAGE Journals*, *John Wiley & Sons* e *JSTOR*. Esta opção se justifica por todas apresentarem uma grande diversidade de trabalhos relevantes de diferentes áreas do conhecimento indexados, contribuindo para assegurar um recorte multidisciplinar característico do problema de pesquisa.

Como estratégia de busca nas bases de dados foram feitas combinações de termos específicos para encontrar trabalhos que trabalhassem o tema. A orientação para criação das combinações pautou-se pelo uso dos pilares do Acordo e o nome da organização junto à segurança alimentar, dessa forma, foram elas: “*food security*” e “*WTO*”; “*food security*” e “*WTO Agreement on Agriculture*”; “*domestic support*” e “*food security*”; “*export competition*” e “*food security*”; e, “*market access*” e “*food security*”. A pesquisa feita em língua inglesa não consistiu em uma grande limitação para a amostra, uma vez que foi possível encontrar muitos trabalhos escritos em outros idiomas. Como critérios de busca nas bases esteve a presença desses termos no título, resumo e palavras-chave dos trabalhos.

Sobre os critérios de inclusão e exclusão dos textos, optou-se por selecionar trabalhos publicados a partir de 2003, análises de caráter empírico e/ou histórico, que não constituíssem um estudo de caso unitário e trouxessem alguma contribuição sobre a eficácia de algum dos grandes itens delineados pelo Acordo (apoio interno, subsídios a exportação e acesso a mercados). Textos que apresentassem discussão teórica e marco temporal histórico muito amplo foram excluídos em função de seu menor potencial de apresentar respostas contundentes a partir de uma análise factual exigida pela pergunta de pesquisa. Optou-se também por não trabalhar com livros completos em função do tempo hábil disponível para a pesquisa não ser suficiente para a sua exploração. O roteiro utilizado para a primeira seleção dos textos está sintetizado na figura a abaixo.

Figura 1: Roteiro geral para seleção dos textos

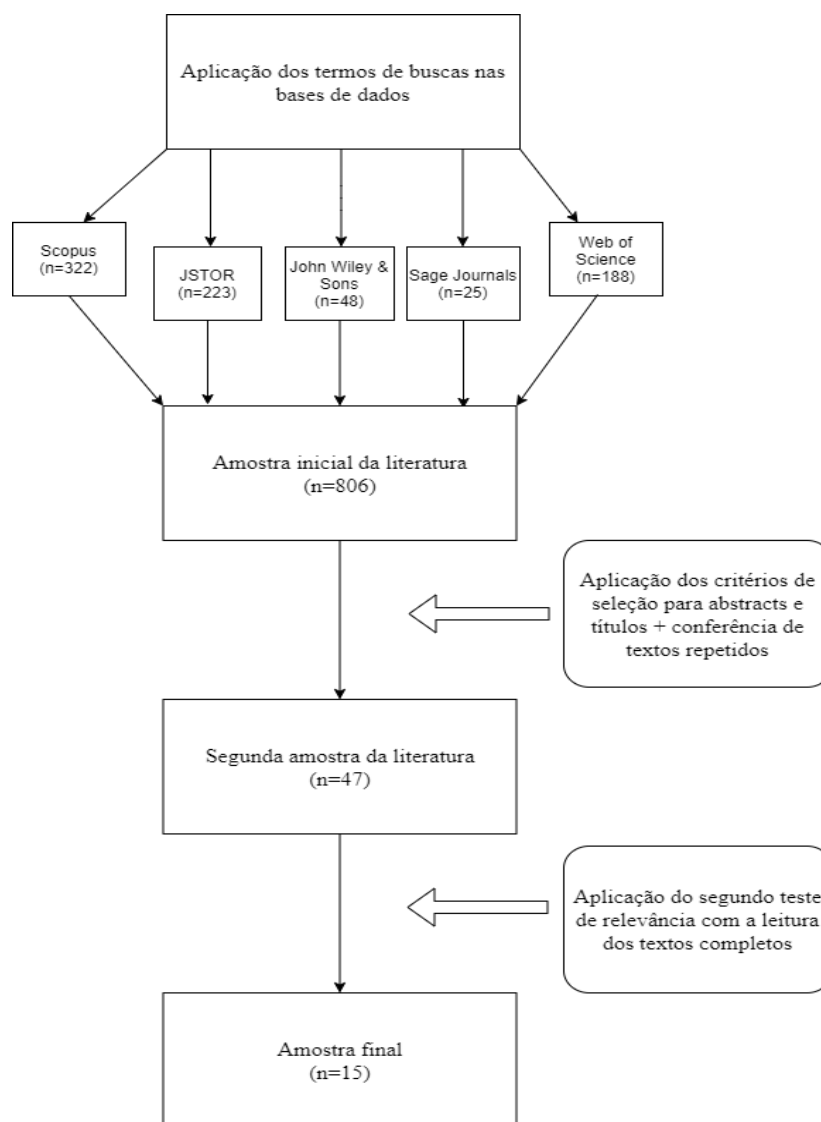


Fonte: Elaboração própria.

A realização da pesquisa usando os termos pré-definidos nas bases de dados nos trouxe uma amostra inicial de 806 textos, sendo 322 provenientes da *Scopus*, 188 da *Web of Science*, 25 da *Sage Journals*, 48 da *John Wiley & Sons* e 223 da *JSTOR*. A leitura do título e resumo buscando elementos elencados no roteiro geral apresentado acima nos permitiu selecionar 63 trabalhos que após a conferência de prováveis repetições resumiram-se a 47 textos. Essa amostra aprovada na primeira triagem foi

submetida ao segundo teste de relevância que correspondeu na leitura do texto completo dos trabalhos para conferir se os critérios são realmente cumpridos. Findada esta segunda etapa, foram selecionados 15 trabalhos que seriam novamente analisados à luz dos critérios definidos da pesquisa (no caso, 10 artigos e 5 capítulos de livros). Entre os motivos de corte nesta segunda etapa estiveram uma discussão qualitativa menos direcionada diretamente para os termos do Acordo para a segurança alimentar; um excesso de foco descritivo sobre as negociações agrícolas da OMC sem problematizar adequadamente a segurança alimentar e o uso de vertentes analíticas diferentes das definidas nos termos do AsA para qualificar a liberalização. O esquema a seguir apresenta uma síntese do processo de seleção dos textos.

Figura 2: Protocolo de busca e seleção dos textos



Fonte: elaboração própria.

Uma vez selecionados os textos, foi utilizado o software *NVivo 12* para auxiliar na condução da próxima etapa, a extração das informações e análise da amostra. O *NVivo* foi escolhido por representar uma importante ferramenta reconhecida pela comunidade científica capaz de contribuir significativamente a análise de material textual, som, imagem fixa e vídeos. Além disso, é capaz de se adaptar a diferentes desenhos metodológicos e suas múltiplas funcionalidades permitem a exploração de padrões e teste de hipóteses, facilitando a dimensão mecânica do trabalho (RAMOS et al, 2014). Para a análise da amostra, os textos foram importados para o programa e foi criada uma tabela de frequência e posterior nuvem das palavras mais frequentes nos textos. Esta tarefa teve por objetivo verificar, a partir dos termos mais frequentes, as principais problemáticas tratadas pela literatura recolhida.

Para a extração de informações, categorização e sistematização dos argumentos foi realizada uma leitura orientada por “nós” criados previamente pelo investigador para documentar apontamentos e conclusões dos autores sobre os termos do Acordo para a segurança alimentar. Os “nós”, terminologia empregada pelo software *NVivo*, consistem em estruturas conceituais que tem a função de armazenamento de informação codificada. Eles podem assumir diferentes significados de acordo com as intenções do pesquisador (AFONSO et al, 2016). Para o presente estudo, assumiram o papel de categorias e recorte da análise para representar cada pilar do Acordo. Dessa forma, foram criados 3 grandes nós, foram eles: “Apoio Interno e Segurança Alimentar”, “Acesso a Mercados e Segurança Alimentar” e “Subsídios a Exportação e Segurança Alimentar”.

Para melhorar o processo de codificação e exploração dos argumentos para cada pilar, foram criados “subnós” com o intuito de notificar grandes temas que constituem os principais objetos de regulamentação e contenciosos nas negociações travadas no seio da OMC. Para o nó de apoio interno, estiveram vinculados subnós para o sistema de caixa de subsídios, modelo incrementado pelo AsA para classificar subsídios considerados distorcivos e sujeitos a cortes, e outro para incrementar argumentos relacionados aos estoques públicos de alimentos. Este representa o principal contencioso presente nas últimas negociações e se vincula com o questionamento dos pressupostos utilizados pelo sistema AMS para notificar tetos de subsídios permitidos.

Para o pilar de acesso a mercados foram criados 2 subnós, um primeiro para compor discussões relacionadas ao processo de tarifação, mecanismo desenvolvido para regulamentar barreiras de importação dentro da organização. Um segundo subnó foi

criado para as discussões relacionadas as medidas de exceção, são eles os mecanismos de salvaguardas especiais e os produtos especiais. Os questionamentos em torno desses recursos estão vinculados aos privilégios que países ricos apresentam ao acionar esses mecanismos e a necessidade de democratizar seu uso para países em desenvolvimento.

Por último para o pilar de subsídios a exportação foram criados 2 subnós. Ambos tiveram como função agregar informações sobre temas dos principais contenciosos e representar mecanismos históricos de distorções comerciais praticados por países desenvolvidos. O primeiro foi criado para codificar discussões vinculados a ajuda alimentar como instrumento de escoamento de excedentes produtivos subsidiados. O segundo orientou-se a notificação das discussões vinculadas às restrições as exportações como dispositivos limitantes ao abastecimento dos mercados e aumento dos preços dos alimentos em situações adversas. Na tabela abaixo estão dispostos os nós e subnós formulados para a extração das informações.

Tabela 1: Nós e subnós formulados para armazenar os argumentos

Nós	Subnós
Apoio interno e Segurança Alimentar	- Sistema de caixa de subsídios - Estoques públicos de alimentos
Acesso a mercados e Segurança Alimentar	- Tarifação - Mecanismos de Salvaguardas Especiais
Subsídios a exportação e Segurança Alimentar	- Ajuda Alimentar - Restrições as exportações

Fonte: elaboração própria.

Após findada a leitura, a classificação dos textos e organização dos argumentos para redigir a revisão foi orientada pelas informações codificadas nos nós. Dessa forma, os trabalhos foram categorizados de acordo com o seu grau de contribuição para explicar a relação de cada um dos 3 pilares para a segurança alimentar. Como resultado, cada nó representou um referencial de análise e os textos foram divididos em 3 categorias para explanar suas contribuições para a relação de algum pilar do acordo para a segurança alimentar a partir da liberalização comercial agrícola, são elas: “subsídios a exportação e segurança alimentar”, “acesso a mercados e a segurança alimentar” e “apoio interno e segurança alimentar”. A seção a seguir tratará de apresentar a amostra e qualificar como se deu sua contribuição para os argumentos.

2.3. Análise da Amostra

Assim como a revisão sistemática de literatura desenvolvida por Candel (2014) permitiu verificar a existência de um *gap* de pesquisas com abordagem empírica para o estudo do sistema de governança internacional para a segurança alimentar, o esforço realizado nesta dissertação constatou o mesmo problema. Praticamente não foram encontrados textos que testaram a relação direta entre a internalização das normas do AsA com os efeitos em segurança alimentar. Os resultados da pesquisa nas bases de dados e a coleta de amostras segundo os critérios de seleção nos permitiram constatar essa lacuna. A grande maioria dos trabalhos tratou de fazer análises descritivas do problema e argumentavam sobre efeitos potenciais do Acordo para grupos de países.

Entende-se que análises com o potencial de trazer respostas sobre as transformações que a liberalização aos moldes do Acordo trouxe para promover maiores níveis nutricionais e de segurança alimentar dos países só seriam realizáveis a partir de 2003 em função do fim da Cláusula de Paz, que impedia a abertura de qualquer contencioso no Órgão de Solução de Controvérsias, e os últimos países em desenvolvimento estarem em vias de esgotar seu prazo de adaptação para adotar os preceitos liberais acordados. A falta de estudos com respostas factuais para essa questão, no entanto, pode ser justificada pelas mesmas razões elencadas por Bezuneh e Yiheyis (2014), que também apontaram para um *gap* de análises empíricas que buscassem desenvolver uma cadeia de causalidade entre os impactos das políticas de liberalização vinculadas ao Banco Mundial e FMI para os índices de segurança alimentar. A grande maioria dos estudos preocupados em estabelecer essa relação, segundo eles, consiste em estudos de caso que verificam os índices antes e depois de adoção de políticas de liberalização. Além disso, apresentam limitações em função de ser difícil verificar até que ponto os efeitos da liberalização foram realmente responsáveis por mudanças, visto que outros fatores internos podem ser mais explicativos para a evolução ou queda dos índices de insegurança alimentar.

O esforço aqui proposto apontou para essa mesma lacuna para a área de pesquisa. É preciso desenvolver métodos de estudo que consigam relacionar casualmente variáveis como liberalização agrícola do AsA e a segurança alimentar a fim de melhor desenvolver essa vertente de análise e trazer avanços mais significativos para o campo de estudo. Análises contextuais pautadas por estudos de casos são válidas, mas não apresentam o potencial de construir uma cadeia de causalidade replicável para

entender a questão. Exposto isso, serão exploradas as particularidades da amostra coletada nas bases de dados a partir dos critérios de seleção demonstrados na seção anterior. A tabela a seguir traz a lista dos trabalhos selecionados.

Tabela 2: Lista de trabalhos selecionados

	Autor(ano)	Título	Tipo de Trabalho	Fonte
1	Vincent. H. Smith e Joseph W. Glauber (2020)	<i>Trade, policy, and food security.</i>	Artigo	<i>Agricultural Economics</i>
2	Matias E. Margulis (2018)	<i>The world trade organization between law and politics: Negotiating a solution for public stockholding for food security purposes</i>	Artigo	<i>Transnational Legal Theory</i>
3	Ekaterina Krivonos, Jamie Morrison, e Eleonora Canigiani (2015)	<i>Trade and Food Security: Links, Processes, and Prospects</i>	Artigo	<i>Frontiers of Economics and Globalization</i>
4	David Elliott e Kim Burnett (2015)	<i>The Relationship between food security policy measures and WTO trade rules</i>	Artigo	<i>Quaker United Nations Office</i>
5	Alan Matthews (2014a)	<i>Food security and WTO domestic support disciplines post-Bali</i>	Capítulo	<i>Agriculture and Food in the 21st Century: Economic, Environmental and Social Challenges.</i>
6	Alan Matthews (2014b)	<i>Trade rules, food security and the multilateral trade negotiations</i>	Artigo	<i>European Review of Agricultural Economics</i>
7	Bipul Chatterjee e Sophia Murphy (2013)	<i>Trade and Food Security</i>	Artigo	<i>E15 Initiative</i>
8	JelenaBirovljev e BiljanaČetković (2013)	<i>The impact of the WTO Agreement on Agriculture on food security in developing countries</i>	Artigo	<i>European Association of Agricultural Economists 135th Seminar</i>
9	Shona Hawkes e JagjitKahurPlahe (2012)	<i>Worlds apart: The WTO's Agreement on Agriculture and the right to food in developing countries</i>	Artigo	<i>International Political Science Review</i>
10	Thomas J. Schoenbaum (2011)	<i>Fashioning a new regime for agricultural trade: New issues and the global food crisis</i>	Artigo	<i>Journal of International Economic Law</i>
11	Christian Häberli (2010)	<i>Food security and WTO rules</i>	Capítulo	<i>Food Crises and the WTO: World Trade Forum</i>
12	Siti FatimahwatiPehin Dato Musa (2009)	<i>The relationship between Food Security and Trade Liberalization: assessing the World Trade Organization's Agreement on Agriculture and the role of Transnational Corporations</i>	Artigo	<i>International Corporate Responsibility Series</i>
13	James Hodge e Andrew Charman (2008)	<i>An Analysis of the Potential Impact of the Current WTO Agricultural Negotiations on</i>	Capítulo	<i>Food security Indicators, measurement, and</i>

		<i>Government Strategies in the SADC Region</i>		<i>the impact of trade openness</i>
14	Samuel K. Gayi (2008)	<i>Does the WTO Agreement on Agriculture Endanger Food Security in Sub-Saharan Africa?</i>	Capítulo	<i>Food security Indicators, measurement, and the impact of trade openness</i>
15	Eugenio Díaz-Bonilla, Marcelle Thomas e Sherman Robinson (2003)	<i>Trade, food security and WTO negotiations: Some reflections on boxes and their contents</i>	Capítulo	<i>Agricultural Trade and Poverty Making: Policy Analysis Count</i>

Fonte: elaboração própria.

A amostra final analisada em detalhes é composta por 10 artigos e 5 capítulos de livros. Dentre os 10 artigos, 6 são provenientes de periódicos internacionais e passaram por processo de avaliação por pares antes de ser publicado, são eles: Smith e Glauber (2020), Margulis (2018), Krivonos et al (2015), Matthews (2014b); Hawkes e Plahe (2012) e Schoenbaum (2011). 2 dos artigos são provenientes de convenções temáticas internacionais estimuladas pela cooperação de organizações internacionais para discutir problemas de grande interesse global, são eles: Chatterjee e Murphy (2013) e Elliott e Burnett (2015). O primeiro é fruto da cooperação entre o Centro Internacional para o Comércio e o Desenvolvimento Sustentável (ICSTD, em inglês) e o Banco Mundial. O segundo é fruto de um relatório sobre o entendimento da questão agrícola no texto institucional e contenciosos da OMC organizado pela *Quaker United Nations Office*. Por fim, 2 são frutos de conferências acadêmicas internacionais, são eles: Birovljev e Cetkovic (2013) e Musa (2009). Os capítulos selecionados estiveram vinculados a livros publicados por editoras independentes, como é o caso do Matthews (2014a) pela *Peter Lang Publishing*; publicado por organizações internacionais, é o caso do Diaz-Bonilla et al (2003) que foi fruto de uma parceria entre a OCDE e o Banco Mundial; pela parceria do sistema ONU com universidades, como exemplos estão Gayi (2008) e James e Hodges (2008), publicados pela Instituto Mundial da Universidade das Nações Unidas para Pesquisa em Economia do Desenvolvimento em parceria com a *Oxford University Press*; e, publicados por universidades, estando o capítulo de Haberli (2010) como representante da amostra e tendo sido publicado pela *Oxford University Press*.

Antes de aprofundar sobre o processo de classificação dos textos, é cabível fazer ainda uma análise sobre fatores importantes que impulsionaram a produção e publicação dos trabalhos selecionados. Tal procedimento tem por objetivo eliminar níveis de viés ao reconhecer sobre quais pontos de partidas os autores trabalham. Para tanto, foi realizada uma pesquisa para encontrar informações sobre nacionalidade, vinculação

institucional e o órgão financiador de seus trabalhos para todos os 24 autores que compuseram a amostra. Como resultado de busca foi possível obter informações de 23 autores. Observe a tabela a seguir:

Tabela 3: Informações coletadas dos autores

Autor	Nacionalidade	Vinculação Institucional	Fomento
Vincent H. Smith	Inglaterra	<i>Montana State University</i> (EUA)	Não consta informação sobre financiamento
Joseph W. Glauber	Estados Unidos	<i>International Food Policy Research Institute (IFPRI)</i>	Não consta
Matias E. Margulis	Canadá	<i>University of British Columbia</i> (Canadá)	Não consta
Ekaterina Krivonos	Estados Unidos	Divisão de Mercados e Comércio da FAO (Itália)	Não consta
Jamie Morrison	Inglaterra	Divisão de Mercados e Comércio da FAO (Itália)	Não consta
Eleonora Canigiani	Itália	Divisão de Mercados e Comércio da FAO (Itália).	Não consta
David Elliott	-	-	Não consta
Kim Burnett	Canadá	<i>St. Francis Xavier University</i> (Canadá)	Não consta
Alan Matthews	Irlanda	<i>Trinity College Dublin</i> (Irlanda)	Não consta
Bipul Chatterjee	Índia	<i>CUTS International</i> (Índia)	Não consta
Sophia Murphy	Canadá	<i>Institute for Agriculture and Trade Policy (IATP)</i>	Não consta
Jelena Birovljev	Sérvia	<i>University of Novi Sad</i> (Sérvia)	Não consta
Biljana Četković	Sérvia	<i>University of Novi Sad</i> (Sérvia)	Não consta
Shona Hawkes	Austrália	<i>Monash University</i> (Austrália)	Não consta
Jagjit Kahur Plahe	Índia	<i>Monash University</i> (Austrália)	Não consta
Thomas J. Schoenbaum	Estados Unidos	<i>University of Washington</i> (EUA)	Não consta
Christian Häberli	Suíça	<i>University of Bern</i> (Suíça)	Não consta
Siti Fatimahwati Pehin Dato Musa	Brunei	Universidade de Brunei Darussalan (Brunei)	Não consta
James Hodge	África do Sul	<i>Genesis Analytics</i> (África do Sul)	Não consta
Andrew Charman	África do Sul	<i>Sustainable Livelihood Consultant</i> (África do Sul)	Não consta
Samuel K. Gayi	Gana	<i>Kwame Nkrumah University of Science and Technology</i> (Gana)	Não consta

Eugenio Diaz-Bonilla	Argentina	George Washington University (EUA); International Food Policy Research Institute (IFPRI).	Não consta
Marcelle Thomas	Estados Unidos	International Food Policy Research Institute (IFPRI)	Não consta
Sherman Robinson	Estados Unidos	University of Sussex (Inglaterra); International Food Policy Research Institute (IFPRI)	Não consta

Fonte: elaboração própria.

Sobre nacionalidades dos autores, a amostra é representada por 8 autores da América do Norte, 7 europeus, 3 asiáticos, 3 africanos, 1 sul-americano e 1 da Oceania. Mesmo apresentando um quantitativo de 7 autores provenientes do Sul Global, apenas 2 estiveram vinculados a universidades de seus respectivos países, são eles: Samuel K. Gayi e Siti Fatimahwati Pehin Dato Musa. 2 apresentaram vinculação com instituições do setor privado, são eles: James Hodges, que está vinculado a empresa de consultoria financeira para atividades agrícolas na África do Sul, a *Genesis Analytics*⁹; e o Andrew Charman, vinculado a *Sustainable Livelihood Consultant*¹⁰, uma organização do setor privado e da sociedade civil que presta serviços de pesquisa para superar situações de pobreza, miserabilidade e subdesenvolvimento no continente africano através de abordagens econômicas, sociais e ambientais. O Bipul Chatterjee, por sua vez, está vinculado a uma ONG indiana chamada *CUTS International*¹¹ (*Consumer Unit and Trust Society*) que se preocupa em denunciar e prover serviços em prol de uma melhor regulamentação do comércio agrícola e dos sistemas de governança internacional a favor das periferias. Os outros 2 estão vinculados a universidades do Norte Global, são eles: Eugenio Diaz-Bonilla e Jagjit Kahur Plahe.

Ainda sobre os autores, percebeu-se que 8 estão vinculados a organizações internacionais voltadas a questão agrícola, sendo 3 deles vinculados a divisão de mercados e comércio da FAO, são eles: Ekaterina Krivonos, Jamie Morrison e Eleonora Canigiani, 4 prestam serviço de pesquisa ao *International Food Policy Research Institute (IFPRI)*, são eles: Joseph W. Glauber, Eugenio Diaz-Bonilla, Marcelle Thomas e Sherman Robinson, e a Sophia Murphy está vinculada ao *Institute for Agriculture and Trade Policy (IATP)*. Além disso, um total de 10 pesquisadores de países desenvolvidos estão vinculados a universidades do Norte Global, são eles: Vincent H. Smith, Matias E.

⁹ Informações disponíveis em seu site: <https://www.genesis-analytics.com/>.

¹⁰ Informações disponíveis em seu site: <http://www.livelihoods.co.za/>.

¹¹ Informações disponíveis em seu site: <https://cuts-international.org/>.

Margulis, Kim Burnett, Alan Matthews, Thomas J. Schoenbaum, Christian Häberli, Jelena Birovljev, Biljana Četković, Sherman Robinson e Shona Hawkes.

Informações sobre órgãos de fomento as pesquisas, no entanto, não foram encontradas. A busca se deu a partir da leitura de rodapés dos trabalhos e nos sites dos periódicos, em casos de artigos que passaram pelo processo de avaliação por pares, e dos órgãos responsáveis pela publicação para os casos de artigos de conferência e capítulos de livros. Foram verificadas declarações negativas sobre eventuais choques de interesse para apenas 2 trabalhos, são eles: Margulis (2018) e Chatterjee e Murphy (2013).

Uma vez expostas as informações sobre os autores, podemos avançar para uma análise qualitativa dos textos e os critérios de classificação desenvolvidos. Com o auxílio do NVivo 12, a amostra final foi submetida a um teste de frequência de palavras para justificar a aderência dos nós a amostra selecionada e identificar a uma primeira vista quais possíveis grandes temas seriam contemplados pelos trabalhos. Incluímos entre os critérios a busca pelas 20 palavras mais frequentes. Para melhorar calibrar os resultados, excluímos palavras com menos de 4 letras e eventuais conectivos que aparecessem na lista de resultados. A tabela a seguir apresenta a lista de frequência encontrada.

Tabela 4: Frequência de palavras da amostra

Palavra	Contagem	Frequência relativa (%)
<i>Food</i>	2920	2,92
<i>Countries</i>	1782	1,78
<i>Trade</i>	1390	1,39
<i>Security</i>	1149	1,15
<i>Developing</i>	966	0,97
<i>Agricultural</i>	889	0,89
<i>Support</i>	584	0,58
<i>Domestic</i>	533	0,53
<i>Agriculture</i>	520	0,52
<i>International</i>	485	0,49
<i>World</i>	470	0,47
<i>Policy</i>	440	0,44
<i>Production</i>	439	0,44
<i>Export</i>	418	0,42
<i>Price</i>	373	0,37
<i>Market</i>	340	0,34
<i>Subsidies</i>	335	0,34
<i>Global</i>	331	0,33
<i>Agreement</i>	318	0,32
<i>Development</i>	315	0,32

Fonte: elaboração própria.

A lista encontrada nos sinalizou para um possível foco de análise para o funcionamento dos mercados globais de alimentos e atritos entre países desenvolvidos e em desenvolvimento para garantir sua segurança alimentar. Discussões relacionadas a subsídios, apoio interno, condicionantes internacionais para importações e exportações, fatores políticos e políticas de preços foram identificadas como possíveis grandes temas que fundamentarão o debate. Diante disso, a partir do conhecimento prévio sobre a vinculação entre aspectos da segurança alimentar e do comércio internacional expostos no primeiro capítulo, foi possível verificar indícios de discussões relacionadas aos efeitos trazidos pelo Acordo sobre Agricultura para o *policy space* dos Estados. A figura a seguir apresenta uma nuvem de palavras que sintetiza graficamente os resultados encontrados na tabela.

Figura 3: Nuvem de palavras da amostra



Fonte: elaboração própria com o uso do NVivo 12.

Por fim, será apresentado como se deu a classificação dos textos para sintetizar os argumentos da amostra e redigir a revisão sistemática de literatura. Conforme exposto na seção anterior, os critérios de classificação responderam a criação prévia de nós para cada grande pilar do Acordo, são eles: “subsídios a exportação e segurança alimentar”; acesso a mercados e segurança alimentar; e, “apoio interno e segurança alimentar”. Diante disso, a leitura dos textos foi orientada pela busca de informações relevantes para cada tópico e incluídas aos seus nós correspondentes. A classificação final dos textos se deu de acordo com a sua representatividade para cada tema contemplado pelo nó. Alguns trabalhos ocuparam mais de uma categoria em função de apresentar argumentos para mais de um pilar do Acordo. A tabela a seguir sintetiza a classificação realizada.

Tabela 5: Classificação dos textos

Código de classificação	Textos
Subsídios a exportação e Segurança Alimentar	Birovljev e Cetkovic (2013); Hawkes e Plahe (2012); Chatterjee e Murphy (2013); Haberli (2010); Smith e Glauber (2020); Krivonos et al (2015); Schoenbaum (2011); Matthews (2014b).
Acesso a mercados e Segurança Alimentar	Musa (2009); Schoenbaum (2011); Hawkes e Plahe (2012); Haberli (2010); Smith e Glauber (2019); Hodge e Charman (2008); Chatterjee e Murphy (2013); Matthews (2014b); Birovljev e Cetkovic (2013).
Apoio interno e Segurança Alimentar	Elliot e Burnett (2015); Schoenbaum, 2011; Hawkes e Plahe (2012); Haberli (2010); Diaz-Bonilla et al (2003); Smith e Glauber (2020); Margulis (2018); Matthews (2014a); Hodge e Charman (2008); Gayi (2008).

Fonte: elaboração própria.

Depois de apresentada a justificativa e os procedimentos metodológicos para a confecção desta revisão sistemática de literatura, caberá ao próximo capítulo apresentar a análise dos trabalhos e as conclusões encontradas pelos autores para o problema de pesquisa.

3. AS CONTRIBUIÇÕES DO ACORDO AGRÍCOLA PARA A PROMOÇÃO DA SEGURANÇA ALIMENTAR

Os caminhos para provisão da segurança alimentar segundo os argumentos apontados pela OMC encontram-se pautados pela lógica das vantagens comparativas e as necessidades alimentares dos Estados seriam alcançadas por meio das trocas comerciais. Diante disso, o maior fluxo comercial entre grandes exportadores e importadores de alimentos teria o potencial de expandir o acesso a esses produtos por todo o globo e reduzir seus preços, permitindo maiores níveis de segurança alimentar. Como forma de facilitar esse fluxo, a aprovação do Acordo sobre Agricultura (AsA) traria importantes contribuições para impulsionar o livre comércio, ao regulamentar medidas restritivas que podem representar ameaças aos ganhos absolutos permitidos por um sistema comercial aberto. Preocupando-se em trazer orientações para 3 grandes pilares, os subsídios a exportação, acesso a mercados e apoio interno, a eficácia desse Acordo tem sido muito questionada pela literatura especializada.

As dúvidas existentes sobre a eficácia do acordo e seus potenciais efeitos sobre a capacidade de intervenção pública (*policy space*) dos países signatários justificam a condução desta revisão sistemática de literatura. Como mencionado, o objetivo do trabalho é compreender como a literatura compreende os efeitos do AsA para incentivar a promoção da segurança alimentar. Por efeitos aqui foi entendido as possibilidades de intervenção do Estado e delimitação de seu *policy space*.

A coleta da literatura se deu a partir da inclusão da combinação de termos de busca estratégicos em bases de dados online específicas e os critérios de inclusão estiveram pautados pela busca de textos com análises de caráter empírico e publicados a partir de 2003 que discutissem de alguma forma os efeitos dos pilares do AsA para a segurança alimentar. Como resultado do primeiro teste de relevância, a partir da leitura dos títulos e *abstracts*, foram selecionados 47 trabalhos para ser realizada sua leitura completa. Feito isso, 15 textos passaram a ser analisados de forma detalhada, por trazerem o conjunto de elementos pertinentes para a composição de uma amostra significativa. Entre as motivações para o segundo corte estiveram a presença menor de elementos de análise quantitativos de algum dos termos do Acordo, um foco excessivamente descritivo sobre as negociações agrícolas sem necessariamente

problematizar a segurança alimentar e o uso de vertentes analíticas diferentes das definidas nos termos do AsA para qualificar a liberalização.

Dividido em 3 seções para contemplar cada um dos 3 grandes pilares, neste capítulo será explorada a análise dos textos que compuseram a amostra final. Os 15 trabalhos selecionados se debruçam sobre a qualificação das contribuições do Acordo a partir de uma perspectiva liberal, que entende a garantia da segurança alimentar através da disponibilidade dos suprimentos alimentares em território nacional. O diagnóstico apresentado pelos autores a partir de uma análise crítica das contribuições de seus termos será o objeto deste capítulo.

3.1. Subsídios a exportação e segurança alimentar

Nesta seção serão analisados os trabalhos selecionados para discutir os efeitos do pilar dos subsídios as exportações para a provisão da segurança alimentar. Suas características, impacto nos mercados e no *policy space* de países desenvolvidos e em desenvolvimento serão abordados aqui. As discussões partem do questionamento de que o avanço da liberalização comercial contribuiria para melhorar as vantagens comparativas dos setores agrícolas dos Estados e traria como consequência melhores índices de segurança alimentar. Temas como a regulamentação de políticas para ajuda alimentar e restrições as exportações representaram os principais desafios contemporâneos que esse pilar falha em solucionar.

Ao analisar as implicações do Acordo sobre Agricultura (AsA) para a provisão da segurança alimentar e nutricional, Birovljev e Cetkovic (2013) são partidárias da tese de que o Acordo favorece sistematicamente países desenvolvidos ao assegurar maiores vantagens aos grandes produtores rurais de países industrializados em detrimento do isolamento e desvalorização dos pequenos agricultores dos países em desenvolvimento. Segundo os autores, o texto institucional afeta a segurança alimentar dos países em desenvolvimento de duas formas. Primeiro, aumenta a insegurança alimentar ao exacerbar desigualdades e pobreza na zona rural; e, segundo, diminui a capacidade de os países em desenvolvimento adotarem medidas para promoção de sua segurança alimentar. As medidas relacionadas ao pilar dos subsídios a exportação representam importante foco de análise e são considerados pelos autores como uma das áreas mais sensíveis para o avanço da liberalização e promoção da segurança alimentar.

Por ter entre seus objetivos reformar os termos em que se dão as trocas comerciais de produtos agrícolas bem como interferir nos setores domésticos nacionais para garantir a adoção de políticas orientadas pelo mercado, o Acordo traz efeitos significativos para delimitação do *policy space* dos países importadores e exportadores de alimentos. No que cerne ao pilar dos subsídios a exportação, ou seja, a aplicação de suportes governamentais para baratear os produtos no mercado sem causar danos aos produtores, países desenvolvidos se comprometeram a cortar 36% do valor desses subsídios e diminuir em 21% o volume de produtos subsidiados em um período de 6 anos. Para os países em desenvolvimento esses valores se transformam em um corte de 24% no valor dos subsídios e redução de 14% nos volumes contemplados em um período de 10 anos. Para os países de menor desenvolvimento relativo não houve compromisso de corte de nenhuma natureza (BIROVLJEV e CETKOVIC, 2013).

A principal preocupação relacionada aos subsídios à exportação se relaciona com seu potencial em distorcer artificialmente o preço dos alimentos nos mercados. Diante disso, os autores trazem algumas indicações para reformas necessárias no texto do Acordo para melhor solucionar o problema. Os países desenvolvidos devem ser proibidos categoricamente de fazer uso desses subsídios, garantir constrangimentos legais e condições explícitas relacionadas a taxas de juros e créditos governamentais permitidos para o uso desses recursos e eliminar quaisquer vestígios da Cláusula de Paz presentes no artigo 13 que impedem o seu questionamento dentro do Órgão de Solução de Controvérsias. Aos países em desenvolvimento devem ser permitidos alguns níveis de subsídios a exportação caso se garanta retornos significativos para incentivar o desenvolvimento de indústrias agroexportadoras com potencial de gerar maiores receitas e oportunidades de emprego, quando são justificados por questões relacionadas à sua segurança alimentar, e, por fim, a renegociação do Acordo deve garantir a obrigação de países desenvolvidos em prover assistência financeira aos países menos desenvolvidos e dependentes da importação de alimentos afetados por eventuais aumentos nos preços (BIROVLJEV e CETKOVIC, 2013).

Da mesma forma, Hawkes e Plahe (2012) apontam para a continuidade de desvantagens estruturais garantidas aos países em desenvolvimento e menos desenvolvidos presentes no texto do AsA. Amparados pela perspectiva do “*Right to Food*” para garantir a segurança alimentar internacional, o trabalho se preocupa em analisar as implicações dos 3 pilares do Acordo para a garantia do direito a alimentação.

Os autores enfatizam que o texto institucional não faz referência ao direito básico e universal a alimentação, contribui para uma delimitação desigual do *policy space* de países desenvolvidos e em desenvolvimento para implementar políticas de incentivo ao setor agrícola, bem como falha em trazer uma definição específica e realista para a segurança alimentar, tratando-a apenas como um tema não comercial. Dessa forma, o atributo de um tratamento especial e diferenciado as nações menos abastadas para garantir maiores exceções e períodos de implementação das restrições acordadas tem o potencial de promover a segurança alimentar como, no máximo, um efeito indireto ou colateral.

Sobre os efeitos causados pela aplicação de subsídios a exportação, as autoras apontam para dois sérios impactos sobre os meios de subsistência e direitos que permitem o acesso aos alimentos. A prática do chamando “*dumping*”, ou seja, a venda de produtos a custo inferior à sua produção, contribuem para, primeiro, aumentar a dependência dos países em desenvolvimento sobre o mercado em função de não conseguirem adentrar na competição com preços justos, e, segundo, permite a expansão do direcionamento dessas mercadorias subsidiadas em forma de ajuda alimentar para o Sul Global. Embora os cortes prometidos pelo Acordo sejam celebrados como um grande passo, seus reais efeitos foram muito limitados em função de na maioria das vezes terem sido transformados em investimentos indiretos a exportação permitidos pelas caixas verde e azul de apoio interno (HAWKES e PLAHE, 2012).

Chatterjee e Murphy (2013), por sua vez, apontam para os desafios relacionados à necessidade de melhores regras para o comércio agrícola em função da crise de 2008 e pouco avanço alcançado nas negociações da Rodada Doha. O abalo na confiança sobre o potencial dos mercados em prover acesso a alimentos tem sido responsável por gerir em países em desenvolvimento importadores de alimentos a necessidade de se robustecer políticas nacionais de investimento público e privado para prover sua segurança alimentar. Ao mesmo tempo, grandes exportadores de alimentos têm implementado políticas restritivas as suas exportações com o intuito de proteger seus suprimentos domésticos e consequentemente garantir sua segurança alimentar. É essa a equação que move o trabalho e os autores se propõem a evidenciar e traçar possíveis caminhos para os entraves colocados pelo modelo de liberalização do Acordo para a garantia da segurança alimentar. Para o pilar dos subsídios às exportações, são tratadas duas grandes questões: a ajuda alimentar e as restrições a exportação.

O uso da ajuda alimentar como forma de garantia do provimento alimentar a países importadores do Sul Global consistiu em um dos alicerces de sustentação do ciclo de abastecimento dos mercados de alimentos a baixos custos. Os efeitos dessa prática, no entanto, contribuíram para acentuar a sua dependência e diminuir os incentivos ao desenvolvimento do setor agrícola nacional. A expansão da ajuda alimentar se deu pela aplicação acentuada de subsídios a exportação de países desenvolvidos que se tornaram os principais fornecedores de alimentos. O Acordo Agrícola colocou entre uma de suas atribuições melhor regulamentar e eliminar interesses comerciais relacionadas a essa prática. Sua eficácia, todavia, não foi verificada. Reivindicações sobre essa separação são objeto de debates na Rodada Doha que tem falhado em desenvolver um código de conduta capaz de separar interesses comerciais da ajuda alimentar e torná-la uma exceção as taxas de exportação. Em contrapartida, ajudas financeiras, em detrimento da entrega de alimentos, tem se tornado uma prática bastante comum no pós crise e são permitidas segundo as regras da OMC em casos de emergência. Tal prática, no entanto, tem sido identificada muito mais por interesses de doadores em criar um potencial mercado exportador para seus produtores domésticos, o que é proibido segundo as regras do Acordo para a dimensão da ajuda alimentar (CHATTERJEE e MURPHY, 2013).

Sobre as restrições a exportação, o texto do Acordo é pouco específico para limitar o *policy space* dos grandes exportadores. O uso dessas práticas em situação de crise tem contribuído para acentuar o aumento dos preços e desabastecimento dos mercados de alimentos. Países em desenvolvimento importadores de alimentos tendem a sofrer o maior impacto, uma vez que afetam diretamente sua balança de pagamentos e colocam em risco seu potencial de acesso as mercadorias. A capacidade de resposta da OMC e seu texto agrícola não tem sido suficiente. Questiona-se se o artigo 12 do Acordo representa uma base eficaz para disciplinar tais práticas. O item defende que os signatários devem notificar, consultar e considerar seu impacto em países importadores para sua aplicação, no entanto, o cumprimento desses procedimentos tem sido pouco representativo. A solução para o problema parece estar longe de ser encontrada. Embora seja uma prática polêmica, existe legitimidade política para seu uso, visto que muitos grandes exportadores enfrentam crises de abastecimento alimentar doméstico, a Índia é um caso emblemático. As negociações em Doha têm falhado em trazer uma resposta contundente e é apontado pelos autores que a melhor solução consiste em aprimorar o

sistema de notificação de todas as taxas de exportação no “Fórum de Resposta Rápida” estabelecido pelo *Agricultural Market Information System* (AMIS) (CHATTERJEE e MURPHY, 2013).

Os trabalhos de Haberli (2010) e Smith e Glauber (2020), por sua vez, apresentam uma visão um pouco mais otimista sobre o papel do Acordo e da OMC para a provisão da segurança alimentar. Embora o texto institucional do Acordo não tenha contribuído para realizar grandes mudanças nas distorções estruturais entre países ricos e pobres, os autores consideram que seu fechamento consistiu em um primeiro passo importante para o caminho certo. A incidência da crise de 2008 acendeu um alerta para a capacidade de resposta da OMC e contribuiu para acentuar as limitações do texto institucional para o pilar dos subsídios a exportação. As novas disciplinas relacionadas às taxas de exportação implementadas no Acordo se mostraram fracas em momentos de aumentos acentuados nos preços dos alimentos, tornando-se um instrumento cego ao reduzir subsídios à exportação, mas ainda conservar outras formas de incentivos distorcivos a competição, como as restrições às exportações e o uso da ajuda alimentar, por exemplo. Diante disso, a implementação desse pilar torna-se não apenas incompleta e desigual, mas também tem apresentado efeitos negativos à segurança alimentar de países importadores de alimentos ao não designar regulamentações importantes para os exemplos elencados acima.

Da mesma forma, Krivonos et al (2015) e Schoenbaum (2011) apontam para as limitações na regulamentação de temas como ajuda alimentar e as medidas de restrição a exportação. Embora seja considerado um importante instrumento para combater a fome em países periféricos, a ajuda alimentar é vista como importante instrumento limitador da autonomia do setor agrícola de países receptores do Sul Global que se tornam dependentes das importações para prover sua segurança alimentar. Esse efeito se justifica em função de promover uma drástica queda nos preços dos alimentos. A falha em garantir uma separação de seu objetivo humanitário de demandas comerciais tem contribuído para potencializar seu papel distorcivo. A situação se evidencia quando se observa um movimento inverso dos volumes de doações alimentares se comparado ao nível de preços. Quando os preços estão em baixa, maiores exportações são feitas via ajuda alimentar. Da mesma forma, se verificado um aumento considerável nos preços, menores serão os incentivos para essa prática. O mesmo pode ser dito sobre as medidas de restrição às exportações. A falha em avançar nas discussões sobre sua disciplina pode

acentuar os riscos de promover insegurança alimentar caso as negociações de Doha sejam responsáveis por aumentar a vulnerabilidade de importadores aos mercados.

Por último, o trabalho de Matthews (2014b) entende o papel da OMC e seu Acordo Agrícola de forma mais otimista para a provisão da segurança alimentar. Embora apresente algumas ressalvas quanto às necessidades de se avançar em legislações sobre suporte doméstico e medidas de restrição as exportações, considera as regras providas pelo sistema multilateral de comércio um importante instrumento para garantir previsibilidade e diminuir o impacto das flutuações de preços para garantir a segurança alimentar. O autor questiona se um avanço normativo para melhor regulamentar políticas de restrição as exportações seria o caminho mais adequado para dirimir problemas causados pelas subidas dos preços dos alimentos. Tarifas quantitativamente e intervir sobre políticas fiscais relacionadas à exportação podem resultar em uma simetria com as barreiras tarifárias de importações adotadas pelos Estados, acabando por legitimar e tornar ainda mais frequente a aplicação desse recurso. Restrições as exportações têm sido usadas como políticas de estabilização de preços em períodos de crise e se caracterizam como um instrumento emergencial para evitar crises de desabastecimento doméstico. Dimensões do mercado interno dos países também são levados em conta para adotar esse tipo de medida emergencial, logo, um maior constrangimento legal para tarifar exportações poderia acentuar seu uso como medida de precaução sobre a flutuação dos mercados e manter preços mais altos. A solução defendida pelo autor, portanto, se pautava em um possível constrangimento pautado pelo aumento da transparência e funcionalidade dos órgãos de consulta da OMC, garantindo, dessa forma, maior previsibilidade e confiança para os negociadores e evitando a ameaça de direcionamentos políticos para estratégias de autossuficiência.

A tabela a seguir apresenta a síntese dos argumentos apresentados pelos trabalhos selecionados.

Tabela 6: Trabalhos referentes à análise dos subsídios a exportação para a segurança alimentar

Estudo	Tipo de análise	Argumento central	Contribuição dos subsídios a exportação
Birovljev e Cetkovic (2013)	Documental; Revisão de Literatura.	O AsA favorece sistematicamente produtores agrícolas de países desenvolvidos em detrimento dos agricultores dos países em desenvolvimento. Diante disso, a promoção da segurança alimentar	Indicações de reformas elencadas pelas autoras: países desenvolvidos devem ser proibidos de fazer uso desses subsídios, ampliar seus constrangimentos legais e macroeconômicos, eliminar a Cláusula

		depende da reforma de seus termos, visando fornecer aos países em desenvolvimento uma ampla gama de soluções para garantir o acesso de todas as pessoas, em todos os momentos, a alimentos suficientes, seguros e nutritivos.	de Paz e fornecer assistência financeira aos países periféricos que sofrem com suas distorções comerciais. O uso para países em desenvolvimento deve ser permitido a aplicá-los em certos níveis quando trazem retornos importantes para sua dinamização econômica e visam aumentar níveis de segurança alimentar
Hawkes e Plahe (2012)	Documental; Revisão de Literatura.	As negociações que se sucederam em Doha com o fim da Cláusula de Paz têm tomado direcionamentos cada vez mais distantes da garantia do acesso aos alimentos como um direito humano básico. O foco tem sido dado a detalhes técnicos que constroem o <i>policy space</i> de países em desenvolvimento para respeitar, proteger e garantir alimentos como prerrogativa básica dos Estados.	O abuso desses subsídios como mecanismo de <i>dumping</i> contribui para aumentar a dependência dos países em desenvolvimento sobre o mercado e permite a expansão do direcionamento de mercadorias subsidiadas em forma de ajuda alimentar para o Sul Global. Compromissos de corte não foram suficientes para ampliar o <i>policy space</i> de nações da periferia para incentivar produções domésticas e prover sua segurança alimentar.
Chatterjee e Murphy (2013)	Documental; Revisão de Literatura.	O agravamento da crise de 2008 e as falhas em encontrar consenso nas negociações de Doha têm evidenciado os limites do texto agrícola para regulamentar o comércio, diminuir o grau de confiança nos mercados e em seu potencial de prover segurança alimentar. Dessa forma, o AsA deve ser revisado com o objetivo de incluir novas regras.	O abuso desses subsídios por países desenvolvidos contribuiu para acentuar a dependência de países da periferia sobre os mercados e diminuiu os incentivos ao desenvolvimento de seu setor agrícola nacional. Práticas de ajuda alimentar e restrições às exportações são problematizadas e aponta-se para as falhas do Acordo em limitar essas ações.
Haberli (2010)	Documental; Revisão de Literatura.	Políticas de comerciais e de produtividade adotadas por países ricos desincentivaram países pobres a aumentar sua produtividade. Embora as atuais regras da OMC não tenham sido suficientes para prevenir os efeitos da crise de 2008, seu modelo comercial previsto pelo AsA pode contribuir para melhorar os índices de segurança alimentar dos países menos desenvolvidos	A implementação desse pilar representou um passo incompleto e desigual, apresentando efeitos negativos à segurança alimentar de países importadores de alimentos ao não designar regulamentações importantes para restrições às exportações e ajuda alimentar.
Smith Glauber (2020)	Documental; Revisão de Literatura.	O AsA permitiu inicialmente a redução de subsídios à exportação e apoio doméstico de nações desenvolvidas como os Estados Unidos e a União Europeia. Além disso, o processo de tarifação contribuiu para atribuir menores tarifas para países desenvolvidos e em desenvolvimento. Estas mudanças contribuíram para aumentar a dinamicidade dos mercados agrícolas e trouxe potenciais efeitos positivos para a segurança alimentar.	Redução dos subsídios à exportação não trouxe aumento significativo dos preços e a continuidade dos incentivos à ajuda alimentar e uso das restrições às exportações trouxeram efeitos mistos para a segurança alimentar de países pobres importadores de alimentos. No geral, verificou-se o aumento de sua dependência sobre os mercados.
Krivoson et al (2015)	Documental; Revisão de Literatura.	As possibilidades de ganhos com o avanço da normatividade sobre mercados agrícolas são diversas e dependem de	A manutenção do <i>dumping</i> e a falta de uma regulamentação no AsA capaz de constriker o <i>policy space</i> dos países

		variáveis contextuais. A exploração das 4 dimensões da segurança alimentar, disponibilidade, acesso, utilização e estabilidade, quando relacionadas com práticas comerciais estipuladas no AsA trazem resultados diversos para diferentes grupos de países.	ricos exportadores para adotar restrições às exportações e ajuda alimentar contribuiu para aumentar a dependência dos países da periferia importadores de alimentos para garantir sua segurança alimentar.
Schoenbaum (2011)	Documental; Revisão de Literatura.	Embora constituam variáveis importantes, o impacto da crise alimentar global, do controle de exportações dos produtos agrícolas e da segurança alimentar tem sido pouco eficaz para apresentar mudanças significativas para o texto do AsA. Para a segurança alimentar, mudanças importantes devem ser feitas para ampliar barreiras legais contra a aplicação das restrições às exportações.	O AsA contém assimetrias para regulamentar barreiras à importação e às exportações. As últimas têm causado queda de confiança nos mercados, desabastecimento e altas flutuações nos preços, diminuindo o potencial de garantia da segurança alimentar em países pobres importadores de alimentos. Reformas para o pilar dos subsídios às exportações devem garantir sua maior regulamentação.
Matthews (2014b)	Documental; Revisão de Literatura.	O avanço da liberalização comercial e previsibilidade dos mercados possuem papel essencial na promoção da segurança alimentar ao tornar o sistema alimentar internacional mais eficiente e responsivo frente a choques e crises capazes de ameaçar os índices de segurança alimentar. Embora as negociações de Doha tenham representado um cenário pouco propício para avanços, o autor argumenta ser necessário um maior engajamento de economistas em defesa da instituição.	Aumentar regulamentações políticas para aplicar restrições às exportações pode ser perigoso ao poder resultar em uma simetria com as barreiras tarifárias de importações adotadas pelos Estados, tornando a prática ainda mais frequente. Sua utilidade tem sido pautada como políticas de estabilização de preços em períodos de crise. A melhor solução para seu desincentivo consiste no aumento da transparência e funcionalidade dos órgãos de consulta da OMC.

Fonte: elaboração própria.

Diante das evidências apresentadas pelos autores, é possível traçar um perfil dos efeitos que a jurisdição do pilar dos subsídios à exportação trouxe para a dimensão do *policy space* de países signatários e seu potencial de contribuição para a segurança alimentar. Ao tomar como ponto de partida os pressupostos das vantagens comparativas, a racionalidade por detrás do acordo da OMC, espera-se que o aumento do fluxo comercial de produtos agrícolas aumente as chances de melhores índices de segurança alimentar entre os países, uma vez que contribuiriam para o aumento da disponibilidade de alimentos. As evidências apontam, no entanto, que problemas relacionados à capacidade de prover o desenvolvimento de setores agrícolas de países periféricos estão diretamente relacionadas com o abuso de medidas protetivas e distorcivas que exercem influência sobre os preços dos mercados globais. Dessa forma, a regulamentação dos subsídios à exportação contribuiu pouco para diminuir a vulnerabilidade de países periféricos importadores de alimentos.

A amostra aqui apresentada nos direciona para os efeitos desiguais que a regulamentação dos subsídios a exportação trouxe para países desenvolvidos e em desenvolvimento. Os compromissos de corte trariam como promessa um aumento gradativo no preço dos alimentos, o que favoreceria a inserção de países em desenvolvimento exportadores de alimentos e aumentaria incentivos para o desenvolvimento de seus setores agrícolas. Como consequência, os Estados obteriam maiores receitas e aumentariam sua capacidade em prover programas de apoio a segurança alimentar. No entanto, essa situação não se efetivou. Os autores apontam para a insuficiência da redução desses subsídios pelos países desenvolvidos para travar a ação do *dumping*. Além disso, a separação de demandas comerciais e humanitárias das políticas de provimento de ajuda alimentar não se efetivou no texto do Acordo e nas negociações subsequentes em Doha. O estímulo dessas práticas tem tornado países periféricos mais dependentes dos mercados para garantir acesso a alimentos baratos, o que desestimula o desenvolvimento de seus setores agrícolas domésticos (KRIVONOS et al, 2015; SMITH e GLAUBER, 2020; HAWKES e PLAHE, 2012; BIROVLJEV e CETKOVIC, 2013)

Outro importante fator que impacta no abastecimento dos mercados e nas políticas de preços se relaciona com as medidas de restrição a exportação. A falta de regulamentação com real capacidade de constranger essas práticas é elencado pelos autores como um dos grandes desafios para o avanço das políticas de liberalização. Seu impacto para a segurança alimentar tem sido bastante severo para nações periféricas importadoras de alimentos, uma vez que diminuem sua capacidade de importação ao aumentar receitas e tornar produtos mais caros devido a sua menor disponibilidade nos mercados. Uma possível solução apresentada pela amostra tem se colocado a favor de aumentar a transparência e a funcionalidade dos órgãos de consulta da OMC para garantir maiores constrangimentos aos países (MATTHEWS, 2014b; SCHOENBAUM, 2011; CHATTERJEE e MURPHY, 2013; HABERLI, 2010).

3.2. Acesso a mercados e segurança alimentar

Nesta seção serão analisados os trabalhos selecionados para discutir os efeitos das regras de acesso a mercados para a provisão da segurança alimentar. Suas características, impacto nos mercados e no *policy space* de países desenvolvidos e em desenvolvimento serão abordados aqui. As discussões partem do questionamento das

políticas de tarifação e adoção de mecanismos de salvaguarda para melhorar as vantagens comparativas dos setores agrícolas dos Estados e trazer como consequência melhores índices de segurança alimentar. Questões como a abertura dos mercados de países desenvolvidos e a redução de receitas de países em desenvolvimento representam importantes desafios contemporâneos para esse pilar e serão trabalhos aqui.

Outro eixo importante de discussão diz respeito ao pilar de acesso a mercados presente no Acordo sobre Agricultura. Os efeitos desiguais provocados em países desenvolvidos e em desenvolvimento tem sido objeto de muita discussão na literatura e em rodadas de negociação no seio da OMC. Musa (2009) apresenta em seu trabalho que o texto do Acordo contribuiu para redefinir os meios para garantir a segurança alimentar, passando de uma busca anterior por maior capacidade produtiva doméstica para a ampliação do acesso aos alimentos a partir da importação. Como efeito colateral esteve à diminuição da rentabilidade e poder de consumo de muitas populações, visto que os preços passaram a estar cada vez mais atrelados aos valores dos mercados internacionais. Dessa forma, uma das razões apontadas pela autora para a falha do Acordo em trazer amplos benefícios para a periferia estava a incapacidade em reconhecer a ampla diversidade de Estados e sistemas produtivos que compunham a caixa dos “países em desenvolvimento”. Tal orientação voltada para a abertura aos mercados internacionais privilegiou em muito grandes corporações agroalimentares em detrimento de culturas tradicionais de pequenos agricultores.

Para além do foco sobre ampliação das importações, o texto agrícola também contribuiu para desenvolver uma orientação produtiva voltada para as exportações. Entre as orientações para a ampliação do acesso a mercados estava a obrigação de todos os países ingressarem em um amplo processo de tarifação a partir da eliminação de barreiras não tarifárias como cotas de importação e restrições quantitativas as importações; estabelecer tetos tarifários para prevenir uma grande escalada tomando por média inicial valores aplicados em 1995; e, redução tarifária de 36% dentro de um período de 6 anos para países desenvolvidos e 24% em 10 anos para países em desenvolvimento. O potencial transformador desses itens segundo Schoenbaum (2011) e Musa (2009) é questionável. A promessa era de que o processo de declaração das medidas protetivas e tarifação adotadas pelos Estados seria benéfico para os membros de duas formas: primeiro, aumentaria a eficiência ao realocar recursos domésticos antes gastos em importações inflacionadas por altas tarifas para investir no setor de

exportações e aumentar suas vantagens comparativas; e, segundo, reduz preços, aumenta a variedade de produtos disponíveis para importação e beneficiam consumidores domésticos. O problema é que nem todos os países irão gozar dos benefícios igualmente. O aumento da produção voltada à exportação de países em desenvolvimento pode não ser rápida o suficiente, resultando em reduções tarifárias mais rápidas que a eliminação de subsídios às exportações de países desenvolvidos, encontrando assim concorrência desigual para seus produtos nos mercados.

Hawkes e Plahe (2012) problematizam essa redução do *policy space* de países periféricos a partir de seu potencial de garantia do direito básico a alimentação. Segundo as autoras, tais orientações colocadas por esse pilar são responsáveis por diminuir o já limitado acesso a mercados do Norte Global altamente protegidos. Reduções tarifárias no Sul Global são vistas como problemáticas para garantia de políticas voltadas a ampliação do acesso a alimentos por 3 razões. Primeiro, tarifas consistem em um importante instrumento governamental para gerar receitas e garantir recursos para implementar programas sociais voltados ao combate da insegurança alimentar. Segundo, barreiras tarifárias representavam para os países em desenvolvimento um importante mecanismo para se proteger do *dumping* praticado por países desenvolvidos a partir de produtos altamente subsidiados. Terceiro e último, uma tarifação desleal e a adoção de um Sistema de Salvaguarda Especial pautado pelos valores acordados ao fechamento do Acordo garantiu a permissão dessa regalia apenas aos países que já tinham iniciado seu processo de tarifação em meados de 1990, ou seja, países desenvolvidos em sua grande maioria, o que pouco contribuiu para constranger sua capacidade de proteger seus mercados e suas exportações.

Embora considere o AsA um modesto passo para o avanço da liberalização como mecanismo para garantir a segurança alimentar, Haberli (2010) defende que o processo de tarifação empenhado pelos países pouco contribuiu para facilitar o acesso a mercados. Tal processo se justifica pela manutenção de altos níveis tarifários e políticas protecionistas incorporados por países industrializados. Smith e Glauber (2020), todavia, defendem que o modelo implementado pela OMC tem contribuído para a diminuição de barreiras tarifárias e beneficiado políticas de liberalização. As tarifas aplicadas variam muito de acordo com as *commodities* e os países e o estabelecimento de tetos máximos permitidos para sua aplicação permitiu que os Estados estipulassem altos valores em comparação a sua taxa real. Logo, a diferença entre o valor aplicado e a

cota máxima permitida garantiu a muitos países um grande espaço de manobra para escalas tarifárias, visto que respondem na maioria das vezes a demandas domésticas sobre preços. Este mecanismo é visto positivamente tendo em vista que baixas tarifas beneficiam consumidores domésticos através de baixos preços, aumentam o retorno financeiro de produtores de países exportadores e reduzem distorções comerciais que isolam agricultores locais dos mercados globais. Como a maioria das famílias pobres de países em desenvolvimento são compradores de alimentos, fortes evidências comprovam que tarifas mais baixas e maior acesso a mercados tendem a melhorar o nível nutricional de populações rurais e urbanas em situação de insegurança alimentar.

O trabalho de Hodge e Charman (2008) se preocupou em identificar como o AsA é capaz de constranger o *policy space* de países da Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC, em inglês) ¹²a partir das reduções propostas nas modalidades de acesso a mercados e subsídios domésticos para a garantia de sua segurança alimentar. Publicado antes da crise de 2008, os autores concluem que tais provisões acordadas não constrangeram os objetivos desses países menos desenvolvidos para garantir sua segurança alimentar, uma vez que sua exclusão sobre os compromissos de corte a partir do tratamento especial e diferenciado tem garantido autonomia para implementação de medidas protetivas. Sobre o pilar de acesso a mercados, a vinculação de tarifas a um alto teto que excedia em muito seu valor real aplicado permitiu maior tranquilidade para adotar cortes sucessivos sem que suas tarifas reais fossem afetadas pelas negociações. Além disso, permitiu que esses países pudessem aumentar suas tarifas reais em resposta a crises e ameaças a seu setor agrícola sem quebrar seus comprometimentos com a OMC. Exemplos dessa prática podem ser colocados o Zimbábue que vinculou tarifas a 150%, Malawi e Zâmbia a 125%, Ilhas Maurício com 122%, Moçambique com 100% e Angola e a República Democrática do Congo com 55%. Estas taxas consolidadas excederam em muito as tarifas reais que têm uma média entre 18 e 28%.

Problemas relacionados à capacidade de resposta sobre eventuais surtos de demanda e flutuações dos preços consistem em uma área sensível de discussões entre importadores e exportadores de alimentos nas negociações da OMC. Os trabalhos de

¹² A Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC) é composta pelos seguintes países: Angola, Botsuana, Comores, República Democrática do Congo, Suazilândia, Lesoto, Madagascar, Malawi, Ilhas Maurício, Moçambique, Namíbia, Seychelles, África do Sul, Tanzânia, Zâmbia e Zimbábue.

Chatterjee e Murphy (2013) e Matthews (2014b) problematizam a necessidade de acionar mecanismos como o Sistema de Salvaguarda Especial e delimitação de Produtos Especiais. O primeiro é de caráter transitório e permite aos países o poder de acrescentar impostos para proteger seus mercados internos em caso de queda expressiva no preço de alguma *commodity* ou surto importador de um produto específico. Por Produtos Especiais se entende a capacidade de determinação de alguns produtos essenciais aos seus produtores por questões nacionais para ser tratados como exceção nas regras tarifárias definidas pela instituição. Economias emergentes e países em desenvolvimento menos abastados lutam pela democratização desses recursos que há muito vem sendo usado por países ricos.

Conflitos têm emergido principalmente sobre o atributo do uso temporário das salvaguardas especiais. Coalizões como o G33 tem buscado no foro multilateral ampliar o poder de acesso de países periféricos a esses recursos através de uma reforma da estrutura e racionalidade desse instrumento. Questões como cobertura dos produtos, gatilhos tarifários, medição de surtos de demanda e duração dão a tônica a esse contencioso. Países de menor desenvolvimento relativo são pouco impactados por essas discussões em função de estarem livres do comprometimento com quaisquer reduções tarifárias em função do princípio de tratamento especial e diferenciado. Sobre os Produtos Especiais ficou acordado que estariam sujeitos a cortes tarifários menores quando comparado a outras mercadorias agrícolas e os indicadores necessários para a elegibilidade desses produtos estaria pautado pela segurança alimentar, meio de subsistência e desenvolvimento rural. Além disso, os Produtos Especiais devem ser um alimento básico na dieta local, consumidos em sua forma natural e produzidos internamente, principalmente em fazendas de tamanho médio ou pequeno que empregam uma proporção significativa da população agrícola (CHATTERJEE e MURPHY, 2013; MATTHEWS, 2014b).

Birovljev e Cetkovic (2013) apresentam quais reformas no texto agrícola são necessárias para diminuir o impacto das desigualdades entre países desenvolvidos e em desenvolvimento sobre as medidas do pilar de acesso a mercados. Países desenvolvidos devem garantir maior acesso aos seus mercados a partir de uma maior redução de suas tarifas; modificar seu modelo de tarifação para aplicar reduções tarifárias em uma base produto a produto, em vez de médias de produções industriais, evitando reduções seletivas, abusos e trapaceas, além de aumentar sua transparência; eliminar o

escalonamento de tarifas para produtos sensíveis a exportações de países em desenvolvimento; e, por último, o artigo 5 que contém os requisitos para uso do Mecanismo de Salvaguarda Especial deve ser modificado para torná-lo exclusividade de países em desenvolvimento ou pelo menos especificar novos cálculos relacionados a gatilhos de preços que contemplem as necessidades desse grupo de países. Para os países em desenvolvimento, o Acordo deve prover máxima flexibilidade para implementação de suas reduções tarifárias e reconhecer que elas representam importante fonte de recursos para aplicação de políticas de estímulo a sua produtividade agrícola e garantia de sua segurança alimentar; o Acordo deve expandir suas exceções para comprometimentos de reduções tarifárias e incorporar alguns produtos básicos essenciais de países em desenvolvimento; por fim, mecanismos de salvaguarda devem ser expandidos para todos os grupos de países periféricos incluídos ou não nos processos de tarifação a fim de garantir maior poder de proteção diante de surtos de demanda por seus produtos ou drásticas quedas nos preços de suas importações, ameaçando suas produções domésticas.

A tabela a seguir apresenta a síntese dos argumentos apresentados pelos trabalhos selecionados.

Tabela 7: Trabalhos referentes à análise do acesso aos mercados para a segurança alimentar

Estudo	Tipo de análise	Argumento central	Contribuição do acesso aos mercados
Birovljev e Cetkovic (2013)	Documental; Revisão de Literatura.	O AsA favorece sistematicamente produtores agrícolas de países desenvolvidos em detrimento dos agricultores dos países em desenvolvimento. Diante disso, a promoção da segurança alimentar depende da reforma de seus termos, visando fornecer aos países em desenvolvimento uma ampla gama de soluções para garantir o acesso de todas as pessoas, em todos os momentos, a alimentos suficientes, seguros e nutritivos.	Indicações de reformas elencadas pelas autoras: países desenvolvidos devem garantir mais acesso a seus mercados com a maior redução de suas tarifas; modificar seu modelo de tarifação para se pautar por produtos e evitar reduções seletivas e trapaças; eliminar o escalonamento de tarifas para produtos sensíveis a exportações de países em desenvolvimento; e, tornar o Mecanismo de Salvaguarda Especial exclusividade de países em desenvolvimento. Para os países em desenvolvimento, o Acordo deve prover máxima flexibilidade para implementação de suas reduções tarifárias e reconhecer que elas representam importante fonte de recursos para aplicação de políticas de estímulo a sua produtividade agrícola e garantia de sua segurança alimentar; o Acordo deve expandir suas exceções para comprometimentos de reduções tarifárias e incorporar alguns produtos

			básicos essenciais de países em desenvolvimento.
Hawkes e Plahe (2012)	Documental; Revisão de Literatura.	As negociações que se sucederam em Doha com o fim da Cláusula de Paz têm tomado direcionamentos cada vez mais distantes da garantia do acesso aos alimentos como um direito humano básico. O foco tem sido dado a detalhes técnicos que constroem o <i>policy space</i> de países em desenvolvimento para respeitar, proteger e garantir alimentos como prerrogativa básica dos Estados.	Reduções tarifárias no Sul Global impactam na capacidade de adotar políticas voltadas a ampliação do acesso a alimentos por 3 razões. Primeiro, tarifas consistem em um importante instrumento governamental para gerar receitas e garantir recursos para implementar programas sociais. Segundo, barreiras tarifárias representavam para os países em desenvolvimento um importante mecanismo para se proteger do <i>dumping</i> praticado por países desenvolvidos. Terceiro, o Sistema de Salvaguarda Especial adotado beneficiou muito mais países ricos que puderam continuar com suas medidas protecionistas.
Chatterjee e Murphy (2013)	Documental; Revisão de Literatura.	O agravamento da crise de 2008 e as falhas em encontrar consenso nas negociações de Doha têm evidenciado os limites do texto agrícola para regulamentar o comércio, diminuir o grau de confiança nos mercados e em seu potencial de prover segurança alimentar. Dessa forma, o AsA deve ser revisado com o objetivo de incluir novas regras.	A adoção de um mecanismo de Salvaguarda Especial e Produtos Especiais contemplaram em maior escala países desenvolvidos que já tinham dado início a seu processo de tarifação em meados dos anos 1990. Tal condição garantiu mais proteção a seus mercados e contribuiu para impactar nos preços, tornando mais difícil o acesso a alimentos para países pobres importadores.
Haberli (2010)	Documental; Revisão de Literatura.	Políticas de comerciais e de produtividade adotadas por países ricos desincentivaram países pobres a aumentar sua produtividade. Embora as atuais regras da OMC não tenham sido suficientes para prevenir os efeitos da crise de 2008, seu modelo comercial previsto pelo AsA pode contribuir para melhorar os índices de segurança alimentar dos países menos desenvolvidos.	O processo de tarifação empenhado pelos países pouco contribuiu para facilitar o acesso a mercados. Tal fato se justifica pela manutenção de altos níveis tarifários e políticas protecionistas incorporados por países industrializados.
Smith Glauber (2020)	Documental; Revisão de Literatura.	O AsA permitiu inicialmente a redução de subsídios a exportação e apoio doméstico de nações desenvolvidas como os Estados Unidos e a União Europeia. Além disso, o processo de tarifação contribuiu para atribuir menores tarifas para países desenvolvidos e em desenvolvimento. Estas mudanças contribuíram para aumentar a dinamicidade dos mercados agrícolas e trouxe potenciais efeitos positivos para a segurança alimentar.	O processo de tarifação vinculado a OMC é visto positivamente e tem contribuído para reduzir tarifas em todo o globo, uma vez que baixas tarifas beneficiam consumidores domésticos através de baixos preços, aumentam o retorno financeiro de produtores de países exportadores e reduzem distorções comerciais que isolam agricultores locais dos mercados globais. Como a maioria das famílias pobres de países em desenvolvimento são compradores de alimentos, fortes evidências comprovam que tarifas mais baixas e maior acesso a mercados tendem a melhorar o nível nutricional de populações rurais e urbanas em

			situação de insegurança alimentar.
Musa (2009)	Documental; Revisão de Literatura.	A promoção do livre comércio da OMC a partir do Acordo sobre Agricultura (AsA) tem contribuído para diminuir a capacidade produtiva dos países em desenvolvimento e reduzir suas vantagens comparativas para o setor agrícola ao marginalizar pequenos produtores e beneficiar grandes corporações agroalimentares. Como efeito colateral, esses países tem seu <i>policy space</i> reduzido para adotar programas de apoio a segurança alimentar e tornam-se mais propensos a garantir acesso a alimentos via importações.	A redução de barreiras tarifárias prometidas pelo AsA não foi suficiente para de fato assegurar a abertura dos mercados dos países desenvolvidos. Além disso, reduções tarifárias de países em desenvolvimento muitas vezes se deram de forma mais rápida que as os cortes dos subsídios a exportações de seus competidores mais abastados, reduzindo a possibilidade de receitas a partir de suas exportações e perdendo fontes de receita para adoção de políticas nacionais de proteção a sua segurança alimentar.
Schoenbaum (2011)	Documental; Revisão de Literatura.	Embora constituam variáveis importantes, o impacto da crise alimentar global, do controle de exportações dos produtos agrícolas e da segurança alimentar tem sido pouco eficaz para apresentar mudanças significativas para o texto do AsA. Para a segurança alimentar, mudanças importantes devem ser feitas para ampliar barreiras legais contra a aplicação das restrições as exportações.	O processo de tarifação implementado pelo AsA trouxe efeitos desiguais para o constrangimento do <i>policy space</i> de países desenvolvidos e em desenvolvimento. Além de não assegurar a real abertura de seus mercados, os países ricos não reduziram significativamente subsídios distorcivos a produção, reduzindo incentivos a produtividade agrícola de países pobres e ampliando sua dependência sobre mercados para prover sua segurança alimentar.
Matthews (2014b)	Documental; Revisão de Literatura.	O avanço da liberalização comercial e previsibilidade dos mercados possuem papel essencial na promoção da segurança alimentar ao tornar o sistema alimentar internacional mais eficiente e responsivo frente a choques e crises capazes de ameaçar os índices de segurança alimentar. Embora as negociações de Doha tenham representado um cenário pouco propício para avanços, o autor argumenta ser necessário um maior engajamento de economistas em defesa da instituição.	A adoção de um mecanismo de Salvaguarda Especial e Produtos Especiais contemplaram em maior escala países desenvolvidos que já tinham dado início a seu processo de tarifação em meados dos anos 1990. Tal condição garantiu mais proteção a seus mercados e contribui para impactar nos preços, tornando mais difícil o acesso a alimentos para países pobres importadores.
Hodge e Charman (2008)	Documental e Revisão de Literatura.	As provisões do AsA não constroem o <i>policy space</i> de países menos desenvolvidos da Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC) para garantir sua segurança alimentar. Isso se fundamenta pela sua exclusão sobre os compromissos de corte de suas medidas restritivas a partir do tratamento especial e diferenciado. Limitações na capacidade de prover medidas de proteção a sua segurança alimentar respondem mais a suas condições econômicas e administrativas nacionais do que ao texto agrícola.	A vinculação de altos tetos tarifários para o processo de tarifação implementado com o AsA têm garantido maior <i>policy space</i> aos países da SADC para adoção de medidas restritivas em casos de crises de insegurança alimentar e proteção dos mercados domésticos em função de suas tarifas reais aplicadas estarem muito abaixo das que foram vinculadas.

Fonte: elaboração própria.

Depois de apresentado os argumentos dos autores, é possível delinear o perfil de contribuição desse pilar para proporcionar maiores fluxos comerciais de produtos agrícolas e aumentar os níveis de disponibilidade de alimentos em todo o globo. A discussão girou em torno duas grandes questões. A primeira esteve vinculada aos processos de tarifação empenhados pelos Estados. Já a segunda tratou de questionar o uso de medidas protetivas vinculadas ao Sistema de Salvaguardas Especiais e Produtos Especiais por países desenvolvidos. Sobre a primeira, os posicionamentos sobre sua eficácia para ampliar o acesso a mercados de alimentos foram mistos, ao passo que os delineamentos sobre a segunda questão encontraram consenso ao sustentar que o uso dessas medidas por países ricos contribuía para a manutenção de vantagens comerciais distorcidas estruturais que acompanham esse conjunto de países desde a formação do sistema multilateral de comércio.

Os problemas relacionados ao processo de tarifação levantados pelos autores giraram em torno de duas grandes questões. Os trabalhos de Hawkes e Plahe (2012) e Musa (2009) apontaram para o fato de que as tarifas representam importantes fontes de receita para países em desenvolvimento proverem programas de apoio a segurança alimentar e de seu setor agrícola, ao mesmo tempo que se defendem do *dumping* aplicado pelos países ricos nos mercados globais. Logo, essa primeira questão impõe uma limitação ao *policy space* do grupo de países periféricos ao ter sua capacidade de proteção dos mercados domésticos diminuída. Além disso, a velocidade com que se cortaram subsídios a exportação de países ricos não acompanhou as reduções tarifárias da periferia, o que aumentou a vulnerabilidade de seus produtores frente às culturas de exportação e o estrangulamento externo de suas receitas.

Já os trabalhos de Birovljev e Cetkovic (2013), Haberli (2010) e Schoenbaum (2011) apontam para uma segunda questão ao acusar uma redução insatisfatória das tarifas de países desenvolvidos, o que acaba por não ampliar o acesso aos seus mercados a países em desenvolvimento exportadores de alimentos. O uso das tarifas como barreiras protecionistas por esses países infringe o princípio postulado pela OMC para a garantia da segurança alimentar ao impedir fluxos de mercadorias alimentares. Além disso, os trabalhos de Chatterjee e Murphy (2013) e Matthews (2014b) delineiam sobre as vantagens encontradas no *policy space* dos países ricos ao garantir seu acesso aos Mecanismos de Salvaguardas Especiais e Produtos Especiais, que os permitem aumentar suas barreiras tarifárias em casos de surtos de demanda e queda significativa

dos preços dos alimentos. A limitação no acesso a esses instrumentos pelas nações menos abastadas postulada pelo Acordo é problematizada, uma vez que acabam representando mais um mecanismo de distorção comercial dos países ricos e garantia de preços elevados nos mercados globais.

Evidências positivas, no entanto, também foram encontradas. Os trabalhos de Smith e Glauber (2020) e Hodge e Charman (2008) apresentam argumentos favoráveis ao modelo de tarifação implementado pela OMC. Os primeiros afirmam que o modelo tarifário não constrange o *policy space* em função de permitir a vinculação de altos tetos tarifários que não representam necessariamente as taxas reais aplicadas. A permissividade alcançada permite que os Estados utilizem esses recursos como forma de responder as demandas domésticas vinculadas aos preços. Além disso, reduções tarifárias têm o potencial de contribuir para diminuir preços e aumentar o acesso a uma maior diversidade de alimentos as populações mais carentes, logo apresenta um efeito positivo potencial para a segurança alimentar. Hodge e Charman (2008), por sua vez, se voltam à análise da Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC) e afirmam que a adoção de tetos tarifários tem representado medida positiva para evitar constrangimentos ao *policy space* desses países que também estão protegidos da obrigatoriedade em reduzi-las segundo o princípio do tratamento especial e diferenciado.

3.3. Apoio Interno e Segurança Alimentar

Nesta seção serão analisados os trabalhos selecionados para discutir os efeitos das políticas de apoio doméstico na provisão da segurança alimentar. Suas características, impacto nos mercados e no *policy space* de países desenvolvidos e em desenvolvimento serão abordados aqui. As discussões partem do questionamento do sistema de caixas de subsídios e da aplicação de programas como formação de estoques públicos de alimentos para melhorar as vantagens comparativas dos setores agrícolas dos Estados e trazer como consequência melhores índices de segurança alimentar.

O pilar do apoio interno representa o ponto mais sensível do Acordo e sua eficácia é muito questionada pela literatura, além de também ser objeto de muita polêmica em negociações da OMC. Seu real potencial de limitar medidas protecionistas de países desenvolvidos e constranger o *policy space* de países em desenvolvimento e

menos desenvolvidos para adotar programas governamentais de proteção a sua segurança alimentar dão a tônica a esse debate. Diante desse espectro, o trabalho de Elliot e Burnett (2015) busca clarear o impacto das regras de comércio adotadas pela OMC para a segurança alimentar a partir de uma discussão histórica e discursiva para os itens do AsA. Segundo os autores, a maioria das provisões elencadas no texto agrícola são ambíguas e suscetíveis a conflitos de interpretação. Esta condição pode acabar por exercer um efeito inibidor sobre as políticas de segurança alimentar, uma vez que governos avessos ao risco não podem estar totalmente confiantes de que uma determinada política não provocará uma disputa comercial dentro da OMC.

A regulamentação das medidas de apoio interno se deu a partir da criação de um sistema de caixa de subsídios de acordo com o seu grau de distorção, são elas: as caixas amarela, azul e verde. A caixa amarela abarca medidas internas que mais prejudicam o comércio, ou seja, os subsídios de caráter mais distorcivo. Abrangem políticas de preço mínimo, créditos de custeio, investimento e comercialização, isenções fiscais e pagamentos complementares. É exigido, portanto, uma redução gradual de 20% em 6 anos para países desenvolvidos e 13% em 10 anos para os países em desenvolvimento. Sua contabilização é notificada pelo Agregado de Medidas Subsidiárias (AMS, em inglês) e algumas exceções para cortes são permitidas de acordo com as regras dos *minimis*. De acordo com estas, subsídios distorcivos são liberados de reduções para países em desenvolvimento quando o seu valor agregado não é superior a 10% do valor total de um produto específico subsidiado ou o valor dos subsídios totais a produção represente menos de 10% do valor total da produção agrícola. Para os países desenvolvidos, essa taxa é de 5%. Países de menor desenvolvimento relativo não estão sujeitos a qualquer tipo de corte. As caixas azul e verde não apresentam compromisso de redução gradual e são classificadas como de mínima distorção e não distorciva, respectivamente. Na caixa azul estão inclusos apoios governamentais para programas de limitação de produção previamente acordados. Um exemplo pode ser o pagamento a produtores pela reserva de uma parte de suas terras para o desenvolvimento de uma cultura específica. Na caixa verde estão contemplados subsídios a pesquisa, estoques alimentares, socorros financeiros por desastres, proteção ambiental e programas de ajuste estrutural (ELLIOTT e BURNETT, 2015; SCHOENBAUM, 2011).

Diante destes termos, Elliott e Burnett (2015) apontam para 4 grandes desafios enfrentados pelos países em desenvolvimento para aumentar seu *policy space* e

desenvolver programas de suporte a sua segurança alimentar. Primeiro, muitas políticas ainda necessárias a esses países não estão integradas na caixa verde e acabam por ser consideradas distorcivas, impactando em seu agregado de medidas subsidiárias e se tornando elegíveis para reduções. São exemplos delas: assentamentos de fazendeiros e reforma agrária. Segundo, muitas das exceções dispostas na caixa verde exigem capacidades administrativas e políticas ausentes nesses países. Terceiro, as medidas de redução acordadas são referenciadas de acordo os níveis de aplicação subsidiária de 1986-1988, o que não representa a realidade atual de muitos desses países em função dos constrangimentos fiscais e administrativos exigidos pelas reformas neoliberais da época. Por último, os ajustes cambiais e as altas taxas de inflação nos países em desenvolvimento reduzem ainda mais seu poder de concessão de subsídios. Disposições pouco claras dentro do AsA destinadas a levar em conta esses efeitos não especificam o que se qualifica como "uma taxa excessiva de inflação", e as tentativas de alguns países de ajustar seus preços de referência externos para refletir tais taxas são questionadas pelo Comitê de Agricultura da OMC.

Hawkes e Plahe (2012) questionam o real efeito de constrangimento que o modelo de caixas de subsídios apresenta para os Estados. Segundo as regras do Acordo, qualquer subsídio doméstico que afete ou garanta vantagens sobre preços para os produtores é considerado distorcivo, uma vez que se ligam diretamente com a produção agrícola. A periodicidade contemplada para estabelecer os compromissos de cortes favoreceu consideravelmente os tetos do Agregado de Medidas Subsidiárias (AMS) de países ricos se comparado aos países em desenvolvimento. Além disso, o AMS não pode ser aumentado, somente reduzido. A não delimitação do que seria minimamente distorcivo no texto do Acordo permitiu que muitos Estados pudessem driblar as regras e incluir subsídios considerados distorcivos a caixa verde. Essa prática consiste em transformar subsídios diretos em indiretos e realizar o repasse a produtores a partir de pagamentos governamentais com preços administrados. As autoras apontam que esse mecanismo foi utilizado pelos Estados Unidos que transformaram seus subsídios a exportação em subsídios indiretos acoplados na caixa verde, permitindo a continuidade do *dumping* em seus produtos. Além disso, desde o fechamento do AsA percebe-se que a quantidade de subsídios dos países da OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico) acoplados a caixa verde mais que duplicaram.

Críticas também recaem sobre o *policy space* de países desenvolvidos. Os trabalhos de Haberli (2010) e Diaz-Bonilla et al (2003) apontam para o baixo potencial de transformação que a implementação do Acordo teve para limitar o abuso de políticas subsidiárias praticadas pelos países industrializados. Segundo Haberli (2010), o impacto do AsA não foi suficiente para travar as práticas de *dumping* nos mercados globais. Produtos a custos muito abaixo de sua produção continuaram a competir com as produções de países em desenvolvimento, tendo como efeito o desestímulo de investimentos em tecnologia e aprimoramentos agrícolas na periferia. Embora ainda gozassem do acesso a alimentos baratos em suas mesas, populações rurais acabaram por perder suas terras e passaram a compor a linha de pobreza, tendo em vista a baixa lucratividade de suas culturas. Diante disso, o autor afirma que os níveis de corte acordados pelo pilar de apoio interno do Acordo representaram um pequeno passo na direção certa, mas não o suficiente para trazer transformações reais. Países desenvolvidos puderam continuar com a implementação de altos níveis subsidiários e os países em desenvolvimento sofreram o impacto em sua competitividade, além de ter seu *policy space* reduzido em 2 frentes, são elas: redução do estímulo para investimentos no setor agrícola local e limitação institucional desigual para uso dos subsídios se comparado aos países ricos.

Diaz-Bonilla et al (2003) estabelecem uma crítica que vai pelo mesmo caminho, no entanto, seu trabalho se propõe a apresentar possíveis caminhos que os países em desenvolvimento devem trilhar para diminuir o impacto dessas disparidades em seu *policy space*. Segundo os autores, o AsA garante desigualdades em seu texto que permitem exceções importantes para continuidade de políticas subsidiárias de países ricos, como um exemplo, pode ser colocado a capacidade de burlar regras legais e incluir subsídios distorcivos a sua caixa azul. Além disso, países desenvolvidos apresentam ampla capacidade legal e administrativa para aplicar todos os programas de exceção elencados no Acordo para proteger seu setor agrícola. Diante disso, os autores defendem que uma orientação mais voltada pela busca da limitação desse *policy space* dos países ricos deve ser o melhor caminho para a periferia alcançar ganhos significativos em Doha. A busca pela ampliação de exceções a partir de uma reforma do tratamento especial e diferenciado pode acabar por apresentar como efeito colateral o aumento do espaço legal para aplicação de políticas distorcivas de países ricos.

Da mesma forma, Schoenbaum (2011) analisa os efeitos do AsA para a provisão da segurança alimentar tendo como pano de fundo o impacto da crise alimentar global de 2008 e as negociações em Doha. Segundo o autor, o Acordo não contribui de forma significativa para o tema, uma vez que os Estados não são constrangidos pelas restrições relacionadas à aplicação de subsídios domésticos. Os países ricos continuam por sustentar suas vantagens e os investimentos sobre infraestrutura e produtividade agrícola na periferia perdem espaço. Diante disso, uma reforma no texto agrícola torna-se essencial para lidar com crises de insegurança alimentar. Para o pilar do apoio interno, o autor sugere a criação de uma nova categoria de países em estado de insegurança alimentar, sendo permitido a eles a implementação de suporte doméstico para alguns produtos essenciais a garantia de sua segurança alimentar.

Smith e Glauber (2020), por sua vez, se propõem a fazer uma análise mais pormenorizada dos indicadores de proteção subsidiária nos setores agrícolas de países ricos e economias emergentes a fim de tirar conclusões sobre o potencial de garantia da segurança alimentar por vias mercadológicas, ou seja, a partir do balanço das vantagens comparativas entre os Estados com o intuito de melhor regulamentar preços e maiores incentivos produtivos na periferia para assegurar suprimentos alimentares. Segundo os autores, os dados apontam que o AsA permitiu que potências como Estados Unidos e União Europeia reduzissem subsídios domésticos e de exportação entre os anos de 1995 a 2002. Esse movimento foi gerido pela transformação de subsídios diretos a produção para investimentos indiretos em programas governamentais acoplados na caixa verde. Os dados apresentados dão conta de que os países da OCDE reduziram seu montante de subsídios diretos a produção de 80% em 1986 para 48% em 2017, ao passo que os investimentos governamentais como subsídios indiretos aumentaram de 2% em 1986 para 23% em 2016. Os níveis de implementação de subsídios internos em países como Brasil, China e Indonésia, por sua vez, aumentaram. A natureza de aplicação desses suportes também se relaciona com programas governamentais acoplados na caixa verde. Tal fenômeno pode ser explicado por sua inserção nas cadeias de comércio global como grandes exportadores ao passo que mantém altos índices de insegurança alimentar em território nacional.

Os dados apontam, no entanto, que um novo movimento de impulso a aplicação de subsídios diretos a produção e interferência nos preços têm ganhado espaço desde 2013. O declínio dos preços de importantes *commodities* como o milho exigiu que os

grandes exportadores voltassem a aplicar incentivos diretos à produção para garantir a sustentabilidade de seus agricultores. Além disso, o aumento dos estoques públicos de alimentos em economias emergentes também passou a ser recorrente, acendendo o sinal de alerta dos adeptos a liberalização como caminho para prover a segurança alimentar. Críticos questionam se o crescimento da caixa verde realmente é representado por pagamentos governamentais dissociados à produção e seus efeitos apontam para um cenário pouco favorável a lógica das vantagens comparativas entre os países. Incentivos para produzir mais alimentos em um país podem afetar os incentivos a produção em outros países quando seu resultado é a baixa nos preços. Quando o resultado dessa equação resulta em efeitos negativos nos termos de troca de países em desenvolvimento exportadores de alimento, a renda per capita das populações pode diminuir e gerar situações de insegurança alimentar. Ao contrário, para os países importadores de alimento tal flutuação nos preços pode ser benéfica em um primeiro momento, mas pode torná-lo mais vulnerável ao longo prazo por representar um desincentivo ao desenvolvimento de seu setor agrícola. Como conclusão, os autores apontam para a crescente importância do volume de trocas comerciais para garantia da segurança alimentar no futuro próximo e distante. As razões para isso são duas. Ao passo que as condições climáticas têm apontado para uma maior volatilidade na capacidade produtiva agrícola dos países, o índice de produção global de *commodities* como o milho, o arroz e o trigo, tem sido cada vez menos volátil em função dos recursos governamentais disponíveis para proteção e incentivo às culturas (SMITH e GLAUBER, 2020).

A formação dos estoques públicos de alimentos tem sido um tema caro a países em desenvolvimento e movimentado em muito as negociações OMC. Essa demanda foi responsável também por levantar controvérsias sobre a capacidade do texto agrícola para regulamentar a questão e intervir no *policy space* desses países para a adoção de políticas de garantia de sua segurança alimentar. Os trabalhos de Margulis (2018) e Matthews (2014a) tratam do tema a partir do conflito entre a dimensão legal da OMC e os interesses nacionais dos Estados. Segundo Margulis (2018), o novo impulso para adoção desses programas é resultado da crise global de 2008 e seus agravantes direcionados aos preços dos alimentos, que passaram a sofrer ainda mais pressão da especulação financeira, corrida pela produção de biocombustíveis e a adoção de medidas unilaterais de restrição às exportações. Embora sua legalidade esteja garantida pela caixa verde do AsA, os estoques públicos de alimentos precisam ter seus custos

discriminados em sua legislação nacional e atender a objetivos de segurança alimentar pré determinados. O Acordo exige ainda que os alimentos que irão compor os estoques sejam comprados por seu valor em mercados globais e repassado às populações pelo preço correspondente em seus mercados domésticos. O repasse a preços subsidiados para comunidades carentes é permitido, porém a diferença quantitativa será notificada no AMS e contabilizada como uma medida de caráter distorcivo.

É justamente esse o ponto de atrito. A grande maioria dos países em desenvolvimento não possui altos tetos para aplicação de subsídios em seu AMS. Esta situação é resultado das condições adversas que esses Estados enfrentaram nos anos 1980 com os ajustes estruturais neoliberais que não os permitiam notificar níveis consideráveis de apoio interno. Esta assimetria tem contribuído para diminuir o *policy space* de países como Índia, Turquia, Filipinas e Egito que ao adotar tais programas, excederam seus tetos de subsídios disponíveis aplicados, podendo estar sujeitos a sanções econômicas e disputas no Órgão de Solução de Controvérsias (MARGULIS, 2018).

O Acordo falha em notificar, no entanto, variáveis macroeconômicas importantes que interferem no alcance dos tetos de subsídios. Câmbios desvalorizados e altas taxas de inflação presentes nesses países exigem um maior esforço de equiparação aos preços internacionais. A contribuição de Matthews (2014a) avança justamente ao denunciar esse problema e apontar possíveis soluções para a questão. Embora tenha sido optado pelo atributo de uma Cláusula de Paz para travar contenciosos, o autor defende que uma solução permanente deve passar por uma revisão dos termos do AsA em duas grandes áreas. Primeira, deveria ser permitido o reajuste do agregado de medidas subsidiárias destes países com o intuito de ajustá-lo segundo suas taxas de inflação e diferenças cambiais, uma vez que dessa forma seus tetos estariam mais coerentes com a realidade dos Estados. Segunda, uma distinção deveria ser feita para o uso dos preços administrados para compra de alimentos. Medidas de subsídios sobre preços e redes de seguridade para abastecimento de estoques de alimentos com fins de promover segurança alimentar devem ser distinguidos e bem delimitados, sendo este último incluso na caixa azul e dispensado de ser contabilizado no sistema AMS.

A realidade do grupo de países de menor desenvolvimento relativo é analisada a partir de um prisma diferente para entender os efeitos do Acordo em seu *policy space*.

Hodge e Charman (2008), em trabalho anterior a crise de 2008, concluem que as delimitações do AsA não constroem de forma significativa o potencial de aplicação de medidas protetivas para a segurança alimentar dos países que compõem a Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC). Duas razões que explicam essa conjuntura se resumem, primeiro, nas exceções adequadas que esses países gozam a partir de seu tratamento especial e diferenciado, ao impedir sua obrigação por maiores compromissos de reduções tarifárias e de subsídios; e, segundo, o nível de cortes exigidos pelas regras dos *minimis* para subsídios distorcivos está confortável e não apresenta grandes riscos a autonomia de aplicação nesses países. Os autores avançam ainda para dimensionar o problema da insegurança alimentar ao entender que os constrangimentos partem muito mais dos problemas internos enfrentados por esses países do que de uma política de liberalização comercial agressiva defendida pela OMC. A vulnerabilidade do setor agrícola está atribuída à baixa produtividade das culturas, o uso de recursos financeiros e tecnologias inadequadas, baixa infraestrutura, ausência de um setor privado para prover serviços de melhoramentos de cultivo e colheita e a falta de seguridade social e política para tratar de temas como greves e reforma agrária. Alega-se, no entanto, que o avanço da liberalização pode ser maléfico no longo prazo caso os níveis permitidos pela regra dos *minimis* sejam reduzidos nas negociações de Doha.

O trabalho de Gayi (2008) chega a conclusões similares ao apresentado pelo Hodge e Charman (2008). Ao analisar o estado de segurança alimentar de 42 países da África Subsaariana¹³ no período de 1990 a 2002, o autor busca identificar o impacto que a adoção do AsA trouxe para modificar o *policy space* e incidência de crises alimentares na região. De acordo com a análise realizada, o estado de segurança alimentar não apresentou piora dentro desse marco temporal e o fechamento do Acordo teve mínimo ou nenhum impacto sobre os índices. Essa afirmativa é justificada em função de o texto institucional não condenar explicitamente um tipo de política agrícola para todos os países do globo. Além disso, muitos desses países de menor desenvolvimento relativo estavam salvaguardados pelos princípios do tratamento especial e diferenciado e

¹³ Os países da África Subsaariana contemplado pela análise foram: Angola, Benin, Burkina Faso, Burundi, Camarões, Cabo Verde, República Centro-Africana, Chade, Comores, Congo, Costa do Marfim, Djibouti, Guiné Equatorial, Etiópia, Gabão, Gana, Gâmbia, Guiné, Guiné Bissau, Quênia, Libéria, Madagascar, Malawi, Mali, Mauritânia, Ilhas Maurício, Moçambique, Níger, Nigéria, Ruanda, Santa Helena, São Tomé e Príncipe, Senegal, Seychelles, Serra Leoa, Somália, África do Sul, Tanzânia, Togo, Uganda, Zâmbia e Zimbábue.

tiveram seus programas de apoio governamental acoplados a caixa verde de subsídios, impedindo com que esses níveis de apoio fossem computados em seu AMS e sujeitos a cortes. O perigo de escalada dos preços com o avanço da liberalização prevista pelo Acordo também não se efetivou de forma significativa, visto que dependeria muito mais da ação de países desenvolvidos em eliminar seus subsídios a exportação e proteções internas distorcivas, o que não aconteceu.

Uma constatação preocupante, no entanto, foi feita sobre as capacidades nacionais que os países de menor desenvolvimento relativo da África Subsaariana apresentam para implementar programas de desenvolvimento para o setor agrícola e provisão de sua segurança alimentar. O acesso limitado a recursos financeiros, bem como a falta de expertise técnica e administrativa encontrada nesses Estados contribuem para o pouco avanço encontrado nos índices nutricionais das populações. Além disso, mesmo que o AsA não apresente limitações ao uso de programas governamentais que promovam a segurança alimentar e combate a pobreza, muitos desses países encontraram seu *policy space* limitado por orientações para ajustes fiscais vindas de instituições como o FMI e o Banco Mundial, diminuindo sua capacidade de investimentos no setor agrícola e aplicação de subsídios internos (GAYI, 2008).

A tabela a seguir apresenta a síntese dos argumentos apresentados pelos trabalhos selecionados.

Tabela 8: Trabalhos referentes à análise do apoio interno para a segurança alimentar

Estudo	Tipo de análise	Argumento central	Contribuição do apoio interno
Elliott e Burnett (2015)	Documental; Revisão de Literatura.	O avanço da liberalização comercial agrícola segundo os preceitos do AsA contribuiu para expor os países em desenvolvimento a volatilidade dos mercados internacionais e constranger suas opções de políticas domésticas para prover sua segurança alimentar e desenvolvimento do setor agrícola.	As provisões para o apoio interno limitam o <i>policy space</i> dos países em desenvolvimento em função de muitas políticas necessárias a esses países ainda não estarem integradas na caixa verde e serem consideradas distorcivas; programas contemplados pela caixa verde exigem capacidades administrativas e políticas ausentes nesses países; medidas de redução acordadas são referenciadas de acordo os níveis de aplicação subsidiária de 1986-1988, período em que muitos desses países passavam por ajustes estruturais neoliberais; ajustes cambiais e altas taxas de inflação nos países em desenvolvimento reduzem ainda mais seu poder de concessão de subsídios.
Hawkes e Plahe (2012)	Documental; Revisão de	As negociações que se sucederam em Doha com o fim da Cláusula de Paz têm	A não delimitação do que seria minimamente distorcivo no texto do

	Literatura.	tomado direcionamentos cada vez mais distantes da garantia do acesso aos alimentos como um direito humano básico. O foco tem sido dado a detalhes técnicos que constroem o <i>policy space</i> de países em desenvolvimento para respeitar, proteger e garantir alimentos como prerrogativa básica dos Estados.	Acordo permitiu que muitos países desenvolvidos pudessem driblar as regras e incluir subsídios considerados distorcivos a caixa verde. Essa prática consiste em transformar subsídios diretos em indiretos e realizar o repasse a produtores a partir de pagamentos governamentais com preços administrados. Dessa forma, países em desenvolvimento sofrem o impacto dos preços em suas transações comerciais, que contribui para desestimular incentivos às suas produções nacionais.
Diaz-Bonilla et al (2003)	Documental; Revisão de Literatura.	O AsA garante desigualdades estruturais entre países desenvolvidos e em desenvolvimento ao garantir aos primeiros ampla margem legal para aplicar altos níveis subsidiários e aos últimos, apesar de não estarem legalmente constangidos para investir em sua segurança alimentar, faltam recursos financeiros e institucionais para sua aplicação.	O AsA garante desigualdades em seu texto que permitem exceções importantes para continuidade de políticas subsidiárias de países ricos, como um exemplo, pode ser colocado a capacidade de burlar regras legais e incluir subsídios distorcivos a sua caixa azul. Diante disso, os autores defendem que os países em desenvolvimento devem seguir uma orientação mais voltada a busca da limitação desse <i>policy space</i> dos países ricos durante as negociações de Doha, sendo este o melhor caminho para a periferia alcançar ganhos significativos.
Haberli (2010)	Documental; Revisão de Literatura.	Políticas de comerciais e de produtividade adotadas por países ricos desincentivaram países pobres a aumentar sua produtividade. Embora as atuais regras da OMC não tenham sido suficientes para prevenir os efeitos da crise de 2008, seu modelo comercial previsto pelo AsA pode contribuir para melhorar os índices de segurança alimentar dos países menos desenvolvidos.	O volume de cortes de subsídios contemplados pelo Acordo não foi suficiente para travar práticas de <i>dumping</i> nos mercados globais, tendo como efeito o desestímulo de investimentos em tecnologia e aprimoramentos agrícolas na periferia. Embora ainda gozassem do acesso a alimentos baratos em suas mesas, populações rurais acabaram por perder suas terras e passaram a compor a linha de pobreza, tendo em vista a baixa lucratividade de suas culturas. O <i>policy space</i> dos países periféricos foi reduzido em 2 frentes, são elas: redução do estímulo para investimentos no setor agrícola local e limitação institucional desigual para uso dos subsídios se comparado aos países ricos
Smith e Glauber (2020)	Documental; Revisão de Literatura.	O AsA permitiu inicialmente a redução de subsídios a exportação e apoio doméstico de nações desenvolvidas como os Estados Unidos e a União Européia. Além disso, o processo de tarifação contribuiu para atribuir menores tarifas para países desenvolvidos e em desenvolvimento. Estas mudanças contribuíram para aumentar a dinamicidade dos mercados agrícolas e trouxe potenciais efeitos positivos para a segurança alimentar.	O AsA permitiu uma redução artificial de subsídios de países desenvolvidos ao transformá-los em investimentos indiretos a partir de programas governamentais acoplados na caixa verde. Os níveis de implementação de subsídios internos em países como Brasil, China e Indonésia, por sua vez, também aumentaram. Críticos questionam se o crescimento da caixa verde realmente é representado por pagamentos governamentais

			dissociados à produção e seus efeitos apontam para um cenário pouco favorável a lógica das vantagens comparativas entre os países. Ao deteriorar os termos de troca de países em desenvolvimento exportadores de alimento, a renda per capita das populações pode diminuir e gerar situações de insegurança alimentar. Ao contrário, para os países importadores de alimento tal flutuação nos preços pode ser benéfica em um primeiro momento, mas torná-lo mais vulnerável ao longo prazo por representar um desincentivo ao desenvolvimento de seu setor agrícola.
Gayi (2008)	Documental; Revisão de Literatura.	O AsA teve reduzido ou nenhum impacto para os índices de segurança alimentar dos países da África Subsaariana. Os principais problemas encontrados no período de 1990 a 2002 estão muito mais vinculados a questões contextuais específicas dos Estados como instabilidade política e performance macroeconômica. Além disso, as concessões presentes no Acordo relacionados ao princípio de tratamento especial e diferenciado impediram que quaisquer reduções subsidiárias tivesse o potencial de reduzir o <i>policy space</i> desses países.	O Acordo teve mínimo ou nenhum impacto no <i>policy space</i> dos países da África Subsaariana. Isso se justifica por países de menor desenvolvimento relativo estar salvaguardados pelos princípios do tratamento especial e diferenciado e ter seus programas de apoio governamental acoplados a caixa verde de subsídios. O perigo de escalada dos preços com o avanço da liberalização prevista pelo Acordo também não se efetivou de forma significativa, visto que dependeria muito mais da ação de países desenvolvidos em eliminar seus subsídios a exportação e proteções internas distorcivas, o que não aconteceu.
Schoenbaum (2011)	Documental; Revisão de Literatura.	Embora constituam variáveis importantes, o impacto da crise alimentar global, do controle de exportações dos produtos agrícolas e da segurança alimentar tem sido pouco eficaz para apresentar mudanças significativas para o texto do AsA. Para a segurança alimentar, mudanças importantes devem ser feitas para ampliar barreiras legais contra a aplicação das restrições as exportações.	O Acordo não contribui de forma significativa para a redução do protecionismo, uma vez que os Estados não são constrangidos pelas restrições relacionadas à aplicação de subsídios domésticos. Os países ricos continuam por sustentar suas vantagens e os investimentos sobre infraestrutura e produtividade agrícola na periferia perdem espaço. Diante disso, uma reforma no texto agrícola torna-se essencial para lidar com crises de insegurança alimentar. Para o pilar do apoio interno, o autor sugere a criação de uma nova categoria de países em estado de insegurança alimentar, sendo permitido a eles a implementação de suporte doméstico para alguns produtos essenciais a garantia de sua segurança alimentar
Matthews (2014a)	Documental; Revisão de Literatura.	A adaptação das regras vinculadas a adoção de estoques públicos de alimentos para melhor calibrar variáveis relacionadas a taxas de câmbio e índices de inflação doméstica na precificação e notificação dos subsídios no AMS	Embora tenha sido optado pelo atributo de uma Cláusula de Paz para travar contenciosos, uma solução permanente para a questão dos estoques públicos deve passar por uma revisão dos termos do AsA em duas grandes áreas.

		consiste na melhor solução para as inconsistências estruturais que divide países desenvolvidos e em desenvolvimento. Tal ação contribuiria para evitar uma maior limitação do <i>policy space</i> dos últimos.	Primeira, deveria ser permitido o reajuste do agregado de medidas subsidiárias destes países com o intuito de ajustá-lo segundo suas taxas de inflação e diferenças cambiais, uma vez que dessa forma seus tetos estariam mais coerentes com a realidade dos Estados. Segunda, uma distinção deveria ser feita para o uso dos preços administrados para compra de alimentos. Medidas de subsídios sobre preços e redes de seguridade para abastecimento de estoques de alimentos com fins de promover segurança alimentar devem ser distinguidos e bem delimitados, sendo este último incluso na caixa azul e dispensado de ser contabilizado no sistema AMS.
Hodge e Charman (2008)	Documental e Revisão de Literatura.	As provisões do AsA não constroem o <i>policy space</i> de países menos desenvolvidos da Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC) para garantir sua segurança alimentar. Isso se fundamenta pela sua exclusão sobre os compromissos de corte de suas medidas restritivas a partir do tratamento especial e diferenciado. Limitações na capacidade de prover medidas de proteção a sua segurança alimentar respondem mais a suas condições econômicas e administrativas nacionais do que ao texto agrícola.	As metas vinculadas a redução dos subsídios não representaram uma limitação ao <i>policy space</i> dos países da SADC. Duas razões explicam essa conjuntura, primeiro, estão contemplados por exceções adequadas previstas pelo seu tratamento especial e diferenciado; e, segundo o nível de cortes exigidos pelas regras dos <i>minimis</i> para subsídios distorcivos está confortável e não apresenta grande perigo a autonomia de aplicação nesses países. Riscos podem ser encontrados caso sejam reduzidos os tetos das regras de <i>minimis</i> para aplicação de subsídios domésticos nas negociações de Doha.
Margulis (2018)	Documental; Revisão de Literatura.	O contencioso relacionado às regras de adoção dos estoques públicos de alimentos tem sido usado muito mais para resolver conflitos entre o marco legal internacional para o comércio e as metas nacionais de segurança alimentar dos países do que para encontrar uma solução a partir de uma adjudicação legal.	A grande maioria dos países em desenvolvimento não possui altos tetos para aplicação de subsídios em seu AMS. Esta situação é resultado das condições adversas que esses Estados enfrentaram nos anos 1980 com os ajustes estruturais neoliberais que não os permitiam notificar níveis consideráveis de apoio interno. Esta assimetria tem contribuído para diminuir o <i>policy space</i> de países como Índia, Turquia, Filipinas e Egito que ao adotar programas de formação de estoques públicos de alimentos, excederam seus tetos de subsídios disponíveis aplicados, podendo estar sujeitos a sanções econômicas e disputas no Órgão de Solução de Controvérsias.

Fonte: elaboração própria.

Depois de exposto os argumentos apresentados pelos autores, a delimitação das contribuições do apoio interno para ampliar fluxos de comércio agrícola e assim gerir

maiores índices de segurança alimentar pode ser sintetizada a partir de suas orientações para tratar dos cortes de subsídios domésticos e seu impacto para constranger o *policy space* de países desenvolvidos e em desenvolvimento. Os autores explicam que o sistema de caixa de subsídios e as metas de cortes implementadas com o Acordo são responsáveis por sedimentar as desigualdades estruturais sobre a capacidade dos países adotarem políticas de proteção a seu setor agrícola doméstico e prover sua segurança alimentar.

A criação de 3 caixas de subsídios organizadas a partir de seu grau de distorção permitiu ao texto agrícola estipular quais medidas são consideradas distorcivas e notificadas pelo sistema AMS. Metas de cortes foram agregadas apenas a caixa amarela, estando às caixas azul e verde livres de quaisquer compromissos. Os problemas apontados para esse sistema, no entanto, se colocam em relação ao que é entendido como apoio não distorcivo e suas capacidades de implementação. Os eixos de análise verificados podem ser divididos em 3 argumentos distribuídos pelos trabalhos da amostra.

O primeiro argumento vincula-se com os limites sobre as capacidades de implementação dos programas ancorados na caixa verde pelos países em desenvolvimento. Argumenta-se que muitos países em desenvolvimento e menos desenvolvidos não apresentam capacidades políticas, administrativas e econômicas para adoção de políticas de proteção ao seu setor agrícola. Além disso, muitos programas adotados por eles não são contemplados por esse sistema, tornando-os suscetíveis a contenciosos no OSC e sanções econômicas. Ainda sobre seu reduzido *policy space*, incompatibilidades foram encontradas em relação ao cálculo de seus tetos subsidiários permitidos pelo sistema AMS. Tal condição se justifica em função dos níveis de subsídios notificados serem referentes ainda aos anos 1980 e variáveis importantes como taxas cambiais e índices de inflação doméstica não serem notificadas. Um exemplo atual de contenciosos gerados por esse problema se relaciona com a adoção dos estoques públicos de alimentos de países em desenvolvimento. A ausência de orientações mais claras para precificação do AMS e a limitação para adoção de preços administrados para políticas de segurança alimentar são responsáveis por colocar em xeque seu *policy space*. (ELLIOTT e BURNETT, 2015; HABERLI, 2010; DIAZ-BONILLA et al, 2003; MATTHEWS, 2014a; MARGULIS, 2018).

O segundo argumento se relaciona com o espaço legal garantido pelo texto do Acordo para burlar suas orientações e transformar medidas entendidas como distorcivas em subsídios governamentais permitidos pela caixa verde. Ao não apresentar muito bem delimitado em seu texto o que seria considerado como minimamente distorcivo, países desenvolvidos puderam dar continuidade a políticas protecionistas que resultaram na contínua queda dos preços e estrangulamento dos incentivos ao desenvolvimento do setor agrícola de nações periféricas. Esse mecanismo se deu com a transformação de subsídios diretos a produção em investimentos governamentais indiretos capazes de dar continuidade ao *dumping* de seus produtos (HAWKES e PLAHE, 2012; SMITH e GLAUBER, 2020; SCHOENBAUM, 2011).

O terceiro argumento se relaciona com o *policy space* de países de menor desenvolvimento relativo. Produzidos antes da crise de 2008, os trabalhos de Gayi (2008) e Hodges e Charman (2008) apontam para a não intervenção dessas medidas restritivas em seu *policy space* em função de estarem amparados pelo princípio do tratamento especial e diferenciado. Além disso, apontam para as reduzidas capacidades administrativas nacionais enfrentadas pelos países da SADC e África Subsaariana, sendo elas as principais determinantes para explicar índices de segurança alimentar.

3.4. O Acordo sobre Agricultura e a segurança alimentar: um balanço

Ao tomar como ponto de partida os pressupostos das vantagens comparativas, a racionalidade da OMC e do AsA, estipula-se que o aumento do fluxo comercial de mercadorias agrícolas levaria a condições mais adequadas de segurança alimentar. A razão estaria no potencial de aumento da disponibilidade de alimentos acessíveis a preços mais baixos. As evidências apontam, no entanto, que problemas relacionados à capacidade de promover o desenvolvimento dos setores agrícolas em países periféricos estão diretamente relacionadas ao abuso de medidas protetivas e distorcivas que exercem influência sobre os preços dos mercados globais. Dessa forma, as evidências apontam que a regulamentação dos subsídios a exportação, do acesso a mercados e do apoio interno contribuiu pouco para diminuir a vulnerabilidade de países periféricos importadores de alimentos.

Para os subsídios a exportação, a amostra aqui apresentada lança luz sobre os efeitos desiguais que a regulamentação desses subsídios trouxe para países

desenvolvidos e em desenvolvimento. Os compromissos de corte trariam como promessa um aumento gradativo no preço dos alimentos, o que favoreceria a inserção de países em desenvolvimento exportadores de alimentos e aumentaria incentivos para o desenvolvimento de seus setores agrícolas. Como consequência, os Estados obteriam maiores receitas e aumentariam sua capacidade em prover programas de apoio a segurança alimentar. No entanto, essa situação não se efetivou. Os autores apontam para a insuficiência da redução desses subsídios pelos países desenvolvidos para travar a ação do *dumping*. Além disso, a separação de demandas comerciais e humanitárias das políticas de provimento de ajuda alimentar não se efetivou no texto do Acordo e nas negociações subsequentes em Doha. O estímulo dessas práticas tem tornado países periféricos mais dependentes dos mercados para garantir acesso a alimentos baratos, o que desestimula o desenvolvimento de seus setores agrícolas domésticos.

Outro importante fator que impacta o abastecimento e as políticas de preços relaciona-se com as medidas de restrição a exportação. A falta de regulamentação com real capacidade de constranger essas práticas é elencado pelos autores como um dos grandes desafios para o avanço das políticas de liberalização. Seu impacto para a segurança alimentar tem sido bastante severo para nações periféricas importadoras de alimentos, uma vez que diminuem sua capacidade de importação ao aumentar receitas e tornar produtos mais caros devido a sua menor disponibilidade nos mercados. Uma possível solução apresentada pela amostra tem se colocado a favor de aumentar a transparência e a funcionalidade dos órgãos de consulta da OMC para garantir maiores constrangimentos aos países.

Para o pilar do acesso a mercados, as discussões giraram em torno dos princípios de tarifação e a adoção de medidas protetivas vinculadas ao Sistema de Salvaguardas Especiais e Produtos Especiais. Sobre o processo de tarifação, as conclusões levantadas pelos autores giraram em torno de duas grandes questões. Primeiro, esse processo é danoso aos países em desenvolvimento visto que suas tarifas representam importantes fontes de receita para proverem programas de apoio a segurança alimentar e de seu setor agrícola, ao mesmo tempo que representam mecanismos de defesa contra o *dumping* aplicado pelos países ricos nos mercados globais. Logo, apresenta o potencial de limitar o *policy space* desses países. Além disso, a velocidade com que os países ricos cortaram seus subsídios a exportação não acompanhou as reduções tarifárias da periferia, o que

aumentou a vulnerabilidade de seus produtores frente às culturas de exportação e o estrangulamento externo de suas receitas.

Uma segunda questão consiste no quantitativo insatisfatório das reduções tarifárias dos países desenvolvidos, o que acabou por não ampliar o acesso aos seus mercados a países em desenvolvimento exportadores de alimentos. O uso das tarifas como barreiras protecionistas por esses países infringe o princípio postulado pela OMC para a garantia da segurança alimentar ao impedir fluxos de mercadorias alimentares. Além disso, esses países ainda tem a possibilidade de usar dos Mecanismos de Salvaguardas Especiais e Produtos Especiais, que os permitem aumentar suas barreiras tarifárias em casos de surtos de demanda e queda significativa dos preços dos alimentos. A limitação no acesso a esses instrumentos pelas nações menos abastadas postulada pelo Acordo é problematizada, uma vez que acabam representando mais um mecanismo de distorção comercial dos países ricos e garantia de preços elevados nos mercados globais.

Por fim, sobre o pilar do apoio interno, os autores apontam que o sistema de caixa de subsídios e as metas de cortes implementadas contribuíram para a continuidade de um modelo desigual que permite o abuso de medidas protetivas distorcivas a países industrializados e constroem a ação de países periféricos para se inserir nos mercados e aumentar incentivos ao desenvolvimento de seu setor rural, bem como não agregou impacto significativo para aumentar suas receitas e ampliar sua capacidade de implementar programas de apoio a sua segurança alimentar. A discussão do impacto que sua regulamentação trouxe para o *policy space* dos países girou em torno de dois eixos de discussão.

O primeiro eixo esteve relacionado com os limites sobre as capacidades de implementação dos programas ancorados na caixa verde pelos países em desenvolvimento e menos desenvolvidos. As disposições do Acordo pouco contribuíram para diminuir o impacto da falta de capacidade política, administrativa e econômica que muitos países da periferia apresentam para adotar políticas de proteção a seu setor agrícola e segurança alimentar. Além disso, muitos programas importantes para o contexto agrário desses países não estiveram contemplados na caixa verde, tornando-os suscetíveis a contenciosos no Órgão de Soluções de Controvérsias (OSC) e sanções econômicas. Incompatibilidades foram encontradas ainda nos cálculos de tetos

subsidiários permitidos pelo sistema AMS. Os limites norteados ainda pela realidade dos anos 1980 e a falta de notificação sobre o impacto de taxas cambiais e índices de inflação doméstica estrangularam a capacidade de implementar políticas de subsídios para esses Estados. Um caso emblemático que ilustra esse problema é representado pelo contencioso relacionado aos estoques públicos. O repasse de alimentos a preços subsidiados para populações carentes tem inflacionado os tetos subsidiários permitidos pelo AMS dos países em desenvolvimento e limitado suas capacidades de ampliação de programas para a segurança alimentar.

Por último, segundo eixo se relaciona com o espaço legal e o grau de discricionariedade que as normas do Acordo apresentam para burlar suas orientações e transformar subsídios antes considerados distorcivos em apoios governamentais indiretos acoplados a caixa verde. A ausência de uma definição concreta em seu texto do que seria considerado como “minimamente distorcivo” permitiu que os países desenvolvidos abusassem dessa condição para continuar com suas práticas protecionistas. A contínua queda de preços repercutiu no estrangulamento das receitas e incentivos para o desenvolvimento dos setores agrícolas de países em desenvolvimento e menos desenvolvidos importadores de alimentos

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O sistema de governança internacional para a segurança alimentar idealizado no pós Segunda Guerra é orientado em seus princípios normativos por interesses de potências capitalistas que saíram vitoriosas do conflito. A inclusão do problema da fome como um dos itens prioritários para esse novo arranjo esteve muito mais atrelado ao receio de que a pobreza e o subdesenvolvimento pudesse resultar em um incentivo para que a periferia se rendesse a influência comunista liderada pela União Soviética do que por princípios humanitários. A criação da FAO, liderada pelos Estados Unidos, constituiu no pontapé inicial para, a partir da proliferação de diversas organizações vinculadas ao sistema ONU, constituir a formalização de um regime internacional para a segurança alimentar.

Limitações a promessa humanitária de erradicar a fome e alcançar melhores índices de segurança alimentar foram percebidas logo em seu início. O fracasso do *World Food Board* como iniciativa para intervir em prol da estabilização dos preços dos produtos agrícolas, administrar reservas alimentares, cooperar com organizações financeiras e assegurar políticas comerciais coerentes com a segurança alimentar representou o primeiro indício de que as potências capitalistas estavam pouco dispostas a abrir mão de seu pioneirismo nos mercados de *commodities*.

Ao passo que uma nova ordem econômica era formulada na segunda metade do século XX, a criação de uma instituição que tratasse da “nova” liberalização comercial encontrou o embargo de países como os Estados Unidos pela mesma intenção de intervir em políticas comerciais agrícolas nacionais. O fracasso da famosa Carta de Havana que trazia uma série de delimitações para controlar políticas de ajuda alimentar e restrições a exportações serviu para pôr fim ao surgimento da Organização Internacional do Comércio (OIC). Diante disso, o sistema multilateral de comércio ascendeu sob os auspícios do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT), um acordo que excluía temas agrícolas de seu texto fundacional e comporia a falecida OIC.

O regime de comércio implementado pelo GATT teve como um de seus resultados avanço considerável nas políticas de liberalização dos produtos manufaturados. O contencioso agrícola, embora colocado a margem da jurisdição, não deixou de suscitar impasses na instituição. A falta de uma regulamentação para

controlar políticas subsidiárias de países desenvolvidos eram justificadas por seus próprios interesses. Durante a Segunda Guerra Mundial, os Estados Unidos haviam se consolidado como grande produtor de alimentos e com o cenário do pós conflito políticas protecionistas e aumento de barreiras comerciais dos mercados europeus deram a tônica para que se buscasse o escoamento de seus excedentes agrícolas via ajuda alimentar. Os países da periferia tornaram-se alvo dessas empreitadas, tornando-os na maioria das vezes importadores de alimentos dependentes do mercado para alcançar sua segurança alimentar.

O barateamento dessas mercadorias nos mercados globais se deu em muito a participação de subsídios internos e a exportação implementados para garantir o sustento de agricultores e a lucratividade dos mercados internos dos países desenvolvidos. Potências como Estados Unidos e as nações europeias foram pioneiras nessas práticas responsáveis por fragilizar o potencial de concorrência de países em desenvolvimento para se inserir nos ciclos comerciais. O recurso da ajuda alimentar passou a ser duramente questionado em negociações do GATT e a necessidade de criação de uma nova organização do sistema ONU para regulamentar suas questões se deu nos anos 1960 com a criação do Programa Mundial de Alimentos (PMA).

A crise alimentar da década de 70 representada pelo desabastecimento dos mercados de Trigo acendeu o primeiro alerta para as limitações do modelo de garantia de alimentos baratos para fins de segurança alimentar. O abrupto escalonamento de seus preços trouxe para os países periféricos importadores de alimentos o aumento de suas receitas de importação e o risco de se ter crises alimentares em seu território nacional. Diante disso, uma série de novas organizações foram criadas para pensar formas de financiamento para os setores agrícolas da periferia e técnicas de mecanização industrial agrícola foram exportadas para a periferia pelas chamadas “revoluções verdes” como forma de garantir seus próprios excedentes e suprimentos alimentares.

A inclusão de países em desenvolvimento como demandantes mais ferrenhos pela liberalização esteve em muito relacionada com o fortalecimento de seus setores agrícolas como consequência das revoluções verdes. Além disso, o direcionamento produtivo para as exportações também trazia a promessa de gerar mais receita e fornecer meios para quitar dívidas segundo orientações neoliberais defendidas pelo Consenso de Washington. A maior pressão para incrementar um texto agrícola resultou

no fechamento do Acordo sobre Agricultura (AsA) e criação da Organização Mundial do Comércio (OMC) após o fim da Rodada do Uruguai em meados dos anos 1990.

O fechamento desse acordo, no entanto, se deu a portas fechadas entre os Estados Unidos e Comunidade Europeia, garantindo importantes instrumentos para continuidade de medidas de proteção aos seus setores agrícolas. O surgimento da OMC serviu também para embaralhar os prognósticos que o regime internacional para a segurança alimentar trazia a partir do sistema ONU. A defesa de que os índices de segurança alimentar seriam melhorados com o aumento do fluxo de mercadorias agrícolas ao transportar alimentos de locais em excedente para outros em falta e facilitar a estabilização dos preços encontrou bastante resistência de organizações vinculadas ao “*right to food*” e ao sistema ONU.

A legislação do Acordo para os pilares dos subsídios a exportação, apoio interno e acesso a mercados tem sido bastante questionada por países em desenvolvimento na Rodada Doha iniciada em 2001. Falhas para regulamentar temas ligados a ajuda alimentar, mecanismos de salvaguarda, restrições a exportações e estoques públicos alimentares dão a tônica aos conflitos e servem para escancarar os limites ao *policy space* de nações periféricas frente as regulamentações da instituição. Os limites acordados para estabelecer tetos e cotas máximas de aplicação subsidiária permitidos pelo texto, por exemplo, refletiam vantagens significativas de países desenvolvidos na década de 80.

Diante das limitações institucionais e o histórico conflito de interesses contemplado nas orientações para o tema da segurança alimentar dentro do universo do livre comércio, uma revisão sistemática de literatura foi conduzida com o intuito de verificar se a literatura corrobora com o entendimento da OMC de que o aumento dos fluxos comerciais, orientado pelos princípios de liberalização dispostos no AsA, garantiram menores preços e maior disponibilidade de alimentos facilitando a promoção de melhores índices de segurança alimentar na periferia. O uso desse método foi pertinente em função de existirem teses contraditórias e conhecimentos espaçados para trazer respostas sobre os efeitos potenciais dos pilares do Acordo para o *policy space* dos países.

A amostra de textos, selecionada segundo o protocolo exigido pela metodologia, nos permitiu verificar que os efeitos do AsA foram emblemáticos para garantir a continuidade das vantagens comerciais de países industrializados e pouco modificou as capacidades de países em desenvolvimento e menos desenvolvidos aumentarem investimentos em seu setor agrícola e prover programas de apoio a sua segurança alimentar. A análise a partir dos 3 pilares do Acordo - os subsídios a exportação, acesso a mercados e apoio interno - nos proporcionou a verificação do perfil de impacto que a jurisdição de cada termo trouxe para as políticas comerciais e de segurança alimentar dos países signatários da OMC.

Para os subsídios a exportação, a promessa de que a redução de seu uso pelos países desenvolvidos permitiria uma valorização gradativa dos preços dos alimentos e o aumento da participação de países em desenvolvimento nos ciclos concorrenciais de exportação não se efetivou. As evidências apontaram que a continuidade do *dumping* praticado por países ricos impediu que nações periféricas se sentissem incentivadas a investir em seus setores agrícolas e mantivesse a dependência de países importadores sobre os mercados globais para garantir seu acesso a alimentos. A falha em regulamentar políticas de ajuda alimentar e constranger a capacidade de implementação de barreiras a exportação permitiu que esses países dependentes do mercado fossem impedidos de aumentar suas receitas via comércio internacional, aumentasse gastos com importações e tivesse como consequência seu *policy space* para adotar programas de promoção a segurança alimentar reduzidos.

Para o pilar de acesso a mercados, a literatura sinalizou para problemas atrelados ao processo de tarifação e o uso desigual de medidas de salvaguardas especiais permitidos pelo AsA aos países signatários da OMC. Embora fosse permitido o estabelecimento de altos tetos tarifários, garantindo certa flexibilidade para reduções tarifárias, as evidências apontam para a perda de receita enfrentada pelos países periféricos com o fim de impostos atrelados as suas importações. Essa perda na receita influencia diretamente na capacidade de implementação de políticas de incentivo a segurança alimentar e desenvolvimento rural. Além disso, a aplicação de barreiras a importação consistia em um importante instrumento para reduzir os impactos do *dumping* praticado por países desenvolvidos em seus mercados domésticos. Críticas ainda foram direcionadas a redução pouco significativa das barreiras tarifárias dos países ricos, que impediu a ampliação do acesso a mercados para os produtos agrícolas

da periferia. A possibilidade de acionamento dos mecanismos de salvaguarda especial a esses países serviu de mais uma barreira de proteção para que essas nações pudessem dar continuidade em seu exercício de influência sobre preços e abastecimento dos mercados, aumentando a vulnerabilidade de países periféricos importadores de alimentos.

Por fim, as análises sobre os efeitos do apoio interno indicaram que o sistema de caixas de subsídios, utilizado para notificar medidas distorcivas e sujeitas a cortes, contribuiu para a continuidade de um modelo comercial desigual que permite o abuso de medidas protecionistas distorcivas a países industrializados e constrange a ação de nações periféricas para se inserir nos mercados e prover incentivos ao seu desenvolvimento rural e seus programas de segurança alimentar. Os textos apontaram para dois eixos de discussão. O primeiro se relacionou com a capacidade de implementação de programas ancorados na caixa verde pelos países em desenvolvimento e menos desenvolvidos. As disposições do Acordo pouco contribuíram para diminuir o impacto da falta de capacidade política, administrativa e econômica que muitos países da periferia apresentam para adotar políticas de proteção a seu setor agrícola e segurança alimentar. Além disso, incompatibilidades foram encontradas nos cálculos de tetos subsidiários permitidos pelo sistema AMS. Os limites norteados ainda pela realidade dos anos 1980 e a falta de notificação sobre o impacto de taxas cambiais e índices de inflação doméstica reduziram sua capacidade de implementar políticas de subsídios.

O segundo eixo se relacionou com o espaço legal e as ambiguidades dispostas nas normas do Acordo que permitiu aos países desenvolvidos burlar suas orientações e transformar subsídios antes considerados distorcivos em apoios governamentais indiretos acoplados a caixa verde. A contínua queda de preços, em função da continuidade de medidas protecionistas, repercutiu no estrangulamento das receitas e incentivos para o desenvolvimento dos setores agrícolas de países em desenvolvimento e menos desenvolvidos importadores de alimentos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AFONSO, T.; RAMOS, M. F. H.; FRANÇA, I. L. ;PONTES, F. A. R.; SILVA, S. S. D. C. Cuidado parental à criança com paralisia cerebral: uma revisão sistemática da literatura. **Revista Brasileira de Educação Especial**, v. 22, n. 3, p. 455-470, 2016.

ANCHARAZ, Vinaye. “Can the Doha be saved?”. In. MELÉNDEZ-ORTIZ, R.; BELLMAN, C.; MENDOZA, M. R. (Orgs.) ***The Future and the WTO: Confronting the Challenges***. Geneva: ICTSD, 2012.

BEZUNEH, Mesfin; YIHEYIS, Zelealem. Has trade liberalization improved food availability in developing countries? An empirical analysis. **Journal of economic development**, v. 39, n. 1, p. 63, 2014.

BIROVLJEV, Jelena; ĆETKOVIĆ, Biljana. **The impact of the WTO agreement on agriculture on food security in developing countries**. 2013.

BLAKENEY, Michael. Recent developments in intellectual property and power in the private sector related to food and agriculture. **Food Policy**, v. 36, p. 109-113, 2011.

BRAGDON, Susan H. **Are small-scale farmers at the table?**.Genebra: Quaker United Nations Office, 2017.

BURNETT, Kim. Trouble in the fields: Fair Trade and food sovereignty responses to governance opportunities after the food crisis. **Geopolitics**, v. 19, n. 2, p. 351-376, 2013.

BURNETT, Kim; MURPHY, Sophia. What place for international trade in food sovereignty?. **Journal of Peasant Studies**, v. 41, n. 6, p. 1065-1084, 2014.

CANDEL, Jeroen JL. Food security governance: a systematic literature review. **Food Security**, v. 6, n. 4, p. 585-601, 2014.

CHATTERJEE, Bipul; MURPHY, Sophia. **Trade and Food Security**. E15Initiative. Geneva: International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD) and World Economic Forum, 2013.

CLAPP, J.; ISAKSON, S. R. **Speculative Harvests: financialization, food and agriculture**. Halifax: Fernwood Publishing, 2018.

CLAPP, Jennifer. Food security and contested agricultural trade norms. **Journal of International Law and International Relations**, v. 11, p. 104, 2015.

CLAPP, Jennifer. Food self-sufficiency: Making sense of it, and when it makes sense. **Food policy**, v. 66, p. 88-96, 2017.

CLAPP, Jennifer. **Food**. Cambridge: Polity Press, 2012.

CLAPP, Jennifer. The trade-ification of the food sustainability agenda. **The Journal of Peasant Studies**, v. 44, n. 2, p. 335-353, 2016.

CLAPP, Jennifer. World hunger and the global economy: Strong linkages, weak action. **Journal of International Affairs**, p. 1-17, 2014.

CORTES, Octávio H. D G. “O contexto multilateral”. In. **A Política Externa do Governo Sarney: o início da reformulação das diretrizes para a inserção internacional do Brasil sob o signo da democracia**. Brasília: FUNAG, 2010, PP. 117 – 257.

COSKERMAN, Helen; KIM, Dan; NARLIKAR, Amrita. “Trade in manufactures and agricultural products: the dangerous link?”. In: DAUTON, Martin; NARLIKAR, Amrita; STERN, Robert M. (Org.). **The Oxford Handbook on the World Trade Organization**. New York: Oxford University Press Inc., 2012.

COUTINHO, Mauricio C. Subdesenvolvimento e Estagnação na América Latina, de Celso Furtado. **Revista de Economia Contemporânea**, v. 19, n. 3, p. 448-474, 2015.

DANGOUR, A. D.; HAWKESWORTH, S.; SHANKAR, B.; WATSON, L.; SRINIVASAN, C. S.; MORGAN, E. H.; WAAGE, J. Can nutrition be promoted through agriculture-led food price policies? A systematic review. **BMJ open**, v. 3, n. 6, 2013.

DÍAZ-BONILLA, Eugenio; THOMAS, Marcelle; ROBINSON, Sherman. “Trade, food security and WTO negotiations: Some reflections on boxes and their contents”. In. BROOKS, Jonathan (Org.). **Agricultural Trade and Poverty Making: Policy Analysis Count**. Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), 2003.

ELLIOTT, David; BURNETT, Kim. **The Relationship between food security policy measures and WTO trade rules**. Genebra: Quaker United Nations Office, 2015.

FAO. **State of Food Insecurity**. Rome: FAO, 2001.

FARSUND, ArildAurvåg; DAUGBJERG, Carsten; LANGHELLE, Oluf. Food security and trade: Reconciling discourses in the Food and Agriculture Organization and the World Trade Organization. **Food Security**, v. 7, n. 2, p. 383-391, 2015.

GAYI, S.K. “Does the WTO Agreement on Agriculture Endanger Food Security in Sub-Saharan Africa?”. In. GUHA-KHASNOBIS, Basudeb; ACHARYA, Shabd S.; DAVIS, Benjamin (Ed.). **Food security: Indicators, measurement, and the impact of trade openness**. Oxford University Press on Demand, 2008.

GODFRAY, H. Charles J. et al. Food security: the challenge of feeding 9 billion people. **science**, v.327, p. 812-818, 2010.

HÄBERLI, Christian. “Food security and WTO rules”. In. KARAPINAR, Baris; HÄBERLI, Christian. **Food crises and the WTO: world trade forum**. Cambridge University Press, 2010.

HAWKES, Shona; PLAHE, Jagjit Kaur. Worlds apart: The WTO’s Agreement on Agriculture and the right to food in developing countries. **International Political Science Review**, v. 34, n. 1, p. 21-38, 2012.

HEPBURN, Jonathan. “Food Security and the Multilateral Trading System”. In. MELÉNDEZ-ORTIZ, R.; BELLMAN, C.; MENDOZA, M. R. (Orgs.) **The Future and the WTO: Confronting the Challenges**. Geneva: ICTSD, 2012.

HODGE, J.; CHARMAN, A. “An Analysis of the Potential Impact of the Current WTO Agricultural Negotiations on Government Strategies in the SADC Region”. In. GUHA-KHASNOBIS, Basudeb; ACHARYA, Shabd S.; DAVIS, Benjamin (Ed.). **Food security: Indicators, measurement, and the impact of trade openness**. Oxford University Press on Demand, 2008.

INOCALLA, Ganesh. **A participação do Brasil nas negociações agrícolas da Rodada Doha da OMC na era Lula (2003-2010): uma análise da coerência entre os princípios gerais da política externa e a atuação do Brasil**. 2013. 154 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

KEOHANE, Robert O. “Hegemonic Cooperation in the Postwar Era”. In. **After hegemony: Cooperation and discord in the world political economy**. Princeton University Press, 1984.

KHAN, K., RIET, G., GLANVILLE, J., SOWDEN, A., KLEIJNEN, J. **Undertaking Systematic Reviews of Research on Effectiveness: CRD's Guidance for those Carrying Out or Commissioning Reviews**. NHS Centre for Reviews and Dissemination, University of York, 2001.

KITCHENHAM, B. **Procedures for Performing Systematic Reviews**. Joint Technical Report Software Engineering Group, Keele University (TR/SE-0401), United Kingdom and Empirical Software Engineering, National ICT Australia Ltd, Australia, 2004. Disponível em: < <https://www.inf.ufsc.br/~aldo.vw/kitchenham.pdf> >. Acesso em 20/01/2021.

KRIVONOS, Ekaterina; MORRISON, Jamie; CANIGIANI, Eleonora. Trade and Food Security: Links, Processes, and Prospects. In: **Food Security in an Uncertain World**. Emerald Group Publishing Limited, 2015.

LAMY, P. Pascal **Lamy speaks on the challenge of feeding 9 billion people**. Speech at The Economist Conference 'Feeding the World'. 2012. Disponível em: <http://www.wto.org/english/news_e/sppl_e/sppl216_e.htm>. Acesso em 04/07/2020.

LAMY, P. **Trade is vital for food security, Lamy tells agricultural economists**. Speech to XIIIth Congress of the European Association of Agricultural Economists. 2011. Disponível em: <https://www.wto.org/english/news_e/sppl_e/sppl203_e.htm>. Acesso em 04/07/2020.

LIMA, Thiago. **A resiliência da política de subsídios agrícolas nos Estados Unidos**. 2014. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2014.

LIMA, Thiago. Agricultural protectionism in developed countries as a state interest. **Brazilian Journal of International Relations**, v. 1, n. 2, p. 255-278, 2012.

MACHADO, A. P. C. **A Formulação da Política Comercial Externa Agrícola: Condicionantes Internacionais e Domésticos da Transformação Institucional do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento**. 2009. 115 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

MALUF, Renato F. **Segurança Alimentar e Nutricional**. Petrópolis :Vozes, 2009.

MARGULIS, Matias E. “Multilateral Responses to the Global Food Crisis”. **Perspectives in Agriculture, Veterinary Science, Nutrition and Natural Resources**, v.4, n.12, 2009.

MARGULIS, Matias E. “The forgotten history of Food Security on Multilateral Trade Negotiations”. **World Trade Review**, v. 16, n.1, pp. 25-57, 2017.

MARGULIS, Matias E. “The Regime Complex for Food Security: implications for the Global Hunger Challenge”. **Global Governance**, v.19, n. 1, pp. 53-67, 2013.

MARGULIS, Matias E. Negotiating from the margins: how the UN shapes the rules of the WTO. **Review of International Political Economy**, p. 1-28, 2018.

MARGULIS, Matias E. The global governance of food security. In: **Palgrave handbook of inter-organizational relations in world politics**. Palgrave Macmillan, London, 2017b. p. 503-525.

MARGULIS, Matias E. The World Trade Organization between law and politics: negotiating a solution for public stockholding for food security purposes. **Transnational Legal Theory**, v. 9, n. 3-4, p. 343-360, 2018b.

MARGULIS, Matias E. Trading out of the global food crisis? The World Trade Organization and the geopolitics of food security. **Geopolitics**, v. 19, n. 2, p. 322-350, 2014.

MATTHEWS, Alan. “Food security and WTO domestic support disciplines post-Bali”. In. HARTMANN, Monika; HESSE, Joachim W. (Orgs). **Agriculture and Food in the 21st Century: Economic, Environmental and Social Challenges**. Frankfurt: Peter Lang Publishing, 2014a.

MATTHEWS, Alan. Trade rules, food security and the multilateral trade negotiations. **European Review of Agricultural Economics**, v. 41, n. 3, p. 511-535, 2014.

MCKEON, Nora. **Food Security Governance: Empowering communities, Regulating corporations**. Nova Iorque: Routledge, 2015.

MCMICHAEL, Philip. A food regime genealogy. **The Journal of Peasant Studies**, v. 36, n. 1, p. 139-169, 2009.

MCMICHAEL, Phillipe. “Formas históricas do Regime Alimentar”. In. **Food Regimes and Agrarian Questions**. Nova Scotia: FernwoodPublishing, 2013.

MENDES, Ana Gardênia Lima Martins; JUNIOR, João Batista Bottentuit. Revisão Sistemática da Literatura (RSL) das Teses e Dissertações Produzidas Acerca dos Estilos de Aprendizagem/Systematic Literature Review (RSL) of Theses and Dissertations Produced about Learning Styles. **Revista EducaOnline**, v. 9, n. 2, p. 1-30, 2015.

MENEZES, H. Z.; CATÃO, L. F. Jeffrey Sachs e a Ajuda Oficial para o Desenvolvimento: uma releitura da Teoria da Modernização. **Carta Internacional**, v. 13, n. 3, 2018.

MICHALOPOULOS, Constantine. "Trade and Development in GATT and the WTO". In: **Emerging Powers in the WTO: Developing Countries and Trade in the 21st Century**. Londres: Palgrave Macmillan, 2014.

MOON, Wanki. Is agriculture compatible with free trade?. **Ecological economics**, v. 71, p. 13-24, 2011.

MUSA, Siti. The Relationship Between Food Security and Trade Liberalization: Assessing the World Trade Organization's Agreement on Agriculture and the Role of Transnational Corporations. **International Corporate Responsibility Series**, v. 4, p. 191-208, 2009.

NANDI, Ravi; NEDUMARAN, S.; RAVULA, P. The interplay between food market access and farm household dietary diversity in low and middle income countries: A systematic review of literature. **Global Food Security**, v. 28, p. 100484, 2021.

NARLIKAR, Amrita. "Collective Agency, Systemic Consequences: Bargaining Coalitions in the WTO". In: DAUTION, Martin; NARLIKAR, Amrita; STERN, Robert M. (Org.). **The Oxford Handbook on the World Trade Organization**. New York: Oxford University Press Inc., 2012.

NARLIKAR, Amrita. Introduction: negotiating the rise of new powers. **International Affaris**, Vol. 89, No. 3, 2013, pp. 561 – 576.

OKOLI, Chitu. A guide to conducting a standalone systematic literature review. **Communications of the Association for Information Systems**, v. 37, n. 43, p. 879–910, nov. 2015.

OLIVEIRA, Ivan Tiago Machado. A ordem econômico-comercial internacional: uma análise da evolução do sistema multilateral de comércio e da participação da

diplomacia econômica brasileira no cenário mundial. **Contexto Internacional**, vol.29, nº 02, 2007, PP. 217 – 272.

ORFORD, Anne. Food security, free trade, and the battle for the state. **Journal of International Law & International Relations**, v. 11, p. 1-67, 2015.

OTERO, Gerardo; PECHLANER, Gabriela; GÜRCAN, Efe Can. The political economy of “food security” and trade: Uneven and combined dependency. **Rural Sociology**, v. 78, n. 3, p. 263-289, 2013.

PABIS, Jonatas Luis. “Acorrentando Gúlliver: a atuação dos BRICS nas negociações sobre agricultura da Rodada Doha da OMC”. In **Anuario Mexicano de Derecho Internacional**, v.15, n.1, pp. 659-699, 2015.

PEET, Richad. “The World Trade Organization”. In: **Unholy Trinity: IMF, World Bank and the WTO**. Nova York: Palgrave Macmillan, 2009.

PETTICREW, Mark; ROBERTS, Helen. **Systematic reviews in the social sciences: A practical guide**. Oxford: Blackwell Publishing, 2006.

PIMENTA JÚNIOR, José Luiz. **Coalizões Internacionais e o G-20: aspectos da liderança brasileira na rodada Doha de desenvolvimento na OMC**. 2012. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo; LIMA, Thiago. “Diplomacia comercial agrícola: as posições do Brasil na Rodada Doha da OMC”. In. AYERBE, Luis Fernando; BOJIKIAN, Neusa Maria Pereira (Orgs.). **Negociações Econômicas Internacionais: Abordagens, atores e perspectivas desde o Brasil**. São Paulo: Editora UNESP, 2011.

RAMAZINI JÚNIOR, Haroldo. **O Brasil e as negociações no sistema GATT/OMC: uma análise da Rodada do Uruguai e da Rodada Doha**. 2012. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

RAMOS, Altina; FARIA, Paulo M.; FARIA, Ádila. Revisão sistemática de literatura: contributo para a inovação na investigação em Ciências da Educação. **Revista Diálogo Educacional**, v. 14, n. 41, p. 17-36, 2014.

SCHOENBAUM, Thomas J. Fashioning a new regime for agricultural trade: new issues and the global food crisis. **Journal of International Economic Law**, v. 14, n. 3, p. 593-611, 2011.

SCOTT, James; WILKISON, Rorden. Developing country participation in the GATT: a reassessment. **World Trade Review**, Cambridge, v. 7, n.3, pp. 473-510, 2008.

SILVA, Édison Renato Pereira da. **Métodos para revisão e mapeamento sistemático da literatura**. 2009. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) – Escola Politécnica, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009.

SMITH, Vincent H.; GLAUBER, Joseph W. Trade, policy, and food security. **Agricultural Economics**, v. 51, n. 1, p. 159-171, 2020.

WILKINSON, Rorden. Conclusions: Emerging Powers in the WTO–Beware the Glass Ceiling. **International Negotiation**, v. 21, n. 2, p. 327-341, 2016.

WILKINSON, Rorden..**What's Wrong with the WTO and How to Fix It**. John Wiley & Sons, 2014.

WILKINSON, Rorden.“Measuring the WTO’s Performance: an alternative account”. *Global Policy*, v.2, n.1, pp. 43-52, 2011.

WILKINSON, Rorden; HANNAH, Erin; SCOTT, James. The WTO in Bali: What MC9 means for the Doha Development Agenda and why it matters. **Third World Quarterly**, v. 35, n. 6, p. 1032-1050, 2014.

WINHAM, Gilbert R. “The evolution of the global trade regime”. In RAVENHILL, John. **Global political economy**. Oxford: Oxford University Press, 2008.

WISE, Timothy A. **Eating tomorrow: Agribusiness, family farmers, and the battle for the future of food**. Nova York, The New Press, 2019.

WOLF, Miriam Regina; BARROS FILHO, Antonio de Azevedo. Estado nutricional dos beneficiários do Programa Bolsa Família no Brasil-uma revisão sistemática. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 19, p. 1331-1338, 2014.

WTO. **Agreement on Agriculture**. 1995. Disponível em: <https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/14-ag_01_e.htm>. Acesso em 31/05/2020.

WTO. **The WTO Agreements Series: Agriculture**. 3ª edição. Genebra, 2016. Disponível em: <https://www.wto.org/english/res_e/publications_e/agric_agreement_series_e.htm>. Acesso em 31/05/2020.

WTO. **World Trade Organization – Understanding the WTO.** Disponível em <https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/understanding_e.pdf>. Genebra, 2015.

WTO. **WTO Annual Report 2019.** 2019. Disponível em: <https://www.wto.org/english/res_e/publications_e/anrep19_e.htm>. Acesso em 04/07/2020.

WTO. **WTO issues 2020 Annual Report.** 2020. Disponível em: <https://www.wto.org/english/news_e/news20_e/anrp_28may20_e.htm>. Acesso em 04/07/2020.