Além do pré-sal: a Amazônia Azul como novo paradigma para o desenvolvimento brasileiro

Em meio ao desenvolvimento de novas tecnologias para a exploração de recursos vivos e não-vivos em alto mar, o Brasil procura ampliar a extensão de seu espaço marítimo e definir as regras para o uso econômico do pré-sal. Este artigo analisa o potencial econômico da plataforma continental e a sua inserção no modelo de exploração econômica do Atlântico Sul[1].

Ao longo do litoral brasileiro, encontra-se um espaço marítimo constantemente comparado à floresta amazônica em função de sua riqueza mineral e biológica. Por este motivo, é conhecido como Amazônia Azul. Com vistas a assegurar a exploração futura dos recursos naturais identificados nesse espaço marítimo, o Brasil busca ampliar, com base nas disposições da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM), a área do Atlântico Sul sobre a qual detém direitos econômicos.

A CNUDM define as regras internacionais para a delimitação do espaço marítimo dos países. Este espaço é subdividido em mar territorial, zona contígua, zona econômica exclusiva (ZEE) e limite exterior da plataforma continental[2]. A ZEE, área em que os países detêm apenas direitos de exploração e de gestão dos recursos naturais, projeta-se a 200 milhas náuticas do litoral. No entanto, nos casos em que o limite exterior da plataforma continental excede essa distância, pode-se solicitar à Comissão de Limites da Plataforma Continental (CLCS, sigla em inglês) a extensão dos direitos econômicos de determinado país a até 350 milhas náuticas de seu litoral.

Em maio de 2004, o Brasil propôs à CLCS o reconhecimento de seus direitos sobre mais de 900.000 km2, o que elevaria as dimensões do espaço marítimo brasileiro para 4,4 milhões de km2. O país aguarda, atualmente, recomendações da Comissão para que os limites definitivos desse espaço sejam fixados internacionalmente. Caso a CLCS aceite a proposta brasileira, o Brasil poderá explorar os recursos minerais, biológicos e fósseis presentes no espaço marítimo em questão – entre eles, prováveis reservas do pré-sal. Além disso, o Brasil terá maior fundamento para solicitar à Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos (ISBA, sigla em inglês) autorização para explorar economicamente as áreas adjacentes à sua plataforma continental, ampliando ainda mais a sua presença no Atlântico Sul.

As políticas nacionais voltadas aos recursos do mar

O Plano de Levantamento da Plataforma Continental Brasileira[3] (Leplac) foi instituído pelo governo brasileiro em 1989 para determinar a área oceânica compreendida além da ZEE, sobre a qual o Brasil tem legitimidade para exploração dos recursos naturais do leito e subsolo de sua plataforma continental. Anteriormente à criação do Leplac, já haviam sido instituídas, em 1980, as diretrizes da Política Nacional para os Recursos do Mar (PNRM). Atualizada em 2005, a PNRM tem por finalidade estabelecer as medidas essenciais para a integração das áreas marinhas ao espaço brasileiro com o uso sustentável dos recursos.

Um grupo multidisciplinar de especialistas do Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM) e de outros órgãos governamentais está elaborando estimativas acerca do potencial econômico dos recursos marítimos. Estudos empreendidos pela Universidade de Berkeley na década de 1950 já indicavam que a quantidade de nódulos polimetálicos – concreções compostas por metais diversos, a exemplo do ferro e do manganês, presentes no leito marinho – é comparável às reservas terrestres. Alguns exemplos de metais com elevado valor econômico encontrados são níquel, cobre, cobalto e manganês, localizados em grandes profundidades, ao redor de 4.000 metros.

Na indústria, o manganês é fundamental na fabricação do ferro; por sua vez, o cobalto destina-se ao aumento da eficiência em baterias. Já o níquel, pela sua resistência, pode ser aplicado na construção de motores para embarcações. Na atualidade, tais matérias-primas são fundamentais na fabricação de vigas e fiações, componentes para a construção civil.

Em países que vivenciaram recentemente um intenso processo de industrialização – como China e Coreia do Sul –, a demanda por níquel e manganês tem aumentado, o que se refletiu na constituição de empresas especializadas na exploração de nódulos polimetálicos. A despeito das perspectivas de mercado, uma análise preliminar indica que apenas areia, cascalho e carbonatos seriam opções mais viáveis para exploração em um futuro próximo. Essas possibilidades econômicas, contudo, dependem da cooperação com países desenvolvidos (PDs) que dispõem de tecnologias para a extração desses recursos, como é o caso de Japão, França e alguns países nórdicos.

No âmbito externo, é fundamental a realização de parcerias; ao passo que, internamente, é preciso verificar o nível de preparação do país no âmbito jurídico e de infra-estrutura para o início das atividades de extração. A mineração no mar obedece procedimentos distintos em relação àqueles empreendidos em explorações no continente: na plataforma continental, as técnicas podem envolver a dragagem hidráulica ou mecânica, ou ainda tratores submarinos e sondas. A técnica variará de acordo com o recurso priorizado, vivo ou não vivo, o que enseja a adoção de regras setorializadas, como alguns especialistas sugerem. Assim, o marco regulatório da mineração, elaborado no final de 2009, não poderia simplesmente ser transposto à exploração oceânica.

Como enfatiza Kaiser Gonçalves de Souza, chefe da Divisão de Geologia Marinha (CPRM) no Serviço Geológico do Brasil, é preciso investir em pesquisa antes de dar início à exploração desse mercado de grande porte. Para o especialista, antes da conclusão do Programa de Avaliação da Potencialidade Mineral da Plataforma Continental Jurídica Brasileira (Remplac) e do Programa de Prospecção e Exploração de Recursos Minerais da Área Internacional do Atlântico Sul e Equatorial (Proarea)[4], seria precipitada a abertura dos direitos de exploração para o capital governamental ou privado. Ainda, o chefe do CPRM salienta que a formação de profissionais para esse novo mercado é prioritária no momento.

Primazia do pré-sal e gestão sustentável

Os investimentos governamentais no pré-sal e o entusiasmo em torno da exploração deste não implicam a marginalização de outras riquezas presentes na plataforma continental. A pesquisa em matéria de hidrocarbonetos marítimos encontra-se em estágio mais avançado, e as tecnologias para a atividade já são conhecidas no mercado. A Petrobrás, que detém alta tecnologia para a prospecção em águas profundas, operará todos os blocos resultantes do regime de partilha do pré-sal.

O desconhecimento acerca da capacidade e dos métodos de exploração de minerais na plataforma continental cedeu lugar à ênfase na prospecção petrolífera. Cabe destacar, entretanto, que a exploração de recursos minerais em águas profundas pode resultar em ganhos econômicos expressivos. Segundo estatísticas, no Brasil, o crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) possui, em geral, correlação com o aumento do valor da produção mineral[5]. Entre 1975 e 2005, a taxa média de expansão do valor de produção mineral foi de 3,5%, acompanhada de uma evolução do PIB.

A questão ambiental é outro fator crítico, pois o bioma marinho possui características de interdependência que amplificam eventuais danos causados ao meio ambiente. Mesmo o alto mar pode sofrer com a exploração desordenada em partes longínquas, em função da migração de detritos e da destruição de microrganismos por meio do soterramento do leito marinho. Os impactos possuem amplitude tal, que podem prejudicar toda uma cadeia alimentar. As exigências de monitoramento ambiental teriam por fim realizar a assessoria de riscos, fundamental a empreitadas futuras. O atual trabalho funda-se, como relembra Kaiser de Souza, na pesquisa em busca da preservação das áreas imediatamente conectadas à plataforma.

Desenvolvimento regional pautado na ponderação de custos

No que diz respeito aos desafios impostos pelos modelos de desenvolvimento à exploração oceânica, não se pode ignorar a corrida pela requisição de sítios perante a ISBA. Uma vez elaborados os regulamentos de exploração para o Pacífico e Índico, as atenções – sobretudo dos países emergentes – serão direcionadas ao Atlântico Sul, nos limites da plataforma continental brasileira. Essa perspectiva impele iniciativas imediatas não somente para se pleitear novas áreas, como também a continuidade das pesquisas para captação de capital privado. Esse empreendimento pode representar uma alavancagem da ordem bilhões de dólares no PIB. Nesse sentido, a parceria com nações africanas mostra-se opção interessante, na medida em que, em um primeiro momento, promove a construção de capacidades no continente além-mar e, na sequência, cria vínculos institucionais entre centros de pesquisa, proporcionando acesso à informação.

Uma vez que a plataforma continental dispõe de numerosos recursos – dentre eles o petróleo-, a exploração da Amazônia Azul deve ser pautada no conceito de vantagem comparativa. Nem todas as atividades de exploração econômica de superfície poderão ser realizadas simultaneamente. O mesmo conceito deve ser empregado na análise das vantagens e desvantagens do aproveitamento dos fundos oceânicos, com base nos impactos ambientais relacionados à exploração destes e na viabilidade tecnológica. Em muitos casos, a geração de riqueza sustentável pode ser maior com a preservação dos depósitos minerais do que com a sua extração, justamente em função dos danos ambientais – ainda pouco conhecidos pela comunidade científica. Assim, coloca-se como essencial que a exploração do espaço marítimo brasileiro seja pautada em um conhecimento multidimensional, que abarque desde as questões mecânicas dessa exploração até seus impactos ambientais e econômicos.

Assim, caberá ao Brasil estabelecer suas prioridades nesse processo de exploração, por meio da identificação dos ganhos econômicos potenciais obtidos a partir da exploração dos recursos da Amazônia Azul, bem como do mapeamento das relações de interdependência existentes entre estes.

1 Este artigo contou com contribuições do chefe da Divisão de Geologia Marinha (CPRM) no Serviço Geológico do Brasil, Kaiser Gonçalves de Souza, em entrevista realizada em 05 de novembro de 2009.

2 Parágrafo 1º do Art. 76 da CNUDM: "A plataforma continental de um Estado costeiro compreende o leito e o subsolo das áreas submarinas que se estendem além do seu mar territorial, em toda a extensão do prolongamento natural do seu território terrestre, até o bordo exterior da margem continental, ou até uma distância de 200 milhas marítimas das linhas de base, a partir das quais se mede a largura do mar territorial, nos casos em que o bordo exterior da margem continental não atinja essa distância".

3 O Leplac foi introduzido pelo Decreto nº 98.145, de 15 de setembro de 1989.

4 O Proarea visa à exposição do quadro de recursos para o setor privado.

5 Ver: CGEE. Mar e Ambientes Costeiros. Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE), 2008. Disponível em: <http://www.cgee.org.br/publicacoes/mar_amb_cost.php>.

Pontes

PONTES tem por fim reforçar a capacidade dos agentes na área de comércio internacional e desenvolvimento sustentável, por meio da disponibilização de informações e análises relevantes para uma reflexão mais aprofundada sobre esses temas. É também um instrumento de comunicação e de geração de idéias que pretende influenciar todos aqueles envolvidos nos processos de formulação de políticas públicas e de estratégias para as negociações internacionais.

PONTES foi publicado pelo Centro Internacional para o Comércio e o Desenvolvimento Sustentável (ICTSD) e pela Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getulio Vargas (DireitoGV).

Editoras

Michelle Ratton Sanchez
Adriana Verdier
Manuela Trindade Viana

Equipe

Daniela Helena Oliveira Godoy
Leonardo Margonato Ribeiro Lima
Adriane Nakagawa
Thiago Dias Oliva

ICTSD

Diretor executivo:
Ricardo Meléndez-Ortiz
7, chemin de Balexert
1219, Genebra, Suíça
pontes@ictsd.ch
www.ictsd.org

DireitoGV

Diretor Geral:
Ary Oswaldo Mattos Filho
Rua Sílvia, 23 - conj. 12
Bela Vista
01330-010, São Paulo- SP, Brasil
pontes@fgvsp.br
www.fgv.br/direitogv/projetopontes

As opiniões expressadas nos artigos assinados em PONTES são exclusivamente dos autores e não refletem necessariamente as opiniões do ICTSD, da DireitoGV ou das instituições por eles representadas.

EVENTOS

FEVEREIRO

8 UNCTAD - Relatório sobre Comércio e Meio Ambiente 2009/2010. Genebra, Suíça.

OMPI - Simpósio sobre a Evolução do Acordo Quadro Regulatório dos Resultados de Ensaios Clínicos: da propriedade do intelecto ao intelecto da propriedade. Genebra, Suíça.

9 Mercosul - Reunião Mercosul - União Europeia. Buenos Aires, Argentina.

10-12 OMC - Revisão da Política Comercial – El Salvador. Genebra, Suíça.

18-19 OCDE - 9º Fórum Global sobre Concorrência. Paris, França.

22-23 OMC - Reunião do Conselho Geral. Genebra, Suíça.

23-24 Mercosul - Reunião Mercosul-Coreia. Seul, Coreia.

24 Mercosul - Reunião Mercosul-Japão. Tóquio, Japão.

MARÇO

1-5 XII Encontro Internacional de Economistas sobre Globalização e Problemas de Desenvolvimento. Havana, Cuba.

2-3 Mercosul - CXII Reunião Ordinária da Comissão de Comércio do Mercosul (CCM) - GMC. Montevidéu, Uruguai.

3-5 II Fórum Pan-africano sobre Carbono - Comércio justo e desenvolvimento da capacidade para beneficiar-se do MDL no continente. Organizado por Banco Mundial, IETA, PNUMA, PNUD, UNITAR, UNCTAD e Convenção Quadro das Nações Unidas para a Mudanças do Clima. Nairóbi, Quênia.

9-11 Mercosul - Reunião Mercosul-Egito. Cairo, Egito.

18-19 Mercosul - Reunião Mercosul-Rússia. Buenos Aires, Argentina.

22-23 UNCTAD – Fórum Mundial sobre Commodities. Genebra, Suíça.

24-26 OMC - Revisão da Política Comercial – Croácia. Genebra, Suíça.

PUBLICAÇÕES

Black, Maggie; King, Jannet. The Atlas of Water: mapping the world's most critical resource. Londres: Earthscan, set. 2009.

Deere-Birkbeck, Carolyn; Monagle, Catherine. Strengthening Multilateralism: a mapping of proposals on WTO reform and global trade governance. ICTSD; Global Economic Governance Programme, nov. 2009. Disponível em: <http://www.globaleconomicgovernance.org/blog/wp-content/uploads/2009/11/StrengtheningMultilateralism.pdf>.

Dias, Pedro Leite da Silva; Ribeiro, Wagner Costa; Sant'Anna Neto, João Lima; et al. Public Policy, Mitigation and Adaptation to Climate Change in South America. IEA, out. 2009. Disponível em: <www.iea.usp.br/cienciasambientais/climatechangeandsouthamerica.pdf>.

Dudley, Nigel; Stolton, Sue; Belokurov, Alexander; et al. Natural Solutions: protected areas helping people cope with climate change. IUCN-WCPA, TNC, UNDP, WCS, The World Bank e WWF, dez. 2009. Disponível em: <http://cmsdata.iucn.org/downloads/natural_solutions.pdf>.

Haugh, David; Mourougane, Annabelle; Chatal, Olivier. The automobile industry in and beyond the crisis. OECD, Economics Department Working Papers No. 745, 26 jan. 2010. Disponível em: <http://www.olis.oecd.org/olis/2010doc.nsf/LinkTo/NT000009FE/$FILE/JT03277464.PDF>.

Meléndez-Ortiz, Ricardo; Bellman, Christophe; Hepburn, Jonathan. Agricultural Subsidies in the WTO Green Box: ensuring coherence with sustainable development goals. Cambridge: Cambridge University, set. 2009. Disponível em: <http://ictsd.org/downloads/2009/10/green-box-web-1.pdf>.

Ranganathan, Janet; Irwin, Frances; Repinski, Cecilia Procopé. Banking on Nature's Assets: how multilateral development banks can strengthen development by using ecosystem services. World Resource Institute, nov. 2009. Disponível em: <http://pdf.wri.org/banking_on_natures_assets.pdf>.

UNFPA. State of World Population 2009: facing a changing world. UNFPA, 2009. Disponível em: <http://www.unfpa.org/swp/2009/en/pdf/EN_SOWP09.pdf>.

World Bank. World Development Report 2010: development and climate change. Washington: World Bank, nov. 2009.

WTO. International trade statistics 2009. WTO, 2010. Disponível em: <http://www.wto.org/english/res_e/statis_e/its2009_e/its2009_e.pdf>.