

---

# NEOLIBERALISMO E GOVERNANÇA AGROALIMENTAR: JOGOS DESIGUAIS DE PODER E COMÉRCIO INTERNACIONAL

NEOLIBERALISM AND AGRI-FOOD GOVERNANCE: UNEQUAL POWER GAMES AND  
INTERNATIONAL TRADE

---

DOI: 10.5380/CG.V13I2.94174

Igor Palma Barbosa<sup>1</sup>

## Resumo

O uso de políticas de apoio estatal para financiamento e promoção do desenvolvimento econômico foi uma premissa quase que universal para sedimentar a estrutura de poder que se delineou no século XX. O cenário político e econômico dos pós-Segunda Guerra esteve fortemente marcado pelo pioneirismo das potências capitalistas vitoriosas do conflito, que serviu tanto ao processo de delineamento de uma nova ordem econômica liberal quanto a criação do sistema de governança internacional para a segurança alimentar. Pela via do comércio, o avanço do neoliberalismo e a criação da OMC com seu marco legalista para pauta agrícola permitiu a manutenção de privilégios tradicionais de potências pioneiras que seguiram adotando políticas protecionistas mesmo em um cenário neoliberal mais restritivo ao *policy space* dos países signatários do acordo. Dessa forma, a operacionalização de um estudo de caso alicerçado por uma análise documental e revisão de literatura tenciona explanar como que a formação do sistema de governança internacional para a segurança alimentar, em especial a regulamentação agrícola da OMC, funcionou quase como um meio para manutenção de uma estrutura de poder desigual em que países em desenvolvimento são impedidos de replicar estratégias de fortalecimento de seus setores agrícolas e promoção de sua segurança alimentar.

Palavras-Chave: Desenvolvimento; Neoliberalismo; Liberalização; Desigualdade; Comércio.

## Abstract

The use of state support policies for financing and promoting economic development was an almost universal premise for solidifying the power structure that emerged in the 20th century. The political and economic landscape of the post-World War II era was heavily influenced by the pioneering efforts of the victorious capitalist powers, which contributed to both the shaping of a new liberal economic order and the establishment of an international governance system for food security. Through trade, the advancement of neoliberalism, and the creation of the WTO with its legal

---

<sup>1</sup> Universidade Federal da Bahia, igorpalmab12@gmail.com, Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-6293-1279>.

framework for agricultural issues, the maintenance of traditional privileges by pioneering powers persisted, as they continued to adopt protectionist policies even in a more restrictive neoliberal environment for the policy space of the signatory countries. Thus, the operationalization of a case study grounded in documentary analysis and literature review aims to explain how the formation of the international governance system for food security, particularly the agricultural regulation of the WTO, functioned almost as a means to maintain an unequal power structure where developing countries are hindered from replicating strategies to strengthen their agricultural sectors and promote food security.

Keywords: Development; Neoliberalism; Liberalization; Inequality; Trade.

## 1. INTRODUÇÃO

O uso do protecionismo pelos atuais países desenvolvidos em seus setores agrícolas permitiu que, a partir do século XX, conseguissem se projetar como grandes exportadores de alimentos. A flutuação nos níveis de demanda por esses produtos esteve fortemente marcada pelos contratemplos de duas grandes guerras mundiais e subsequentes ondas de descolonização. Estes fenômenos acabaram por permitir a construção de novas dinâmicas comerciais infladas pela criação de novos Estados e do término dos antigos meios de controle mercadológico exercido pelas metrópoles em suas relações colonialistas.

O uso do apoio governamental para industrializar suas técnicas agrícolas foi uma constante na experiência das potências capitalistas do pós-Segunda Guerra Mundial. As condições econômicas e institucionais que permitiram a aplicação dessas medidas se explicam em muito pelas vantagens comerciais e econômicas adquiridas nos séculos anteriores. Além disso, a ausência de uma agenda internacional restritiva a adoção dessas medidas permitiu que essas nações pudessem dar passos largos no fortalecimento de suas soberanias nacionais e seu industrialismo.

O cenário que se delineia com o fim do conflito, por sua vez, exige das potências vitoriosas um maior esforço para a construção de uma nova ordem econômica favorável ao livre comércio. Uma vez abalada pela destruição da guerra, as principais economias fecharam seus mercados para produtos estrangeiros. Diante disso, a ascensão de um sistema multilateral de comércio, alicerçado pelo Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT), serviu de ferramenta para facilitar a expansão dessa agenda. 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 contratemplos.

A agenda da segurança alimentar que se fortalecia no mesmo período foi também pautada pelos interesses dessas potências. Dessa forma, os apoios governamentais que viabilizaram a produção de excedentes nos países desenvolvidos encontraram mais um amparo legal para sua continuidade. Como resultado disso, muitos países em desenvolvimento tornaram-se dependentes da importação em virtude das condições desiguais de concorrência nos mercados desses produtos a preço muito abaixo do custo de produção. 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).

A disposição para regular 3 grandes áreas – sendo elas os subsídios a exportação, acesso a mercados e apoio interno- acabou, por sua vez, trazendo a continuidade de vantagens comerciais históricas permitidas pelas políticas de apoio governamental implementados pelas nações mais abastadas. Além disso, inaugurou uma série de novas restrições que impediram a ampliação do *policy space* de países em desenvolvimento e promoção de estratégias de “*catching up*” para tentar replicar minimamente a trajetória dos atuais líderes agroexportadores na produção de seus setores agrícolas e provisão de sua segurança alimentar. Dessa forma, tal condição pode ser entendida como uma forma de reprodução do desenvolvimento desigual e combinado resultantes da ação política do imperialismo e dos circuitos de acumulação capitalista sustentado pela experiência do colonialismo.

A operacionalização de um estudo de caso alicerçado por uma análise documental e revisão de literatura tenciona explanar como que a formação do sistema de governança internacional para a segurança alimentar, em especial a regulamentação agrícola da OMC, funcionou quase como um meio para manutenção de uma estrutura de poder desigual em que países em desenvolvimento são impedidos de replicar estratégias de fortalecimento de seus setores agrícolas e promoção de sua segurança alimentar. Dividido em 3 seções, na primeira será explanada como se configurou a estrutura de poder e a trajetória da agenda

internacional para a segurança alimentar do pós-Segunda Guerra. Na seção seguinte, será delineado como que a agenda neoliberal tem contribuído para acentuar ainda mais a vulnerabilidade da periferia aos ditames da acumulação de capital. Por fim, na terceira seção, serão apresentados os efeitos que a regulação das 3 grandes áreas do AsA trouxe para o *policy space* dos países periféricos e reprodução das condicionantes de um desenvolvimento desigual e combinado.

## 2. ESTRUTURA DE PODER E O SISTEMA DE GOVERNANÇA INTERNACIONAL

O século XX assistiu ao desenvolvimento sem precedentes das políticas de desenvolvimento agrícola e industrial em quase todo o globo. A corrida imperialista iniciada em meados do século XIX teria garantido vantagens significativas às potências europeias que gozaram do acesso quase exclusivo aos mercados e produtos primários de suas colônias, o que os permitiu dar saltos significativos em suas incursões industriais. Em contrapartida, por terem por muito tempo se colocado no cenário internacional como grandes produtores agrícolas, as colônias recém independentes no século XX encontraram como um de seus principais desafios a consolidação de suas instituições nacionais e a reinserção de suas economias tanto nos setores agrícolas quanto industriais. Para o setor agrícola, este movimento cheio de impasses e descontinuidades servirá de insumo para a propagação de uma agenda protecionista e intervencionista liderada pelas antigas metrópoles e atuais países desenvolvidos (FRIEDMANN, MCMICHAEL, 1989).

Após o fim da Segunda Guerra Mundial, a busca pela erradicação da fome passou a ser pauta de grande relevância para a agenda internacional. Devido à grande destruição deixada pela guerra, 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. (MCKEON, 2015).

Com o *status de hegemon*, 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 (KEOHANE, 1984).

Com a promessa de combater o protecionismo e institucionalizar a ampla liberalização dos mercados, o Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT) encontrou limitações para a promoção dessa agenda no âmbito da agricultura. Isso se deveu em muito à conjuntura que se delineou na época. A incapacidade de absorção dos altos níveis de produção alcançados no período do conflito por um mercado externo com tendências protecionistas no pós-Segunda Guerra fez da aplicação de subsídios a principal saída encontrada por norte-americanos e europeus para manter suas políticas de exportação e consequente sustento de seus setores agrícolas nacionais. Tal prática, no entanto, contou com a forte capacidade de Estado das potências capitalistas para intervir e financiar via programas estatais seu desenvolvimento econômico. Além disso, acabou por transformar esses países em grandes líderes agroexportadores. Dessa forma, criado em 1947, o regime de comércio promovido pelo GATT não contou com um texto regulamentário para a liberalização da agricultura. 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 à oficialização de um Acordo específico para o tema (WINHAM, 2008; MARGULIS, 2017).

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. 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. 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 e sua principal diretriz esteve vinculada a necessidade de se investir nos suprimentos de alimentos (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. 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 escancarou os objetivos políticos norte-americanos e foi duramente questionada dentro do sistema multilateral de comércio do 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. 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, consequentemente 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 1970 testemunhou a primeira grande crise alimentar do pós-guerra com os altos picos no preço do trigo e a escassa oferta da *commodity* nos mercados globais. 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 (MARGULIS, 2014).

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 verdes<sup>2</sup>” 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, 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 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 à 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

<sup>2</sup> Por 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 cênicos encontrou terreno na periferia associado a investimentos estrangeiros nesses países. (CLAPP, 2014)

intergovernamental vinculado a FAO para trocar informações relacionadas a fome e melhores práticas agrícolas. (MARGULIS, 2017b).

### 3. NEOLIBERALISMO E A MUDANÇA DE ROTA

O conjunto de transformações sucedidas na década de 1970 sedimentaram o terreno para o nascimento de um novo arranjo de diretrizes econômicas em contraposição ao esgotamento da estrutura econômica e social do keynesianismo. A quebra do sistema de Bretton Woods para as movimentações de capitais e as duas graves crises do petróleo foram responsáveis por “embaralhar” as possibilidades de acumulação capitalista e legitimar novos direcionamentos para o fortalecimento da “autonomia” dos mercados em detrimento do intervencionismo estatal. A crescente globalização também contribuiu para modificar as relações entre as estruturas sociais de produção e consumo, fazendo da transnacionalização o novo motor responsável por maximizar as capacidades de acumulação do capital e permitir saltos de desenvolvimento para as potências já estabelecidas (ROBINSON, 2004).

Por transnacionalização aqui entende-se o processo de diversificação dos atores participantes das cadeias de acumulação capitalista e manutenção da ordem no sistema internacional, evidenciando o entrelaçamento dos interesses de elites nacionais e internacionais, do setor privado e corporativo, das agências e organizações internacionais aos principais representantes da estrutura de poder global, os Estados Nação. Essa nova estrutura transnacional foi responsável por prover as condições para a consolidação do Neoliberalismo como principal ordenamento econômico e contou com o poder de organizações como Banco Mundial, FMI e OMC para articular “ajustes estruturais” em direção a condicionar uma maior liberalização dos mercados, capital e trabalho. O chamado “Consenso de Washington” foi capaz de promover uma série de programas de estabilização macroeconômica que tornou os Estados cada vez mais vulneráveis as ações das grandes corporações multinacionais e flutuações do capital financeiro (ROBINSON, 2010).

Para o setor agroalimentar essa nova estrutura apresentou uma importante ruptura para as dinâmicas de sua economia política. Países do Sul Global que se beneficiaram das revoluções verdes, como Argentina e Brasil, apostaram pela primeira vez em uma agenda atuante e favorável a liberalização agrícola nos foros multilaterais devido aos saltos de

produtividades de suas culturas de exportação alcançadas com as novas técnicas da agricultura industrial. Além disso, a influência representada pelo corolário neoliberal 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 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, BURNETT, 2015; TOUSSAINT, 2002).

No âmbito da ONU, a influência de um setor corporativo transnacional na agenda de segurança alimentar se fez bastante presente. Uma comissão existente dentro do sistema ONU desde 1962, resultado de uma parceria entre a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO) e a Organização Mundial da Saúde (OMS), o *Codex Alimentarius*, responsável por desenvolver uma infinidade de normas de segurança alimentar, tem sofrido com a crescente cooptação de interesses do setor corporativo. A articulação de conglomerados agroindustriais no sentido de influenciar em suas normativas e até questioná-las a partir da criação de jurisdições alternativas com padrões privados sinalizam para uma das ferramentas que essa classe transnacional faz uso para interferir nos processos de formação e execução de agenda para a segurança alimentar (FUCHS, KALFAGIANNI, ARENTSEN, 2009).

No âmbito do comércio, as proposições em direção a segurança alimentar também têm sofrido a influência desse setor. 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. 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 lobistas do setor privado que em muito influenciam a diplomacia comercial dos países. Este dilema será objeto de contestação e disputa na Rodada do Uruguai do GATT, responsável por lançar o polêmico Acordo sobre Agricultura (AsA) e apresentar as contribuições da nascente Organização Mundial do Comércio (OMC) para o sistema de governança

internacional para a segurança alimentar (CLAPP, ISAKSON, 2018; BRAGDON, 2017; BURNETT, MURPHY, 2014; MOON, 2011; WISE, 2019).

Para além dos imbricamentos da estrutura neoliberal, a OMC surge ainda 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 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 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 instituição, 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).

#### **4. OMC, LIBERALIZAÇÃO AGRÍCOLA E O REFORÇO DE UM DESENVOLVIMENTO DESIGUAL E COMBINADO**

O processo de estruturação dos sistemas de governança internacional do século XX, conforme já sinalizado nas seções anteriores, em muito tem sofrido da influência da estrutura de poder proveniente das duas grandes guerras. Além disso, o conjunto de nações que tomaram a dianteira na industrialização e fortalecimento de seus setores econômicos nacionais contaram, em sua grande maioria, com as vantagens provenientes de um desenvolvimento desigual econômico, pautada pela acumulação do capital, bem como pelo aspecto político desse mesmo processo representado pelo imperialismo. A passagem para uma chamada “economia global” esteve diretamente marcada pela sociabilidade das relações de cooperação e parasitismo entre Estados e capitais. Desta relação também pode se aferir as origens do que é entendido como centro e periferia no sistema internacional e a partir de quais requisitos o subdesenvolvimento pode ser

entendido como vantajoso para alimentar as cadeias de lucratividade capitalista (ASHMAN, 2006).

Embora atente para as vantagens do atraso para alçar o desenvolvimento, as proposições iniciais de Trotsky dedicada a teoria do desenvolvimento desigual e combinado tem servido de importante ferramenta para teóricos dos mais diversos campos intuídos a entender as relações desiguais formuladas dentro do sistema capitalista. Justin Rosenberg et al (2022), por exemplo, afirmam a necessidade de se reconhecer a importância das interações entre os Estados e os capitais para compreender o que as relações internacionais entendem como ordem internacional e suas respectivas desigualdades. Essas interações, no entanto, merecem análise tanto de uma perspectiva interna ao processo de formação dos Estados quanto as suas relações entre si, visto que esses processos são entendidos como eventos simultâneos e diretamente relacionados entre si.

A tese da existência das desigualdades como princípio norteador de uma ordem internacional informalmente hierarquizada é o que une teóricos como Alex Callinicos (2010), Justin Rosenberg (2016) e Alexander Anievas (2010) em torno da teoria do desenvolvimento desigual e combinado. O processo de diferenciação entre as sociedades é reflexo não só de sua participação nas cadeias de acumulação capitalista, como também da natureza essencialmente competitiva da sociabilização histórica na formação dos Estados nacionais. Além disso, a correlação de forças entre as diferentes estratificações de classes e estruturas econômicas convivendo em um mesmo cenário é o que reforça a designação do "combinado" para as análises desenvolvidas com base nesse aporte teórico.

A complexidade adicionada à relação entre o nacional e o internacional consiste em um dos pontos cruciais para questionar a ideia de um "caminho evolutivo único" dos teóricos desenvolvimentistas liberais. A dialética característica dessa relação é fruto de uma série de fatores endógenos e exógenos que sustentam as posições nas quais os atores irão ocupar na configuração do sistema. Logo, o internacional é menos sobre um confronto de unidades com identidades pré-determinadas, mas sobre um ambiente marcadamente composto de multiplicidade, interatividade e multilinearidade (GLEEN, 2023).

Em sua proposição original trotkista, a teoria do desenvolvimento desigual e combinado postula ainda que a convivência com setores econômicos menos desenvolvidos na periferia condiciona as forças a um processo de revolução permanente que apresenta o potencial de induzir mudanças em suas estruturas sociais. Além disso, os países ditos

atrasados gozariam da tecnologia mais avançada proveniente dos países cênicos e alcançariam sua industrialização mais rapidamente, uma vez que os estágios necessários para a sua maturação já estariam dados pela importação do modelo produtivo (BARKER, 2006; DAVIDSON, 2006).

O famoso “*catching up*”, no entanto, dificilmente se mostrou bem-sucedido em nações que sofreram os impactos do colonialismo. Determinantes políticos como a formação de oligopólios e as corridas belicistas dos países ricos inviabilizaram muitas vezes as possibilidades de salto de desenvolvimento e formação das autonomias nacionais na periferia. Além disso, o “moinho capitalista” de constante criação da demanda e concorrência por mercados adicionou um novo elemento às dialéticas relações históricas entre o centro e a periferia (ASHMAN, 2010). É por esse aspecto que pode ser entendido as razões pelas quais o sistema multilateral de comércio, na figura da OMC, ser ainda tão carregado pelo protagonismo das potências tradicionais do pós-guerra. Em seu texto agrícola estão evidenciadas as condicionantes impostas a periferia que impedem o pleno desenvolvimento de políticas protecionistas e de segurança alimentar que há muito tempo tinham sido desenvolvidas pelas nações cênicas.

O AsA trouxe regulamentações para três grandes áreas: acesso a mercados, subsídios a exportação e os subsídios à produção. Sobre a primeira, 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 países desenvolvidos (PD) e 14% para os países em desenvolvimento (PED) (HAWKES, PLAHE, 2012).

Sobre o apoio interno, ficou acordado que os subsídios à produção deveriam ser categorizados de acordo com o seu grau de distorção. A alocação por cores serviria para garantir fins de organização. A caixa amarela abrange 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 (RAMANZINI JÚNIOR, LIMA, 2011).

Além do questionado grande avanço da agricultura, foram assinados acordos como o TRIPS, Acordo do Direito da Propriedade Intelectual, 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. Segundo Wade (2003), a regulamentação destes acordos tem contribuído para constringer a esfera de ação dos países periféricos signatários da OMC, uma vez que o grau de autonomia para adoção de estratégias protetivas ao seu desenvolvimento nacional é diminuído em prol do avanço das políticas de liberalização e privatização ditadas pela agenda neoliberal.

Este cenário atípico encontrado pelos países em desenvolvimento em muito difere do encontrado pelas atuais nações industrializadas em seu estágio de amadurecimento, os quais gozaram de alta capacidade de proteção e incentivo estatal sem a exigência de adequação a regulamentações internacionais restritivas. Esta estratégia representa o que autores como Chang (2004) designa como “chutando a escada”, uma vez que se passa a exigir das nações em atual estágio de desenvolvimento níveis de liberalização e robustez institucional inviáveis a proporção do crescimento e diversificação de sua matriz econômica. Ao mesmo tempo, o respeito a cartilha neoliberal representada por organizações como o FMI e o Banco Mundial garante aos países ricos acesso a uma maior transferência de recursos do chamado Sul Global.

As regulamentações dos 3 grandes pilares dispostas no AsA para permitir a aplicação dos subsídios a exportação, das políticas de apoio interno e do acesso a mercados tem incutido um novo cenário restritivo aos atuais agroexportadores ao mesmo

tempo que garante a perpetuação de vantagens históricas alcançadas pelos países desenvolvidos em um ambiente de quase total ausência de constrangimentos institucionais para aplicação de medidas protecionistas ao seu setor agrícola. Evidências apontam ainda para o fato de que o abuso de medidas distorcivas ao comércio exercidas por países desenvolvidos exercem influência sobre os preços dos mercados globais, dificultando ainda mais a inserção do chamado “Sul Global” nas cadeias comerciais (BERNSTEIN, 2015). Dessa forma, argumenta-se que regulamentação para os 3 pilares contribuiu pouco para diminuir a vulnerabilidade do setor agrícola dos países periféricos e promover estratégias de “*catching up*” para o seu desenvolvimento.

Sobre os subsídios a exportação, Hawkes e Plahe (2012) apontam para a insuficiência da redução desses subsídios pelos países desenvolvidos para travar a ação do *dumping*, ou seja, a venda de produtos a custo inferior à sua produção. Esta prática contribui 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 permitida pelas caixas verde e azul de apoio interno.

Para as regulamentações sobre acesso aos mercados, 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 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 (SMITH, GLAUBER, 2020).

O potencial transformador desse item, segundo Schoenbaum (2011), 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.

Por último, sobre o apoio interno, 4 grandes desafios são 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 (ELLIOTT, BURNETT, 2015; MARGULIS, 2018).

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O uso de políticas de apoio estatal para financiamento e promoção do desenvolvimento econômico foi uma premissa quase que universal para sedimentar a estrutura de poder que se delineou no século XX. As vantagens alcançadas com o imperialismo e o posterior uso do protecionismo em seus setores agrícolas no pós Segunda Guerra foi uma constante na experiência dos países desenvolvidos líderes de exportação de alimentos. A adoção de políticas de controle de preços e aplicação de subsídios a sua produção e exportação dificultou a inserção dos Estados recém independentes nos circuitos de capitais e cadeias de comércio, mantendo sua condição de atraso e exercendo forte influência nas capacidades de dinamismo econômico na periferia.

A proposta humanitária de erradicar a fome ao mesmo tempo em que se delineava a construção de uma nova ordem econômica após o conflito esbarrou nos interesses das potências vitoriosas. A criação da FAO em 1945, liderada pelos Estados Unidos, encontrou pouco espaço de ação em seus anos iniciais. Da mesma forma, para o avanço do livre comércio, o fracasso da OIC e ascensão de um sistema multilateral via o Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT), um acordo que excluía temas agrícolas de seu texto fundacional, permitiu que as principais potências continuassem a gozar de um espaço confortável para continuar implementando medidas protecionistas de apoio ao seu setor agrícola. Os países da periferia passaram a encontrar sérias dificuldades para se inserir nos ciclos comerciais, tendo em vista os produtos a custos subsidiados dos países desenvolvidos, passando em sua maioria a condição de importadores de alimentos. A sinalização de alguma mudança viria apenas com a criação da OMC e adoção de seu Acordo sobre Agricultura (AsA).

Ao mesmo tempo, a mudança de rota representada pela ascensão do neoliberalismo serviu para intensificar ainda mais a estrutura de poder desigual proveniente do imperialismo político e do pioneirismo dos processos de acumulação de capital sustentados pela exploração colonialista. O chamado consenso de Washington implicou ao mundo em desenvolvimento os constrangimentos de ajustes estruturais direcionados a prover condições básicas para ampliar a liberalização dos mercados através de políticas macroeconômicas agressivas a autonomia nacional desses Estados e expandir as possibilidades de acumulação e lucro capitalista de grandes corporações nacionais e

multinacionais. Esta agenda transnacional, impulsionada pela globalização, passou a se fazer presente em quase todas as esferas de governança.

O caso da OMC reflete a força dessa nova classe capitalista compromissada com o avanço do neoliberalismo e de uma liberalização cada vez mais agressiva. Como consequência, a reprodução do que teóricos marxistas chamou de desenvolvimento desigual e combinado pode ser utilizado aqui para compreender como que o legalismo da instituição para a agenda agrícola tem dificultado estratégias de “*catching up*” dos países periféricos e garantido a continuidade de políticas protecionistas e o pioneirismo de potências tradicionais. As regulamentações para as 3 grandes áreas do Acordo sobre Agricultura, são elas subsídios a exportação, acesso a mercados e apoio interno, tem colaborado para impedir que países em desenvolvimento encontrem meios de proteger suas culturas agrícolas e ampliar seu *policy space* para adoção de políticas de segurança alimentar.

Para os subsídios à 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 concorrenenciais 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 à segurança alimentar e desenvolvimento rural.

Além disso, a aplicação de barreiras à 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. 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. 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.

\* Artigo recebido em 25 de janeiro de 2024,  
aprovado em 16 de dezembro de 2024.

## REFERÊNCIAS

- ANIEVAS, Alex. "The renaissance of historical materialism in international relations theory: an introduction. In: ANIEVAS, Alex (Ed.). **Marxism and world politics** – contesting global capitalism. Routledge, 2010.
- ASHMAN, Sam. "Capitalism, uneven and combined development, and the transhistoric". In: ANIEVAS, Alex (Ed.). **Marxism and world politics** – contesting global capitalism. Routledge, 2010.

ASHMAN, Sam. From World Market to World Economy. In DUNN, Bill & RADICE, Hugo (Ed.). **100 Years of Permanent Revolution**: Results and Prospects. Pluto Press, 2006.

BARKER, Colin. 'Beyond Trotsky: Extending Combined and Uneven Development". In DUNN, B & RADICE, H. (Eds.), **100 Years of permanent revolution**: Results and prospects. London, Pluto Press, 2006.

BERNSTEIN, H. Food regimes and food regime analysis: a selective survey. In. **Land grabbing, conflict and agrarian environmental transformations**: perspectives from East and Southeast Asia - An international academic conference 5 6 June 2015, 2015.

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

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

CALLINICOS, Alex. "Does capitalism need a state system?". In ANIEVAS, Alex (Ed.). **Marxism and world politics – contesting global capitalism**. Routledge, 2010.

CHANG, Ha-Joon. **Chutando a escada**: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica. São Paulo: Editora UNESP, 2004.

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

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

DAVIDSON, N. "From uneven to combined development". In DUNN, B & RADICE, H. (Eds.), **100 Years of permanent revolution**: Results and prospects. London, Pluto Press, 2006.

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

FRIEDMANN, Harriet; MCMICHAEL, Philip. The rise and decline of national agricultures, 1870 to the present. **Sociologia ruralis**, v. 29, n. 2, p. 93-117, 1989.

FUCHS, Doris; KALFAGIANNI, Agni; ARENTSEN, Maarten. "Retail Power, Private Standards, and Sustainability in the Global Food System". In. CLAPP, Jennifer; FUCHS, Doris. (Org.). **Corporate Power in Global Agrifood Governance**. London: The MIT Press, 2009.

GLENN, J. Uneven and Combined Development: a fusion of Marxism and Structural Realism. **Cambridge Review of International Affairs**. V.25, n.1, p. 75-95, 2023.

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.

KEOHANE, Robert O. **After hegemony: cooperation and discord in world political economy**. Princeton: Princeton University Press, 1984.

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. 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.

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

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, 2018.

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

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

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.

ROBINSON, William I. "Beyond theory of imperialism: global capitalism and transnational state". In. ANIEVAS, Alex (Ed.). **Marxism and world politics** – contesting global capitalism. Routledge, 2010.

ROBINSON, William I. **A theory of global capitalism: Production, class, and state in a transnational world**. Baltimore: The John Hopkins University Press, 2004.

ROSENBERG, Justin et al. Debating Uneven and Combined Development/Debating International Relations: A Forum. **Millennium**, v. 50, n. 2, p. 291-327, 2022.

ROSENBERG, Justin. "Uneven and Combined Development: 'The International' in Theory and History". In: ANIEVAS, Alexander e MATIN, Kamran (eds.). **Historical Sociology and World History**: Uneven and Combined Development over the *Longue Durée*. Londres e Nova York: Rowman & Littlefield, 2016.

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.

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

TOUSSAINT, Eric. **A bolsa ou a vida: a dívida externa do Terceiro Mundo: as finanças contra os povos**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2002.

WADE, Robert Hunter. What strategies are viable for developing countries today? The World Trade Organization and the shrinking of 'development space'. **Review of international political economy**, v. 10, n. 4, p. 621-644, 2003.

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.