

# CAPÍTULO 45

## Financeirização e segurança alimentar

*Tamires Fakh*  
*Diamantino Alves Correia Pereira*

O fenômeno da financeirização como ponto de partida

Pode-se dizer que o capitalismo atualmente vive sob a sombra do capital financeiro, proposição com a qual concordam diversos autores, como Arrighi (1996), Chesnais (1998), Harvey (2004; 2013) e outros. Conforme destaca Paulani (2011), o valor dos ativos financeiros mundiais cresceu demasiadamente nos últimos anos (ações e debêntures, títulos de dívidas pública e privada e aplicações bancárias), enquanto o PIB cresceu muito menos. Além disso, o capital financeiro – portador de juros, vem se autonomizando do capital real, especificamente daquele intrínseco às instalações, máquinas e equipamentos produtivos. Ou seja, boa parte de nossa riqueza mundial é constituída por capital fictício.

Para compreender esse processo, Chesnais (1998) trabalha com o conceito de “mundialização financeira”, utilizado para tratar as estreitas ligações entre os sistemas monetários e os mercados financeiros nacionais, produtos da liberalização e desregulamentação adotados pelos EUA e Reino Unido, entre 1979 e 1987, e por outros países industrializados nos anos que se seguiram. A década de 1980 e o início da década de 1990 foram marcadas pelo aumento substancial de transações financeiras, momento em que “a esfera financeira representa a ponta-de-lança do movimento de mundialização da economia” (Chesnais, 1998, p. 11). É nessa esfera

que as operações do capital apresentam maior volume, assim como sua maior mobilidade, e os locais em que os interesses privados passaram a ter mais predominância em relação ao Estado.

É importante afirmar que os sistemas nacionais não foram extintos, mas sua abertura, interna e externa, durante os processos de liberalização e desregulamentação, abriu espaço para a emergência de um espaço financeiro mundial. Como características desse sistema podem-se citar três fundamentais: sistema fortemente hierarquizado; carência de instâncias de supervisão e controle; unidade dos mercados financeiros assegurada pelos seus operadores (Chesnais, 1998).

No âmbito do sistema alimentar, o movimento de financeirização não é diferente. Nas últimas décadas, cresceram expressivamente a compra e venda de produtos financeiros relacionados a commodities e terras agrícolas por parte de bancos, empresas de commodities e fundos de investimento. Segundo Clapp (2014), a financeirização contribuiu para um distanciamento significativo entre produção e consumo, assim como as lacunas de conhecimento sobre os efeitos ambientais e sociais da produção de alimentos – o que impacta a distribuição de poder e influência sobre a governança do sistema alimentar.

Adicionalmente, facilitou a entrada de novos sujeitos dentro e ao redor das cadeias de commodities e incentivou uma maior abstração da mercadoria de sua forma original e concreta, ao criar um mercado virtual de produtos derivados (Clapp, 2014). Isso tornou o mercado agroalimentar mais complexo, com operadores financeiros de commodities que passaram a ter poder significativo e pouco regulado – o que torna difícil o rastreamento das causas da alta dos preços e os impactos na segurança alimentar, sobretudo dos mais pobres.

Clapp (2014) afirma que a crise alimentar de 2007-2008 impulsionou vários estudos sobre a financeirização do sistema alimentar que apontaram esse processo como responsável pela promoção de uma estratégia de acumulação adicional para as empresas agroalimentares. Os entes financeiros são os responsáveis por direcionar os investimentos especulativos para o setor, permitindo que grandes corporações transnacionais tenham mais oportunidades de acumulação, sejam do agronegócio ou redes de supermercados (McMichael, 2009, 2012, 2013). Outros estudos também discutiram o papel da especulação financeira na apropriação de terras, pelo atrativo do ativo fixo da terra e das receitas da agricultura (McMichael, 2012; Cotula, 2012; Daniel, 2012 *apud* Clapp, 2014).

Certo é que as distâncias aumentaram, distância física entre produção e consumo, entre os conhecimentos sobre a produção, sobre as decisões, o número de intermediário. O outro tipo de distanciamento se dá por meio da abstração das

commodities agrícolas das suas formas físicas, assim como o processo de autonomização do dinheiro discutido por Paulani (2011).

Nesse sentido, os derivativos agrícolas se tornam atrativos por suas oportunidades financeiras. Apesar do investimento na mercadoria estar separado de sua forma física, os derivativos agrícolas estão presos aos mercados físicos de maneira diferente e mais complexa, em que as tendências de um mercado afetam outros mercados (Clapp, 2014).

Os investimentos ocorrem em países mais ricos, na maioria das vezes mesmo antes da produção e longe dos países produtores. Embora esse pareça ser um processo mais recente, as bolsas de futuros de commodities agrícolas se estabeleceram no século XVIII em Londres. O que houve ao longo dos anos foi uma intensificação dessa atividade, com novos participantes, fusões de grandes empresas e pressão política de bancos e corporações para desregulamentação do mercado.

### Regimes alimentares como chave de leitura

Historicamente, as transformações no campo e no sistema alimentar foram debatidas e interpretadas a partir de diferentes abordagens e conceitos. Com o processo de urbanização e globalização, as relações de produção e de consumo ganharam maior complexidade, com novos ativos tecnológicos, operações comerciais globais e novos hábitos de consumo. As atividades produtivas, industriais, comerciais e financeiras passaram a se conectar cada vez mais e as corporações passaram a ter maior força na definição dos rumos do sistema alimentar vigente.

Essas transformações, inseridas nas próprias dinâmicas do sistema capitalista em evolução, estimularam a elaboração de análises mais integradas – envolvendo o sistema agroalimentar e as relações e atividades de empresas fornecedoras de insumos para a agricultura, empresas de produtos primários, processamento, comércio, logística, distribuição e consumo. No entanto, não havia um olhar mais aprofundado sobre as implicações das mudanças estruturais sobre os sistemas alimentares.

Com uma maior liberalização do comércio global desde que o Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT), em 1947, foi incorporado ao acordo que estabeleceu a Organização Mundial do Comércio (OMC), em 1994, e a atuação de organismos multilaterais, a globalização do sistema alimentar ganhou força. Com políticas econômicas liberais, sobretudo a partir da década de 1970, implementadas pelos países da América Latina especialmente a partir do Consenso de Washington, os países se abriram ao circuito internacional de mercadorias e de capitais. Empresas multinacionais passaram a diversificar sua atuação em diferentes ramos e espaços geográficos. Iniciou-se um processo de concentração horizontal das empresas e integração

vertical das cadeias produtivas, por meio de aquisições e fusões de empresas nacionais e transnacionais, consolidando uma estrutura de mercado oligopolista.

A produção de alimentos passou a se desprender dos determinantes locais, ao se conectar com esse mercado globalizado e a se vincular a um sistema estruturado mundialmente, amparado por corporações agroindustriais e comerciais. O mercado de alimentos ganhou novos contornos e atores, influenciado por decisões e políticas governamentais, regulações, estratégias e lobby das corporações agroindustriais, comerciais e tecnológicas, mudanças sociais e culturais, entre outros aspectos.

Buscando dar conta da complexidade de questões e dos arranjos, conflitos e contradições de um sistema agroalimentar internacionalmente estabelecido, Friedmann e McMichael (1989) discutem a questão agrária e o sistema alimentar por meio do conceito de regime alimentar, para o qual existe uma ordem internacional em cada período histórico que rege as relações, sob um sistema geral de regulação. A partir dessa abordagem, o sistema alimentar mundial é discutido numa perspectiva histórica, na qual os processos de crises e de transformações são interpretados com base no papel que a agricultura e a alimentação têm no processo capitalista de acumulação.

McMichael (2009) amplia o debate ao reinterpretar as dimensões históricas, sociais, ecológicas e nutricionais sobre o conceito. A abordagem sobre regimes alimentares é central para compreender como as relações capitalistas e o aprofundamento do neoliberalismo incidem na agricultura e no sistema alimentar como um todo. Para o autor, o conceito é chave não só para desvendar as relações alimentares capitalistas, mas também a própria história do capitalismo:

Não se trata de comida em si, mas das relações dentro das quais a comida é produzida e através das quais o capitalismo é produzido e reproduzido. Como tal, o regime alimentar é uma ótica sobre as múltiplas determinações incorporadas na mercadoria alimento, alterando o foco da mercadoria alimento como objeto para a mercadoria como relação, com relações geopolíticas, sociais, culturais, ecológicas e nutricionais determinadas em momentos históricos significativos (McMichael, 2009, p. 281).

Friedmann e McMichael (1989) discutem a relação entre regimes alimentares e a questão agrária, tendo como pano de fundo as transformações na agricultura, de acordo com os ciclos do sistema capitalista. Os autores caracterizam a existência de dois regimes no passado, sendo: i) regime imperial-colonial, caracterizado pela hegemonia do Império Britânico; e ii) regime mercantil-industrial (1945-1973), no período hegemônico dos EUA. Em texto posterior, McMichael (2005) identifica um terceiro regime se consolidando a partir da década de 1980, que ele caracterizou

como “regime alimentar corporativo”, regido por processos de transnacionalização, financeirização e supermercadização, sustentando-se por princípios neoliberais de mercado, privatizações e acordos de livre comércio. Nesse contexto de subordinação da agricultura ao capital industrial e financeiro, configura-se o agronegócio como conhecemos hoje e para o qual devemos encontrar saídas a fim de que outros modos de produção e de vida possam existir.

### As corporações do agronegócio no comércio global

As corporações do agronegócio estão presentes desde a produção – ou mesmo antes dela – até o que consumimos de alimentos no nosso dia a dia, mundialmente. As gigantes desse setor estabelecem padrões de produção agrícola e de consumo de alimentos; especulam na bolsa de valores antes mesmo da colheita e incidem sobre políticas públicas e legislações nacionais. Elas controlam, mas não querem ser controladas. Como sua atuação é bastante ampla, neste artigo centraremos o debate sobre sua atuação no comércio global. As mudanças nas políticas econômicas, que ocorreram entre as décadas de 1980 e 1990, reduziram expressivamente o poder de controle dos governos sobre mercados e fluxos de capital. Essas brechas impulsionaram o controle dessas empresas sobre os investimentos e o comércio global.

A indústria agroalimentar sofreu duas mudanças: i) emergência e consolidação de oligopólios, tornando as megaempresas ainda maiores, e ii) aumento da participação dessas empresas nas vendas no comércio exterior. Por outro lado, houve a perda de prestígio dos mercados domésticos para o faturamento global dessas empresas. Segundo o *Atlas do Agronegócio*: “Em 2015, cerca de 70% das vendas globais da gigante suíça Nestlé foram geradas fora da Europa e da América do Norte. No caso do conglomerado anglo-holandês Unilever este índice foi de cerca de 75%” (Santos; Glass, 2018, p. 34).

Entre as estratégias para o sucesso desses negócios, estão a abertura contínua de novos mercados, a eliminação de tarifas e de outras barreiras comerciais. Em resumo, o enfraquecimento das barreiras comerciais foi importante para as corporações e todo o setor, pois ao enfraquecê-las foi possível importar matérias-primas baratas e exportar produtos para novos mercados lucrativos.

Entre 1990 e 2014, as exportações mundiais aumentaram cinco vezes mais. Esse crescimento também repercutiu no Brasil e em outros países. E a ele, deve-se ao fato de diversos acordos de livre comércio e de investimentos terem sido assinados. A maioria desses acordos foram negociados após a Rodada Uruguai de Negociações Comerciais Multilaterais – a primeira série de negociações globais com foco na agricultura e alimentos – e a criação, em 1994, da OMC (Santos; Glass, 2018).

As corporações transnacionais detêm muito poder sobre as instituições de regulação voltadas para as negociações comerciais. Segundo informações do *Atlas do Agronegócio*, um exemplo se deu na Rodada Uruguai, na qual o negociador-chefe dos Estados Unidos para a agricultura foi contratado pela Cargill, uma das gigantes das commodities, antes e depois da realização das negociações. Claramente, ele representava, naquele espaço institucional, interesses do seu antigo e futuro empregador.

É justamente essa arquitetura de poder dominante que impacta na construção de políticas públicas agrárias, na maioria dos países e no Brasil, a partir de diversos instrumentos como o controle financeiro das commodities, por meio de operações das tradings e dos constrangimentos que as corporações criam aos estados nacionais e às suas instituições (Dowbor, 2017).

Segundo o Atlas, além das regulamentações da OMC, há 420 acordos comerciais bilaterais e 2.900 acordos bilaterais de investimento no planeta. O documento também destaca a importância do “sistema de resolução de controvérsias investidor-Estado” que permite aos investidores estrangeiros, em diversas cláusulas, constranger e desafiar políticas e regulamentações dos estados nacionais. Por meio desse sistema, há a possibilidade das empresas processarem um governo estrangeiro signatário do tratado, que crie regulamentações prejudiciais às atividades e lucros esperados. Com esse direito, o número de casos aumentou expressivamente.

Para atrair essas empresas e seus investimentos, muitos Estados criam zonas econômicas especiais com políticas e regulamentações bem flexíveis e favoráveis a esses grupos. Sobre a temática, os estudos de David Harvey demonstram como a atração, a circulação e a fuga do capital permitem a criação de espaços geográficos desiguais. Cada espaço, com suas variáveis localizadas, desenvolve bases para o processo de acumulação, ao passo que processos de circulação do capital permitem a integração espacial (Harvey, 2013).

É importante dizer que existe uma série de tensões hierárquicas e espaciais entre o sistema financeiro global e os sistemas locais: em níveis monetários, de regulação e políticos. No jogo dessas forças, estabelecem-se as relações entre o Estado e as corporações transnacionais do agronegócio. Algumas estratégias dessas corporações são: i) lobby, para permitir o livre fluxo de capital entre fronteiras, por impostos baixos e mais proteção às suas tecnologias e marcas (patentes); e ii) fusões e aquisições de suas concorrentes, para consolidar o controle dos mercados em poucas mãos.

No Brasil, a partir de 2010, devido à industrialização da agricultura e a constituição dos complexos agroindustriais, reconfigura-se a relação entre os agentes privados desse setor e deles com o Estado. Para Pompeia (2020), o que ocorre é uma concertação política do agronegócio, cujas características são: intersetorialidade, abrangência privado-estatal, multilateralidade, elevada institucionalização e sistematicidade nas interações. As interações ocorrem, segundo o autor, em três níveis:

i) entre entidades, com núcleos intersetoriais ampliados, como o Instituto Pensar Agropecuária (IPA) e o bloco Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil/ Conselho das Entidades do Setor Agropecuário (CNA/Conselho do Agro); ii) entre essas nucleações amplas; e iii) entre esses núcleos e determinados agentes do Estado, como a Frente Parlamentar Mista da Agropecuária (FPA) e do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa). Ademais, vale lembrar que são 216 deputados listados pela Frente Parlamentar da Agropecuária, mas a FPA não reúne a totalidade dos ruralistas no Congresso, uma vez que representantes da indústria e de outros setores, como o financeiro, possuem seus braços no setor agropecuário (Santos; Glass, 2018). São poucos os países que possuem leis de concorrência bem estruturadas, atualmente apenas 120 países possuem legislação de concorrência. Vale destacar que as preocupações governamentais se centram no consumo e não na oferta.

Em resumo, por um lado, o agronegócio se organiza para flexibilizar regulamentações, barreiras comerciais e aprovar medidas e políticas de incentivo às suas áreas de atuação; por outro lado, os governos nacionais precisam lidar com mobilizações da sociedade civil organizada e movimentos sociais contra o setor, pressão e lobby do agronegócio e do setor financeiro, além de seus posicionamentos partidários e ideológicos.

### Implicações sobre a segurança alimentar e nutricional

Diante do que foi discutido nas seções anteriores, partimos do pressuposto de que os operadores financeiros e as grandes corporações do agronegócio são definidores da segurança alimentar e nutricional da população. Aos estados, muitas vezes, o que falta é vontade política para remar contra a maré e estabelecer políticas públicas e normativas que impulsionem a sua soberania alimentar e que criem condições para que a população tenha o seu direito humano à alimentação adequada garantido.

Resultado das muitas crises históricas e sistêmicas, vivem-se muitas “fomes” no Brasil, mas sem dúvida os níveis de insegurança alimentar que atingem 125,2 milhões de pessoas e a fome (insegurança alimentar grave - IA grave), que chega a 33 milhões de pessoas, são a expressão mais severa das questões sociais enfrentadas.

O II Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil (II Vigisan), da Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (Rede Penssan), averiguou que apenas 40% dos domicílios tinham garantia de acesso pleno aos alimentos no país, ou seja, apenas 40% viviam em segurança alimentar. Também se notou que a insegurança alimentar moderada e grave são mais elevadas nas áreas rurais, comparativamente aos domicílios das áreas urbanas.

Segundo o estudo, a insegurança alimentar está mais presente nas realidades da região Norte e Nordeste do país, assim como nos lares chefiados por pessoas negras

e mulheres. A pandemia agravou ainda mais essa situação e a falta de resposta do Estado brasileiro aprofundou as desigualdades. O estudo também destaca que a combinação de diversos fatores como adoecimento, perda de familiares, desemprego, falta de acesso à saúde, entre outros, contribuiu para o endividamento de 38,2% das famílias e a necessidade de cortar despesas essenciais em 57,1% dos domicílios.

Na cidade, o desemprego e a falta de políticas de assistência social e saúde fizeram coro ao movimento global de financeirização, que tem no lucro o seu principal objetivo. Na zona rural, o enfraquecimento das políticas públicas para o campo, como a diminuição do orçamento do Programa de Aquisição de Alimentos e do Programa Nacional de Alimentação Escolar, apoiou o empobrecimento de agricultores familiares e comunidades tradicionais, e incentivaram a expropriação de suas terras, ameaçando a sua existência. Os grupos e movimentos sociais que se esforçam para criar sistemas alimentares mais justos e sustentáveis enfrentam grandes desafios porque o próprio processo de financeirização, complexo e opaco, desencoraja os esforços coletivos (Clapp; Isakson, 2018).

Precisamos resgatar a função social da economia, pois esta é uma questão de dignidade humana. Precisamos romper com as narrativas hegemônicas difundidas pelas mídias tradicionais, financiadas pelas corporações, e precisamos construir uma governança global e interna aos estados que seja responsável (Dowbor, 2022). A batalha por mudanças, pela conscientização da nossa população e pelo bom senso é inevitável.

## REFERÊNCIAS

- ARRIGHI, G. *O longo século XX: dinheiro, poder e as origens de nosso tempo*. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996.
- CHESNAIS, F. *A mundialização financeira*. São Paulo: Xamã, 1998.
- CLAPP, J. Financialization, distance and global food politics. *UWSpace*. 2014. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10012/11545>. Acesso em: 8 ago. 2023.
- CLAPP, J.; ISAKSON, R. S. Risky returns: the implications of financialization in the food system. *Development and Change*, v. 49, n. 2, p. 437-460, 2018. Disponível em: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/dech.12376/full>. Acesso em: 10 ago. 2023.
- DOWBOR, L. *A era do capital improdutivo*. A nova arquitetura do poder: dominação financeira, sequestro da democracia e destruição do planeta. São Paulo: Outras Palavras/Autonomia Literária, 2017.
- DOWBOR, L. *Resgatar a função social da economia: uma questão de dignidade humana*. São Paulo: Elefante, 2022.

- FARINA, E. *O sistema agroindustrial de alimentos no Brasil*. Relatório de Pesquisa, CNPq, 1989.
- FRIEDMANN, H.; MCMICHAEL, P. Agriculture and state system. The rise and decline of national agricultures from 1870 to the present. *Sociologia Ruralis*, v. 29, n. 2, 1989. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/228030823\\_%27Agriculture\\_and\\_the\\_State\\_System\\_The\\_Rise\\_and\\_Decline\\_of\\_National\\_Agriculture%27](https://www.researchgate.net/publication/228030823_%27Agriculture_and_the_State_System_The_Rise_and_Decline_of_National_Agriculture%27). Acesso em: 20 ago. 2023.
- GUIMARÃES, A. P. *A crise agrária*. Rio de Janeiro: Ed. Paz e Terra, 1979.
- HARVEY, D. *O novo imperialismo*. São Paulo: Edições Loyola, 2004.
- HARVEY, D. *Os limites do capital*. São Paulo: Boitempo, 2013.
- PAULANI, L. A autonomização das formas verdadeiramente sociais na teoria de Marx: comentários sobre o dinheiro no capitalismo contemporâneo. *Economia: Revista da ANPEC*, v. 12, p. 49-70, jan-abr. 2011.
- McMICHAEL, P. A food regime genealogy. *The Journal of Peasant Studies*, v. 36, n. 1, p. 139-169, 2009.
- McMICHAEL, P. The land grab and corporate food regime restructuring. *The Journal of Peasant Studies*, v. 29, n. 3-4, 2012. p. 681-701.
- McMICHAEL, P. Value-chain agriculture and debt relations: contradictory outcomes. *Third World Quarterly*, v. 34, n. 4, p. 671-690, 2013.
- McMICHAEL, P. *Regimes alimentares e questões agrárias*. São Paulo; Porto Alegre: Editora Unesp, 2016.
- MULLER, G. *Complexo agroindustrial e modernização agrária*. São Paulo: Ed. Hucitec, 1989.
- POMPEIA, C. Concertação e poder: o agronegócio como fenômeno político. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 35, p. 1-17, 2020.
- REDE PENSSAN. *II Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil: II Vigisan*. São Paulo: Fundação Friedrich Ebert/Rede Penssan, 2022.
- SANTOS, M.; GLASS, V. (orgs.). *Altas do agronegócio: fatos e números sobre as corporações que controlam o que comemos*. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 2018.

