



RECURSOS HÍDRICOS NA AMÉRICA LATINA: ESTRATÉGIAS GLOBAIS E POLÍTICAS

John Wilkinson

Sumário-Working Paper nº 11, Julio de 2010



Recursos Hídricos na América Latina: Estratégias Globais e Políticas

Sumário

John Wilkinson

Este artigo analisa em um contexto global os impactos da transformação da água e da terra em recursos estratégicos escassos no caso da América Latina. Por trás da água e da terra encontram-se as preocupações por comida, combustível, energia e minerais, provocadas pelo crescimento acelerado e contínuo de um número crescente de países no mundo em desenvolvimento. A busca por estes recursos envolve estratégias que questionam algumas das principais tendências associadas à globalização. As estratégias atualmente postas em prática para ter acesso a esses recursos começam a deslocar a centralidade do livre comércio em prol de acordos bilaterais ou regionais, quando não revertem a modelos coloniais do passado recente. Estados com poder altamente concentrado são uma característica distintiva desses países emergentes. Dentro deste quadro mais amplo, discutiremos primeiramente a emergência e importância da água e da terra como recursos estratégicos escassos, antes de abordar sua importância na América Latina e as tendências associadas de investimentos estrangeiros e iniciativas políticas que estão provocando.

Convém analisar a água e a terra conjuntamente, pelo simples motivo de que cerca de 70% da água doce destinam-se à irrigação agrícola. A íntima conexão entre terra, água e produtos alimentícios, rações e combustíveis é captada pelo conceito de "água virtual", uma expressão cada vez mais utilizada no comércio agrícola para medir a quantidade de água necessária para produzir uma determinada safra. Ao mesmo tempo, cada qual tem sua especificidade que requer uma análise separada. No caso da água, outros usos básicos incluem o consumo humano, a indústria, a produção de energia e a água como um sistema de transporte estratégico, uma fonte de alimento e também de lazer. Três fontes de água são importantes para este artigo – a água de superfície na forma de rios, precipitação ou chuva, e as fontes de água subterrânea ou aquíferos. Da mesma forma, o uso da terra é objeto de múltiplas reivindicações conflituosas, e identidades coletivas foram predominantemente definidas em termos de reivindicações territoriais. Reservas nativas, parques, reformas agrárias, zoneamento da produção são respostas a reivindicações conflituosas de terra, envolvendo comunidades tradicionais, biodiversidade, lavoura camponesa e em pequena escala e a agricultura moderna. A urbanização e os sistemas de transporte que a acompanham ameaçam cada uma das reivindicações conflituosas anteriores, acelerando a retração das terras rurais em uma época em que são feitas demandas crescentes à agricultura como consequência da transição para uma dieta de proteína animal nos países desenvolvidos. Setores importantes da terra devem ceder lugar às águas, à medida que se constroem barragens para atender às crescentes necessidades de consumo de água na vida urbana.

O fornecimento de água para o consumo final, incluindo a água potável e o saneamento, tornou-se uma questão cada vez mais central nos países em desenvolvimento, dada a explosão da urbanização. Tradicionalmente, este serviço foi associado ao setor público, em consonância com a concepção de acesso à água como um direito básico e, portanto, um bem público. Na esteira da crise da dívida e da reestruturação nos países em desenvolvimento, os organismos multilaterais (Banco Mundial, BID) apresentaram a privatização destes serviços como solução para o acesso aos serviços de água, o que muitas vezes foi imposto no âmbito da renegociação da dívida. Nos países em desenvolvimento, a ineficiência dos serviços de abastecimento de água abriu caminho para a emergência de um mercado para a água engarrafada. Inicialmente, esta foi amplamente direcionado para os consumidores pobres urbanos, sem acesso direto ao abastecimento público, e vendida em grandes tanques. O declínio da confiança na qualidade da água potável encanada e estratégias alternativas dentro dos mercados de refrigerantes (segmentação, alternativas mais saudáveis aos refrigerantes com açúcar) provocaram uma explosão tanto da água mineral (diretamente da fonte) como da água mineralizada (reciclada). Inicialmente dominado por empresas locais, este mercado foi tomado e desenvolvido globalmente pelos principais players dos setores de alimentos e bebidas – como Nestlé, Danone, Coca e Pepsi-Cola.

Comparada à África e à Ásia, a América Latina tornou-se o foco privilegiado de comércio e investimento em cada um dos três segmentos de água indicados acima. Como veremos, em ambos os casos, terra e água, a América Latina como um todo se encontra em uma posição muito confortável. Com apenas 8% da população mundial, a América Latina tem 31% do total de recursos de água doce, e o Brasil sozinho tem mais de 20%. Isso deu à região uma série de vantagens competitivas. A água fornece 68% da eletricidade local, em comparação à média global de 16%, e, até hoje, apenas 30% de seu potencial foi explorado. A América Latina é capaz de tirar proveito da demanda global por seus recursos minerais, porque é capaz de lançar mão das imensas reservas de água que a mineração exige. A disponibilidade de água também explica a posição de liderança da América Latina na exportação de alimentos, que dobrou ao longo da última década, predominantemente na base da agricultura de sequeiro (dependente da água de chuva).

Porém, esta disponibilidade de água é principalmente um fenômeno sul-americano. O México tem dez vezes menos água doce per capita que a média regional, e as ilhas do Caribe têm déficit de rios. Segundo Barlow e Clarke (2004), 70% do abastecimento de água da cidade do México dependem de aquíferos, que estão sendo consumidos muito mais rapidamente do que se reabastecem. A desertificação também está avançando na América do Sul e os autores supracitados calculam que 25% da América Latina caracterizam-se como árido ou semiárido. A rápida urbanização/metropolização, agora em níveis muito altos, está também ameaçando o acesso ao abastecimento de água.

À luz dos debates sobre a compatibilidade de biocombustíveis e segurança alimentar, o Escritório Regional da FAO para a América Latina e o Caribe e a CEPAL produziram um relatório sobre a disponibilidade de terras na América Latina (FAO/CEPAL, 2007). Este relatório destaca que a região tem um crescimento acima da média de produção de alimentos e também das exportações de alimentos em comparação com outras regiões. O fornecimento de energia alimentar per capita é positivo em quase todos os países. Considera-se em maior risco os países da América Central, dependentes da cultura do milho. Brasil, Bolívia, Argentina, Colômbia e Uruguai são considerados países com o maior potencial de expansão da fronteira agrícola.

O tema da água surgiu na agenda internacional na Conferência das Nações Unidas sobre a Água, em Mar del Plata, em 1977, onde este recurso foi definido como um bem comum. Porém, em 1992, na Conferência Internacional sobre Água e Meio-ambiente, em Dublin, preparatória para a Conferência de Cúpula do Rio de Janeiro, o quarto de seus Princípios Orientadores enfatizou que “a água tem um valor econômico em todos os usos competitivos e deve ser reconhecida como um bem econômico” (Declaração de Dublin, 1992). É esta visão que norteou a promoção da privatização dos serviços de água na América Latina nos anos 90, pelo Banco Mundial o BID, muitas vezes, no contexto da renegociação da dívida e em estreita articulação com as multinacionais líderes nos serviços de água. Porém, o nível de oposição à privatização em meados da década de 1990 levou ao fracasso de muitas iniciativas e à retirada de empresas líderes de um grande número de países latino-americanos.

O mercado de água engarrafada, como mencionado anteriormente, foi um foco de maior atenção na Europa e nos Estados Unidos, do ponto de vista de conflitos e movimentos sociais, refletindo ali a maior presença do consumidor politizado. Na América Latina, entretanto, este mercado se tornou também alvo da oposição, uma vez que a importância do segmento de água mineral significa que os players globais, Nestlé, Coca-Cola e PepsiCo, estão comprando tudo e se argumenta que estão secando fontes importantes de água mineral, as quais, além de abastecer as comunidades locais, em geral são também a base da indústria de lazer de SPA.

A água por atacado está se tornando objeto de comércio através da construção de aquedutos, canalizações, tanques ou enormes bolsas seladas, das quais as maiores podem conter dois milhões de litros, rebocadas através dos oceanos ou de hidrovias. Este comércio ainda não recebeu igual atenção na América do Sul. Não obstante, uma lei de exportação de água já foi aprovada na Bolívia, para fornecer água do Potosi para as companhias chilenas de mineração. Mas, no longo prazo, a atenção se voltará cada vez mais para o aquífero Guarani, o maior reservatório mundial de água doce subterrânea transfronteiriça, compartilhada por Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai.

A maior parte dos investimentos recentes em terra na América Latina foi explicitamente produtiva focando os setores de combustíveis, alimentos, rações e silvicultura. Este movimento representa uma mudança das estratégias tradicionais do agronegócio que passou a concentrar seus investimentos verticalmente no fluxo da agricultura, controlando assim à distância as atividades da lavoura. Uma segunda diferença é que tais investimentos não são mais limitados aos interesses tradicionais do agronegócio, mas incluem corporações globais de uma ampla gama de outros setores - petróleo, automóveis, construção. Mas talvez os aspectos mais inéditos desses investimentos sejam, por um lado, a presença de fundos globais de investimento e, por outro, investimentos de Estados ricos em capital e pobres em recursos, seja diretamente ou através de suas empresas líderes.

Em suas projeções para o desenvolvimento de mercados de produtos agrícolas globais, até 2016, o USDA (2007) destaca o declínio relativo persistente dos Estados Unidos e a transferência da fronteira de produtos agrícolas globais para o Cone Sul, impulsionada fundamentalmente pela demanda de suas economias emergentes, encabeçadas pela China. Embora as novas características do fenômeno global da apropriação de terra tenham sido identificadas ao resultado de uma preocupação com a garantia de alimentos básicos pelos países dependentes de importação, menos confiantes no funcionamento dos mercados mundiais, depois do aumento de preços dos alimentos de 2007-8, os investimentos na América Latina e, em particular, na América do Sul, são predominantemente motivados pela atração do papel crescente que esta região desempenha nos mercados globais de agricultura,

produtos de pesca e silvicultura, aos quais deve ser acrescentado também o emergente mercado de créditos de carbono.

Terra e água estão cada vez mais interligadas como recursos estratégicos escassos. A formulação de políticas, portanto, deve refletir esta convergência. A América Latina está privilegiadamente localizada em relação tanto à terra como à água, embora estas sejam distribuídas de forma desigual pela região, particularmente a última, que se concentra no Sul. Ao mesmo tempo, é talvez o continente mais vulnerável às tendências negativas que afetam esses recursos, já que todos os aspectos de sua economia estão organizados em termos da vantagem comparativa que esses recursos oferecem na energia, agricultura, silvicultura e mineração.