

# Recursos naturais e produção de *commodities*: geoeconomia e políticas regionais de cooperação em segurança alimentar na América do Sul

*Claudete de Castro Silva Vitte*

Departamento de Geografia da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP)

Recebido: 09/12/2012 Versão revisada (entregue): 18/03/2013 Aprovado: 25/03/2013

## Resumo

O principal objetivo deste trabalho é contribuir nos debates sobre as abordagens transescalares, entendidas estas como um instrumento interpretativo dos processos de desenvolvimento do capitalismo em sua dimensão territorial, considerando a escala do regionalismo supranacional e transnacional, a partir da geopolítica e da geoeconomia dos recursos naturais. Os recursos são os que envolvem a produção agrícola, terras e água. A segurança alimentar é considerada como estratégica em contexto de aumento de demanda e relativo limite de produção. A tese que aqui se defende é que, no que se refere à segurança alimentar e aos recursos fundamentais para a sua garantia, terra e água para a produção de alimentos em quantidade e com qualidade, observa-se na América do Sul um movimento bastante preliminar de incorporação do tema na agenda política. Ou seja: a temática vem ganhando relevância em políticas nacionais e no cenário regional na medida em que se dá um incremento no debate em congressos e seminários, e um aumento em discussões específicas no âmbito de organizações regionais como o MERCOSUL e a UNASUL, em organizações hemisféricas como a OEA, e em organizações multilaterais como a FAO.

**Palavras-chave** | América do Sul; geoeconomia; geopolítica; produção de *commodities*; recursos naturais; segurança alimentar.

**Código JEL** | N56; O13; Q18.

## NATURAL RESOURCES AND PRODUCTION OF COMMODITIES: GEO-ECONOMICS AND REGIONAL POLICIES OF COOPERATION IN FOOD SECURITY IN SOUTH AMERICA

## Abstract

The main objective of this study is to contribute to debates on trans-scale approaches, understood as an interpretative instrument of processes of capitalism development in their territorial dimension, considering the scale of transnational and supranational regionalism, from the geopolitics and geo-economics of natural resources. Resources are those involving

agricultural production, land and water. Food security is considered strategic in the context of increased demand and limits on production. The thesis defended here is that, with regard to food security and essential resources for their security, land and water for food production in quantity and quality, one can see in South America a very preliminary movement to incorporate the topic on the political agenda, i.e. the theme is gaining relevance in national policies and the regional scenario as there is an increase in this debate at conferences and seminars, and an increase in specific discussions within regional organizations such as MERCOSUR and UNASUR, in hemispheric organizations such as the OAS, and in multilateral organizations such as the FAO.

**Keywords** | South America; geo-economics; geopolitics; production of commodities; natural resources; food security.

**JEL-Code** | N56; O13; Q18.

## **RECURSOS NATURALES Y PRODUCCIÓN DE *COMMODITIES*: GEOECONOMÍA Y POLÍTICAS REGIONALES DE COOPERACIÓN EN SEGURIDAD ALIMENTARIA EN AMÉRICA DEL SUR**

### **Resumen**

El objetivo principal de este trabajo es contribuir a los debates sobre los enfoques transescalares, entendida ésta como un proceso interpretativo del desarrollo capitalista en su dimensión territorial, teniendo en cuenta la escala de regionalismo transnacional y supranacional, de la geopolítica y la geoeconomía de los recursos naturales. Los recursos considerados son los relacionados con la producción agrícola, la tierra y el agua. La seguridad alimentaria es considerada estratégica en el contexto del aumento de la demanda y los límites relativos a la producción. La tesis que se defiende aquí es que, en lo que respecta a la seguridad alimentaria y los recursos esenciales para su seguridad, la tierra y el agua para la producción de alimentos en cantidad y calidad, se observa en América del Sur un movimiento muy preliminar incorporación del tema en la agenda política. Es decir: el tema está adquiriendo relevancia en las políticas nacionales y en la escena regional en la medida en que hay un incremento del debate en las conferencias y seminarios, y un aumento en las discusiones específicas dentro de las organizaciones regionales como el MERCOSUR y UNASUR, en las organizaciones hemisféricas tales como la OEA, y en organizaciones multilaterales como la FAO.

**Palabras-clave** | América del Sur; geoeconomía; geopolítica; producción de *commodities*; recursos naturales; seguridad alimentaria.

**Código JEL** | N56; O13; Q18.

### **Introdução**

O principal objetivo deste trabalho é contribuir nos debates sobre as abordagens transescalares, entendidas como um instrumento interpretativo dos processos de desenvolvimento do capitalismo em sua dimensão territorial, considerando a

escala do regionalismo supranacional e transnacional, a partir do tema de geopolítica e geoeconomia dos recursos naturais<sup>1</sup>, sendo que os recursos enfocados foram aqueles que envolvem a produção agrícola (de alimentos, agroenergia e matérias primas de base agrícola que competem por uso de terras e demandam água)<sup>2</sup>. A segurança alimentar é considerada como estratégica em contexto de aumento de demanda e relativo limite de produção.

O estudo teve caráter exploratório e foi feita uma revisão bibliográfica, com levantamentos em periódicos especializados, na imprensa e em páginas eletrônicas e é parte de reflexão de projeto financiado pelo CNPq (Edital de Ciências Humanas, processo n. 40143/2011-8). Pontuou-se sobre a formação territorial sul-americana, por meio da utilização da categoria *formação territorial*. As páginas eletrônicas e documentos oficiais de diversas organizações de integração e de governos nacionais congregaram parte desses documentos e também informações, dados, normas, diagnósticos e propostas apresentadas em acordos de cooperação.

Os principais procedimentos metodológicos envolveram revisão teórica e conceitual, o regaste histórico da segurança alimentar na América do Sul, a coleta de informações secundárias, a análise de legislação (acordos e tratados), mapeamentos de informações e da atuação de agentes geopolíticos e geoeconômicos.

A tese deste trabalho é que, de fato - no que se refere à segurança alimentar e aos recursos fundamentais para a sua garantia, que são terra e água para a produção de alimentos em quantidade e com qualidade - o que se observa na América do Sul é um movimento bastante preliminar de incorporação do tema na agenda política, com a temática ganhando importância em políticas nacionais e no cenário regional com o aumento de eventos como congressos, seminários e algumas outras discussões específicas em algumas das organizações regionais, tais como Mercosul

---

<sup>1</sup> É oportuno o esforço de definir geopolítica e geoeconomia. Cláudio Egler lembra que “o primado da geopolítica ressaltava aspectos como extensão, contiguidade e posição, como elementos potenciais para a construção e afirmação do Estado-nação”. No entanto, na atual etapa da acumulação capitalista, com fluxos mais intensos de mercadorias, pessoas, capital e informações o efetivo domínio sobre o território não se dá apenas pelo delineamento das fronteiras e a posse sobre terras e águas. O autor assevera: “a geopolítica se fundamenta no controle estratégico dos lugares, a geoeconomia atua preferencialmente sobre a logística das redes”. Para o autor, “geopolítica e geoeconomia não são campos excludentes”, sendo a sua articulação que “define as relações espaciais de poder entre domínios e fronteiras.” (EGLER, 2006, p. 2).

<sup>2</sup> Outra definição necessária é a de recursos naturais. Antonio Carlos Robert Moraes afirma que materiais e fenômenos da natureza só se qualificam como *recursos naturais* para uma sociedade quando essa dispõe de conhecimentos e técnicas para manipulá-los, atribuindo uma *utilidade* à vida humana. Passam, em seus dizeres, a “ser *valores de uso potenciais*, constituindo parte da riqueza natural disponível no patrimônio do grupo social que os detém”. (MORAES, 2000, p. 36, grifo do autor).

e Unasul e em organizações hemisféricas, como a OEA ou em organizações multilaterais, como a FAO. Mas, será necessário em outra oportunidade adentrar no debate sobre a segurança e soberania alimentar para atingir o âmago da questão desses dois importantes recursos naturais, que é a terra e a água, o que apenas tentamos delinear nesta oportunidade.

A maior interdependência entre os países na atual etapa do capitalismo leva à maior necessidade de cooperação internacional e, por isso, há uma institucionalização crescente da interdependência internacional, que encontra sua expressão mais evidente no fenômeno das organizações internacionais, nas quais os Estados unem seus recursos para atingir um objetivo comum. Essas organizações viabilizam mecanismos por meio do qual os Estados adotarão uma cooperação institucionalizada e permanente no domínio das competências que lhes forem atribuídas (MATIAS, 2005). Algumas temáticas não chegam a ser institucionalizadas em organizações regionais ou multilaterais, mas são tratadas em acordos de cooperação. Neste contexto que este trabalho se propôs a refletir sobre o tema em destaque.

Assim, se considera que as organizações regionais e multilaterais definem novos espaços políticos e econômicos, condicionados pelas relações internacionais e, em abordagem mais pragmática, pelas Políticas Externas de países protagonistas. Essas organizações em seu processo histórico de institucionalização articulam diversas escalas: a hemisférica ou continental, as regionais, as sub-regionais, as unidades nacionais e seus recortes espaciais intranacionais, em uma interação política que resulta em uma governança multiescalar que apresenta um discurso e uma prática nem sempre coerentes.

A relevância estratégica de recursos fundamentais para a produção de alimentos recomenda políticas correspondentes de preservação e o seu acesso e utilização devem integrar os objetivos da segurança nacional das nações, mas também das políticas de integração regional.

A questão do direito humano à alimentação adequada, progressivamente, ganha importância nas sociedades sulamericanas. Se o debate acalorado sobre os conceitos de “segurança alimentar” e “soberania alimentar” eram recorrentes nos encontros das diversas organizações camponesas na segunda metade do século XX, passa a fazer parte da agenda social de diversos países e algumas organizações regionais em um campo ideológico que marca a política e estratégias de segurança e defesa sulamericana no início do século XXI. Assim, cresce a importância do tema nas políticas nacionais e a temática ganha envergadura no debate em âmbito dos processos de integração regional sulamericanos<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Fernando R. Garcés; Karen A. Carbonell e Fabián A. Villarroel (2011, p.18) assinalam que “una mirada general de los avances en la institucionalización del derecho a la alimentación y las políticas alimentarias en América Latina y el Caribe muestra que hay nueve países con legislación

A discussão sobre a soberania e segurança alimentar exige outras discussões correlatas, como a disponibilidade de terras para a produção de alimentos, a questão da água, do sistema de produção de alimentos, de abastecimento, de comercialização, de saneamento, de crédito, entre outras, o que será feito em outra oportunidade. Há uma demanda da sociedade e algumas políticas nacionais no subcontinente sulamericano sensíveis a esse importante direito associando água, produção agropecuária, estoques estratégicos, comercialização, crédito e agricultura familiar em diversos países da América do Sul, extravasando para um âmbito regional.

No cenário geoeconômico, João Pedro Stédile e Horacio Martins de Carvalho (2010) asseveram que em nenhum outro momento da história houve tão poucas empresas oligopolizando o mercado no cenário internacional e controlando a produção e comércio de produtos alimentícios como na atualidade. Para os autores, estima-se que menos de 50 grandes empresas transnacionais tenham o controle majoritário da produção de sementes, de insumos agrícolas e da produção e distribuição dos alimentos em todo mundo, de forma que as maiores empresas alimentícias do mundo (Nestlé, Monsanto, Bunge, Dreyfuss, Kraft Foods, Pepsi-Cola, Coca-Cola, Unilever, Tyson Foods, Cargill, Marte, ADM, Danone) controlam 26% do mercado mundial enquanto 100 cadeias de vendas diretas ao consumidor controlam 40% do mercado global. Tal situação permite uma pesada ingerência sobre as políticas nacionais e internacionais que envolvem agricultura e produção de *commodities* agrícolas e minerais, com as empresas e produtores de agronegócio moldando à sua conveniência as regulações e os modelos de produção e consumo que se aplicam nos países (STEDILE; CARVALHO, 2010). Por sua vez, no contexto da cooperação e integração regional sulamericana, a segurança alimentar é um dos tópicos da agenda de discussão em segurança nacional e que vem assumindo alcance supranacional na América do Sul, como demonstra a Iniciativa da América Latina e Caribe Sem Fome 2025, a Conferência Regional da FAO (América Latina), o Conselho Agropecuário do Sul do Mercosul (CAS)<sup>4</sup> e um grupo temático no seio da UNASUL desde 2011, apontando para tentativas de tratamento regional de forma cooperativa e integrada.

Na 32ª Conferência Regional da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) para a América Latina e o Caribe, que ocorreu em 2012 em Buenos Aires os participantes concordaram em manter ativa a

---

sobre el tema, de los cuales dos tienen leyes de seguridad alimentaria (Brasil y Guatemala), tres cuentan con normas de soberanía alimentaria (Ecuador, Nicaragua y Venezuela) y cuatro tienen normas generales o programas de alimentación (Argentina, Chile, Cuba, México).”

<sup>4</sup> O CAS foi fundado em 2003 e é o foro regional de coordenação e consulta dos ministros da Agricultura da Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai, tendo como objetivo promover a articulação do sistema agropecuário desses países, debater e desenvolver ações e políticas públicas para o setor.

“Iniciativa América Latina e Caribe Sem Fome 2025”, sendo a região a primeira do mundo a adotar este compromisso com data especificada<sup>5</sup> (VALENTE, 2012).

Já na Declaração de Cochabamba sobre Segurança Alimentar com Soberania nas Américas<sup>6</sup> foi assumido o compromisso de

encarregar a Secretaria-Geral da OEA de fortalecer a coordenação com o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura, no âmbito dos acordos em vigor e em conformidade com os recursos disponíveis, a fim de promover e articular o apoio à elaboração e à implementação das ações multilaterais da região em matéria de soberania alimentar e nutricional e solicitar ao Conselho Interamericano de Desenvolvimento Integral da Organização dos Estados Americanos que considere incorporar, na elaboração do novo Plano Estratégico de Cooperação Solidária para o Desenvolvimento, a segurança alimentar e nutricional como um fator transversal das políticas públicas intersetoriais.

Nesse contexto, a disponibilidade de terra agricultável e os recursos hídricos compõem os principais recursos que interessam nesta reflexão, considerados como estratégicos para o alcance da segurança ou soberania alimentar. No que se refere de forma mais específica à discussão da integração regional que envolve os recursos naturais, Pieri e Senhoras (2010) afirmam que, em função das novas ameaças ambientais contemporâneas, vêm ocorrendo a construção de novos discursos e práticas geopolíticas que resgatam o passado e pela revalorização de um dos pilares de fundação da geopolítica, que é a temática de securitização dos recursos naturais. Há a convergência de vários países na defesa de ativos estratégicos comuns, processo esse que permite a construção de uma agenda de securitização dos recursos naturais entendidos como *ativos estratégicos comuns* para os países sulamericanos, em uma *nova onda* de institucionalização da integração

---

<sup>5</sup> Segundo Marcela Valente (2012, s. p.), “essa estratégia foi lançada na Guatemala em 2005. Desde então foram formadas frentes parlamentares contra a fome e em oito [de fato nove] países foram sancionadas leis que reivindicam a alimentação como um direito humano básico. [...] Dados da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), mostram que na região [América Latina] há 120 milhões de pessoas que têm garantida a alimentação básica mediante diversos programas do Estado. Trata-se principalmente de planos de transferência direta de renda e outros por meio dos sistemas de segurança social. [...] Entretanto, há 53 milhões de pessoas, o equivalente a 10% da população da região, sofrendo fome e desnutrição. Segundo a FAO, na região há 576 milhões de hectares cultiváveis, que correspondem a 30% do total do mundo. Porém, o manejo não sustentável provoca a degradação do solo e sua contaminação”.

<sup>6</sup> Esta Declaração foi aprovada na quarta sessão plenária, realizada em 5 de junho de 2012. Disponível em: <[http://www.scm.oas.org/42ag/Documentos/DEC\\_POR.doc](http://www.scm.oas.org/42ag/Documentos/DEC_POR.doc)>. Acesso em 1 ago. 2012.

regional supranacional que demonstra a sua transformação em assunto de interesse da alta política (PIERI; SENHORAS, 2010). Gian Carlo Delgado Ramos (2012), ao discutir extrativismo e geopolítica dos recursos naturais, complementa, afirmando que,

interesa notar que las nociones de geopolitización o *seguritización* de los recursos se vinculan con los problemas o amenazas visibles o potenciales en torno a su abastecimiento, yendo desde cuestiones asociadas a la erosión de las reservas de fácil acceso, a las condiciones sociopolíticas locales, a las regulaciones ambientales, el avance de frentes tecnológicos que requieren nuevos materiales, el auge de probables nacionalismos e incluso al incremento de eventos climáticos extremos con potencial de interrumpir el flujo de recursos hacia el mercado mundial. [...] La disputa, que incluye lo económico, lo diplomático y la fuerza o la amenaza del uso de ésta, no nada más se perfila como algo problemático en la dimensión de las relaciones internacionales, dígase entre los Estados nación, también lo es a nivel del control de los propios territorios y su gente por parte de la industria minera y los grupos de poder local que la avalan y para la cual establecen una diversidad de condiciones ventajosas. [De forma que] el debate sobre la securitización de los recursos naturales, con toda la amplitud de aspectos que vincula, se coloca, por tanto, como un asunto de trascendencia que se mantendrá en la agenda latinoamericana, tanto de parte de las elites de poder extranjeras y sus socios regionales, como de los proyectos alternativos de nación, pero también de los pueblos (RAMOS, 2012, p. 4-5).

Portanto, cabe apontar que o momento é complexo, de crescente disputa entre atores no subcontinente, mas um momento que se coloca como uma oportunidade para se avaliar o passado, debater o presente e idealizar o futuro, no que se refere aos seus recursos e potencialidades frente às ameaças externas ao subcontinente e sua capacidade de cooperação e solidariedade.

### **O crescimento da demanda mundial de alimentos: contexto internacional**

Observa-se em todo o mundo em período recente, um crescimento de interesse e de busca por terras, o que certamente tem alguma relação com o aumento da demanda por alimentos, agroenergias e matérias-primas.

Com o crescimento econômico intenso na Ásia, as populações de países como a China e Índia passaram a consumir mais alimentos, especialmente proteínas animais, o que tem causado um aumento substancial no preço mundial dos alimentos. “Neste quadro, a terra, como fator fundamental de produção de alimentos, tornou-se, mais do que nunca, ativo estratégico.” (FILOMENO, 2011).

Corroborando a ideia acima, Teixeira e Rodrigues (2012, s. p.) afirmam que a ofensiva do grande capital sobre as terras rurais, em todas as partes do planeta, se tornou ainda mais forte e explícita, principalmente a partir da crise econômica de 2008 como uma das opções à crise dos derivativos, de forma que, segundo estimativas do BIRD (Banco Mundial), “o capital especulativo externo, combinando as diferentes práticas numa estratégia única de se apoderar de territórios, já se apropriou de mais de 65 milhões de hectares nos países do Sul, em especial, na África e América Latina”, cifras bastante preocupantes.

Sergio Sauer e Sergio Pereira Leite comentam um estudo efetuado pelo Banco Mundial em 2010 no qual é constatado que a demanda para expansão agrícola se concentra em oito *commodities*: milho, soja, cana-de-açúcar, dendê (óleo), arroz, canola, girassol e floresta plantada, sendo que a participação brasileira se dá principalmente nas três primeiras delas.

O estudo em tela mostra que a expansão das transações de terras e da produção deu-se por três principais razões:

- 1) demanda por alimentos, ração celulose e outros insumos industriais por aumento populacional e da renda;
- 2) demanda por matérias-primas para agrocombustíveis e
- 3) deslocamento da produção de *commodities* para regiões de terras abundantes, mais baratas e com boa qualidade.

O mesmo estudo aponta também os principais demandantes de terra no mundo, a saber:

- 1) governos preocupados com o consumo interno e incapacidade de produzir alimentos;
- 2) empresas financeiras que investem em estoque de terras como negócio e
- 3) empresas do setor agroindustrial que procuram expandir seus negócios em novas áreas (SAUER; LEITE, 2010).

Assim, grande parte de aquisições de terra tem sido liderada por chineses, que têm comprado grandes áreas cultiváveis na África e na América Latina, a fim de garantir a segurança alimentar de seu país.

Outro elemento destacado por Felipe A. Filomeno é que com a crise financeira mundial, os detentores de capital têm evitado aplicações em ativos de alto risco e aumentado seus investimentos em propriedade de terra devido à segurança e ao valor de longo prazo oferecido pelo investimento em terra, de forma que, no Uruguai, por exemplo, o preço da terra cresceu 127% nos últimos quatro anos.

As principais implicações dessa demanda por terra são: o aumento dos conflitos no campo, a fragilização dos pequenos produtores rurais, a ameaça à soberania



alimentar e a vulnerabilidade econômica dos países em desenvolvimento onde este processo tem acontecido de forma massiva (FILOMENO, 2011).

### **As potencialidades da América do Sul: breve caracterização**

Para Bernardo Mançano Fernandes, o sentido e o significado do conceito de soberania alimentar estão, cada vez mais, associados à soberania dos povos, de forma que a questão agrária não é somente um problema de renda da terra; é uma questão geopolítica. Ele assevera:

a questão agrária é, antes de outras implicações, um problema territorial. O agronegócio e a agricultura camponesa disputam territórios em quase todo o mundo. A produção de agroenergia intensificou esta disputa e criou problemas de abastecimento de alimentos. A procura de novos territórios para a expansão da agricultura tem hoje uma nova característica. Empresas e governos de diversos países estão arrendando, comprando, dando em arrendamento gigantescas áreas de terras (FERNANDES, 2009, s. p.).

No âmbito da geoeconomia do subcontinente, segundo Jacques Chonchol,

um dos traços sobressalentes do atual processo de reestruturação da agricultura latino-americana [e, de forma mais específica, sulamericana] é a crescente influência dos grandes grupos multinacionais de insumos básicos, como agroquímicos e sementes, os quais, mediante a entrega de pacotes tecnológicos, determinaram de modo cada vez mais direto as formas de subcontratação e a distribuição temporal das tarefas produtivas – preparação de solos, semeadura, colheita e outras – com que operam amplos setores de agricultores primários (CHONCHOL, 2005, p. 45).

O fato é que o subcontinente sulamericano é conhecido por possuir diversas riquezas naturais, como recursos minerais, biodiversidade e recursos hídricos, uma marca de sua formação territorial<sup>7</sup>. Pesquisadores apontam o Brasil - mas também

---

<sup>7</sup> A formação territorial da América do Sul teve como gênese a exploração de recursos naturais. Conforme assinalamos em outra oportunidade, “no século XVIII, a formação territorial da América do Sul passou a ser permeada pelo fechamento territorial, com a formação dos Estados Nacionais e o surgimento de descontinuidades para a autonomia do desenvolvimento nacional. No século XXI, a América do Sul volta a passar novamente por um processo de abertura da formação territorial, como o surgimento de zonas de continuidade ou interdependência que são porosas aos fenômenos centrífugos (multilateralismo) e centrípetos (regionalismo) de integração

outros países da América do Sul em seu conjunto – como aqueles que apresentam diversas condições naturais e geográficas que fazem com que ocupe uma posição de destaque no cenário internacional na produção de *commodities*. Segundo a FAO (Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação),

las Américas, y en especial el Cono Sur, los Estados Unidos y Canadá, tienen grandes ventajas comparativas naturales por estar dotadas de tierras, agua dulce y climas propicios para la producción agrícola, sobre todo de alimentos básicos. En un mundo con una población creciente en que los hábitos de consumo cambian y las proyecciones muestran un continuo aumento de la demanda de productos alimenticios y otros no alimenticios de origen piscícola y silvoagropecuario, y frente a recursos naturales cada vez más escasos, la región presenta ventajas [...] América Latina y el Caribe, considerada como un todo, *es la región en que más há crecido la producción agrícola, ganadera, forestal y pesquera en los últimos 15 años*, así como sus exportaciones. Sin embargo, ello se debe en gran parte al aporte del Cono Sur, pues las demás subregiones son esencialmente importadoras netas, sobre todo de los productos que constituyen la base de su alimentación, como los cereales, las oleaginosas, las carnes y los lácteos (grifos no original) (FAO, 2009, p. ix-x).

Assim, ganha reforço certo discurso favorável à securitização de recursos naturais, como bem demonstra o trecho a seguir do vice-almirante Armando Amorim Ferreira Vidigal, afinado com o pensamento militar e com certo pensamento acadêmico à esquerda. Para o autor, a América Latina, e de forma mais restrita a América do Sul possui:

as grandes bacias do Orenoco, Amazonas e Prata e o Aquífero Guarani, o terceiro maior do mundo, espalhando-se pelo Brasil, Paraguai, Argentina e Uruguai (curiosamente os quatro países que deram início ao Mercosul), com 47% das reservas mundiais de água doce, superficial e

---

na economia-mundo. Ao longo destes séculos, o padrão geopolítico de exploração dos recursos naturais na América do Sul é uma característica comum que estrutura a longa duração do capitalismo como uma força profunda que se intensifica ao longo do tempo por meio do progresso técnico, repercutindo assim na fluidez dos processos dinâmicos de territorialização e reterritorialização. A reorientação da nova geopolítica mundial engendrada pela flexibilidade e fluidez das redes de telecomunicação e informação não dissolve a importância dos territórios, mas antes dá uma nova significação ao aproveitamento produtivo dos pontos fixos de riqueza em recursos naturais na América do Sul por meio da biotecnologia. [...] Um recurso natural somente torna-se estratégico quando ele passa a ser escasso e potencialmente vital para o desenvolvimento de atividades econômicas, uma vez que o componente conflitivo da geopolítica dos recursos naturais acontece em função da assimetria natural de sua dotação, quando em alguns territórios há abundância e em outros há escassez.” (SENHORAS; MOREIRA; VITTE, 2009, s. p.).

subterrânea, é incontestável que ela se tornará, mais um vez, foco da atenção mundial (VIDIGAL, 2008, s. p.).

O mesmo autor alerta que “a crise de alimentos está intimamente ligada à crise de água doce. À medida que ela se torna escassa, mais regiões deixarão de ser agricultáveis ou exigirão irrigação (o fenômeno da “desertificação” já não pode ser ignorado), o que encarecerá a produção de alimentos”.

E Vidigal conclui, acrescentando que:

o Brasil, e em escala menor a Argentina, possui enormes reservas de áreas agricultáveis e, portanto, dispõe de uma reserva estratégica que poderá fazer crescer, em escala mundial, sua produção de alimentos. [...] Assim, mais uma vez, a América do Sul pode vir a ficar no foco da atenção mundial, capaz de produzir alimento para atender à sua população e ao resto do mundo (VIDIGAL, 2008, s. p.).

Neste contexto, o governo brasileiro e argentino, dentre outros no subcontinente, têm demonstrado preocupação com a questão dos recursos naturais envolvidos na segurança ou soberania alimentar. De fato, suscita preocupação a forma jurídica para a soberania dos recursos naturais, em contexto no qual a terra é entendida como uma mercadoria passível de especulação financeira e há a necessidade de aliar o uso da terra a projetos industriais de valor estratégico.

Segundo o governo brasileiro, é necessário planejar uma estratégia de dissuasão para proteger as riquezas naturais do subcontinente de ameaças exteriores à região. O governo argentino, por sua vez, tem afirmado em alguns fóruns regionais e de cooperação que entende a comercialização da terra não como um investimento, mas um recurso estratégico não renovável dos Estados. Sendo assim, cuidados adicionais ainda precisam ser tomados, não só para evitar ameaças, mas também para converter esta situação em oportunidade para o desenvolvimento dos países da região. Esse é o discurso estatal dos dois principais países produtores de alimentos e detentores de grande quantidade de terra agricultável da região.

### **O líder hegemônico: o Brasil no contexto sulamericano na produção de alimentos**

Felipe Leal Ribeiro de Albuquerque (2012) assevera que políticas públicas associadas à segurança alimentar e desenvolvidas em âmbito doméstico são instrumentalizadas pela diplomacia brasileira como forma de angariar legitimidade para o país, apoio político e oportunidades econômicas. Segundo este autor,

no discurso oficial da diplomacia brasileira, seja em foros multilaterais, seja em relações bilaterais, a ideia de segurança alimentar [é identificada] com segurança *latu sensu*. Para os formuladores de política externa brasileira, a existência de fome e pobreza em determinado país ou região gera condições para o fomento de instabilidades econômico-sociais domésticas ou regionais que podem extrapolar para as arenas referentes à paz e à segurança internacionais (ALBUQUERQUE, 2012, p. 7-8).

Na atualidade o Brasil destina cerca de US\$ 1 bilhão anuais à cooperação do chamado “eixo Sul-Sul” e se propõe manter e até aumentar o investimento, pois a cooperação é hoje uma ferramenta importante para a política externa e para as relações internacionais<sup>8</sup>.

Segundo Felipe Leal Ribeiro de Albuquerque (2012), por meio das políticas de cooperação internacional para o desenvolvimento, o país internacionaliza suas políticas públicas, casos do Programa *Fome Zero* e do Programa *Bolsa Família* e angaria legitimidade como ator que tem a contribuir para uma transição pacífica na ordem internacional. O autor complementa afirmando que

Ao cooperar por meio da instrumentalização de suas políticas domésticas em atos que extrapolem a seara interna e se ampliam para o escopo externo, o Brasil vislumbraria mostrar a segurança alimentar como um problema global passível de solução, não restrito somente a países com menor desenvolvimento relativo e que sofrem de forma endêmica com esses infortúnios. Além disso, essa questão estaria relacionada, em cenário de interdependência crescente, com diversas outras agendas, não estando isolada como problema localizado (ALBUQUERQUE, 2012, p. 7).

Assim, o Brasil se sobressai duplamente nessa questão de produção de alimentos: por causa da institucionalização de políticas públicas voltadas à pobreza e pelo seu enorme potencial em recursos para a produção de alimentos, assim como alguns outros países da América do Sul como a Argentina e Chile, entre outros. O Brasil

---

<sup>8</sup> Segundo Marcos Farani, então diretor da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), a estratégia de cooperação Sul-Sul aumenta o sentimento de responsabilidade, sendo necessário ajudar ainda mais países pobres “para se criar um mundo melhor”. Dentre os projetos de cooperação que o Brasil participa, a maior parte se concentra na América Latina e na África, regiões que têm desafios sociais e econômicos semelhantes e a mobilização almeja criar condições que permitam melhorar a vida das sociedades, sendo que 21,86% dos projetos de cooperação que o Brasil desenvolve são com 31 países da América Latina e do Caribe e outros 42 da África, com a peculiaridade de serem majoritariamente ligados ao setor agrícola (EXAME, 2012).

também é protagonista nos diversos processos de integração regional na América do Sul e é líder incontestado no subcontinente. Dando destaque ao caso brasileiro, Dante Scolari (2006, p. 11) afirma que,

numa visão de futuro realista, pode-se considerar que existe uma tendência de aumento da participação do Brasil no comércio internacional de produtos do agronegócio - o país possui áreas agricultáveis ainda inexploradas e em várias cadeias produtivas existe a possibilidade concreta de iniciar e/ou continuarem acontecendo ganhos expressivos de produtividade via inovações tecnológicas.

O autor acima defende que a participação das exportações do agronegócio brasileiro no mercado mundial ainda é reduzida e por isso existe espaço para crescer, daí a relevância do país que pode, em seus dizeres, “se transformar de fato no celeiro do mundo”, havendo, no entanto, muitos desafios a serem vencidos antes disto acontecer.

Segundo Dante Scolari, há uma estimativa que haveria 1,392 bilhões de hectares ainda não cultivados que teriam potencial de uso na agricultura, para atender a demanda mundial por alimentos no futuro, sendo que deste total, 50% (695 milhões) estariam na América do Sul (principalmente nos cerrados do Brasil, Colômbia e Venezuela) e 44,6 % (621 milhões) na África.

No jargão internacional, “o país já é um *big trader*, porque possui destacada influência na oferta mundial de vários produtos agropecuários e é referência mundial na tecnologia de produção de álcool de cana-de-açúcar, parte importante da matriz energética brasileira.” (SCOLARI, 2006, p. 13).

De fato, no período de 1994-2004 “o agronegócio apresentou um crescimento extraordinário e se transformou no maior negócio do Brasil, responsável por 30% do PIB total do país.” (SCOLARI, 2006, p. 13). No entanto, como alerta Luana Lourenço, segundo a *ActionAid*, o Brasil precisa avançar na distribuição de terras, uma das mais desiguais do mundo, pois 56% da terra agricultável estão nas mãos de 3,5% dos proprietários rurais, enquanto os 40% mais pobres têm apenas 1% dessas terras (LOURENÇO, 2011).

### **Por uma agenda sulamericana de segurança alimentar e de recursos naturais**

Pensando o caso específico do Mercosul, Cláudia J. Schmitt e Renato S. Maluf apontam aspectos importantes para se considerar na construção da agenda sulamericana de segurança alimentar. Eles asseveram que

há uma complexidade específica numa eventual integração no campo agroalimentar fruto da coexistência [...] de dois dos maiores exportadores mundiais de alimentos (Argentina e Brasil), ao que se acrescentam países com perfis tão distintos quanto o Chile, a Bolívia e a Venezuela. No entanto, sem subestimar as diferenças entre os países integrantes do bloco ampliado, três fatores justificam o presente esforço de uma leitura de conjunto dessa região. Primeiro, torna-se cada vez mais visível o papel estratégico desempenhado pelos países do bloco no comércio mundial de produtos agrícolas, como exportadores de cereais, oleaginosas, açúcar, café, milho, maçãs, etanol, entre outros produtos. Além disso, observa-se que as atividades agroalimentares são aquelas onde se encontram algumas das principais manifestações de estratégias regionais por parte dos agentes privados de grande porte, notadamente, por parte das agroindústrias e das corporações transnacionais (SCHMITT; MALUF, 2010, p. 2-3).

Sendo assim, a importância geopolítica e geoeconômica da produção de alimentos em um subcontinente com tantas potencialidades não deve ser subestimada ou negligenciada. Os autores acima alertam para a necessidade de esforços para uma visão de integração entre os países da América do Sul. Para eles, a agenda de integração vem sendo

muito mais um esforço de identificação e expressão de convergências em torno um conjunto circunscrito de temáticas, do que pela efetiva articulação de uma plataforma de alcance regional pelo setor. Ela tem sido pautada pelo crescimento e consolidação, em um espaço supranacional, de determinadas cadeias produtivas, cujo fortalecimento vem impactando, de forma bastante expressiva, os processos de desenvolvimento rural nos países do bloco e entre as quais se destacam: a monocultura da soja, a produção de açúcar e de álcool a partir da cana-de-açúcar e a indústria de papel e celulose, baseada na expansão das chamadas “florestas plantadas”. Em seu aspecto produtivo, esses três setores têm em comum uma organização produtiva baseada em monocultivos, na intensa utilização de insumos químicos e orientados para uma crescente substituição das variedades convencionais por variedades transgênicas, ainda que tanto no caso da cana-de-açúcar como no das monoculturas de árvores, esse investimento ainda se dê em nível da pesquisa. É importante perceber que a agricultura familiar está presente em cada uma dessas cadeias, o que gera uma série de desafios às organizações de camponeses e agricultores familiares na crítica e enfrentamento a este modelo de produção (SCHMITT; MALUF, 2010, p. 15-16).

A situação acima só reforça a trágica crise alimentar, em uma época que cresce o interesse pelos agrocombustíveis, que grandes corporações controlam os diferentes níveis da cadeia produtiva de alimentos e diversos Estados-nação

negligenciam a autossuficiência, ao mesmo tempo em que exportam matérias-primas e produtos exóticos (cf. V. BOIX, 2012), realidade que os países do Sul deveriam romper.

## Considerações finais

Essa situação considerada em termos ambientais mais amplos significa que o Brasil e demais países sulamericanos ao produzirem e comercializarem *commodities* acabam por transferir indiretamente um recurso ambiental que o país possui em grande quantidade, que é água. Esse recurso vem sendo a causa crescente de diversos conflitos pela sua escassez e distribuição desigual entre as diversas regiões do globo. Nesta discussão, aponta-se a operacionalidade do uso do conceito de *água virtual*, entendida como o volume de água demandada para a produção de determinada *commodity*, como um valor adicionado que não é contabilizado e que tem forte impacto na sustentabilidade ambiental a médio e longo prazo. Como a água é parte indissociável da produção de muitas *commodities*, há um comércio internacional indireto que explora a abundância deste recurso<sup>9</sup>.

Como bem lembra Carmo et al. (2007, p. 84-92), “considerar a água como produto de exportação indireta brasileira nos remete ao processo de dispersão de riscos ambientais em escala global, pois evidencia quem está pagando a conta da escassez dos recursos hídricos de outras regiões do mundo”.

Assim, a exportação de *commodities*, em especial as agrícolas, acaba por favorecer uma política de privatização de terras em larga escala e preveem um possível aumento maciço de atividades que requerem grandes quantidades de água como as do agronegócio, das atividades mineradoras e industriais, e um aumento de outras atividades de impactos ambientais evidentes como hidrovias, hidrelétricas e barragens, sem considerar políticas de racionalização e gestão de uso (MARRERO, 2007).

Desta forma, é necessário fazer a vinculação entre o agronegócio e produção de *commodities* e a necessidade de recursos hídricos, desde o consumo doméstico, incluindo o consumo agrícola e industrial, a geração de energia, meio de transporte e de outras atividades em uma região que abriga um quinto da reserva mundial.

---

<sup>9</sup> O pesquisador holandês Arjen Hoekstra propõe o conceito de *pegada hídrica* que visa padronizar a quantificação da água usada e contaminada na elaboração de produtos, permitindo ao consumidor a informação de quais itens que consome é sustentável. O Brasil, segundo Hoekstra, é um grande exportador de itens que precisam de muita água para ser elaborados, como as *commodities* agrícolas (Uso racional da água pode ser vantagem para o Brasil. Disponível em: <<http://http://www.cartamaior.com.br...>>. Acesso em 22 mar. 2011).

A integração e cooperação regional na América do Sul como tema perpassa a geografia das relações internacionais. Com esse estudo espera-se ter contribuído no debate sobre o alcance e os limites da integração e cooperação regional sulamericana no contexto da globalização econômica e compreender as sobreposições de arranjos regionais e de políticas de cooperação que condicionam a capacidade regulatória dos países e permitem questionar se afetam a autonomia ou soberania, caracterizando a geopolítica e geoeconomia dos recursos naturais fundamentais para a segurança alimentar, como terras agrícolas e recursos hídricos e compreender os avanços e limites da integração regional e das políticas de cooperação para segurança alimentar neste subcontinente.

### Referências

ALBUQUERQUE, Felipe Leal Ribeiro. Cooperação em segurança alimentar como instrumento de política externa brasileira (2003-2010). In: Seminário Nacional de Pós-Graduação, 1., 2012, Brasília. **Anais eletrônicos...** Brasília: ABRI, 2012. Disponível em: <[http://www.seminariopos2012.abri.org.br/conteudo/view?ID\\_CONTEUDO=800](http://www.seminariopos2012.abri.org.br/conteudo/view?ID_CONTEUDO=800)>. Acesso em: 25 ago. 2012.

BOIX, Vincent. Comer é verbo e não substantivo: mercado ou soberania alimentar? **Carta maior**, 17 fev. 2012. Tradução de Katarina Peixoto. Disponível em: <[http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia\\_id=17502](http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia_id=17502)>. Acesso em: 17 fev. 2012.

CARMO, Roberto Luiz do; OJIMA, Andréa Leda R. O.; OJIMA, Ricardo; NASCIMENTO, Thaís T. Água virtual, escassez e gestão: o Brasil como grande “exportador” de água. **Ambiente & Sociedade**, Campinas, v. X, n. 1, jan.-jun., 2007.

CHONCHOL, Jacques. A soberania alimentar. **Estudos avançados**, São Paulo, IEA, vol. 19, n. 55, set./dez., 2005.

EGLER, Claudio. As escalas da economia: uma introdução à dimensão territorial da crise. **Revista Brasileira de Geografia**, Rio de Janeiro, n. 53, 1991.

\_\_\_\_\_. Mercosul: um território em construção? **Ciência e Cultura**. v. 58, n. 1. Disponível em: <[http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?pid=S0009-67252006000100013&script=sci\\_arttext](http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?pid=S0009-67252006000100013&script=sci_arttext)>. Acesso em: mar. 2006.



EXAME. Brasil propõe aumentar cooperação no eixo “Sul-Sul”. **Exame**, 9 ago. 2012. Disponível em: <<http://exame.abril.com.br/blogs/noticias/brasil-propoe-aumentar-cooperacao-no-eixo-sul-sul>>. Acesso em: 27 ago. 2012.

FAO. **Perspectivas de la agricultura y del desarrollo rural en las Américas: una mirada hacia América Latina y Caribe**. FAO/IICA/CEPAL, 2009. Disponível em: <<http://www.iica.int/Esp/organizacion/LTGC/modernizacion/Publicaciones%20de%20Modernizacin%20Institucional/B1560E.pdf>>. Acesso em: 20 jun. 2012.

FERNANDES, Bernardo Mançano. A geopolítica da questão agrária mundial. **Land Research Action Network**, 21 out. 2009. Disponível em: <[http://www.landaction.org/article.php?id\\_article=464](http://www.landaction.org/article.php?id_article=464)>. Acesso em: 05 out. 2011.

FILOMENO, Felipe Amin. Brasil e Mercosul começam a defender suas terras. **Direitos Humanos**, 31 mai. 2011. Disponível em: <[http://direitoshumanos.etc.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=11350:brasil-e-mercosul-comecam-a-defender-suas-terras&catid=15:dhescas&Itemid=158](http://direitoshumanos.etc.br/index.php?option=com_content&view=article&id=11350:brasil-e-mercosul-comecam-a-defender-suas-terras&catid=15:dhescas&Itemid=158)>. Acesso em: 31 mai. 2011.

GARCÉS, Fernando Rosero; CARBONELL, Karen A.; VILLARROEL, Fabián R. Hacia nuevas políticas alimentarias en América Latina y Europa. **Policy Paper 12**. Friedrich Ebert Stiftung, 2011. Disponível em: <<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/quito/07864.pdf>>. Acesso em 21 jun. 2012.

LOURENÇO, Luana. Pela terceira vez, Brasil lidera ranking de combate à fome. **Agência Brasil**, 10 out. 2011. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2011-10-10/pela-terceira-vez-brasil-lidera-ranking-de-combate-fome>>. Acesso em: 01 ago. 2012.

MATIAS, Eduardo Felipe P. **A humanidade e suas fronteiras: do Estado soberano à sociedade global**. São Paulo: Paz e Terra, 2005.

MARRERO. A água e a ALCA, 2004. **Ecoportal**. Disponível em: <[http://www.ecoportal.net/Temas\\_Especiales/Agua/El\\_Agua\\_y\\_el\\_ALCA](http://www.ecoportal.net/Temas_Especiales/Agua/El_Agua_y_el_ALCA)>. Acesso em: 12 abr. 2007.

MINISTÉRIO das Relações Exteriores (MRE). **Balço da Política Externa (2003-2010)**. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br>>. Acesso em: 23 dez. 2010.

MORAES, Antonio Carlos Robert. **Capitalismo, geografia e meio ambiente**. Tese de Livre Docência - Universidade de São Paulo/FFLCH, São Paulo, 2000.

PIERI, Vitor Stuart Gabriel de.; SENHORAS, Eloi Martins. O papel dos recursos naturais nos conflitos intermésticos da América do Sul. **Memórias do V Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos de Defesa**. Brasília. jan. 2010. Disponível em: <<http://works.bepress.com/eloi/166>>. Acesso em: 2 fev. 2012.

RAMOS. Gian Carlo Delgado. Extractivismo, fronteras ecológicas y geopolítica de los recursos. **América Latina em movimento**, ano XXXVI, II época, mar., 2012. Disponível em: <<http://alainet.org/publica/alai473.pdf>>. Acesso em: 21 ago. 2012.

SENHORAS, Eloi Martins; VITTE, Claudete de C.S. Por uma geografia das Relações Internacionais. In: Encuentro de Geógrafos de América Latina, 11., 2007, Bogotá. **Anais....** Bogotá: UNAL, 2007.

SAUER, Sérgio; LEITE, Sérgio Pereira. A estrangeirização da propriedade fundiária no Brasil. **Land Research Action Network**, dez. 2010. Disponível em: <[www.landaction.org/article.php?id\\_article=587](http://www.landaction.org/article.php?id_article=587)>. Acesso em: 10 out. 2011.

SCOLARI, D. D. G. Produção agrícola mundial: o potencial do Brasil. **Repositório Alice**, Embrapa, 2006. Disponível em: <<http://www.alice.cnptia.embrapa.br/bitstream/doc/417182/1/Producaoagricolamundial.pdf>>. Acesso em: 20 jun. 2012.

SCHIMITT, Claudia J; MALUF, Renato S. Soberania e segurança alimentar no Mercosul Ampliado: o lugar da agricultura camponesa e familiar. **Congresso Internacional Virtual**. 2010. Disponível em: <<http://www.congressorio20.org.br/sitio/images/stories/pdf/malufr%20sober%20segur%20alim%20mercosul.pdf>>. Acesso em: 30 jun. 2012.

SENHORAS, Eloi M.; MOREIRA, Fabiano A.; VITTE, Claudete de Castro S. A agenda exploratória de recursos naturais na América do Sul: da empiria à teorização geoestratégica de assimetrias nas relações internacionais. In: Encuentro Internacional de Geógrafos de América Latina, 12., 2009, Montevideo. **Anais...** Montevideo: EGAL. 2009.

STEDILE, João Pedro; CARVALHO, Horácio Martins. Soberania alimentar: uma necessidade dos povos. **Movimento dos Pequenos Agricultores**. 2010. Disponível em: <<http://www.mpabrazil.org.br/biblioteca/textos-artigos/soberania-alimentar-uma-necessidade-dos-povos-artigo-de-joao-pedro-stedile>>. Acesso em: 19 ago. 2012.

TEIXEIRA, Gerson; RODRIGUES, João Paulo. Ofensiva do capital internacional sobre as terras na América Latina. **América Latina em Movimento**, 24 abr. 2012. Disponível em: <<http://www.alainet.org/active/54322>>. Acesso em: 19 ago. 2012.

VALENTE, Marcela. FAO aposta na América Latina para alimentar o mundo. **Instituto Carbono Brasil**, 3 abr. 2012. Disponível em: <<http://www.institutocarbonobrasil.org.br/agricultura1/noticia=730122>>. Acesso em: 17 ago. 2012.

VIDIGAL, Armando Amorim Ferreira. O Brasil na América do Sul: uma análise político-estratégica. **Marinha do Brasil**. 2008. Disponível em: <[http://www.mar.mil.br/diversos/Artigos\\_selecionados/Documentos/OBrasilnaAmericadoSul.pdf](http://www.mar.mil.br/diversos/Artigos_selecionados/Documentos/OBrasilnaAmericadoSul.pdf)>.

Endereço para correspondência:

*Claudete de Castro Silva Vitte* – [clavitte@ige.unicamp.br](mailto:clavitte@ige.unicamp.br)  
R. João Pandiá Calógeras, 51, Instituto de Geociências, Unicamp  
13083-870 Campinas/SP, Brasil