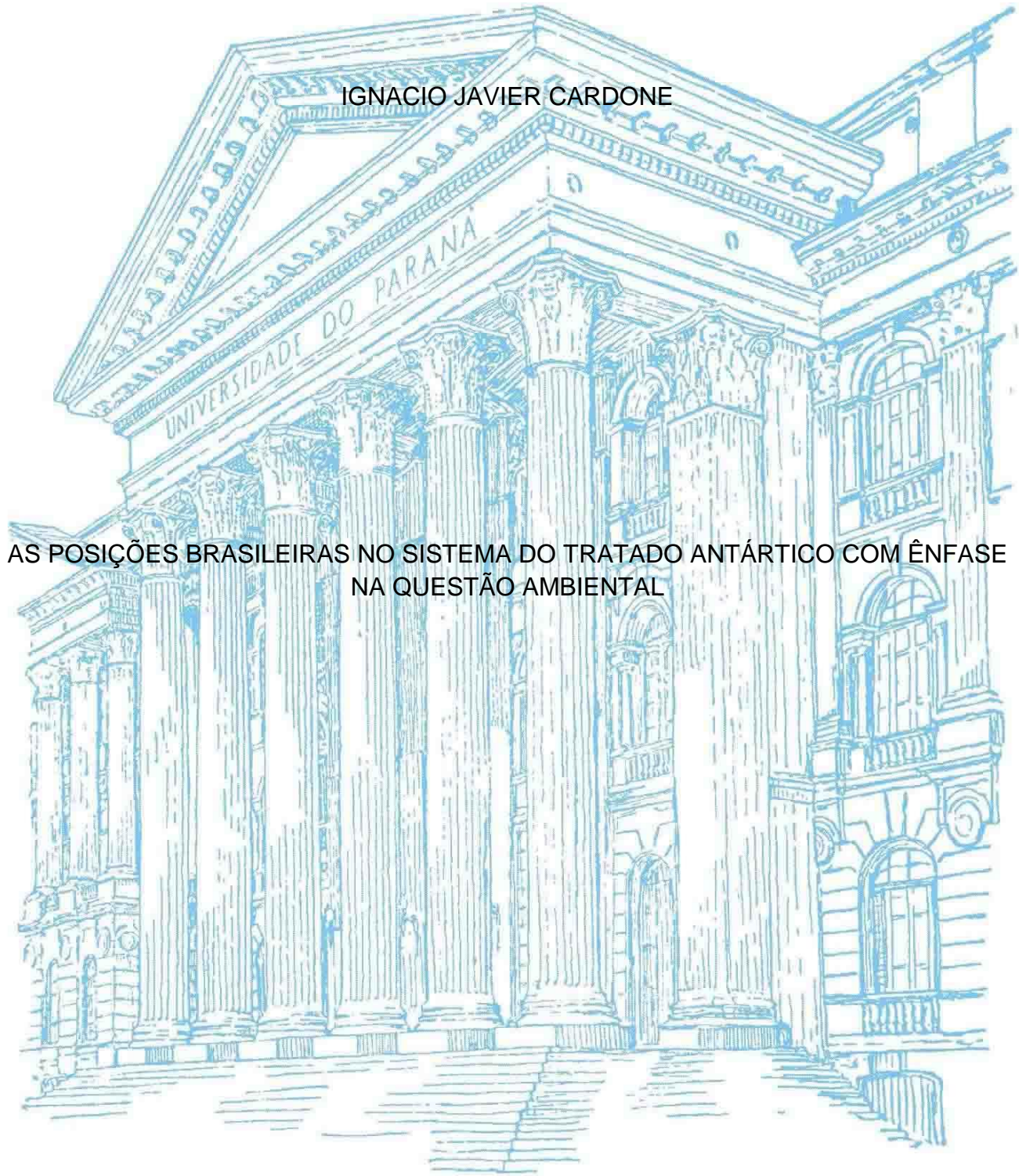


UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

IGNACIO JAVIER CARDONE

AS POSIÇÕES BRASILEIRAS NO SISTEMA DO TRATADO ANTÁRTICO COM ÊNFASE
NA QUESTÃO AMBIENTAL



CURITIBA

2015

IGNACIO JAVIER CARDONE

AS POSIÇÕES BRASILEIRAS NO SISTEMA DO TRATADO ANTÁRTICO COM ÊNFASE
NA QUESTÃO AMBIENTAL

Dissertação apresentada como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre em Ciência Política, no Curso de Pós-Graduação em Ciência Política, Setor de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Federal do Paraná.

Orientador: Prof. Dr. Alessandro Eugenio Pereira

CURITIBA

2015

Catálogo na publicação
Mariluci Zanela – CRB 9/1233
Biblioteca de Ciências Humanas e Educação - UFPR

Cardone, Ignacio Javier

As posições brasileiras no Sistema do Tratado Antártico com ênfase na questão ambiental / Ignacio Javier Cardone – Curitiba, 2015.

134 f.

Orientador: Prof. Dr. Alessandro Eugenio Pereira

Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Setor de Ciências Humanas da Universidade Federal do Paraná.

1. Ciência política. 2. Antártida - Descobertas e explorações - História. 3. Antártida - Estatuto internacional. 4. Política internacional. 5. Tratado da Antártida. I. Título.

CDD 341.2909989



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
SETOR DE CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA
Rua General Carneiro, 460 – 9º Andar Sala 908 Fone: 3360-5233.

PARECER


A banca examinadora instituída pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Setor de Ciências Humanas, da Universidade Federal do Paraná, após argüiro(a) mestrando(a) **IGNACIO JAVIER CARDONE**, em relação ao seu trabalho de dissertação, intitulada “AS POSIÇÕES BRASILEIRAS NO SISTEMA DO TRATADO ANTÁRTICO COM ÊNFASE NA QUESTÃO AMBIENTAL”, decidiu favorável à “*aprovação*” do(a) acadêmico(a), habilitando-o(a) ao título de Mestre em Ciência Política.

Curitiba, 26 de fevereiro de 2015.




Prof. Dr. José Eduardo Leon Szwako


Prof. Dr. Ramon Blanco de Freitas


Prof. Dr. Alexandro Eugenio Pereira
(orientador e presidente)

AGRADECIMENTOS

Como qualquer trabalho científico, a dissertação que aqui apresento não seria possível sem a colaboração, tanto pessoal quanto acadêmica, de uma multiplicidade de pessoas que contribuíram para possibilitar a pesquisa e fazer deste processo uma experiência enriquecedora em todos os sentidos possíveis.

Gostaria de agradecer em primeiro lugar a aqueles que desde lugares muito diversos inspiraram-me a perseguir meus sonhos, ajudaram-me tanto emocional quanto financeiramente e me motivaram continuamente no decorrer da minha vida. Por isso agradeço ao meu Pai Vicente, quem foi a minha primeira fonte de conhecimento e um exemplo de esforço, trabalho e honestidade, além de um suporte emocional e financeiro. Também a minha mãe Mirta, quem me inspirou a ir além da racionalidade e insistiu sempre para que eu procurasse os meus sonhos.

Desejo agradecer também àqueles que foram parte indispensável da minha formação profissional e me introduziram no mundo da pesquisa. Entre eles, gostaria de agradecer a Mónica Saleme e a Jorge Rabassa por terem insistido na ideia de prosseguir estudos de pós-graduação quando ainda parecia uma remota possibilidade; a Luis Castelli, por ter compartilhado seus conhecimentos e sensibilidades durante todos os anos com quem tive o privilégio de trabalhar junto; e a Dalma Albarracin, por ser uma fonte de inspiração, conhecimento e motivação constante para a minha vocação acadêmica.

Agradeço aos meus colegas do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFPR por terem compartilhado os seus conhecimentos e opiniões e terem feito destes dois anos de mestrado uma experiência sumamente enriquecedora e agradável, compartilhando muito mais do que debates acadêmicos.

Agradeço também aos colegas do Núcleo de Pesquisas em Relações Internacionais (NEPRI) da UFPR que colaboraram intensamente com o processo de pesquisa, acompanhando toda a evolução deste e realizando importantes contribuições a partir das críticas, sugestões e ideias.

Um especial agradecimento merecem os professores do Programa de Pós-Graduação de Ciência Política da UFPR, pela dedicação e qualidade do ensino brindada durante o Mestrado, e aos professores José Eduardo Leon Szwako (UFPR), Feliciano de Sá Guimarães (USP) e Ramón Blanco de Fleitas (UNILA) que formaram parte das bancas de qualificação e defesa realizando substanciais aportes para a melhora do trabalho.

Uma muito especial menção merece o meu orientador o Professor Dr. Aleksandro Eugenio Pereira, quem superou qualquer expectativa sobre um orientador, sempre disposto e dedicado, sempre amável e consistente na crítica, e sem o qual o presente trabalho seria impossível.

Agradeço à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES pelo aporte financeiro através da bolsa concedida, que permitiu a minha dedicação integral aos estudos.

Agradeço às duas Sofias, à que nos deixou nestes dois anos, mas não sem antes nos ensinar como enfrentar a adversidade; e à que chegou nestes dois anos, e da qual aprendo todo dia.

Por último, o meu maior agradecimento é para a minha esposa Renata, companheira infatigável que leu meus textos mesmo sem conhecer a disciplina, que teve que suportar as minhas noites de insônia, de leitura e de escrita, e quem me proporcionou um norte para o qual apontar. O seu suporte, ajuda e carinho foram essenciais para poder concluir o trabalho que aqui apresento.

RESUMO

A presente dissertação analisa as posições que a política antártica brasileira adotou como Parte Consultiva do Tratado Antártico. Com o objetivo de identificar essas posições e interesses manifestados pelas delegações brasileiras nas Reuniões Consultivas do Tratado Antártico e, particularmente, a importância que a questão ambiental teve em cada momento, recorreu-se a uma revisão bibliográfica e análise de conteúdo documental, tanto das declarações de abertura das Delegações Brasileiras nas Reuniões, quanto da legislação e atos internacionais referidos à Antártida. Partindo da hipótese de que, em concordância com as fases identificadas pela literatura sobre a política externa brasileira, registrar-se-iam mudanças significativas nos interesses expressos nos períodos anterior e posterior a 1990 e 2003; a dissertação concluiu que, mesmo registrando-se algumas mudanças no sentido esperado, essas não correspondem com a intensidade do câmbio predito na hipótese. Uma hipótese alternativa será que uma complexa combinação de fatores molda a Política Antártica Brasileira articulando as orientações gerais da política externa com as orientações e constrangimentos próprios da participação no regime.

Palavras Chave: Política Antártica Brasileira. Política Exterior Brasileira. Sistema do Tratado Antártico. Tratado da Antártida.

ABSTRACT

This paper presents the positions that Brazilian Policy for Antarctica has taken as a Consultative Party of the Antarctic Treaty. With the intend to identify the positions and interests expressed by the Brazilian Delegations on the Antarctic Treaty Consultative Meetings, and particularly, the importance that Environmental Issues had presented at each moment, it has been chosen a methodology that included bibliographic review and qualitative documental analysis, both from the opening addresses of Brazilian Delegations at the Meetings, and Internal Legislation and International Acts referred to Antarctica. With the starting hypothesis that, in accordance with Brazilian Foreign Policy phases identified by specialized literature, there would be major changes on the interests expressed on the periods previous and after 1990 and 2003; this paper concludes that, even when some changes are registered as expected, these changes do not fulfill the intensity predicted by the hypothesis. An alternative hypothesis would be that a more complex combination of factor determines the Brazilian Policy for Antarctica combining the general directives of Brazilian Foreign Policy with directives and limitations imposed by the participation on the regime.

Key-Words: Brazilian Policy for Antarctica. Brazilian Foreign Policy. Antarctic Treaty System. Antarctic Treaty.

RESUMEN

La presente disertación analiza las posiciones que la política antártica brasilera adoptó como Parte Consultiva del Tratado Antártico. Con el objetivo de identificar las posições e intereses manifestados por las delegaciones brasileiras en las Reuniones Consultivas del Tratado Antártico y, particularmente, la importancia que la temática ambiental adquirió en cada momento, fue realizada una revisión bibliográfica y análisis de contenido documental, tanto de las declaraciones de apertura de las Delegaciones Brasileiras en las Reuniones, como de la legislación y actos internacionales referidos a Antártida. Partiendo de la hipótesis de que, en concordancia con las fases identificadas por la literatura sobre política externa brasilera, se registrarían cambios significativos en los intereses manifestados durante los períodos anterior y posterior a 1990 y 2003; la disertación llega a la conclusión de que, a pesar de haberse registrado algunos cambios en el sentido esperado, estos no se corresponden con la intensidad prevista en la hipótesis. Como hipótesis alternativa surgida de la investigación se propone que una complexa combinación de factores molda la Política Antártica Brasileira, articulando las orientações generales de su política externa con orientações y limitaciones devenidos de la participación en el régimen.

Palavras Chave: Política Antártica Brasileira. Política Exterior Brasileira. Sistema del Tratado Antártico. Tratado Antártico.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 -	LINHA DE TEMPO: RELAÇÃO ENTRE OS PARADIGMAS DA PEB E OS MOMENTOS CHAVES DO STA 1975-2013.	20
FIGURA 2 -	IMPACTO ESPERADO DAS VARIÁVEIS ANALISADAS POR CERVO (2008) NA POLÍTICA ANTÁRTICA BRASILEIRA E MOMENTOS CHAVES DA PAB E DO STA.	53
FIGURA 3 -	NUVEM DE PALAVRAS SEGUNDO FREQUÊNCIA DOS DISCURSOS DE ABERTURA DAS DELEGAÇÕES BRASILEIRAS NAS RCTA E RCETA: 50 MAIS FREQUENTES (FILTRADAS)	94
FIGURA 4 -	PRINCIPAIS DIMENSÕES DA PEB IDENTIFICADAS POR CERVO (2008) E POSIÇÕES DO BRASIL NO STA.	109

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 - FREQUÊNCIA DE PALAVRAS DOS DISCURSOS DE ABERTURA DAS DELEGAÇÕES BRASILEIRAS NAS RCTA E RCETA: 25 MAIS FREQUENTES (FILTRADAS).....	93
TABELA 2 - FREQUÊNCIA DE PALAVRAS DOS DISCURSOS DE ABERTURA DAS DELEGAÇÕES BRASILEIRAS NAS RCTA E RCETA: 25 MAIS FREQUENTES (FILTRADAS) SEGUNDO ANO DA REUNIÃO.....	95
TABELA 3 - CATEGORIAS DE CODIFICAÇÃO POR REUNIÃO: PORCENTAGEM DE CONTEÚDO DE CATEGORIA SOBRE TOTAL DO DISCURSO.....	97

LISTA DE GRÁFICOS

- GRÁFICO 1 - EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA QUANTIDADE DE PAÍSES ADERENTES E DE PAÍSES COM STATUS DE MEMBROS CONSULTIVOS DO TRATADO ANTÁRTICO 1961-2012.....59
- GRÁFICO 2 - LIQUIDADO DA LEI DE ORÇAMENTO ANUAL (LOA) SEGUNDO ÓRGÃO DE EXECUÇÃO PARA O PROANTAR 2001-2013.....62
- GRÁFICO 3 - FOMENTO À PESQUISA PARA PROANTAR DO CNPQ – TOTAL EM MILHÕES DE R\$ E QUANTIDADE DE PROJETOS – 2000-2013.....63
- GRÁFICO 4 - QUANTIDADE DE PROJETOS DO PROANTAR CADA 1.000 PROJETOS CNPQ E R\$ INVESTIDOS EM FOMENTO À PESQUISA DO PROANTAR CADA 1.000R\$ DO TOTAL DO FOMENTO À PESQUISA DO CNPQ63
- GRÁFICO 5 – ORÇAMENTO DO PROGRAMA PROANTAR: PROJETO DE LEI, AUTORIZADO E LIQUIDADO, 2001-2013.....64

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 - EVOLUÇÃO DAS COMPETÊNCIAS DA CONANTAR SEGUNDO LEGISLAÇÃO FEDERAL.....	73
QUADRO 2 - EVOLUÇÃO DA COMPOSIÇÃO DA CONANTAR SEGUNDO LEGISLAÇÃO FEDERAL.....	76
QUADRO 3 - CONTEÚDO DOS ATOS INTERNACIONAIS SEGUNDO CATEGORIAS DE ANÁLISE	83

LISTA DE SIGLAS

ASMA	-	Zona Antártica Especialmente Administrada (<i>Antarctic Specially Managed Area</i>)
AGI	-	Ano Geofísico Internacional
AGNU	-	Assembleia Geral das Nações Unidas
API	-	Ano Polar Internacional
CCAMLR ¹	-	Comissão para a Conservação dos Recursos Vivos Marinhos Antárticos. (<i>Commission for the Conservation of Antarctic Marine Living Resources</i>)
CCRVMA	-	Convenção para a Conservação dos Recursos Vivos Marinhos Antárticos
CIRM	-	Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (Brasil)
CCFA	-	Convenção para a Conservação das Focas Antárticas
CNPq	-	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (Brasil)
CONAPA	-	Comitê Nacional de Pesquisas Antárticas (Brasil)
CRARMA	-	Convenção para a Regulamentação de Atividades sobre Recursos Minerais Antárticos (Convenção de Wellington)
EACF	-	Estação Antártica Comandante Ferraz (Brasil)
ICSU	-	Conselho Internacional para a Ciência (<i>International Council for Science</i>)
MRE	-	Ministério de Relações Exteriores (Brasil)
PAB	-	Política Antártica Brasileira
PEB	-	Política Externa Brasileira
POLANTAR	-	Política Nacional para Assuntos Antárticos (Brasil)

¹ A sigla CCAMLR (em inglês) ou CCRVMA (em português) coincide nas siglas da Convenção (Acordo Assinado entre países) com a Comissão (Órgão encarregado de controlar e administrar a utilização dos Recursos Vivos Marinhos Antárticos). Por questões de praticidade optamos por utilizar a sigla CCRVMA (em português) para referirmos à Convenção (Acordo) e a sigla CCAMLR (em inglês) para referirmos à Convenção (Órgão).

PROANTAR	-	Programa Antártico Brasileiro
PTAPMA	-	Protocolo ao Tratado Antártico para a Proteção do Meio Ambiente
RCETA	-	Reunião Consultiva Especial do Tratado Antártico
RCTA	-	Reunião Consultiva do Tratado Antártico
SCAR	-	Comitê Científico para a Pesquisa Antártica (<i>Scientific Committee on Antarctic Research</i>)
STA	-	Sistema do Tratado Antártico
TA	-	Tratado Antártico

LISTA DE ABREVIATURAS

Dec	-	Decreto Presidencial
DLeg	-	Decreto Legislativo
GTI	-	Grupo de Trabalho Interministerial
IBAS	-	Índia, Brasil e África do Sul
ONG	-	Organização Não Governamental

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	18
1- BREVE REVISÃO DA LITERATURA	25
1.1 A ANTÁRTIDA E O SISTEMA INTERNACIONAL	26
1.1.1 O Sistema do Tratado Antártico	27
1.1.2 A Antártida e o Sistema Internacional na Literatura sobre Relações Internacionais	30
1.1.2.1 O período pré-Tratado da Antártida	31
1.1.2.2 O período pós-Tratado da Antártida.....	33
1.2 A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA (PEB)	39
1.2.1 Os modelos explicativos da literatura sobre Política Exterior Brasileira	40
1.2.2 A política externa brasileira e os modelos de desenvolvimento	41
1.2.3 As relações com os Estados Unidos da América e os vizinhos subcontinentais.....	45
1.2.4 O Multilateralismo na Política Externa Brasileira.....	48
1.2.5 Os efeitos esperados das orientações da Política Externa Brasileira na Política Antártica Brasileira	51
2. A POLÍTICA ANTÁRTICA BRASILEIRA (PAB).....	54
2.1 O BRASIL E A ANTÁRTIDA	56
2.1.1 Interesses brasileiros na Antártida	57
2.1.2 O Brasil e o Sistema do Tratado Antártico	64
2.1.3 O Brasil e o meio ambiente antártico	66
2.2 A LEGISLAÇÃO E A ESTRUTURA INSTITUCIONAL RELATIVA À ANTÁRTIDA.....	69
2.2.1 A legislação de adesão ao Sistema do Tratado Antártico	70
2.2.2 A legislação sobre a CONANTAR	71
2.2.3 A legislação sobre a POLANTAR.....	78
2.2.4 A legislação sobre a CONAPA.....	80
2.3 ATOS INTERNACIONAIS RELATIVOS À ANTÁRTIDA.....	82
2.3.1 Os países que fazem parte dos Atos Internacionais	82
2.3.2 A visão sobre o Sistema do Tratado Antártico nos Atos Internacionais	87
2.3.3 A cooperação internacional nos Atos Internacionais.....	88
2.3.4 A menção ao meio ambiente nos Atos Internacionais.....	90

3. AS POSIÇÕES BRASILEIRAS NAS REUNIÕES CONSULTIVAS DO TRATADO ANTÁRTICO.....	91
3.1 ANÁLISE EXPLORATÓRIA DE CONTEÚDO SOBRE OS DISCURSOS DE ABERTURA DAS REUNIÕES CONSULTIVAS E REUNIÕES CONSULTIVAS ESPECIAIS DO TA.	92
3.2 AS POSIÇÕES BRASILEIRAS SOBRE O SISTEMA DO TRATADO ANTÁRTICO.....	98
3.3 AS POSIÇÕES BRASILEIRAS SOBRE AS ATIVIDADES ECONÔMICAS NA ANTÁRTIDA	101
3.4 AS POSIÇÕES BRASILEIRAS SOBRE O MEIO AMBIENTE	102
3.5 AS POSIÇÕES BRASILEIRAS SOBRE QUESTÕES TERRITORIAIS E OUTROS INTERESSES.....	104
4. A POLÍTICA ANTÁRTICA BRASILEIRA NO CONTEXTO DA POLÍTICA EXTERIOR BRASILEIRA E DO SISTEMA DO TRATADO ANTÁRTICO	105
4.1 A IMPORTÂNCIA DA ANTÁRTIDA PARA O BRASIL.....	105
4.2 AS MUDANÇAS NAS POSIÇÕES BRASILEIRAS PARA ANTÁRTIDA E A POLÍTICA EXTERIOR BRASILEIRA	108
4.2.1 As posições perante do Sistema do Tratado Antártico e a Política Exterior Brasileira	110
4.2.2 As Posições sobre Atividades Econômicas e a Proteção ao Meio Ambiente e os Paradigmas da Política Exterior	112
4.2.3 Os Parceiros da PAB e os Parceiros da PEB.....	115
4.3 A DINÂMICA ATOR-REGIME NO CASO DA POLÍTICA BRASILEIRA PARA ANTÁRTIDA	116
4.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS DA DISSERTAÇÃO	119
REFERÊNCIAS	121
APÊNDICES.....	128
APÊNDICE 1: QUADROS, TABELAS E FIGURAS ADICIONAIS.....	129

INTRODUÇÃO

A Antártida é um continente de extremos. Localizado no extremo meridional da terra, sem população humana autóctone nem permanente, com o clima mais frio e seco do globo e com a maior altitude média de todos os continentes, tem sido objeto de mistificação, exploração corajosa, demonstração de heroísmo e resiliência humanas, férreas disputas, e colaboração sem precedentes. Hoje um continente dedicado à ciência, à paz e à conservação natural, foi alguma vez arena de intensos conflitos que quase chegaram à conflagração militar. O Tratado Antártico (TA) e os acordos que compõem o que é conhecido como o Sistema do Tratado Antártico (STA) formam a rede institucional pela qual se conseguiu evitar o conflito e gerar uma dinâmica na qual os compromissos entre os estados foram se ampliando e aprofundando, estruturando-se em acordos orientados à pesquisa científica, à conservação natural e à preservação do continente dos conflitos políticos entre as nações.

O chamado continente branco guarda, para o mundo em geral e para os países do Cone Sul em particular, uma importância fundamental. Não só em nível geoestratégico, mas também em nível científico, climatológico e ambiental (AINLEY *et alia*, 2009; COLACRAI, 2004; FERREIRA, 2009; GAUBET, 1986; PEREIRA, 2009).

A Antártida cumpre uma importante função no intercâmbio das correntes aéreas e marinhas (AINLEY *et alia*, 2009 p.10-17), determinando intercâmbios de temperatura, salinidade, carbono e outros; conformando, deste modo, uma parte importante da dinâmica climatológica global. Entre os recursos presentes, sua massa de gelo conserva 70% da água doce do planeta (AINLEY *et alia*, 2009, p.4) e uma importante quantidade de recursos vivos (biomassa). Ao mesmo tempo, estudos afirmam a existência de importantes recursos minerais como hidrocarbonetos e outros minerais de alto valor. Além disso, posição Antártica de eixo entre os oceanos a coloca como uma plataforma estratégica de grande importância, se bem que o desenvolvimento tecnológico a tem relativizado. Como fonte de informação climatológica, geológica e paleontológica, entre outras, sua superfície e a grossa camada de gelo que a cobre, conserva um histórico de dados prístinos de inestimável importância.

O Tratado Antártico e as ferramentas jurídicas complementares que conformam o Sistema do Tratado Antártico constituem o único marco jurídico com efeitos no continente antártico e tem representado um rol de grande importância na preservação do continente para usos pacíficos e científicos. O STA tem apresentado uma grande resiliência frente às

reclamações territoriais e os interesses econômicos, legitimando sua posição de regime internacional para o continente branco frente a outras instâncias internacionais.

A história do Brasil, no que se refere às suas políticas para com a Antártida, é claramente diferente àquelas dos países “antártico-territorialistas” da região: a Argentina e o Chile. O Brasil só veio demonstrar interesse pelo continente branco na segunda metade do século XX, apresentando uma primeira resistência ao TA pelos termos nos quais tinha sido constituído (os que determinaram a sua exclusão como parte contratante do Tratado original em 1959), mas aderindo-se ao mesmo em 1975.

O estabelecimento, a partir de 1982, do Programa Antártico Brasileiro (PROANTAR) levou ao desenvolvimento de uma atividade científica que, em confluência com circunstâncias políticas internacionais², permitiu a sua antecipada incorporação na qualidade de parte consultiva já em 1983 (FERREIRA, 2009, p.137-138).

O Brasil contou com a formulação de uma política para Antártida logo após a sua adesão ao Tratado em 1975³. Porém, só a partir da sua incorporação como membro consultivo em 1983 o Brasil começa a desenvolver ações relacionadas com a Antártida e manifestar, de modo contínuo, posições que estabelecem internacionalmente interesses brasileiros específicos.

Assim, a inclusão de atividades brasileiras na Antártida ocorre em um período que registra mudanças importantes da política exterior do Brasil, incluindo dois momentos-chave de mudança entre o que Amado Cervo (2008) considera como “paradigmas da política exterior”. O primeiro desses momentos acontece em 1990 com a mudança do *paradigma desenvolvimentista* (1930-1989), com predomínio do modelo de desenvolvimento industrial de substituição de importações, ao *paradigma normal* (1990-2002) próprio do auge neoliberal. O segundo momento-chave está dado pela passagem deste último ao *paradigma logístico* (2003 até a atualidade), caracterizado pela participação do país dentro do esquema internacional, mas com uma intenção de mudança e utilizando o Estado como agente dinamizador.

A tradução desse esquema teórico para a pesquisa traz como relevante a adesão do Brasil ao TA e sua posterior participação como membro consultivo no decorrer do chamado Paradigma desenvolvimentista, com um momento final chave que é a aprovação da

²As condições políticas referenciadas são elaboradas na nota de rodapé nº49 da subseção 2.1.1 Interesses Brasileiros na Antártida.

³As primeiras formulações da Política Brasileira para a Antártida (POLANTAR) datam de 1976 (FERREIRA, 2009, p.130)

Convenção para a Regulamentação de Atividades sobre Recursos Minerais Antárticos (CRARMA) em 1988. A mudança de paradigma da Política Externa Brasileira (PEB) a começos dos anos 1990 coincide com a não ratificação final da CRARMA e a elaboração do Protocolo para o Tratado Antártico sobre proteção do meio ambiente (PTAPMA) em 1991, que marca uma política claramente protecionista a respeito do meio ambiente antártico. A nova mudança no paradigma da PEB ocorre 10 anos depois, estruturando três períodos da PEB que deveriam refletir na política antártica brasileira (VER FIGURA 1).

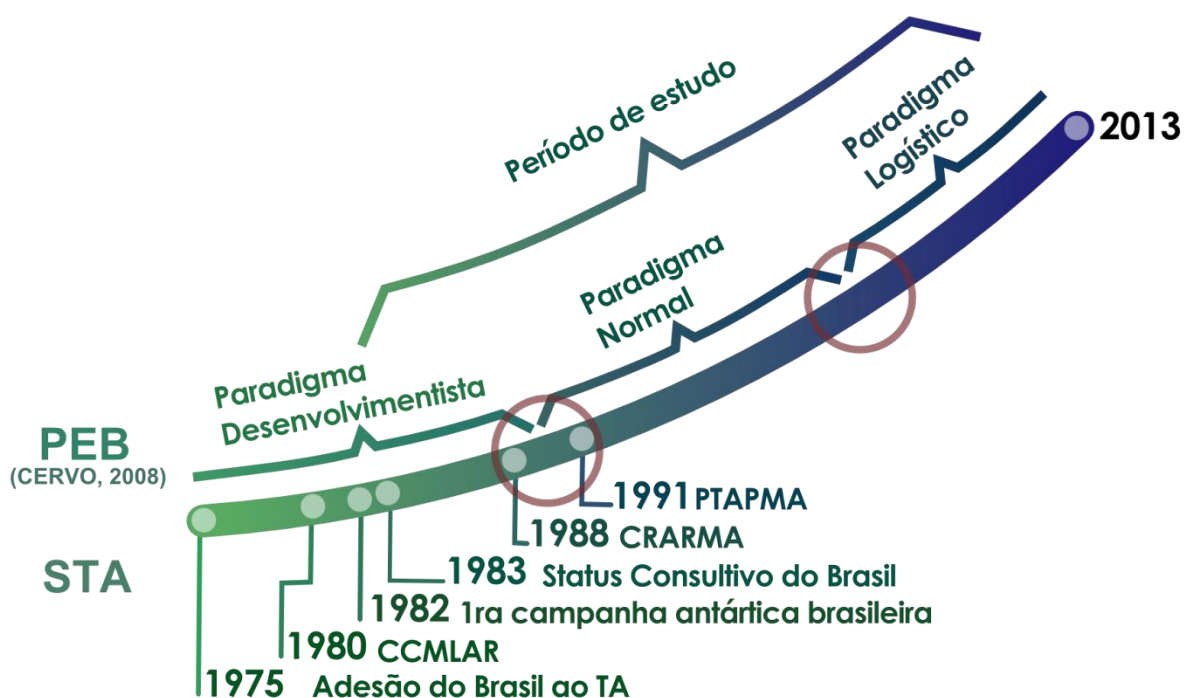


FIGURA 1 - LINHA DE TEMPO: RELAÇÃO ENTRE OS PARADIGMAS DA PEB E OS MOMENTOS CHAVES DO STA 1975-2013.

FONTE: O autor (2013)

Analisar a evolução que o posicionamento externo do Brasil teve no STA em relação aos seus interesses, com ênfase na questão ambiental, permite compreender a perspectiva que o continente branco adquiriu para o Brasil e de que forma a abordagem das questões ambientais antárticas foi se estruturando com relação a outros objetivos estratégicos da sua política externa, incluindo a questão relativa ao desenvolvimento. Ao mesmo tempo, a análise

das particularidades da Política Antártica Brasileira⁴(PAB) no interior da Política Externa Brasileira, permite avançar na interpretação das formas pela qual a própria participação no regime foi definindo novas orientações.

Seguindo essa linha, a presente dissertação apresenta uma análise das posições que o Brasil adotou no marco do STA, desde a sua incorporação como parte consultiva em 1983 até 2013, partindo da hipótese de que a PAB apresentaria uma correspondência com os câmbios registrados na PEB segundo o esquema de paradigmas de Amado Cervo (2008).

Segundo essa hipótese até 1989 deveríamos encontrar na Política Antártica Brasileira um posicionamento desenvolvimentista que defende a exploração econômica do continente antártico com acesso diferenciado para os países em desenvolvimento e com um alto componente de regulamentação estatal, ficando em segundo plano a questão da proteção do meio ambiente e a segurança ambiental. Em contraste, após 1990, esse posicionamento deveria mudar para uma posição em defesa da não regulamentação das atividades antárticas e introdução do setor privado, regulamentando os aspectos ambientais a partir das instâncias internacionais. Ao mesmo tempo, a mudança registrada em 2002-2003 na PEB deveria resultar em um retorno ao interesse pela participação especial do mundo em desenvolvimento no acordo, estabelecendo alianças estratégicas com outros países do hemisfério sul, e mantendo alianças entre o setor público e privado.

Nesse sentido, mesmo que conceitualmente a PAB forme por definição parte integrante da PEB, a dissertação procurou estabelecer até que ponto a PAB se inseriu em concordância com as orientações gerais da PEB, ou, por contrário, constituiu um caso especial, caracterizado por circunstâncias ou interesses particulares, entre os quais figuram a própria influência na participação do regime do STA. Em outras palavras, a dissertação procurou estabelecer se a PAB foi instrumentalizada como uma ferramenta para atingir os objetivos da PEB ou se, por contrário, a primeira adquiriu uma dinâmica especial como consequência da participação no regime.

Com essa finalidade a dissertação tomou como objetivos: a) a determinação das posições manifestadas pelas comitativas brasileiras nas Reuniões Consultivas do Tratado

⁴É necessário distinguir a Política Antártica Brasileira (PAB) da Política Brasileira para Antártida (POLANTAR). A primeira considera o conjunto de políticas, ações e posicionamentos brasileiros a respeito do continente antártico (e, portanto, inclui a POLANTAR), enquanto a POLANTAR constitui uma formulação política na forma de lei, de diretrizes orientadas ao longo prazo as quais, muitas às vezes, são superadas na prática pelas mudanças da PAB. Sobre este último VER: FERREIRA, 2009, p.145-146.

Antártico (RCTA) e outros elementos da sua política externa para cada momento histórico; b) a identificação dos interesses vinculados com essas posições; c) a relevância relativa da questão ambiental dentro desses interesses; d) e a correspondência dessa evolução com as mudanças na PEB.

Como o objetivo da pesquisa não foi a análise das mudanças nas questões mais gerais da PEB, a determinação dos períodos, interesses e outros relativos a esta foram estabelecidos a partir da bibliografia especializada na temática tomando como referência a formulação de paradigmas de política exterior desenvolvido por Amado Cervo (2008).

Também não foram analisadas as questões referidas ao desempenho ambiental das operações antárticas, as quais, mesmo que relevantes, não resultaram alvo da presente dissertação⁵.

Para atingir os objetivos da pesquisa se utilizou, além da revisão bibliográfica sobre política antártica brasileira, uma metodologia qualitativa de análise de conteúdo documental com o fim de - em palavras de Bardin - “[...] tenta[r] compreender os jogadores ou ambiente do jogo num momento determinado [...]” (BARDIN, 1977, p.38).

O procedimento adotado para a análise de conteúdo foi o de codificação do material segundo categorias predefinidas em função da teoria utilizada, e aprimoradas logo a partir da própria pesquisa empírica (BERG, 2001, p.251-258; MILLIKEN, 1999, p.234).

A unidade de análise utilizada foi o documento, considerado como representativo da posição explícita do Brasil para a Antártida no momento histórico da apresentação, principalmente os discursos de abertura das RCTAs e RCETAs.

Devido a que “Em múltiplas circunstâncias a pesquisa requer do uso de uma combinação de diversos elementos analíticos do conteúdo” (BERG, 2001, p.247) foram utilizadas múltiplas unidades de registro de modo sequencial, principalmente palavras, frases e temas.

Na perspectiva metodológica utilizada, as técnicas quantitativas de análise de conteúdo como a contagem de palavras e as árvores de palavras foram utilizadas de modo exploratório para sugerir posicionamentos e interpretações presentes nos discursos. A mineração de palavras chaves e suas derivadas foi utilizada para sondar a presença de determinados tópicos

⁵As questões relativas ao desempenho ambiental das operações brasileiras antárticas tem uma vinculação meramente indireta com as posições que o Brasil tem no STA, e não se podem considerar como manifestações de posições políticas, as quais são prévias ao desempenho ambiental das operações.

ou posicionamentos, enquanto a análise de palavras vinculadas sugeriu a orientação geral. Em palavras de Berg:

Reportando a frequência na qual um conceito determinado aparece no texto, os pesquisadores sugerem a magnitude dessa observação. [...]

Porém, os pesquisadores devem considerar que essas estatísticas descritivas – proporções e distribuição de frequências- não refletem necessariamente a natureza dos dados ou das variáveis. (BERG, 2001, p.242, tradução nossa)

Seguindo essa linha e após essa primeira etapa, uma análise qualitativa em profundidade foi utilizada para a interpretação do sentido e o peso relativo que cada questão identificada teve em cada um dos discursos e dos outros documentos utilizados durante a pesquisa⁶, centrando-se na frase como elemento de codificação, identificando assim os interesses correspondentes.

Essa codificação levou a uma análise temporal de cada categoria analítica para entender a evolução que cada questão e cada posicionamento tiveram no decorrer do período estudado e, assim, comparar com as orientações centrais da PEB definidas pelos Paradigmas de Amado Cervo (2008).

O processamento da informação se realizou por meio de transcrição em formato processável (MS Word) dos discursos de abertura, e sua análise através de software especializado em análise qualitativa N-Vivo 10, além da compilação em bases de dados e tabulação manual em software Microsoft Excel.

Originalmente pensada como limitada aos discursos de abertura das RCTAs, a pesquisa ampliou o seu escopo devido à descontinuidade temporal dos discursos de abertura⁷ incluindo: a) dos discursos de abertura das RCTA; b) os Atos Internacionais adotados pelo Brasil com menção à Antártida; e c) a Legislação Nacional com referência à Antártida. Como fonte documental, recorreu-se a os Relatórios Finais das RCTAs e documentos presentes no site da Secretaria do Tratado Antártico (<<http://www.ats.aq/>>); os atos internacionais bilaterais e multilaterais apresentados no site de Atos Internacionais do Ministério de Relações Exteriores (MRE) (<<http://dai-mre.serpro.gov.br/>>); e a legislação presente no site do Senado da Nação (<<http://legis.senado.leg.br/sicon/index.jsp>>).

⁶Sobre o papel da análise quantitativa e qualitativa da análise de conteúdo VER: BERG, 2001; KLOTZ e PRAKASH, 2008; JÜTERSONKE e STUCKI, 2007

⁷Os detalhes sobre a periodicidade e disponibilidade de discursos de abertura se encontram no capítulo 3.

Para o desenvolvimento dos resultados obtidos, a presente dissertação se estrutura, além da presente introdução, em quatro capítulos.

O Capítulo 1 faz uma contextualização da pesquisa a partir de uma breve revisão da literatura especializada sobre dois tópicos: a) A Antártida e o Sistema Internacional; e b) A Política Externa Brasileira; destacando os modelos teóricos relevantes para a presente dissertação e que permitem situar a Política Antártica Brasileira nas dimensões teóricas do agente e da estrutura.

O Capítulo 2 analisa a Política Antártica Brasileira através da literatura, da legislação relativa à Antártida e dos atos internacionais com referência a Antártida, proporcionando uma visão geral sobre os conceitos e acontecimentos centrais para se interpretar a PAB.

O Capítulo 3 coloca especificamente as posições que o Brasil adotou no STA através dos discursos de abertura das RCTAs e RCETAs, seguindo categorias que permitem interpretar as atitudes sobre o próprio STA; as atividades econômicas na Antártida; o meio ambiente; e outros interesses.

O último Capítulo volta a colocar as questões analisadas no Capítulo 2 e 3 no contexto da PEB e do STA, apresentando conclusões sobre a importância que a Antártida teve para a PEB; as mudanças nas posições brasileiras como membro do STA; e a dinâmica gerada entre o Estado Brasileiro como agente de Política Exterior e o Regime Antártico, além das conclusões finais que encerram a presente dissertação.

1- BREVE REVISÃO DA LITERATURA

Neste primeiro capítulo, abordam-se as questões teóricas relativas ao problema de estudo da pesquisa. A descrição teórica parte da necessidade de contextualizar tanto a participação do Brasil no Sistema do Tratado Antártico, quanto à forma na qual a Política Antártica Brasileira se integra como parte da Política Exterior Brasileira.

Esses modelos teóricos apresentados cumprem duas funções: a de aportar os conceitos e marcos analíticos centrais para o desenvolvimento da pesquisa; e a de compreender o aporte que a presente pesquisa traz para as Relações Internacionais, em geral, e para os estudos sobre política externa brasileira e sobre política antártica brasileira em particular.

A participação brasileira no STA pode ser analisada através de duas dimensões, entre outras: a dimensão própria do regime internacional, isto é, como o regime delimita as opções brasileiras e como essas opções se articulam na reprodução deste, introduzindo mudanças; e a dimensão própria da política exterior brasileira, isto é, como a PEB determina interesses que são expressos na PAB e levantados no regime internacional.

Realizar análise de política externa significa, em princípio, colocar o foco de atenção no ator, considerado este como um agente⁸ da política internacional. Desse modo o Estado é pensado como um ator com capacidade de decisão resultando relevante o estudo das condições e orientações internas que determinam as escolhas deste.

Mas a problemática de quais agentes, além do próprio Estado, resultam relevantes, assim como a necessidade de considerar os constrangimentos estruturais do sistema internacional, fazem necessária, em palavras de Leticia Pinheiro e Carlos Milani:

[...] à revitalização do campo de Análise de Política Externa no âmbito das Relações Internacionais, ou seja, ao retorno dos pressupostos analíticos que concebem a política externa como resultado de iniciativas tomadas por diferentes atores – principalmente, mas não exclusivamente, o Estado – em interação com o ambiente internacional. (PINHEIRO, MILANI, 2011, p.17)

⁸A caracterização como agente significa dotar a ação de conteúdo social (orientado intersubjetivamente) e intencionalidade. Nesse sentido colocar o foco na agência significa acentuar o campo das decisões tomadas pelos atores, considerados estes como dispostos de alternativas de escolha.

Retomando essa sugestão dos autores, a análise de política externa, longe de desconsiderar outros atores ou as possíveis limitações e pressões que o sistema internacional impõe sobre as escolhas dos Estados, necessita incorporar variáveis que colham as inter-relações entre todos estes elementos; particularmente a dinâmica de co-constituição entre agente e estrutura⁹ - em nosso caso particular, entre o ator estatal e o regime internacional.

É com esse intuito, de contextualizar a Política Antártica Brasileira, que o presente capítulo apresenta de modo teórico as duas dimensões analíticas para se pensar e interpretar essa política: a teoria dos regimes internacionais, como forma de pensar os fatores estruturais que podem intervir no processo de definição da PAB; e a Política Externa Brasileira, da qual a PAB forma parte por definição.

1.1 A ANTÁRTIDA E O SISTEMA INTERNACIONAL

Contextualizar a Política Antártica Brasileira na questão mais geral do papel da Antártida no Sistema Internacional resulta fundamental para entender o marco no qual a incorporação do Brasil no regime antártico tem lugar.

Para isso, uma primeira subseção introduz ao leitor não familiarizado com o Sistema do Tratado Antártico nas questões gerais sobre o que é conhecido como o STA, seus elementos centrais e a sua forma de organização, com o objeto de proporcionar o conhecimento elementar para a interpretação dos conteúdos da presente dissertação.

Em um segundo momento, a presente seção apresenta as análises teóricas que a Antártida tem suscitado na literatura sobre Relações Internacionais, particularmente como forma de aportar elementos analíticos que permitam entender as condições estruturais nas quais a PAB se insere.

⁹A síntese do debate entre agente-estrutura nas ciências sociais derivou na formulação de “dualidade estrutural” de Guiddens, pela qual agente e a estrutura tem uma relação dialética de co-constituição. VER: GUIDDENS, A. **Las Nuevas Reglas del Método Sociológico**: Crítica Positiva de las Sociologías Interpretativas. Buenos Aires: Amorrortu Ed., 1993.

1.1.1 O Sistema do Tratado Antártico

O Sistema do Tratado Antártico (STA) é um regime internacional que regula as atividades na Antártica.

Superadas as tentativas de internacionalização do Continente¹⁰, o chamado STA constitui o único regime jurídico para Antártida. Particularmente, o Tratado Antártico possui hoje uma abrangência importante de países que integram o acordo¹¹ e lhe outorga legitimidade (FERREIRA, 2009, p.54; VILLA, 2004, p.100) resolvendo (ou suspendendo indefinidamente) várias questões sensíveis ao mesmo tempo: a questão da soberania territorial; a questão da exploração econômica; a questão da proteção ambiental; e a questão da desmilitarização da região.

O sistema se compõe do Tratado Antártico de 1959; as Medidas, Decisões e Resoluções emanadas das RCTAs e RCETAs¹²; e outros acordos que regulamentam âmbitos específicos de atividades: a) Convenção para a Conservação de Focas Antárticas (CCFA), de 1972; b) Convenção para a Conservação dos Recursos Vivos Marinhos Antárticos (CCRVMA), de 1980; c) Protocolo ao Tratado Antártico de Proteção ao Meio Ambiente (PTAPMA, conhecido como Protocolo de Madrid) de 1991. A CCFA e a CCRVMA são acordos separados do Tratado Antártico e o seus âmbitos de aplicação excedem a área antártica, mas conformam parte do regime integral de gestão do continente e são habitualmente sustentados pelo próprio funcionamento do regime do Tratado Antártico no que se refere ao seu funcionamento institucional.

A Convenção para a Regulamentação de Atividades sobre Recursos Minerais Antárticos (CRARMA) de 1988 não foi ratificada e foi superada pelo Protocolo de Madrid, pelo

¹⁰Houve iniciativas de instalar a pauta de internacionalização da Antártida na ONU, particularmente por países do terceiro mundo, mas não foram bem sucedidas. Como o PTAPMA instalou condições muito similares às requeridas pelos países que clamaram pela internacionalização, não houve tentativas posteriores à sua assinatura (1991).

¹¹Na atualidade se trata de 50 assinantes do Tratado com 29 Partes Consultivas (originalmente foram 12) e 21 não consultivas. Estas últimas podem participar das reuniões, mas não do processo de tomada de decisões. (dado extraído do website da Secretaria Permanente do Tratado Antártico: www.ats.aq, acessado em 17 de enero de 2015)

¹² Até 1995 as Decisões acordadas nas Reuniões tinham o caráter de “Recomendações” passando logo a se dividir em essas três categorias. Para mais informação aceder a: http://www.ats.aq/s/ats_meetings_atcm.htm

qual não constitui parte do Sistema, porém Ferreira o considera como formando parte do mesmo (FERREIRA, 2009, p.55)¹³.

A questão da soberania não é resolvida pelo Tratado, mas o Artigo IV, que estabelece a manutenção do *status quo* como fórmula de compromisso, foi considerado como essencial para o logro do acordo em 1959¹⁴, já que estabelece como suspensas todas as reivindicações enquanto o Tratado está vigente, e que toda atividade desenvolvida a partir da assinatura do Tratado não pode ser levantada como fundamento de direito soberano ou territorial caso que o Tratado seja revogado em um futuro.

A desnuclearização e desmilitarização da Antártida também têm sido um instrumento importante do Tratado de 1959, evitando não só a escalada militar decorrente dos conflitos territoriais antárticos, mas também que a corrida armamentista própria da Guerra Fria atingisse o continente antártico.

A questão da exploração econômica, não regulamentada especificamente no Tratado Antártico, foi resolvida pela CCFA e a CCRVMA no que se refere a recursos vivos; e pelo PTAPMA no que se refere a recursos minerais. A primeira estabelece limites à exploração do recurso e define responsabilidades para a manutenção de estoque de animais suficientes para o equilíbrio ecológico dos mares austrais. A segunda resulta mais restritiva e assegura a proteção do meio ambiente marino antártico, considerado na sua sistematicidade ecológica (e não somente a respeito de um recurso em particular). O PTAPMA, pela sua parte, impede a exploração econômica de todo recurso mineral na Antártica, limitando a prospecção a fins científicos, declarando à Antártida como território reservado a humanidade e dedicado à ciência.

¹³A fins do presente estudo, as reuniões que derivaram na CRARMA são consideradas como formando parte do processo de evolução e mudança do STA e, portanto, os discursos e documentos apresentados foram analisados para o estabelecimento da posição do Brasil. Porém, não consideramos correto considerar o acordo em si como formando parte do STA devido a que carece de capacidade normativa.

¹⁴Dos doze países signatários originais, sete tinham reclamações territoriais sobre o continente: Argentina, Austrália, Chile, França, Grã-Bretanha, Noruega, e Nova Zelândia; enquanto os Estado Unidos de América e a União Soviética se reservaram o direito de futuras reclamações, caso o tratado for revogado (Os outros países signatários originais foram Bélgica, Japão e África do Sul). Os territórios reclamados pela Argentina, Chile e Grã-Bretanha apresentam superposições na sua extensão, o que criou grandes conflitos entre estes países até a assinatura do Tratado (e inclusive vários atritos posteriores). Além da suspensão da questão da soberania pelo Tratado, os governos da Austrália, França, Grã-Bretanha, Noruega e Nova Zelândia reconhecem reciprocamente as suas reclamações territoriais sobre a Antártida, mas não reconhecem as reclamações da Argentina e do Chile; enquanto Argentina e Chile reconhecem mutuamente as suas reclamações (mesmo com disputas sobre parte importante do sector reclamado por cada um deles), mas não reconhecem as reclamações dos outros países.

O Tratado pode ser assinado por quaisquer países-membro da ONU, mas distingue entre os países assinantes e os membros consultivos – com poder decisório – que além de terem assinado o acordo, devem ter demonstrado o desenvolvimento de atividade científica substancial no continente.

As decisões do STA são tomadas nas Reuniões Consultivas do Tratado Antártico (RCTA) na qual participam os membros consultivos, o Comitê Científico para a Pesquisa Antártica (SCAR) e outros como o comitê da CCFA e a CRARMA. As RCTAs se desenvolvem anualmente desde 1991. Anteriormente, as reuniões aconteciam a cada dois anos. As partes não consultivas podem participar das Reuniões como partes observadoras, possibilidade que começou em meados da década de 1980 e como resposta às críticas crescentes que o regime enfrentava.

Além das RCTAs, o STA conta com Reuniões Consultivas Especiais (RCETA) e Reuniões de Especialistas (RE); as primeiras com uma composição e funcionamento similar às RCTA, mas que se organizam por motivos excepcionais ou quando a tomada de decisão não pode esperar até a organização da próxima RCTA¹⁵. As RE são reuniões que tem uma temática definida com anterioridade e que reúnem especialistas sobre essa temática para discutir questões relativas ao STA quando se requer uma base mais técnica.

As decisões são tomadas por unanimidade e todas as decisões das RCTA, RCETA e REs são publicadas em um Relatório Final. O debate e as deliberações das partes na elaboração das decisões não são registrados em documentos. Só são especificadas posições das partes, quando exigido por elas mesmas.

Um período de 30 anos desde a sua entrada em vigor (1961¹⁶-1991) era estabelecido com condições rigorosas para a sua revisão (consenso da totalidade das Partes Consultivas). Já finalizado esse período o TA pode ser revisado por iniciativa de qualquer Parte Consultiva.

Mais de 50 anos de resiliência do regime e a dificuldade de dar outra resposta não bélica à questão da soberania e da exploração dos recursos naturais da região fizeram com que o regime não fosse reformulado e até se estabelecera um marco de proteção ambiental que preserva a Antártida das atividades minerais e estabelece a necessidade de priorizar a

¹⁵As RCETAs foram comuns desde 1977 até 1991, ano a partir do qual o aumento da frequência das RCTAs fez com que não se chamassem novas RCETA, com a exceção do ano 2000 no qual a falta de um país que oferecera sediar a RCTA motivou atrasos na organização e levaram à realização de uma RCETA como solução a essa necessidade.

¹⁶O TA foi assinado em 1959, mas entrou em vigor em 1961 quando ratificado pelos doze países signatários originais.

preservação ambiental frente a qualquer outra atividade por um período de 50 anos (1991-2041).

1.1.2 A Antártida e o Sistema Internacional na Literatura sobre Relações Internacionais

Embora na literatura sobre a questão antártica predomine uma abordagem que combina elementos políticos com questões de direito, podemos encontrar obras que analisam especificamente a questão antártica a partir de uma abordagem própria das Relações Internacionais.

Até a década de 1990 predominava, nas obras sobre o regime antártico, um enfoque jurídico que enfatizava as questões relativas às reclamações territoriais de alguns países na Antártica, particularmente sobre as considerações do Continente Antártico como *res nullius* ou como *res comunis*¹⁷, e sobre os títulos e princípios legais levantados pelos chamados países territorialistas para as suas reclamações de soberania sobre territórios antárticos.

Ao mesmo tempo, e particularmente a partir da década de 1970, a preocupação sobre os recursos minerais antárticos aparecerá como constante das análises sobre o regime, em geral compartilhando a visão de que a exploração mineral da Antártida converter-se-ia em uma realidade mais cedo ou mais tarde. Essa preocupação mudará com a adoção em 1991 do Protocolo ao Tratado Antártico para a Proteção do Meio Ambiente (PTAPMA), destacando-se na atualidade as problemáticas referentes ao turismo e à prospecção biológica (ou bioprospecção).

No que se refere às análises mais próprias da Teoria das Relações Internacionais, infere-se que são relativamente reduzidas. As primeiras análises sistemáticas, identificadas no transcurso da presente pesquisa aparecem na década de 1980, vinculadas com o auge das teorias dos regimes internacionais e orientadas a compreender especificamente o processo de evolução do Sistema do Tratado Antártico, as quais são apresentadas no ponto 1.1.2.2.

¹⁷Os conceitos são tomados do Direito Internacional. Res Nullius faz referência a terras as quais não pertencem a ninguém por direito e, portanto, são plausíveis de apropriação por descoberta, ocupação efetiva e outros. Res Communis faz referência a terras que são patrimônio de toda a humanidade e, portanto, não podem ser apropriadas com base em nenhum título legal. Para uma discussão detalhada dos conceitos de res nullius e res comunis para a Antártida VER: TRIGGS, G. (Ed.) **The Antarctic Treaty Regime: Law, Environment and Resources**. New York: Cambridge University Press, 1987.

Mas no que se refere à questão antártica no sistema internacional, deve-se distinguir entre duas etapas, com um momento claramente significativo que é a assinatura, em 1959, do Tratado Antártico (TA), o qual constitui uma clara divisão de águas entre: o período prévio, desde as primeiras viagens de descoberta e exploração dos mares austrais até a culminação das negociações de Washington; e o período posterior ao TA, caracterizado pelo aprofundamento do marco jurídico e institucional construído para reger o extremo meridional do planeta.

1.1.2.1 O período pré-Tratado da Antártida

A primeira grande fase, caracterizada pela ausência de um marco jurídico ou acordo internacional para o continente Antártico, poderia ser considerada, em um primeiro momento, como exemplar do modelo tradicional de balanço de poder segundo a formulação clássica realista. A ausência de autoridade central ou de qualquer tipo de arranjo internacional demarca um cenário de anarquia, o qual adquire especial relevância perante o fato de que a falta de população nativa e as dificuldades para a instalação permanente de colonos, fez com que a posse efetiva dos territórios resultara impossível para os países com pretensões de soberania.

Assim, a superposição de interesses entre os Estados foi delimitando uma dinâmica de conflito permanente e ações unilaterais, cuja resolução, inclusive através dos meios tradicionais de exercício do poder - isto é, a guerra - resultaria insuficiente. Durante essa etapa, os interesses dos diferentes Estados foram se definindo em função das particularidades de cada um deles. Só para exemplificar os que mais tarde se apresentariam como mais conflitantes: a integridade territorial para Argentina e Chile era complementada com alguns interesses econômicos, porém menores, enquanto os interesses geoestratégicos e de expansão territorial britânicos se consolidaram quando complementados pelos interesses comerciais próprios da caça de baleias, levando ao que vai ser considerado como as primeiras reivindicações territoriais antárticas.

Porém, a forma especificamente de balanço de poder e ameaça do uso da força¹⁸ só veio a ocorrer quando houve a promulgação das *Patent Letters* por parte da Inglaterra entre 1908 e 1917, seguidas pelas reivindicações da Nova Zelândia em 1923; a França em 1924, a Austrália em 1933 e a Noruega em 1939. Antes desse evento, as operações antárticas tinham se caracterizado pela cooperação ou a apatia, mais do que pelo conflito.

As viagens exploratórias, entretanto sempre auspiciadas por potências colonialistas com pretensões de possível descoberta de recursos a serem explorados, foram mais iniciativa de exploradores privados e contaram, quase que invariavelmente, com a colaboração de vários países¹⁹.

O sentido da chamada “fase heroica” dos descobrimentos antárticos, poder-se-ia então caracterizar como uma empresa da humanidade ou, com maior precisão, uma concorrência de indivíduos e nações para explorar os últimos confins da terra, mais do que campanhas de conquista e colonização, mesmo que esses interesses puderam se encontrar atrás do patrocínio de algumas dessas expedições.

Feita essa distinção, o sentido da dinâmica de balanço do poder segundo o modelo clássico realista das Relações Internacionais se limita ao período 1907-1959, porém características próprias da interdependência estiveram presentes nas relações entre a Argentina e a Grã-Bretanha no momento do conflito pelas terras austrais²⁰. Fica indeterminado, pelo menos no escopo do presente trabalho, qual dos modelos teóricos das RI poderiam dar

¹⁸Desde a década de 1940 até a assinatura do Tratado Antártico, o conflito pela soberania dos territórios antárticos reivindicados pela Argentina, Chile e Grã-Bretanha incluiu demonstrações de força como o envio de navios de guerra, instalação de bandeiras, destruição de estruturas instaladas pela outra parte, e outras. Mesmo que a Declaração Tripartite de 1949 tenha limitado brevemente a escalada do conflito, entre 1952 e 1954 a disputa pela região chegou à quase confrontação armada incluindo a desmontagem da estação meteorológica argentina das ilhas Georgias do Sul por parte dos britânicos; a abertura de fogo por parte da armada argentina para evitar o desembarco de uma guarnição britânica na Baía Esperança em 1952; e a detenção de militares argentinos por uma esquadra britânica e posterior destruição dos refúgios argentinos e chilenos na Ilha Decepção em 1953. VER: FONTANA, P. **La pugna antártica: el conflicto por el sexto continente 1939-1959**. Buenos Aires: Guazuvirá Ediciones, 2014.

¹⁹Além da participação de convidados de diferentes nações e o apoio e aporte material a várias expedições, podemos mencionar a modo de exemplo relevante: o resgate da corveta argentina *Uruguay* à expedição de Nordenskjöld em 1903, e o resgate do navio chileno *Yelcho* dos membros da expedição de Shackleton em 1916. VER: FONTANA, *Op. Cit.* p.31-59 e HOWKINS, A. J. **Frozen Empires: A History of the Antarctic Sovereignty Dispute Between Britain, Argentina, and Chile, 1939-1959**. Tese apresentada no Graduate School of The University of Texas at Austin como requisito para a obtenção do título de Doutor em Filosofia. Austin: Mai 2008. p. 21-23.

²⁰Em várias oportunidades a escalada do conflito foi evitada com a finalidade de não afetar as relações comerciais entre ambos os países. VER: FONTANA, *Op. Cit.*

conta das relações estabelecidas entre os Estados e a Antártida no período pre-*Patent Letters*, sendo este período pouco aprofundado na literatura especializada.

Em geral os estudos se referem apenas ao período imediato prévio ao Tratado²¹ tentando esclarecer a forma de estruturação histórica que adquiriu o processo de barganha que levou à assinatura do TA em 1959, mas sem aprofundar em uma análise desde a Teoria dos Regimes Internacionais²².

1.1.2.2 O período pós-Tratado da Antártida

O período que se inaugura com a assinatura do Tratado Antártico em 1959 foi caracterizado de modo diferente segundo os autores da literatura especializada e tem sido o centro de atenção dos estudos acadêmicos que procuraram analisar o funcionamento do regime, sua evolução e a sua resiliência no tempo (COLACRAI, 1998; DA COSTA, 1958a, 1958b, 1959, 1960; FERREIRA, 2009; JOYNER, 1998; TRIGGS (ED.), 1987; STOKKE; VIDAS (COMP.), 1996; VILLA, 2004).

Todos esses autores coincidem em caracterizar o TA e os acordos vinculados que conformam o STA como um “regime internacional”, aplicada com poucas variações a formulação já clássica de Krasner de regimes internacionais como “[...] uma série implícita ou explícita de princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisões, em torno dos quais convergem as expectativas dos atores no referente a uma área determinada das relações internacionais.” (KRASNER, 1983, p.2, tradução nossa). Nesse sentido e seguindo a Krasner, resulta necessário distinguir entre: a) os princípios e normas, que são o núcleo do regime e que, portanto, devem permanecer inalterados para que se trate do mesmo regime; e b) as regras e procedimentos, os quais poderiam mudar no decorrer do tempo como parte da evolução e adaptação natural do regime (KRASNER, 1983, p. 4-5).

²¹VER: DA COSTA, J. F. 1958a, 1958b, 1959, 1960.

²²Uma análise mais sistemática, por exemplo, procuraria uma distinção do tipo da apresentada por YOUNG (1994, p.82-84) entre o período pre-negociação, negociação e pós-negociação; brindando explicações de como se foram articulando a definição de atores e temas (ou interesses) a serem integrados no processo prévio ao Tratado em função de variáveis de poder, interesses, cognitivas e outras. Um exemplo claro desse vácuo é a inexistência (pelo menos no escopo da presente pesquisa) de estudos aprofundados sobre o processo que levou ao *International Council for Science* (ICSU) e ao *Scientific Committee on Antarctic Research* (SCAR) a ocupar um lugar central do processo negociador e conformar um consenso epistêmico sobre princípios que superaram a dicotomia Leste-Oeste própria da Guerra Fria.

A ideia de Regime Internacional não necessariamente implica a inexistência de conflitos, mas a convergência em torno de princípios que permitam às partes a persecução dos seus objetivos, mesmo perante resultados sub-ótimos. Ao mesmo tempo os regimes podem variar em natureza, temática, nível de institucionalização, e outros.

Young (1994) apesar de não ter analisado especificamente o STA de modo detalhado, utiliza-o continuamente como exemplo ilustrativo e objeto de análises pontuais. Esse autor tem desenvolvido um aparelho teórico aprofundado para a análise dos regimes internacionais em geral, e aplicável ao caso do TA em particular, no qual distingue entre regimes de coordenação, e regimes colaborativos; sendo os primeiros acordos simples entre as partes que aceitam um conjunto de regras comuns a seguir, enquanto os segundos estabelecem algum tipo de estrutura supranacional ou organização administrativa para a tomada de decisões coletivas (YOUNG, 1994, p.58 nota de rodapé).

Além dessas elaborações, Colacrai (1998) retoma a distinção de Keohane²³ sobre o tipo de reciprocidades estabelecidas nos acordos que conformam os regimes e as suas consequências. Os acordos com reciprocidades específicas requerem intercâmbio simultâneo pelas partes, as expectativas são de curto prazo e a confiança entre as partes é baixa. Nos acordos com reciprocidades difusas, os intercâmbios são sequenciais e, portanto, orientados a longo prazo, o que implica um alto nível de confiança (COLACRAI, 1998, p.58-61). Submetido a esse marco, o Sistema do Tratado Antártico se caracteriza por conformar um regime no qual as reciprocidades são difusas, os acordos de longo prazo, e a confiança alta.

Em geral, os autores coincidem em assinalar o regime como altamente efetivo em seus próprios termos. Young considera que o regime tem sido altamente efetivo em permitir o desenvolvimento de pesquisa científica e outras atividades cooperativas (mesmo perante a inabilidade para resolver definitivamente a questão das soberanias territoriais); na sua institucionalização como prática social; e na legitimação através de incorporação de novos membros sem modificação do seu estatuto constitutivo (YOUNG, 1994, p.144-155).

Joyner (1998) fala do sucesso do STA no que se refere ao nível de cumprimento dos seus princípios e à sua eficácia e sua legitimidade internacional, o que pode ser atribuído especialmente à vontade política dos seus membros.

²³ KEOHANE, R. **Instituciones Internacionales y Poder Estatal**. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1993. p.190 e adiante.

Colacrai considera o STA como um “*leading case*” dos regimes internacionais, no sentido de que os objetivos planejados com a sua constituição: a) a cooperação científica internacional; b) o equilíbrio pacífico e não militarização da região e c) a desnuclearização, foram atingidos a partir de um regime que, não isento de complicações e contradições, conseguiu uma adaptação interna e externa que assegurou seu crescimento quantitativo e qualitativo em mais de cinquenta anos de vigência (COLACRAI, 1998, p.94-100).

Sobre a legitimidade do Sistema, Villa (2004, p.100), citando a Beck, afirma que esta é garantida pelo fato de que entre as partes consultivas estão representados os cinco países do Conselho de Segurança; uma grande proporção da população mundial; países de todos os continentes; e países desenvolvidos e subdesenvolvidos, argumento retomado por Ferreira o que, segundo a opinião deste autor, outorga-lhe uma importante representatividade em termos qualitativos: “[...] o regime criado é representativo de toda a comunidade internacional, seja qual for o critério de representatividade adotado -e isso garante também sua legitimidade.” (FERREIRA, 2009, p.54).

Ao mesmo tempo os autores falam da abertura do sistema e da dinâmica de processo continuamente negociado que o mecanismo das RCTAs tem dotado ao STA, permitindo-lhe a sua adaptação permanente e legitimação. Tanto Herr (1996, p.95) quanto Villa (2004) destacam neste sentido o crescente envolvimento das Organizações Não Governamentais (ONGs) no funcionamento do STA que o caracterizou com um estilo mais abrangente de gestão, outorgando maior legitimidade ao mesmo e demonstrando a grande capacidade de adaptação do STA. Colacrai (2003, p.10) destaca o dinamismo próprio do estabelecimento das RCTAs como mecanismo decisório que permitiu a permanente adaptação do regime e seu acomodamento interno e externo, fator também destacado por Ferreira (2009, p.164-165) no que se refere à abertura do regime.

Quanto às abordagens teóricas utilizadas, Young distingue entre três correntes, as quais resultam insuficientes para explicar os regimes internacionais: a corrente realista ou neorrealista, baseada na ideia de que os arranjos que conformam os regimes reproduzem a distribuição de poderes já presentes no cenário internacional e fortemente influenciados pela ideia de necessidade de uma potência hegemônica como origem e sustentação do regime; a corrente utilitarista, com um forte componente economicista, para a qual a cooperação é resultado de cálculos racionais pelos quais os atores perseguem os seus interesses, tentando reduzir ao máximo a incerteza própria do cenário pré-regime; e a corrente cognitivista, para a qual a existência de comunidades epistêmicas que compartilham valores e princípios são a

causa originária dos acordos que dão origem aos regimes internacionais (YOUNG, 1994, p. 86-98).

A alternativa proposta por Young, que combina as três perspectivas acrescentando um componente adicional, é a que ele chama de “Barganha Institucional”. Esse modelo se caracteriza nas relações internacionais pela regra do consenso, que determina que o processo de barganha esteja mais orientado a uma lógica integrativa do que distributiva (esta última encarada quase como pressuposto das concepções utilitaristas), mas sem negar que esta apareça em importantes aspectos do processo de barganha que compõe as negociações de conformação dos regimes. Essa procura por consenso se dá numa arena não fixada de interesses e por trás do “véu da incerteza”²⁴ que determina maior flexibilidade e facilita o logro de arranjos equitativos. Normalmente a aproximação aos acordos é gradual e está influenciada por alianças transnacionais as quais aglutinam não só Estados, mas também grupos de interesses e organizações não estatais; e também por mudanças nas condições contextuais dos atores (tanto internas quanto externas) (YOUNG, 1994, pp. 98-116).

Uma elaboração em alguns aspectos semelhante é a apresentada por Hasenclever, Mayer e Rittberger (1999), autores que distinguem três correntes similares às apresentadas por Young: neoliberal (assimilável à corrente utilitarista de Young); realista; e cognitivista, com a diferença de que, nesta última, os autores distinguem duas variantes do cognitivismo: o fraco, isto é, fundamentado no papel que as ideias ou teorias dominantes exercem nos processos de negociação de acordos; e o forte, que enfatiza o papel que as próprias instituições internacionais têm na configuração dos interesses dos estados²⁵. A proposta dos autores é a integração das perspectivas neoliberal, realista e cognitivista débil em uma teoria racional dos regimes.

Quase a totalidade dos autores consultados fogem do esquema neorrealista para a análise do STA. Não obstante alguns autores tenham considerado o TA como resultado de um acordo forjado entre as duas superpotências da época e que atendia os interesses destas²⁶,

²⁴O “véu da incerteza” constitui uma incerteza positiva (ao contrário da incerteza da teoria utilitarista) no sentido de que as incertezas sobre o sistema internacional e as possíveis consequências que questões de caráter global podem ter sobre as nações fazem com que os países aceitem condições mais equitativas (YOUNG, 1994, p. 101-102).

²⁵A postura cognitivista “dura”, que os autores denominam como “mais sociológica” (HASENCLEVER, MAYER e RITTBERGER, 1999, p.509-510), parece similar na formulação dos autores à ideia de “dualidade estrutural” de Giddens. VER: GIDDENS, *Op. Cit.*

²⁶VER MONETA, C. J. Antártida Argentina: Los Problemas de 1975-1990. **Estrategia**. Instituto Argentino de Estudios Estratégicos y de las Relaciones Internacionales. Buenos Aires: n.31-32, Nov-Dez 1974/Jan-Fev 1975, p. 5-33.

na atualidade a visão preponderante é a de um arranjo mais complexo que combina diferentes dimensões do sistema internacional, sendo a distribuição de poder só uma delas, porém não pouco importante.

Young considera que o Tratado Antártico demonstra que a teoria realista e neorrealista sobre a necessidade de um poder hegemônico como condicionante da formação de um regime internacional não se sustenta na prática (YOUNG, 1994, p.88). Os acordos sobre a Antártida incluíram a participação das duas grandes superpotências como partes fundamentais na conformação do acordo (além de outras potências maiores), mas também grupos de atores “menores” atuando conjuntamente na persecução dos seus interesses. Colacrai (2003, p.16) pela sua parte, considera o TA como resultado da interação da trilogia poder-interesses-conhecimento. Para Ferreira, o STA mostra como a evolução de questões territoriais e estratégicas para questões de proteção ambiental e cooperação científica produz a transformação do que ele considera como um “tipo ideal realista” a um “tipo ideal interdependência complexa”²⁷ (FERREIRA, 2009, p.17). No entanto, Villa (2004) utiliza o conceito de sociedade internacional de Aron como marco necessário de explicação do STA, rejeitando tanto o realismo, que não pode dar conta da incorporação de novos atores não estatais; quanto a teoria dos regimes internacionais, considerada como uma teoria limitada à análise dos aspectos institucionais-legais²⁸.

A presença da comunidade científica como comunidade epistêmica influente adquire destaques na totalidade das obras consultadas, porém com ênfases diferenciadas. Em termos gerais, todos concordam em considerar a participação do *International Council for Science (ICSU)* e do *Scientific Committee on Antarctic Research (SCAR)* como fundamental para a constituição dos acordos essenciais que deram lugar ao TA e a posterior participação do SCAR como interlocutor necessário na conformação dos regimes e acordos que estruturaram a evolução do STA.

Outra coincidência entre autores que analisam o STA é a de que o regime tem incluído em maior ou menor medida a questão ambiental desde o seu começo. Muitos autores

²⁷A proposta de Ferreira de entender o Realismo e a Interdependência Complexa como tipos ideais resulta muito sugestiva se retomada a formulação original weberiana. Porém, Ferreira parece cair na interpretação de realidades históricas como casos-exemplo dos tipos ideais, e não os tipos ideais como ferramentas heurísticas para a formulação de hipóteses (o qual seria a proposta do próprio Weber). VER: WEBER, M. A “**objetividade**” do conhecimento nas Ciências Sociais. In: Max Weber, Coleção Grandes Cientistas Sociais. São Paulo: Editora Ática, 2003. p.79-127

²⁸Segundo o desenvolvido na presente seção, para o nosso entender a Teoria dos Regimes Internacionais não se limita só aos aspectos institucionais-legais, incorporando outras dimensões de análise.

destacam também o caráter inovador de muitos dos acordos que passaram a formar parte do Sistema como produto da sua evolução, particularmente do modo no qual os acordos referidos a questões ambientais vão adquirindo desde uma perspectiva limitada a recursos específicos a uma perspectiva ecossistêmica e integral.

Com essas elaborações, podemos adiantar algumas conclusões e destaques que surgem da literatura.

Em primeiro lugar, é importante destacar o caráter ambiental do STA desde o seu começo, porém com uma importante evolução no decorrer de sua vigência. As características de considerações ambientais vinculadas às questões de segurança tradicionais, particularmente a desnuclearização do continente (somado a alguma consideração genérica a respeito do meio ambiente antártico), foram evoluindo para uma complexa rede de acordos na forma de Convenções que garantiam o cuidado de recursos específicos para passar a enfoques cada vez mais abrangentes, incorporando complexos sistemas ecológicos e integrando, com a assinatura do PTAPMA, um complexo regime internacional com um forte componente ambiental.

Outra conclusão fala sobre a complexidade do sistema que compõe o regime internacional conhecido como STA, no qual qualquer análise aprofundada requer incorporar como variáveis os interesses territoriais, que impulsionam a política a nível interno de vários dos países antárticos; os problemas de balanço de poder, que impulsionam a política a nível internacional; os problemas ecológicos, que impulsionam ações de tipo transnacionais, particularmente por parte de ONGs; os interesses econômicos, que posicionam conflitos e interesses públicos e privados, estratégicos e comerciais; os interesses científicos; e, particularmente, a lógica interna do sistema, que determina uma dinâmica própria que o isola parcialmente de alguns condicionantes externos (da política doméstica e da política internacional)²⁹.

O STA é, sem dúvida, um regime internacional exitoso. Tem operado por mais de 50 anos, superando os conflitos entre as duas grandes superpotências da Guerra Fria; conflitos

²⁹Exemplo de este último é o fato do conflito entre Argentina e a Grã Bretanha pelas Ilhas Malvinas não ter afetado o STA, mesmo existindo entre estes dois países um conflito sobre pretensões de soberania de territórios antárticos. Também podem se considerar os efeitos que a comunidade científica e, particularmente, o SCAR, tem na conformação de acordos internacionais que, muitas vezes, podem supor a superação de interesses políticos domésticos.

entre outros países (como a Guerra de Malvinas entre Argentina e a Grã-Bretanha); questionamentos externos ao sistema, e importantes conflitos de interesses, entre outros.

1.2 A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA (PEB)

Conhecer o marco teórico referido à Política Externa Brasileira resulta fundamental para incorporar a Política Antártica Brasileira em um contexto geral de orientações que façam inteligíveis os posicionamentos e interesses manifestados pelo Brasil em referência à Antártida. A identificação das orientações, regularidades e marcos estratégicos que a PEB tem apresentado no decorrer do período estudado coloca a questão antártica no contexto dos interesses estratégicos brasileiros e a forma na qual esses interesses modelaram as posições que o Brasil adotou no decorrer do tempo como parte integrante do Sistema do Tratado Antártico.

A literatura sobre PEB é abundante entre as análises de Relações Internacionais no Brasil. Cervo considera que esta literatura não tem evoluído significativamente (CERVO, 2008, p.13). Porém, a presente pesquisa tem se deparado com uma frondosa produção sobre política externa brasileira, contando com importantes contribuições a serem destacadas e coincidindo, neste sentido, com a afirmação da Mónica Salomón e Leticia Pinheiro (2013, p. 42) de que “No Brasil, a área de APE [Análise de Política Externa³⁰] encontra-se em processo de consolidação”.

Talvez a maior limitação encontrada na literatura seja o pouco embasamento empírico utilizado, consistindo geralmente em obras mais do tipo ensaístico do que propriamente pesquisa empírica.

A continuação, a subseção seguinte apresenta as questões relativas à elaboração teórica sobre a PEB na literatura, colocando um contraponto entre diferentes modelos explicativos utilizados por alguns dos autores mais importantes da subdisciplina para descrever logo as elaborações que Amado Cervo tem realizado sobre esta. Assim, apresentam-se como

³⁰O conceito de Análise de Política Externa faz referência ao “[...] estudo da política externa de governos específicos, considerando seus determinantes, objetivos, tomada de decisões e ações efetivamente realizadas.”(SALOMON, PINHEIRO, 2013, p.40). Destarte, as análises da PEB formam parte das APE.

dimensões de análise deste autor as questões que vinculam a PEB com os modelos de desenvolvimento; as relações entre Brasil, os E.U.A. e os países latino-americanos; as atitudes brasileiras sobre o multilateralismo; e quais poderiam ser os efeitos esperados de todos estes fatores sobre a Política Antártica Brasileira.

1.2.1 Os modelos explicativos da literatura sobre Política Exterior Brasileira

Tomado o conjunto das obras utilizadas para a presente pesquisa, porém pertençam a correntes diferentes da análise da PEB e apresentem visões diferenciadas, diversos autores coincidem em apontar a relativa autonomia na formulação interna da política externa do Brasil independente das mudanças de regimes e governos, o que permite manter continuidade em suas linhas centrais e uma alta especialização dos seus quadros. Ao mesmo tempo, a quase totalidade das obras destaca a centralidade da questão do desenvolvimento na formulação da PEB como elemento estruturante e aglutinador das decisões sobre política exterior.

Por outro lado, a principal diferença encontrada entre os autores da literatura tem a ver com os modelos explicativos que cada um utiliza; o que reflete em diferentes ênfases analíticas.

Pinheiro (2004) centraliza a sua periodização e distinção teórica no relacionamento com os Estados Unidos e o grau de pragmatismo ou ideologia por trás dessa posição, o qual condiciona diretamente as atitudes, posições e políticas adotadas. A autora coloca a centralidade na busca da autonomia com uma constante que é o desenvolvimento, porém este apresenta estratégias diferenciadas ao longo do tempo. A escolha das estratégias da PEB é orientada por uma visão realista do Sistema Internacional, entendido principalmente como anárquico e a PEB como relativamente insulada tanto da opinião pública quanto dos partidos políticos.

Soares (2005) coloca como objetivos políticos da PEB o desenvolvimento econômico e a autonomia política, utilizando como vetores a localização ocidental do Brasil (o que resulta similar à ênfase dada por Pinheiro à visão realista do Sistema Internacional); o desenvolvimento; a legitimidade, consistência e autonomia do Itamarati; e uma ideia de destino e grandeza nacional; resultando em duas estratégias: o *bandwagoning* (carona) vinculado ao estabelecimento de uma relação especial com os Estados Unidos; e o equilíbrio, resultante de

uma diversificação das relações de dependência que aporte maior margem de manobra ao país.

Cervo (2008), pela sua parte, identifica o que descreve como “paradigmas”³¹ da política exterior, os quais integrariam uma ideia de Nação com projeção internacional; as percepções de interesses determinados; e a elaboração de políticas concordantes com esses interesses. Segundo o autor, os Paradigmas estariam conformados por dois tipos de componentes: o bloco mental composto por questões ideológicas e políticas; e o bloco duro, composto por interesses, relações econômicas internacionais e impactos sobre a formação internacional. Para o autor, o desenvolvimento constitui o vetor da PEB conformando a base da periodização em diferentes paradigmas.

Mesmo que os conceitos elaborados por outros autores revelem utilidade, particularmente os conceitos de diversos modelos orientados à autonomia do Brasil, a eleição do Cervo para a periodização e determinação das orientações gerais da PEB tem a ver com a centralidade que a questão do desenvolvimento tem para este autor, questão que resulta mais próxima da problemática dos recursos naturais e, com isso, da questão ambiental. Questões referentes à proximidade e alinhamento de posições com os Estados Unidos que constituem a base da periodização e distinção de outros autores, se bem relevantes, não apresentam a mesma utilidade para a presente pesquisa.

1.2.2 A política externa brasileira e os modelos de desenvolvimento

Diversos especialistas coincidem em apontar a importância do modelo de desenvolvimento do país como elemento estruturante das decisões de política externa

³¹A nosso entender Cervo erra na sua descrição do processo de análise paradigmático que ele realiza. O Cervo parece identificar a formulação dos seus paradigmas com um “método” (CERVO, 2008, p. 65) e parece confundido com a ideia de Paradigma desenvolvido por Thomas Kuhn (VER: KUHN, T. **La Estructura de las Revoluciones Científicas**. Buenos Aires: FCE Argentina, 2004). Porém, os “paradigmas” apresentados por Cervo não se correspondem com os “paradigmas” científicos apresentados por Kuhn. Mesmo assim, o conceito de Paradigma resulta de grande utilidade se utilizado como mera analogia ao conceito desenvolvido por Kuhn e não como o seu correspondente às ciências sociais. Assim os Paradigmas de Cervo consistiriam no consenso por parte dos agentes de política externa de uma série de pressupostos e princípios (particularmente, mas não exclusivamente, referidos ao desenvolvimento) a través dos quais as orientações e decisões de política exterior tornaram-se inteligíveis. É nesse sentido que os paradigmas de Cervo são utilizados neste trabalho e não como macro-teorias científicas ou “metodologia”.

brasileira, particularmente a partir da década de 1930 (CERVO, 2008; PINHEIRO, 2004; SOARES, 2005).

Em particular, Cervo coloca a partir do período 1930-1989 o desenvolvimento como vetor da PEB, reestabelecendo-se, porém com mudanças, em 2003 (CERVO, 2008, p.30). Para este autor, no processo que se abre em 1930 “[...] a industrialização converteu-se [...] no objetivo-síntese da política exterior [...]” (CERVO, 2008, p.46) com a ideologia desenvolvimentista conformando uma unanimidade no Brasil.

Porém, os modelos para alcançá-la diferiram, o que explica a existência de diferentes orientações da política externa, mesmo que todas estejam orientadas ao desenvolvimento industrial (CERVO, 2008, p.73).

Estruturados segundo essas diferentes orientações ao desenvolvimento, Cervo concebe uma análise que ele denomina de paradigmática e que será utilizada como base de análise para a presente dissertação, na qual identifica quatro paradigmas que determinaram a política externa do Brasil (CERVO, 2008, p.61-90): a) o paradigma liberal-conservador (1810-1930); b) o paradigma desenvolvimentista (1930-1989); c) o paradigma normal (1990- 2002); e d) o paradigma logístico (2003 até a atualidade).

O Paradigma liberal-conservador, herdado da construção da ordem internacional westfaliana, impôs a ideologia da Europa hegemônica, que tinha a capacidade para gerar as regras da política internacional e impor as condições à periferia. Essas condições estabeleceram a chamada “política de portas abertas” e a ideia de divisão internacional de trabalho que outorgava funções complementares ao centro e a periferia, esta última como fornecedora de matérias primas aos centros industriais da Europa, abrindo seus mercados aos produtos manufaturados nesses centros. Esse sistema reproduzia assim as condições de desenvolvimento e subdesenvolvimento, baseado em uma ideologia liberal. Nesse período, os tratados desiguais entre o Brasil e as potências europeias em condições desvantajosas para o Brasil determinaram que “Os brasileiros cederam [...] o mercado de manufaturados e bloquearam a modernização capitalista interna em troca de nada.” (CERVO, 2008, p.69). A inserção internacional se realizou através de um modelo agroexportador no qual os interesses da nação se confundiam com o interesse desse setor e o progresso se limitava a centros urbanos de consumo com um atraso generalizado no restante do país, enquanto se mantinha uma política de negociação firme das fronteiras:

Subserviência e soberania temperavam a política exterior e o modelo de inserção internacional do País na vigência do paradigma liberal-conservador, com inclinação prevalecte da primeira tendência na esfera econômica e da segunda na esfera política e geopolítica. (CERVO, 2008, p.70)

O Paradigma Desenvolvimentista surge como consequência de condições externas e internas. A crise capitalista mundial de 1930 determina condições econômicas caracterizadas por uma forte retração do mercado mundial de produtos primários. No âmbito interno, o desenvolvimento de alguns setores econômicos exigia políticas modernizadoras por parte do Estado ao mesmo tempo que o processo de urbanização determinava importantes demandas sociais que deviam ser satisfeitas. A divisão do mundo em blocos determinava a possibilidade de manobra que permitiu quebrar a “*diplomacia da agroexportação* [...] e conferem nova funcionalidade ao Estado, contando com o apoio do pensamento diplomático, da imprensa e da opinião pública.” (CERVO, 2008, p.72). O novo modelo de inserção internacional estabelece princípios comuns em toda a região caracterizados por: a) o acionar da diplomacia econômica; b) a industrialização como solução às demandas sociais; c) o trânsito da subserviência à autonomia decisória; d) a implementação de um projeto nacional de desenvolvimento; e e) a cimentação de todo o anterior pelo nacionalismo econômico (CERVO, 2008, p.72).

A política externa começa a ser concebida como dotada de autonomia decisória, procurando a cooperação, uma política comercial flexível e não doutrinária, e subordinando a política de segurança a fins econômicos. Esse modelo vai se consolidando e aperfeiçoando nas décadas seguintes, agrupando-se em torno de duas correntes enfrentadas: uma orientada a um desenvolvimento associado a centros capitalistas, e outra autônoma. Estas, diferentemente do ocorrido na Argentina, não abriram guerra entre si, mas promoveram um diálogo que permitiu um equilíbrio das posições adotadas (CERVO, 2008, p.74).

O desenvolvimentismo concebeu a sociedade brasileira como uma sociedade complexa, composta de múltiplos interesses, que precisava de industrialização e crescimento econômico, para o qual a política externa poderia prover de capital, transferência tecnológica e mercados. No período, “A ideologia liberal era subjacente, porém não contaminava a política desenvolvimentista à maneira de um fundamentalismo, como fará sob o signo do paradigma neoliberal do fim do século.” (CERVO, 2008, p.75). Por virtude da diplomacia, a política de comércio exterior transitou da substituição das importações à substituição das exportações, competindo internacionalmente no mercado de produtos manufaturados.

O Paradigma Normal ou Neoliberal se estabelece no Brasil em coincidência com todos os grandes Estados da América Latina, caracterizado pela hegemonia do pensamento neoliberal vinculada às escolas americanas de economia e por uma visão monetarista (e, portanto, orientada ao curto prazo) da economia. A proposta dos teóricos neoliberais, que na América Latina adquiriu características de fundamentalismo (CERVO, 2008, p.80), foi a da retirada funcional do Estado, desarticulando a proposta desenvolvimentista e convertendo o Estado em mero “expectador” do mercado. A autonomia decisória foi relegada aos centros de comando capitalista, considerando a política exterior como “algo espúrio” (CERVO, 2008, p.80), sem efetividade no mundo globalizado em que prevalece a governança global.

A combinação de política monetária, privatização e desregulação da economia provocou estagnação da economia e fuga de capitais. Isso gerou o aprofundamento das dependências estruturais, especialmente de capital e tecnologia, e regresso histórico, forçando uma primarização da economia.

Como efeito positivo, a desarticulação de políticas protecionistas desmontou esquemas de proteção excessivos que determinavam ineficiências produtivas, provocando a modernização do Estado e do setor empresarial, incrementando globalmente a produtividade sistêmica da economia brasileira (CERVO, 2008, p.81-82). Mas “Em toda parte, o paradigma revela seus três parâmetros essenciais: subserviência na esfera política, destruição na esfera econômica e regresso do ponto de vista estrutural e histórico” (CERVO, 2008, p.82)

Por último, o Paradigma Logístico surge no Brasil como experimento no final do segundo governo do Fernando Henrique Cardoso e se consolida depois com o governo Lula (CERVO, 2008, p.83). Caracteriza-se por uma mudança nas políticas neoliberais, porém sem voltar ao paradigma desenvolvimentista e mantendo algumas características do paradigma normal.

A mudança de paradigma se produz quase simultaneamente em muitos países da América Latina, vinculado à ascensão de presidentes de orientação progressista ou de esquerda moderada e como consequência do fracasso das experiências neoliberais; da percepção de que o centro capitalista não aplicava as políticas que recomendavam para os países da periferia; e da sobrevivência na América Latina do pensamento crítico, que perdurou em Universidades e importantes núcleos de intelectuais.

No Brasil, o Itamaraty apresentava resistências ao modelo normal implementado por Cardoso, e um grupo de intelectuais agrupados na *Escola de Brasília* da Universidade de Brasília difundia duras críticas ao modelo. Esses críticos propunham, na dimensão ideológica, uma síntese entre o pensamento liberal e o desenvolvimentismo, o que se traduz, na dimensão

política, na necessidade de ação por parte do Estado, mas sem que este se converta em empresário. Cabe ao Estado a tarefa de impulsionar e apoiar a sociedade, mas sem ocupar as responsabilidades próprias do setor privado.

Na política externa, o paradigma recuperou a autonomia decisória e a percepção dos interesses voltou a ser a de uma sociedade avançada. Promoveu-se a superação da dependência tecnológica através do apoio logístico ao empreendimento privado e a expansão para fora da economia brasileira. As relações se diversificaram, orientando-se especialmente aos países emergentes.

1.2.3 As relações com os Estados Unidos da América e os vizinhos subcontinentais

Quanto à vinculação do Brasil com os centros de poder, a literatura reconhece diversas fases de oscilação entre uma relação mais estreita e de subordinação com os Estados Unidos, e momentos de busca de uma maior autonomia e heterogeneidade em seus vínculos, como forma de obter maior poder de barganha.

Porém, em Cervo a questão do relacionamento com os Estados Unidos aparece como variável relevante, mas sem apresentar uma periodização ou elaboração que permita uma análise mais pormenorizada. As mudanças descritas pelo autor não são apresentadas a modo de cortes claramente definidos, com a exceção do Governo Geisel, resultando em outras questões confuso ou até contraditório³².

O relacionamento com os Estados Unidos é definido por Cervo como uma “parceria estratégica” (CERVO, 2008, p.224), especialmente a partir de 1930, no entendimento que esse relacionamento procurou tomar vantagens materiais do apoio ou alinhamento dado pelo Brasil às posições dos E.U.A. Pontualmente, Cervo descreve como os diferentes governos procuraram obter dos E.U.A. diversos tipos de recursos e vantagens que operaram em favor do processo de industrialização entendido como fundamental para o desenvolvimento do país.

³²Particularmente contraditória resulta a avaliação do autor sobre o relacionamento Brasil-E.U.A. durante o governo Lula, já que afirma por um lado que “[...] a parceria Brasil-Estados Unidos mantém seu fôlego pelo período de um século. Esteve nos sonhos do barão do Rio Branco, tornou-se efetiva com Vargas e Kubitschek, foi cotejada por outras parcerias desde Geisel para reafirmar-se com Luiz Inácio Lula da Silva e George W. Bush em novembro de 2005.” (CERVO, 2008, p.226) para logo afirmar que “Desde os atentados de 11 de setembro de 2001 nos Estados Unidos, sobretudo desde a Conferência de Cancun em 2003, a parceria estratégica com os Estados Unidos diluiu-se, portanto, nas relações entre Norte e Sul, entre estruturas hegemônicas e periferia [...]” (CERVO, 2008, p.229)

A ruptura dessa lógica de preeminência dos E.U.A. como parceiro estratégico começa a se vislumbrar a partir de 1970 no governo Geisel (CERVO, 2008, p.224-225) momento no qual:

[...] tomou-se consciência de que a parceria estratégica, que tantos frutos havia produzido, entrava em crise de eficiência, quando os Estados Unidos hesitavam ou se negavam a cooperar para a realização de metas do desenvolvimento em um nível mais avançado [...] (CERVO, 2008, p.224, 225).

Como corolário dessa situação, a parceria Brasil-E.U.A. entra na fase que Cervo denomina de “rivalidade emergente” (CERVO, 2008, p.232-234), tomando a denominação dada pelo historiador Luiz Alberto Moniz Bandeira³³. Essa rivalidade se estabelece não através da ruptura da parceria, que continua, mas a partir de quatro elementos conjugados que geram tensões: a) a concorrência de exportações brasileiras com produção americana; b) o fim da dependência tecnológica militar do Brasil com os E.U.A.; c) a política de exportação de armas a países considerados pelos E.U.A. como potenciais inimigos e d) a busca por autonomia em tecnologias consideradas como sensíveis, tais como a tecnologia nuclear de uso militar.

Durante os anos de 1990, essa rivalidade deixa lugar às “relações perigosas” (CERVO, 2008, p.234-236), conceito que novamente Cervo toma de Moniz Bandeira³⁴. Essa fase se caracteriza pela subserviência decisória, com a rivalidade relegada ao discurso político, enquanto se aceitam as condições impostas pelos E.U.A. minando o desenvolvimento tecnológico; acentuando a dependência de segurança nacional; bloqueando o processo histórico de desenvolvimento; e confrontando visões de mundo e políticas exteriores contraditórias (CERVO, 2008, p.235).

O intento americano de intensificar o processo através da criação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) e da possibilidade de intervenção militar na Amazônia como parte do operativo em contra da guerrilha do Plano Colômbia³⁵, chocou contra a determinação

³³MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. **Brasil, Argentina e Estados Unidos**: conflito e integração na América do Sul (Da Tríplice Aliança ao Mercosul, 1870-2003). Rio de Janeiro: Revan, 2003.

³⁴MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. **As relações perigosas**: Brasil-Estados Unidos, de Collor a Lula, 1990-2004. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004. A pesar de utilizar o conceito, CERVO afirma que “A demonstração empírica do conceito não convence, considerando os governos de Bill Clinton e Itamar Franco, mas adquire consistência, desde a era George W. Bush.” (CERVO, 2008, p.234)

³⁵A nosso entender Cervo exagera na atribuição de intenções ao governo americano, sem apresentar dados que sustentem a sua posição. Pontualmente o autor afirma que: “O risco de uma intervenção na Amazônia, a pretexto de apoiar o governo da Colômbia em sua guerra contra a guerrilha e o narcotráfico, mas objetivando apropriar-se dos recursos naturais da região, cresceu, no bojo da política de Bush de combate ao terrorismo [...]” (CERVO, 2008, p.235-236). Até onde este autor tem conhecimento o Plano Colômbia não tem derivado em apropriação de recursos naturais por parte dos E.U.A. na Colômbia. Destarte, não temos razão para pensar que a intenção por trás de uma intervenção em território brasileiro pudesse ter como finalidade tal apropriação.

brasileira de se manter no rumo do desenvolvimento e autonomia, especialmente a partir da administração Lula, levando novamente a uma fase caracterizada pela rivalidade emergente, própria do avanço da economia brasileira e da posição política internacional.

No âmbito regional, segundo Cervo, as relações estabelecidas entre os diferentes países foram determinadas em boa parte pelas relações que cada um deles estabeleceu com os Estados Unidos:

As relações entre o Brasil e seus vizinhos [...] são tributárias, em boa medida, das relações dos países da região com os Estados Unidos. O esquema de relações triangulares ganhou peso desde a Segunda Guerra Mundial e compõe o conjunto de conceitos explicativos para as relações internacionais regionais. (CERVO, 2008, p.237)

Mas, também no caso das relações do subcontinente, o autor não apresenta uma periodização claramente estabelecida, oferecendo em seu lugar o que ele denomina como “quatro paradigmas de relações entre vizinhos da América do Sul”, mas que representam meras orientações interpretativas e atitudinais³⁶.

Assim, o autor encontra, no primeiro paradigma, interpretações que entendem as vinculações entre os países do Cone Sul como relações de rivalidade, particularmente no que se refere às relações entre Argentina e o Brasil, enfatizando as diferenças e os espaços em disputa entre estes dois países. Um segundo paradigma entende as vinculações entre os estados sul-americanos como relações de cooperação e conflito, incorporando à rivalidade anterior uma tendência, em aumento durante as últimas décadas, ao entendimento. Um terceiro paradigma interpreta as relações entre os países do cone sul como relações cíclicas, nas quais condições de diversos tipos inclinam os vínculos à cooperação ou à rivalidade de modo alternante. Por último a interpretação de relações em eixo entende as relações entre vizinhos sul-americanos como relações de parceria em condições de reciprocidade: “Relações em eixo se estabelecem quando, precisamente, a imagem um do outro corresponde à do parceiro que consigo estabelece uma união co-responsável.” (CERVO, 2008, p.212).

³⁶Aqui novamente a nosso entender Cervo erra na utilização do conceito de paradigma, já que representa um significado completamente diferente ao utilizado no caso dos paradigmas da política externa brasileira (Ver ponto 1.2.1, 1.2.2 e nota de rodapé n.31) tanto quanto dos Paradigmas científicos descritos por T. Kuhn (*Op. Cit.*). Neste caso o conceito de paradigma se aproxima a formas de interpretação das relações entre países por parte de políticos, acadêmicos ou meios de comunicação, mas não como forma de fazer inteligíveis orientações ou políticas determinadas, mas simplesmente como orientações subjetivas destes. Assim, estes “paradigmas” de relações com os vizinhos não permitem uma periodização como a oferecida pelos paradigmas da política exterior.

Mas é a relação de boa vizinhança que derivou na “cordialidade oficial brasileira” (CERVO, 2008, p.204-206) o que, segundo Cervo, caracteriza a diplomacia brasileira para com seus vizinhos subcontinentais. Esta cordialidade tem se refletido na oposição brasileira à iniciativa americana para sancionar a Argentina como consequência da sua neutralidade diante da Segunda Guerra Mundial, apesar da clara e explícita parceria estratégica que o presidente Vargas tinha estabelecido com os E.U.A. nesse momento.

O único momento de exceção dessa política de cordialidade oficial brasileira Cervo encontra no último ano do governo de Ernesto Geisel quando “[...] o chanceler Azeredo da Silveira suspendeu as negociações em curso acerca do aproveitamento energético dos rios da Bacia do Prata e estava disposto a jogar duro contra a Argentina [...]” o que demonstrou que esse conceito esteve sempre subordinado ao interesse nacional: “[...] o superior interesse nacional, quando contrariado em aspecto essencial, autoriza romper com a cordialidade oficial.” (CERVO, 2008, p.205).

Essas relações de boa vizinhança incorporam um salto qualitativo a partir da década de 80, com a conformação do Mercosul, e com a intenção atual de ampliar seu espectro para a totalidade do subcontinente sul-americano. Em um primeiro momento, desenhado como defesa perante o processo de globalização, o Brasil compromete-se na década de 1990 com a conformação, junto com a Argentina, do MERCOSUL e seu fortalecimento (CERVO, 2008, p.162), buscando incrementar o seu poder de negociação e passando, a partir de fins da década de 90, a buscar uma integração subcontinental mais ampla com o ALCSA e, posteriormente, a CASA, a UNASUL e a incorporação da Venezuela ao MERCOSUL (CERVO, 2008, p.172-176), sendo que “Durante o governo Lula, a América do Sul torna-se prioridade externa.” (CERVO, 2008, p. 203).

1.2.4 O Multilateralismo na Política Externa Brasileira

A relação do Brasil com os órgãos multilaterais têm sido outra das variáveis considerada como significativa para a análise da Política Externa Brasileira, e resulta particularmente relevante no que se refere ao STA, por ser este um regime internacional.

No que se refere a Cervo (2008), este diferencia quatro fases do multilateralismo da PEB caracterizadas como: a) a contribuição do Brasil à construção da ordem internacional da pós-Segunda Guerra Mundial, entre 1944 e 1949; b) o esforço para reforma da ordem

internacional, entre 1960 e 1980; c) a perspectiva de atuar desde dentro do sistema, entre 1990 e 2002; e d) o objetivo de estabelecer reciprocidades específicas entre estruturas hegemônicas e países emergentes, de 2003 até hoje (CERVO, 2008, p.94-115).

Segundo a descrição do autor na primeira dessas fases, o superdimensionamento da importância do Brasil no sistema internacional por parte de Itamaraty levou a percepções equivocadas sobre o papel que o país desempenharia no acordo pós Segunda Guerra, conduzindo a grandes desilusões posteriormente. Nessa fase, registra-se um grande ativismo do Brasil na conformação dos acordos internacionais e um alinhamento à visão ideológica norte-americana, caracterizada pela concepção do mundo em dois blocos, o americano e o soviético; e o liberalismo econômico como componente essencial do primeiro destes (CERVO, 2008, p. 96-97). Mas, na medida em que os objetivos pretendidos não são atingidos, a ênfase brasileira no multilateralismo foi deixada de lado.

Cervo coloca o começo da segunda fase do multilateralismo brasileiro nos anos 1960, porém na sua descrição histórica o impulso à reforma do sistema internacional por parte da periferia começa nos anos 1950 com acontecimentos como a Conferência de Bandung em 1955. Nesta etapa segundo o autor:

A diplomacia brasileira, mais uma vez, emprestou ao multilateral o melhor de suas forças. Não esteve isolada em sua forte determinação reformista, bem ao contrário, revelou seu senso prático, ao integrar a frente dos povos atrasados e imitar a própria Europa em seu esforço de correção de rumos do sistema internacional. (CERVO, 2008, p. 98)

Nessa etapa, a ordem internacional sofre pressões de reforma motivadas pelo desconforto dos países em desenvolvimento e pela onda descolonizadora que impulsiona movimentos em reclamo de relações internacionais mais equitativas. O eixo da reforma se coloca nos aspectos econômicos do sistema internacional e testemunha o surgimento da Comissão Econômica para América Latina (CEPAL), a Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento (*UNCTAD*) e a Nova Ordem Econômica Internacional (NOEI), junto a movimentos como o Movimento de Países não Alinhados e o Grupo dos 77.

O Brasil se integra como um dos países impulsionadores da reforma do sistema internacional em concordância com as necessidades do seu processo industrializador, mas, novamente, os pobres resultados obtidos a partir desse movimento reformista nas esferas multilaterais motivaram a mudança nas orientações da PEB, que passou a buscar novos marcos de cooperação como a cooperação Sul-Sul e o bilateralismo.

A terceira fase do multilateralismo identificada por Cervo tem como antecessora a volta do multilateralismo como eixo da PEB, mas com uma mudança significativa de caráter na década de 1990:

O multilateralismo recrudescer para se tornar hegemônico em sua capacidade de determinação sobre a política exterior brasileira nos anos 1980. Durante os governos de matriz neoliberal da década de 1990, essa evolução introduz uma modificação de essência. A diplomacia brasileira abandona então, o propósito de reformar o ordenamento global e revela outra atitude: atuar em seu seio, fazendo valer os interesses nacionais. (CERVO, 2008, p.102)

Essa participação do Brasil nos foros multilaterais vai ter como característica, nos anos de 1990, o que Cervo denomina de um idealismo (CERVO, 2008, p.104-106) kantiano, caracterizado por suas feições utópicas. A participação em foros multilaterais é concebida, não como um meio de negociação para a obtenção de ganhos específicos, mas um bem em si mesmo.

O que muda na última etapa do multilateralismo é justamente o caráter dessa participação, a qual é concebida como um meio para a obtenção de reciprocidade e equidade nas relações internacionais (especialmente as comerciais). Cervo coloca o Brasil em um rol contrahegemônico nesta última etapa, aparecendo às vezes com um protagonismo e um peso que parece, a nosso entender, sobredimensionado³⁷. Esse rol contestatário se manifesta no fracasso dos acordos do Gatt no seio da Organização Mundial do Comércio (OMC) como consequência do entendimento de um grupo de países emergentes de que o acordo não conformava relações recíprocas e equitativas de intercâmbio. A reciprocidade é fixada então como critério essencial de todo acordo e os acordos são concebidos como um meio para atingir metas de desenvolvimento, mais do que um fim em si mesmo, como na fase anterior.

³⁷Mesmo que Cervo reconheça o papel que outros atores desempenharam no processo que derivou no fracasso das grandes potências de impor acordos comerciais em detrimento dos interesses dos países emergentes, e mesmo que o Brasil tenha participado com um rol importante de liderança; afirmações como a de que “No início do século XXI, Brasil e Estados Unidos contribuem para o declínio do multilateralismo no que concerne a seu alcance prático para a produção do ordenamento global.”(CERVO, 2008, p.106) parecem equiparar o papel que o Brasil teve ao dos E.U.A. o qual a nosso entender resulta sobredimensionado.

1.2.5 Os efeitos esperados das orientações da Política Externa Brasileira na Política Antártica Brasileira

A elaboração de Cervo abordada na presente subseção nos deixa algumas interpretações relevantes para analisar a política antártica brasileira, as quais se encontram resumidas na FIGURA 2.

Em primeiro lugar, a centralidade do desenvolvimento como eixo articulador de toda a política externa estabelece dois momentos chaves de mudança que deveriam refletir nas posições adotadas pelo Brasil frente ao Sistema do Tratado Antártico. Ao mesmo tempo, as variações descritas por Cervo no que se refere às relações com os E.U.A.; os vizinhos sul-americanos; e as atitudes face aos órgãos multilaterais, também apresentam momentos de ruptura no período estudado que se espera que tenham afetado a PAB.

A entrada do Brasil no STA se deu no marco do chamado Paradigma Desenvolvimentista, caracterizado pela vocação industrialista, o que faz esperar com que a gênese da PAB tenha sido marcada por essa orientação. Ao mesmo tempo, essa introdução se deu no marco do distanciamento com os E.U.A. e do começo de uma política de maior coordenação e proximidade com a Argentina e outros países da vizinhança latino-americana, com o que é esperado que as posições do Brasil no STA tenham sido alinhadas politicamente mais com a América Latina do que com os E.U.A. No caso da atitude frente ao multilateralismo, se bem é certo que a adesão do Brasil ao TA se deu no segundo momento de auge do multilateralismo brasileiro, a sua efetiva incorporação ao STA se deu na fase de hiato entre essa e a terceira fase, o que, em princípio, resulta contraditório com a periodização definida pelo autor (ou pelo menos estabelece ao caso da PAB um caso diferenciado).

A mudança de paradigma registrada em 1990 por Cervo coincide com mudanças nas atitudes frente aos E.U.A., aos países latino-americanos e ao multilateralismo, e deveriam refletir: o abandono da posição industrialista; uma relativa retirada do Estado; uma subordinação decisional aos E.U.A., mas com um componente de enfrentamento político-ideológico; uma maior integração política latino-americana; e uma percepção da participação no STA como um bem em si mesmo.

Por último, a passagem do Paradigma Normal ao Paradigma Logístico, coincide com mudanças nas atitudes face aos E.U.A. e o multilateralismo; e a intensificação da tendência ao alinhamento político com os países do Cone Sul. Isso deveria ter refletido em uma volta à manifestação de interesses do tipo material; ao abandono de qualquer subordinação decisional

aos E.U.A.; a intensificação da colaboração sub-regional; e à reafirmação do regime internacional como arena de equiparação entre estruturas hegemônicas e emergentes, e não de reprodução das diferenças.

Analisamos, assim, no presente capítulo, as teorias que permitem interpretar o caso da Política Brasileira para Antártida como Membro Consultivo do Tratado Antártico tanto desde os aspectos próprios do Sistema Internacional (particularmente a Teoria dos Regimes Internacionais aplicadas ao STA), quanto das Análises de Política Externa que colocam a ênfase em dimensões internas ao próprio Estado Brasileiro.

Passaremos no próximo capítulo a analisar a Política Antártica Brasileira descrevendo os acontecimentos que marcaram a Política de Brasil para a Antártida e os elementos centrais que determinaram a forma institucional e de relações internacionais que a questão antártica adquiriu para o Brasil.

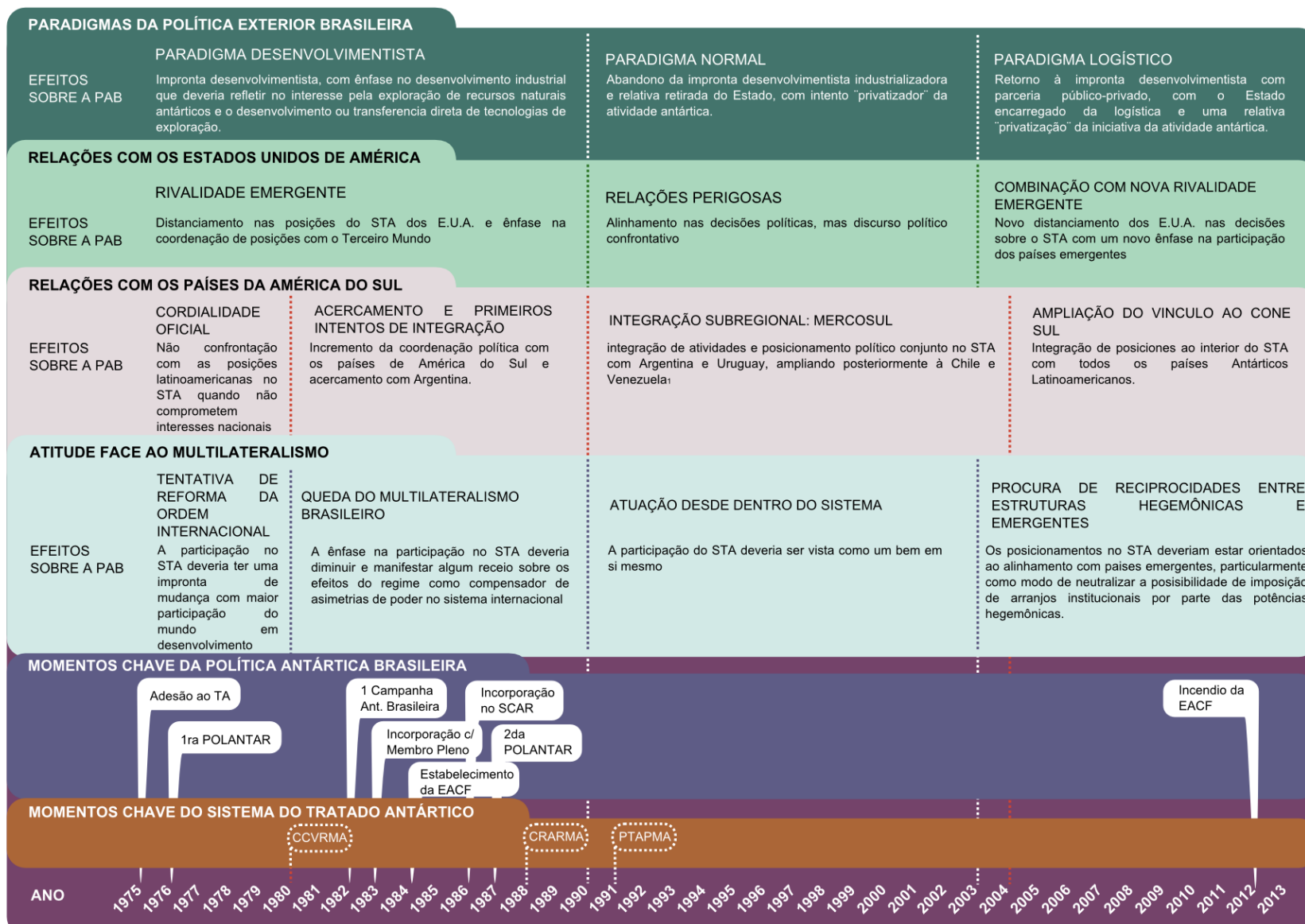


FIGURA 2 - IMPACTO ESPERADO DAS VARIÁVEIS ANALISADAS POR CERVO (2008) NA POLÍTICA ANTÁRTICA BRASILEIRA E MOMENTOS CHAVES DA PAB E DO STA.

FONTE: O autor (2015)

2. A POLÍTICA ANTÁRTICA BRASILEIRA (PAB)

A literatura sobre a Política Antártica Brasileira é relativamente escassa, inclusive na própria produção brasileira de Relações Internacionais. A questão antártica tem permanecido nas margens dos interesses da PEB e, conseqüentemente, não tem suscitado grande curiosidade por parte dos acadêmicos^{38 39}.

Entre as poucas obras achadas, destaca-se o livro de Ferreira (2009), já utilizado como referência *ut supra*, que consiste em uma revisão e atualização de uma dissertação de mestrado do mesmo autor apresentada em 2005 no Instituto Rio Branco. O livro apresenta uma detalhada e aprofundada análise tanto do STA quanto da PAB e pode ser considerada uma pedra fundamental das análises acadêmicas sobre a PAB pelo consciencioso embasamento empírico documental e enquadramento teórico realizado⁴⁰. Outra obra que pode ser tomada como referência é a tese de doutorado de Pereira (2009), que faz uma análise comparativa entre as políticas antárticas da Argentina e do Brasil, com ênfase no aspecto institucional das estruturas vinculadas à Antártida em cada país. Algumas dissertações de bacharelado, monografias de finalização de cursos, artigos jornalísticos, entre outros, analisam a questão antártica desde seus aspectos políticos, mas não apresentam aportes

³⁸O comentário não deve ser interpretado como uma subordinação dos interesses dos acadêmicos aos interesses da PEB. O que simplesmente se intenta afirmar é que a Antártida não foi parte das preocupações nacionais e, portanto, resulta razoável que não tenha interessado especialmente aos acadêmicos.

³⁹Uma obra fundamental da produção brasileira sobre a Antártida é a de Rafael Villa (2004) já referenciada. A obra apresenta uma descrição do Sistema do Tratado Antártico desde a sua dinâmica no Sistema Internacional, com especial ênfase na participação das ONGs (e particularmente da *Greenpeace*) no processo de tomada de decisões sobre o continente. Mesmo que se trate de uma obra fundamental da literatura brasileira sobre o STA, a sua não inclusão no presente capítulo se justifica em que o livro não faz nenhuma análise pormenorizada da PAB, mas do STA em geral, com a única particularização sobre os comentários positivos sobre o desempenho ambiental do Brasil segundo a *Greenpeace* (p.130). Nesse sentido também pode ser destacada a obra de João Frank da Costa (1958a; 1958b; 1959; 1960) fundacional dos estudos de política internacional antártica no Brasil e que realiza um resumo sobre os interesses comprometidos e as circunstâncias internacionais que se configuraram na época de negociação do TA. Essa obra não faz nenhuma consideração sobre uma possível PAB e, portanto, não foi incluída no capítulo.

⁴⁰Porém constituir uma obra realizada por um diplomata, o fato de constituir um trabalho acadêmico e o importante suporte documental que o autor apresenta faz com que consideremos tal obra como uma fonte acadêmica.

significativos⁴¹ e incluem, em alguns casos, posições claramente ultrapassadas⁴² não merecendo maior consideração.

As obras da chamada “Teoria da Defrontação”, com Therezinha de Castro, Carlos Delgado de Carvalho e Eurípedes Cardoso Menezes como principais representantes, apresentam uma posição política sobre a questão antártica e não uma análise científica, não resultando em aportes teóricos, históricos ou analíticos significativos⁴³. Um artigo da Revista Brasileira de Política Internacional (RBPI) de Antônio Carlos de Assis Pacheco de 1986 (PACHECO, 1986) analisa os interesses brasileiros na Antártida desde o marco temporal posterior a sua incorporação como membro consultivo do TA, apresentando o ponto de vista sobre a questão no momento histórico de estabelecimento da PAB, resultando interessante para a análise.

Assim e a partir da bibliografia referenciada, além de informações oficiais, legislação e documentos oficiais, o presente capítulo apresenta os dados referidos à Política Antártica Brasileira. Com tal finalidade, o capítulo se estrutura em três partes. Uma primeira seção aborda a relação do Brasil e da Antártida, analisando os aspectos políticos gerais e as questões institucionais referidas à Antártida com o objeto de colocar a PAB no marco mais geral da PEB e introduzir o leitor não familiarizado com a questão nos conceitos e elementos centrais da PAB. A segunda seção analisa a legislação brasileira com referência à Antártida, e que se vincula aos institucionais, particularmente na definição de interesses e posições oficiais a respeito da Antártida e do STA. Por último, o capítulo analisa os Atos Internacionais do Brasil com menção à Antártida como marco de interpretação de posições explícitas sobre o continente Branco de modo bilateral ou multilateral.

⁴¹Em termos gerais essas obras reproduzem o já analisado por Ferreira e outros autores, sem aportar conteúdos substanciais à questão.

⁴²VER por exemplo GANDRA, R. O Brasil e a Antártida: Ciência e Geopolítica. **Geografias**. Belo Horizonte: v.5 n.2, jul-dez 2009, p.65-74. Nesse artigo o autor reproduz como argumento um mal-entendido sobre o TA segundo o qual a realização de pesquisa científica na Antártida constituiria uma base para a posterior reclamação territorial por parte dos países Membros Consultivos do TA. Uma variante dessa argumentação foi apresentada pelos teóricos da defrontação e é erroneamente defendido até em alguns países territorialistas. Porém, o TA especificamente exclui essa possibilidade no seu Artigo IV, ao contrário do afirmado por Gandra (p.68).

⁴³Isto não nega a importância histórica que a Teoria teve e as importantes repercussões que gerou, tanto política quanto academicamente. Simplesmente se considera uma posição ultrapassada (a adesão do Brasil ao TA deixou inócuas as pretensões da chamada Teoria) e sem aportes analíticos para a presente pesquisa.

2.1 O BRASIL E A ANTÁRTIDA

Alguns autores têm se posicionado pelo reconhecimento do interesse do Brasil na Antártida desde cedo. Porém, o Brasil não tem desenvolvido atividade antártica significativa até a sua primeira campanha antártica do Programa Antártico Brasileiro (POLANTAR) em 1982.

As primeiras manifestações a respeito de interesses brasileiros na Antártida foi a chamada “teoria da defrontação”, sustentada por um grupo vinculado ao setor militar e cuja maior expoente foi Terezinha de Castro. Essa chamada teoria defendia a reclamação territorial antártica na base de uma projeção das linhas costeiras sobre o continente como base de direito. Cabe destacar que o governo brasileiro nunca sustentou reclamação territorial alguma sobre a Antártida nem se manifestou partidário dessa teoria.

Na década de 70 e provavelmente como consequência da possível exploração de recursos minerais antárticos, produto da crise do petróleo, o Brasil aderiu ao Tratado Antártico, com o objetivo de participar do processo de tomada de decisões que definiria um regime regulatório para a exploração de recursos antárticos. Nas suas declarações, o Brasil não estabeleceu reclamos territoriais, mas explicitou a sua reserva no caso de o TA ser revogado.

Em 1982 estabeleceu o Programa Antártico Brasileiro (PROANTAR) que desenvolveu a primeira campanha antártica, o que permitiu logo a sua aceitação como Membro Consultivo (foi o membro consultivo número 15-16⁴⁴). Em 1984 estabeleceu a Estação Antártica Comandante Ferraz (EACF) e em 1986 foi aceito como membro do *Scientific Committee on Antarctic Research* (SCAR).

A PROANTAR estabeleceu uma dinâmica pela qual o Planejamento e organização da campanha antártica são desenvolvidos pela Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM), com predominância da Marinha, que é a responsável das questões operativas. A Força Aérea está envolvida na operação de traslado aéreo, enquanto a Petrobras fornece o combustível necessário para as operações. O Ministério da Ciência e Tecnologia é, desde 1991, o encarregado dos chamados à pesquisa no continente e da produção científica, sendo com anterioridade a essa data a Secretária da CIRM (SECIRM) a que definia os editais para projetos de pesquisa. O Ministério do Meio Ambiente é o responsável pelas questões relativas

⁴⁴Foi aceito como Parte Consultiva conjuntamente com a Índia.

às tarefas de controle para o cumprimento do Protocolo ao Tratado Antártico para a Proteção do Meio Ambiente (PTAPMA) possuindo, desde o ano 2004, um capítulo específico no Orçamento com destino específico para pesquisa (orientado às mudanças climáticas).

Em termos gerais o PROANTAR tem se desenvolvido como uma atividade científica em aumento e um incremento da infraestrutura operativa. Um relatório de Greenpeace tem destacado o desempenho ambiental do Brasil na Antártida⁴⁵. Porém, as atividades brasileiras no continente se mantêm abaixo de outros países, mesmo da América Latina (como Argentina e Chile), e enfrentou em 2012 um incêndio na EACF que motivou o seu desmantelamento o que, junto com outros dois acidentes no começo de ano, marcaram um momento crítico para o POLANTAR e para o destacado desempenho ambiental que tiveram até esse momento.

2.1.1 Interesses brasileiros na Antártida

Diferentemente dos países antárticos territorialistas da região, a Argentina e o Chile, o Brasil não possuiu interesses comerciais na Antártida, como aqueles derivados da caça de focas para o comércio de peles, que motivaram atividades antárticas a começos do século XX (PEREIRA, 2009, p.76-78). Isso pode explicar, em parte, a falta de interesse no Brasil a respeito da situação no continente branco, que se limitou a colaborações menores em expedições organizadas por outras nações.

O interesse econômico sobre a Antártida no Brasil só veio a aparecer na segunda metade do século XX, vinculado à potencialidade de exploração mineral do continente e como corolário de possíveis reivindicações territoriais brasileiras.

A respeito de uma posição oficial brasileira sobre a Antártida, Ferreira (2009, p.116) relata que aparentemente o Itamaraty só veio a se interessar com a questão em decorrência do intento da Índia de incluir a questão antártica na Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), derivando em um estudo que advertiu sobre os potenciais conflitos que poderiam ocorrer com a Argentina e o Chile (e principalmente com o primeiro) e recomendando não fazer reclamação territorial nenhuma, apoiando a internacionalização no caso de ter que definir uma posição.

⁴⁵Não foi possível aceder ao Relatório pelo qual as informações estão baseadas em VILLA (2004, p.130-131) e FERREIRA (2009, p.88).

Essa preocupação a respeito das reações que uma posição oficial brasileira poderia gerar com os países vizinhos parece ter sido uma constante da PEB e responsável, em parte, pela ausência de uma posição oficial sobre as questões territoriais antárticas. Assim, os interesses brasileiros sobre a Antártida foram condicionados, segundo Ferreira (2009, p.124), pela priorização das relações com a Argentina e o Chile, pelo menos até a sua aceitação como membro consultivo, momento no qual se registra uma mudança na posição brasileira.

Mas o interesse territorial, particularmente vinculado com a potencialidade de exploração econômica futura do continente, marcará a discussão brasileira desde finais da década de 1950 até a incorporação do Brasil como Membro Consultivo em 1983 e, inclusive, com alguns ecos que se estendem até a atualidade⁴⁶. Esse interesse territorial brasileiro será manifestado através da chamada “Teoria da Defrontação” que, vinculada a círculos militares, alguns dos quais conformaram altas esferas de governo, motivaram fortes reações, particularmente na Argentina, onde começaram a ver com desconfiança qualquer posição ou interesse brasileiro na Antártida⁴⁷.

Porém, as bases jurídicas e políticas sobre as quais a posição da Defrontação descansava eram muito fracas e até contraditórias com a própria política territorial brasileira. Em palavras de Ferreira (2009, p.121): “[...] não há nada na Teoria da Defrontação que possa constituir um título territorial e sua aplicação pelo Brasil seria, no mínimo, contraditória.”. Esse fato somado à questão da relação com a Argentina e o Chile determinou que a chamada Teoria não fosse adotada pelos sucessivos governos como posição brasileira para a Antártida.

Mesmo assim, o interesse pelos potenciais recursos minerais a serem explorados somados a outros interesses instalados a partir da Teoria da Defrontação, como a questão da segurança militar e ambiental (e a ideia errônea de que após trinta anos o TA deixaria de vigorar e o continente seria partilhado) fez com que o governo brasileiro tivesse que adotar uma posição oficial. Um estudo do Conselheiro João Frank da Costa elevou a recomendação

⁴⁶Posições territorialistas brasileiras ainda podem ser achadas na atualidade. Ver FERREIRA, 2009, p.118 nota de rodapé n.197.

⁴⁷A vinculação dos Teóricos da Defrontação com altas esferas militares motivou que muitos entenderam os primeiros intentos de expedições brasileiras à Antártida e a adesão do Brasil ao TA como uma ponta de lança de futuras reivindicações territoriais brasileiras colidentes com as reivindicações Argentinas e Chilenas. Para exemplo dessas reações VER: MASTRORILLI, C. Brasil y la Antártida: A Propósito de la tesis de Therezinha de Castro. **Estrategia**. Instituto Argentino de Estudios Estratégicos y de las Relaciones Internacionales. Buenos Aires: n.43-44, Nov-Dez 1976/Jan-Fev 1977, p. 112-118, e GREÑO VELASCO, J. E. La adhesión de Brasil al Tratado Antártico. **Revista de Política Internacional**. Instituto de Estudios Políticos. Madrid: n.146, Jul-Ago 1976.

de aderir ao tratado como etapa imediata para uma posterior campanha para se candidatar como membro consultivo⁴⁸ (FERREIRA, 2009, p.125).

O crescente interesse pelos potenciais recursos petrolíferos antárticos, perante a crise internacional do petróleo na década de 1970 e da política brasileira de redução da dependência do petróleo a partir de 1975, levaram a decisão brasileira de aderir ao Tratado, inaugurando o que Ferreira (2009, p. 80) considerará como “[...] uma verdadeira corrida para atingir o *status* de Parte Consultiva [...]”, ampliando consideravelmente o número de países antárticos no decorrer da década de 1980 (VER GRÁFICO 1).

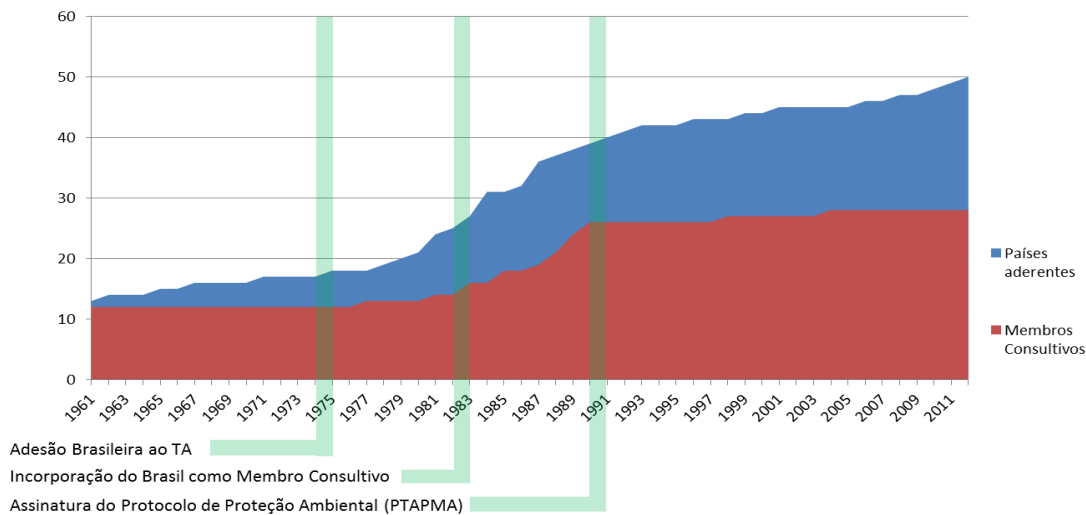


GRÁFICO 1 - EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA QUANTIDADE DE PAÍSES ADERENTES E DE PAÍSES COM STATUS DE MEMBROS CONSULTIVOS DO TRATADO ANTÁRTICO 1961-2012.
FONTE: O autor (2013)

Para Ferreira, podem se extrair três considerações que levaram a adesão brasileira ao TA em 1975 (FERREIRA, 2009, p.128-129): a) a adesão foi motivada por razões estratégicas e de segurança, além da perspectiva de exploração de recursos naturais; b) houve influência de grupos territorialistas, porém não se materializou em reivindicação territorial nenhuma; e c) o TA era visto como um arranjo transitório.

Desde a adesão até o desenvolvimento de atividades Antárticas, o Brasil percorreu uma primeira etapa caracterizada por Ferreira (2009, p.129-130) como de cautela, com um enfoque

⁴⁸A ideia de se candidatar a Membro Consultivo era ousada na época já que até então (1971-1972) nenhum país tinha sido aceito além dos doze signatários originais. O Brasil foi aceito como Membro Consultivo conjuntamente com a Índia em 1983. Antes deles, além dos doze membros originais, só foram aceitos como membros consultivos, a Polônia (1977) e a Alemanha (1981).

gradualista que tinha por objetivo a plena incorporação do Brasil como Membro Consultivo, mas sem intensificar os atritos com a Argentina, já em conflito com o Brasil pelo projeto de aproveitamento hidroelétrico de Itaipu. Mas na década de 1980, com a resolução do conflito com a Argentina e como consequência do que, erroneamente, o Itamaraty interpretava como uma revisão do TA em 1991 (FERREIRA, 2009, p.132), o desenvolvimento de atividade antártica adquiriu caráter de urgente, levando a concretização da Primeira Campanha Brasileira Antártica em 1982, que, em conjunção com condições políticas particulares⁴⁹, levaram à antecipada incorporação do Brasil como Membro Consultivo em 1983 (FERREIRA, 2009, p.137-138). Em palavras de Pacheco:

Se verificamos a amplitude do programa Antártico Brasileiro, o pequeno intervalo entre a nossa primeira expedição e a aceitação do Brasil como Parte Consultiva do Tratado, a instalação da Estação na Antártida e de uma Estação de Apoio em Rio Grande, no curto período compreendido entre janeiro de 1982 e janeiro de 1984, logo compreendemos a importância que os interesses de carácter científico, político, econômicos e estratégicos, pressionando mais do que nunca o sistema antártico, têm para o Brasil. (PACHECO, 1986, p.119)

Este mesmo autor define como objetivos da Política Antártica Brasileira a começar do seu acionar na Antártida como: a) a demonstração de interesses brasileiros através da presença no continente; b) a participação do Brasil em todas as atividades a serem desenvolvidas, em particular o aproveitamento dos Recursos Naturais; c) a participação plena no TA e todas as instâncias de decisão sobre a Antártida; e d) a formação de pessoal especializado e o aproveitamento dos dados, observações e experimentos científicos desenvolvidos na Antártida e que sejam de interesse para o Brasil (PACHECO, 1986, p.117).

Vemos, assim, que nesta primeira etapa de atividades antárticas brasileiras parecem prevalecer os interesses de índole econômica vinculados ao aproveitamento dos recursos naturais do continente, junto com a pesquisa científica (muito vinculada a esses mesmos interesses econômicos), e interesses geoestratégicos de defesa (Pacheco chega a falar da possibilidade de “guerra climática”). Porém Ferreira oferece uma visão um pouco diferente, negando que na época o interesse passasse pela questão da segurança e afirmando que:

⁴⁹Ferreira afirma que a realização de atividades científicas antárticas por parte da Índia por fora do marco do Tratado e a apresentação da questão antártica na AGNU por parte da Malásia precipitaram a incorporação da Índia e do Brasil como Membros Consultivos como forma de neutralizar as críticas ao STA (FERREIRA, 2009, p. 137-138).

Em meados dos anos 80, os interesses brasileiros na Antártica eram definidos primordialmente, além da possibilidade de aproveitamento de recursos naturais, em função da influência climática do continente austral no território e águas brasileiras, ao invés de supostas ameaças à segurança nacional. (FERREIRA, 2009, p.136)

O aproveitamento de recursos naturais renováveis contou com manifestações de parte do governo brasileiro de interesse por desenvolver a pesca na região, e chegaram a se estabelecer contatos com empresas espanholas, mas não chegaram a se materializar (FERREIRA, 2009, p.140). No caso da exploração mineira, e particularmente hidrocarborífera, o interesse manifesto do Brasil se expressou tanto no rápido desenvolvimento de atividades para assegurar a sua incorporação integral ao TA; quanto especificamente no envolvimento da PETROBRÁS nas negociações para o regime de mineração durante a década de 1980 e o desenvolvimento de pesquisa sísmica a bordo do navio Almirante Câmara (FERREIRA, 2009, p.142).

Para finais da década de 1980, os interesses brasileiros vão se definindo cada vez mais em concordância com os princípios do próprio STA, adquirindo maturidade em função da sua experiência dentro do sistema e tendendo ao fortalecimento do TA. Os interesses territoriais ficam claramente relegados, os interesses econômicos limitados por uma visão de proteção do meio ambiente antártico, e a visão estratégica de segurança é deixada de lado.

O PTAPMA significará uma mudança significativa sobre o interesse brasileiro na Antártida.

[...] é forçoso reconhecer que, apesar da incorporação da questão ambiental à posição brasileira, após o Protocolo de Madri a Antártica perdeu muito da atenção gerada pelas considerações estratégicas e pela possibilidade de exploração de recursos minerais, que tanto motivaram a Polantar nos anos 80. Essa mudança de foco não significa que a Antártica perdeu importância política a partir de Protocolo [...] mas perdeu, sim, o caráter de urgência que lhe era atribuído. (FERREIRA, 2009, p.149)

Assim, a partir do PTAPMA os interesses antárticos brasileiros vão se definir, segundo Ferreira (2009, p.154), na prioridade política à ciência e ao meio ambiente.

Essa afirmação de Ferreira, no sentido de que a Antártida não tenha perdido importância política, resulta-nos um tanto problemática. No entanto as atividades científicas brasileiras na Antártida tenham registrado uma atividade sustentada e crescente, algumas variáveis políticas de evolução da PAB mostram instabilidade e questionam a importância política dada pelos sucessivos governos à PAB.

Encontramos um exemplo dessa instabilidade nos dados da Lei de Orçamento Anual para o PROANTAR (VER GRÁFICO 2) entre os anos 2001 e 2013, na qual se registram períodos de altas e baixas no orçamento destinado à Antártida com um salto qualitativo em 2012, que pode ser atribuído às tarefas de remoção e reconstrução da Estação Antártica Comandante Ferraz e o suporte adicional requerido para a continuidade das atividades antárticas⁵⁰.

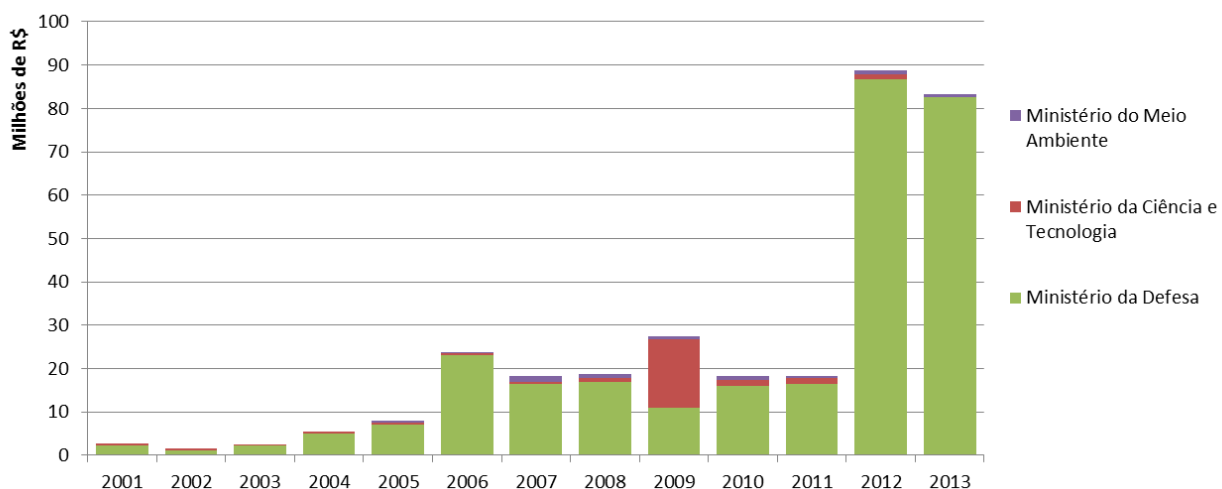


GRÁFICO 2 - LIQUIDADO DA LEI DE ORÇAMENTO ANUAL (LOA) SEGUNDO ÓRGÃO DE EXECUÇÃO PARA O PROANTAR 2001-2013

FONTE: CARDONE, 2014.

Os dados sobre o programa de Fomento à Pesquisa do PROANTAR para esse mesmo período por parte do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) também mostram grande instabilidade, impedindo de identificar uma tendência constante, tanto na quantidade de projetos como no investimento nominal destes (VER GRÁFICO 3).

⁵⁰CARDONE, I. **A Política Antártica Brasileira no século XXI: evolução de fatores estruturais.** V Seminário Nacional Sociologia Política. UFPR. Curitiba: Maio 2014. Disponível em: <http://www.humanas.ufpr.br/portal/seminariosociologiapolitica/files/2014/08/24705_1397762509.pdf>

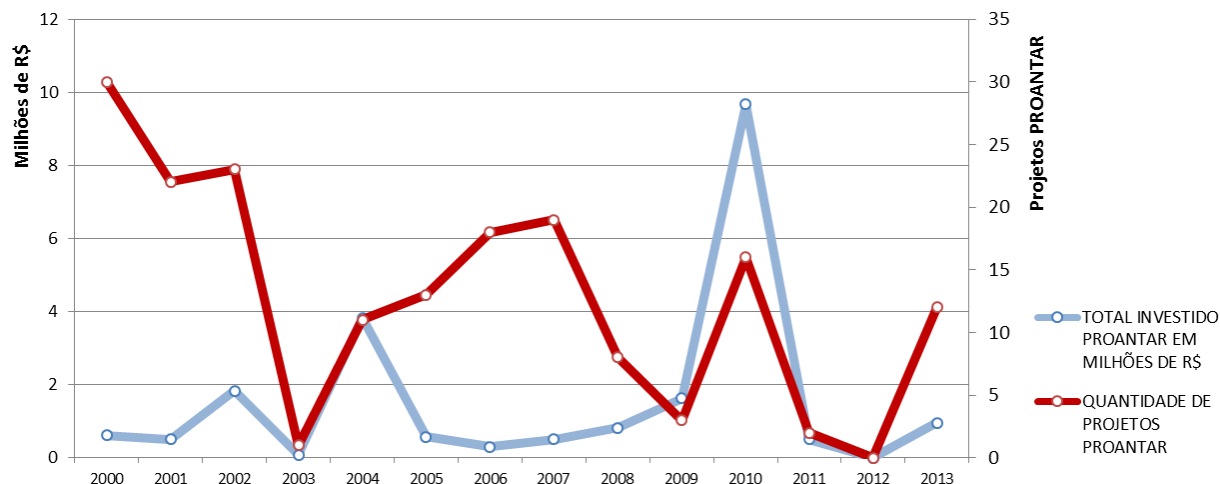


GRÁFICO 3 - FOMENTO À PESQUISA PARA PROANTAR DO CNPQ – TOTAL EM MILHÕES DE R\$ E QUANTIDADE DE PROJETOS – 2000-2013.

FONTE: CARDONE, 2014

Relativizados estes dados no total de projetos e investimento realizados pelo CNPq, também se observa grande variabilidade no peso relativo que o fomento à pesquisa do PROANTAR tem no total do fomento à pesquisa do CNPq (VER GRAFICO 4).

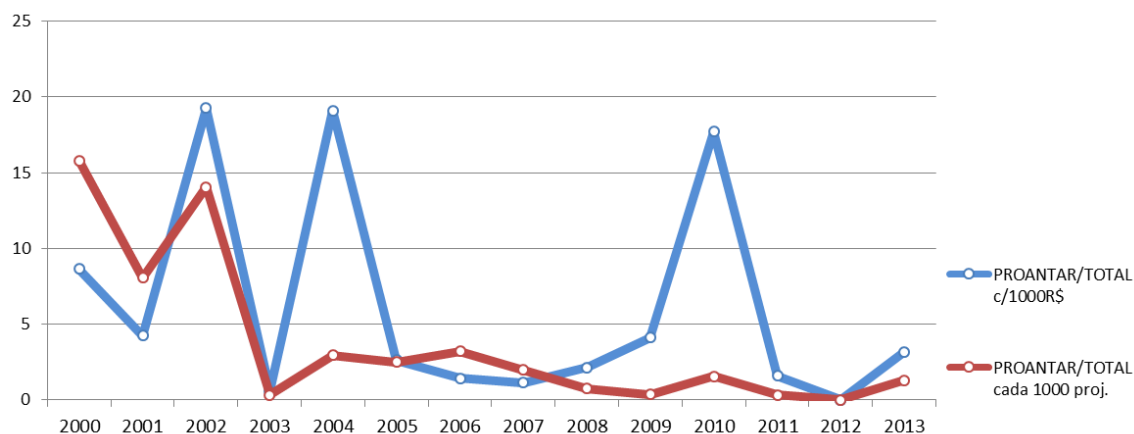


GRÁFICO 4 - QUANTIDADE DE PROJETOS DO PROANTAR CADA 1.000 PROJETOS CNPQ E R\$ INVESTIDOS EM FOMENTO À PESQUISA DO PROANTAR CADA 1.000R\$ DO TOTAL DO FOMENTO À PESQUISA DO CNPQ

FONTE: CARDONE, 2014

A partir desses dados e frente à necessidade de conformação de uma frente parlamentar de apoio ao PROANTAR (CARDONE, 2014, p. 2; FERREIRA, 2009, p.153) como solução para as dificuldades orçamentárias que o programa enfrentava ano a ano (VER GRAFICO 5), pode-se afirmar que a Política Brasileira para Antártida não foi colocada nos

últimos anos em uma posição de importância que permitisse um planejamento e desenvolvimento sustentado⁵¹, e resultando em que: “[...] grande parte do orçamento do PROANTAR se decide no processo de negociação de emendas parlamentares” (CARDONE, 2014, p.4).

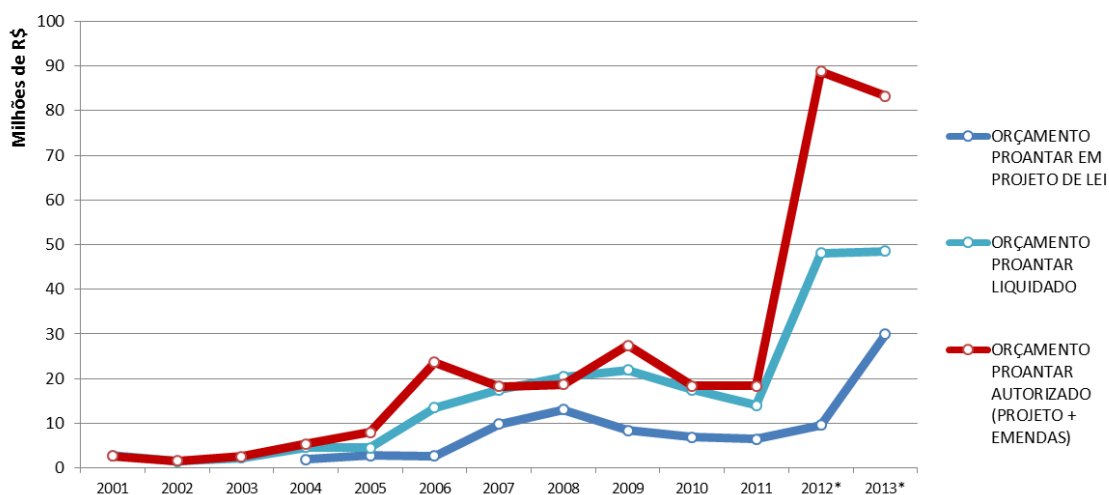


GRÁFICO 5 – ORÇAMENTO DO PROGRAMA PROANTAR: PROJETO DE LEI, AUTORIZADO E LIQUIDADO, 2001-2013
 FONTE: CARDONE, 2014

2.1.2 O Brasil e o Sistema do Tratado Antártico

No que se refere às posições brasileiras a respeito do TA, é necessário distinguir entre as posições oficiais e outras posições que, mesmo tendo adquirido notoriedade e até suscitado reações nos países vizinhos, não formam parte da PAB já que não podem ter efeitos jurídicos (GAUBET, 1986, s/p).

O Brasil tentou formar parte das negociações que levaram à Conferência de Washington em 1959, mas a sua participação no Ano Geofísico Internacional (AGI) não incluiu trabalhos no continente antártico pelo qual a sua incorporação às negociações foi rejeitada. O Brasil protestou em missiva secreta aos E.U.A., na qual considerava o critério de inclusão nas

⁵¹A nossa interpretação sobre a conformação da Frente Parlamentar é contrária a Ferreira quem considera esta como sinal de interesse político (FERREIRA, 2009, p.153-154), enquanto nós a consideramos uma saída de emergência, consequência da falta de interesse político (CARDONE, 2014, p.2).

negociações inaceitável, e se reservava o direito de livre acesso ao continente e de realizar reivindicações territoriais no futuro (FERREIRA, 2009, p.117).

Desse modo, o Brasil começou pelo distanciamento do TA, produto da sua exclusão do acordo. Esse distanciamento foi utilizado pelos grupos “territorialistas” brasileiros e, mais particularmente pelos “teóricos” da Defrontação, para promover uma rejeição total ao TA, a qual se estenderia até o debate sobre a adesão brasileira na década de 1970. Essa posição dos “territorialistas” brasileiros, o crescimento do interesse sobre os potenciais recursos petrolíferos a serem explorados, e a percepção de que o TA seria revisado em 1991 forçaram o governo a avaliar a questão, optando-se pela aceitação do TA como um fato e a necessidade de incorporação ao acordo como meio de tomar parte das decisões, especialmente sobre o aproveitamento dos recursos minerais (FERREIRA, 2009, p.125-129).

A adesão do Brasil ao TA em 1975 foi acompanhada da criação de um Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), coordenado por Itamaraty com o objetivo de desenvolver a Política Nacional para Assuntos Antárticos (POLANTAR) e o Programa Antártico Brasileiro (PROANTAR), desenhando uma estrutura institucional que, a partir de uma política “gradualista” de atividades antárticas, deveria levar o Brasil a sua incorporação como Parte Consultiva. O enfoque gradualista se justificava no alto custo de investimento e na necessidade de não gerar conflitos com a Argentina, com quem se tinha uma disputa pelo aproveitamento hidroelétrico de Itaipu (FERREIRA, 2009, p.131). Intentos por participar como observador na Reunião Consultiva do Tratado Antártico de 1977 não foram bem sucedidos, mesmo contando com o apoio de vários países (FERREIRA, 2009, p.136).

Só nos anos 80, e com a resolução da questão de Itaipu com Argentina, o Brasil dá impulso à iniciativa para realizar atividades antárticas e se tornar membro consultivo. Em um breve período de dois anos e utilizando a estrutura criada entre 1975-1977, o Brasil organiza a sua primeira expedição antártica, se tornando no ano seguinte Membro Consultivo do TA; instalando uma base permanente na Antártida e passando a se integrar na totalidade dos instrumentos do STA em um breve período⁵². A instalação da base se deu em instalações cedidas pela Grã Bretanha em um território que pertence ao setor reivindicado pela Argentina, o Chile e a Grã Bretanha, ilustrando, segundo Ferreira:

⁵²Em 1986 o Brasil foi aceito no SCAR e aderiu à *Convention on the Conservation of Antarctic Marine Living Resources* (CCAMLR ou CCRVMA em português), obtendo assento na Comissão e no Comitê Científico. A *Convention on the Conservation of Antarctic Seals* (CCAS ou CCFA em português) segundo Ferreira foi considerada como letra morta e encarada sem presa, sendo aderida em 1991. (FERREIRA, 2009, p.140)

[...] uma importante modificação no comportamento brasileiro em relação à questão antártica: nos anos 80, o Brasil abandonou definitivamente a Teoria da Defrontação e as questões territorialistas de Argentina e Chile gradualmente deixaram de ser um condicionante das ações brasileiras na Antártica, que passam a ser pautadas apenas pelas obrigações derivadas do STA. (FERREIRA, 2009, p.139)

A final dos anos 80 e “com a gradual integração do Brasil no STA, as expectativas transitaram da perspectiva de revisão do Tratado para a manutenção e fortalecimento do regime” (FERREIRA, 2009, p.144) o que refletiu na modificação da POLANTAR em 1987, definindo como princípio fundamental o cumprimento dos compromissos assumidos no interior do STA. Essas mudanças foram acompanhadas de uma maior prioridade à ciência e à proteção do meio ambiente antártico dentro do PROANTAR e habilitaram a Ferreira a concluir que:

A evolução do texto do Proantar é a maior prova do impacto da participação no STA na política antártica brasileira, não apenas pela incorporação à legislação nacional de princípios, normas e regras acordados no âmbito de um regime internacional, mas por mostrar como os objetivos da presença brasileira na Antártica passaram a convergir com as normas do STA. (FERREIRA, 2009, p.154)

2.1.3 O Brasil e o meio ambiente antártico

Ferreira considera que o tratamento da questão ambiental na Antártida constituiu um antecedente importante da política ambiental brasileira, afirmando que “A atuação do Brasil no STA foi um precedente importante para as questões ambientais na política externa brasileira” (FERREIRA, 2009, p.148). Este autor identifica na inclusão do Brasil nas negociações para o regime de mineração, que derivaram na Convenção para a Regulamentação de Atividades sobre Recursos Minerais Antárticos (CRARMA), como o momento no qual a proteção do meio ambiente passa a formar parte da PAB e se converte em uma diretiva desta:

Podemos afirmar, portanto, que a questão do meio ambiente já era uma diretriz da política antártica brasileira em meados dos anos 80, antes que o tema ganhasse a projeção na agenda internacional que conseguiu após o Relatório Burtland, em 1987, bem antes do Protocolo de Madri e antes mesmo do Brasil adotar uma política claramente ativa em questões ambientais internacionais, o que só viria a acontecer no início dos anos 90. (FERREIRA, 2009, p.143)

Somado a isso, o desempenho ambiental das operações brasileiras na Antártida tinha sido reconhecido pela ONG *Greenpeace* que, de entre vinte e oito bases inspecionadas, só considerou a brasileira, a italiana, e a polonesa como contando com um desempenho satisfatório desde o ponto de vista ambiental e em função das próprias regulamentações ambientais do STA (FERREIRA, 2009, p. 88; VILLA, 2004, 131).

Somado a isso, Ferreira afirma que a posição de máxima proteção ao meio ambiente adotada após a não ratificação da CRARMA nas negociações que derivaram no PTAPMA, não pode ser considerada como contraditória com a POLANTAR, porquanto, mesmo que esta última afirmava a participação brasileira nas atividades de mineração, a posição protecionista segundo este autor, “[...] não era nova, mas o aprimoramento de uma diretriz já existente.” (FERREIRA, 2009, p.147).

O Brasil tinha instruções de começar a atuar em concordância com o PTAPMA antes mesmo da sua assinatura e ratificação, e assim o fez. Tomando a iniciativa em referência à total aceitação dos princípios do PTAPMA propôs, em conjunto com a Polônia, a criação de uma Zona Antártica Especialmente Administrada⁵³ (ASMA em sua sigla em inglês) na Baía do Almirantado em 1996, área onde localizam as bases de ambos os países. Isso significou um alto nível de compromisso com o cuidado ambiental das suas operações no continente. Ferreira conclui então com a afirmação de que:

A mais notável mudança na política brasileira para a Antártica decorrente da participação no regime é a adoção da proteção ao meio ambiente como um de seus princípios fundamentais. A posição conservacionista é expressa na Polantar de 1987, mas já era uma diretriz política antes disso. Foi durante as negociações da CRAMRA [sic] que o Brasil manifestou oficialmente pela primeira vez a questão do meio ambiente como diretriz política, subordinando a exploração de recursos naturais à proteção do meio ambiente antártico. Isso não pode ser considerado mera retórica, pois estava presente nas instruções confidenciais enviadas aos negociadores brasileiros. (FERREIRA, 2009, p.175)

De todo o descrito anteriormente, poder-se-iam extrair algumas conclusões preliminares.

Mesmo que não tenha sido especificado pelos autores, é de se destacar que a priorização do interesse da relação com a Argentina e o Chile é relativa e se manifesta

⁵³As ASMA são áreas com liberdade de acesso, mas nas quais o desenvolvimento de atividades devem cumprir toda uma série de requisitos especiais, destinados a minimizar ao máximo o impacto ambiental. Para maiores detalhes sobre as ASMA e as ASPAs (*Antarctic Specially Protected Area*) VER: ANEXO V do PTAPMA, disponível em: http://www.ats.aq/documents/recatt/Att004_s.pdf (em espanhol).

negativamente, isto é, na não definição de uma posição. Se o Brasil considerara como prioritária a vinculação com estes países ou se não concebesse interesses brasileiros na Antártida, seria esperado que o Brasil apoiasse as posições reivindicatórias Argentinas e Chilenas, particularmente perante o fato destes países terem um acordo de reconhecimento recíproco sobre as suas reivindicações, mesmo disputando uma parte importante dos setores reclamados. Pelo menos até a sua adesão ao TA em 1975, o Brasil tinha protestado e manifestado o seu não compromisso com o acordo em decorrência de não ter sido convocado à Conferência de Washington, o que habilitava-o a se manifestar em favor ou contra qualquer reivindicação. Desde 1975, o compromisso assumido no Artigo IV do TA inabilita-o a tomar qualquer posição a respeito da questão territorial.

Por outro lado, uma conclusão que pareceria surgir da literatura é a de que a questão Antártica, incluídos os potenciais recursos naturais estratégicos que poderia oferecer nunca teve um lugar de relevância na PEB. No decorrer das análises, as questões antárticas sempre aparecem como eclipsadas por outros objetivos da PEB, como as relações com a Argentina e Chile.

Ao mesmo tempo, resulta necessário destacar que as atividades antárticas brasileiras pareceriam ter um caráter marcadamente instrumental no começo. O Brasil adere ao TA não por confluência com os seus princípios ou por um interesse genuíno de desenvolver pesquisa científica no continente, mas adere ao TA e desenvolve pesquisa para adquirir *status* consultivo, o que permitiria de modo mais eficiente satisfazer os seus interesses: segurança estratégica (e ambiental), participação nas atividades de exploração dos recursos naturais do continente, e capacidade de decisão no que era interpretado como uma potencial saída do TA em 1991.

Essa ênfase nas possibilidades de participação no aproveitamento dos recursos naturais Antárticos estava vinculada ao desejo de evitar o que era visto pelo Brasil como um reforçamento das assimetrias do desenvolvimento e, portanto, estava vinculado à impronta desenvolvimentista da política exterior deste país. Isto vai na linha do afirmado pela Soares (2005, p.28) de que “[...] a política externa sempre teve um forte componente desenvolvimentista. Na verdade, esta última tem sido considerada como um dos principais instrumentos para propósitos de desenvolvimento”.

Por último, e referente à questão ambiental da PAB, resulta problemática a afirmação de Ferreira de que o princípio de participação na exploração mineral antártica, incluído na POLANTAR de 1987, não colide com a postura de máximo protecionismo adotada nas

negociações que derivaram no PTAPMA. O autor não realiza uma análise pormenorizada sobre a questão dos interesses ambientais do Brasil, mas os dados fornecidos por ele dão a ideia de que, mesmo que presente uma posição em favor da proteção ambiental, esta é qualitativamente diferente no período anterior ao PTAPMA do que será após a assinatura deste⁵⁴.

2.2 A LEGISLAÇÃO E A ESTRUTURA INSTITUCIONAL RELATIVA À ANTÁRTIDA

Para a recopilação da legislação sobre a Antártida, realizou-se uma pesquisa documental no site do Senado Federal: <<http://legis.senado.leg.br/sicon/>>, para os termos: POLANTAR – PROANTAR – Antártida – Antartida – Antártica – Antartica – CONANTAR – CONAPA com as modalidades de: a) pesquisa de legislação sobre ementário, sem data e todo tipo de documento, e b) pesquisa básica sobre legislação federal.

O resultado arrolou um total de 27 normas vinculadas à questão Antártica, as quais foram categorizadas segundo: a) questões de adesão ao Sistema do Tratado Antártico; e b) questões institucionais vinculadas à Antártida, estas últimas subcategorizadas segundo o objeto principal: b1) CONANTAR; b2) PROANTAR; b3) POLANTAR; b4) CONAPA. Uma norma (Dec. 95245 de 1987) ficou classificada em categoria residual, sem interesse para a presente pesquisa⁵⁵.

A Legislação sobre a PROANTAR se limita a um único Decreto: Dec 86.830/82, consecutivo ao Decreto de criação da CONANTAR e do mesmo ano que a primeira operação antártica brasileira, estabelecendo a competência da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM) – até sejam criados outros órgão específicos (o qual não aconteceu) – para elaborar o projeto do PROANTAR de acordo com as diretrizes da CONANTAR, e sem apresentar manifestações ou posições que resultem de interesse para a pesquisa.

⁵⁴Este ponto é desenvolvido com maior detalhe na subsecção 4.2.2

⁵⁵ O Dec. 95245 de 1987 estabelece a delegação de competência ao Ministério da Marinha para autorizar viagens de Almirantes à Antártida.

2.2.1 A legislação de adesão ao Sistema do Tratado Antártico

Foram achadas dez normas de adesão ao STA, sendo cinco Decretos Legislativos (DLeg) e cinco Decretos Presidenciais (Dec). Os Decretos Legislativos constituem, em todos os casos, decretos de aprovação de Tratados e Acordos internacionais vinculados à Antártida. Os Decretos Presidenciais são sequenciais aos Legislativos e correspondem à promulgação dos mesmos Acordos e Tratados, e à instrução de cumprimento dos mesmos.

Encontramos entre estes os decretos de aprovação e promulgação de: a) o *Tratado Antártico*: DLeg 56 (29 de junho de 1975) e Dec 75.963 (11 de julho de 1975); b) a *Convenção para a Conservação dos Recursos Vivos Marinhos Antárticos* (CCRVMA): DLeg 33 (5 de dezembro de 1985) e Dec 93.935 (15 de janeiro de 1987); c) a *Convenção para a Conservação das Focas Antárticas* (CCFA): DLeg 37 (26 de outubro de 1990) e Dec 66 (18 de março de 1991); d) o *Protocolo ao Tratado Antártico para a Proteção do Meio Ambiente* (PTAPMA): DLeg 88 (6 de junho de 1995) e Dec 2.742 (20 de agosto de 1998); e e) o *acordo de criação da Secretaria do Tratado Antártico*: DLeg 597 (28 de agosto de 2009) e Dec 7.108 (11 de fevereiro de 2010).

Em todos os casos, o texto da norma só apresenta uma formulação de aprovação ou promulgação de tipo formal, sem manifestação de interesses ou posições particulares por parte do Brasil.

A aprovação e a promulgação do TA ocorrem 16 anos depois da assinatura do mesmo, com um breve período entre a aprovação legislativa e a promulgação executiva (doze dias), o que demonstra a importância política na prontidão do processo de formalização da adesão.

A aprovação da CCRVMA resulta relativamente prematura (Só dois anos após a sua incorporação como membro consultivo) e, se bem poderia ter se incorporado à mesma com anterioridade à sua participação plena no TA (a CCRVMA assim o permite), o fato de não possuir nenhum interesse sobre a exploração dos recursos vivos marinhos antárticos prévios a essa data justifica essa omissão. Por isto, não pode ser interpretado como uma prévia rejeição ao marco de proteção mantido pela CCRVMA na etapa prévia, mas uma omissão decorrente da falta de interesse sobre a questão.

A respeito da CCFA, a sua aprovação foi mais demorada (sete anos após o seu estado consultivo), o qual foi justificado por Ferreira (2009, p.140) pelo fato de esta ser considerada letra morta. No decorrer da pesquisa não encontramos dados que sustentem essa afirmação nem Ferreira aporta suporte para a mesma. A única justificativa razoável para a diferença entre

os prazos assumidos na ratificação da CCRVMA e a CCFA é a da que a CCRVMA foi ratificada perante a possibilidade de exercer algum tipo de atividade (econômica ou científica) vinculada com a captura de recursos vivos marinhos antárticos (e deste modo ficar enquadrado no marco jurídico do STA), enquanto não se tinham perspectivas similares a respeito das focas antárticas.

O PTAPMA apresenta um prazo de aprovação interna de quatro anos e um prazo de três anos adicionais para a sua promulgação (este último claramente maior dos apresentados pelos outros instrumentos).

A aprovação da Secretaria do Tratado Antártico com sede em Buenos Aires foi o processo mais demorado após a promulgação do TA, contando oito anos até a sua aprovação e um ano adicional para a sua promulgação.

A informação foi cruzada com dados da Secretaria do Tratado Antártico a fim de identificar os acordos ainda não ratificados pelo Brasil. Entre estes encontramos: a) a CRARMA, a qual não foi ratificada por nenhuma das partes; b) A Medida 4 de 2004 sobre Turismo e Atividades não governamentais (Já aprovada por doze países); c) a Medida 1 de 2005 sobre o Anexo VI de Responsabilidade do PTAPMA (Já aprovada por nove países); a Medida 15 de 2009 sobre o desembarque de pessoas de embarcações de passageiros na área do TA (Já aprovada por seis países).

2.2.2 A legislação sobre a CONANTAR

A legislação sobre a Comissão Nacional para Assuntos Antárticos (CONANTAR) é a mais numerosa, particularmente pelas modificações na composição desta, apresentando um total de onze normas cujo objeto é a CONANTAR.

O Decreto 86.829/82 é fundacional da CONANTAR, estabelecendo a sua composição e funções. O Dec 88.245/83 resulta complementar do anterior, estabelecendo o regulamento da CONANTAR e a sua finalidade, competências, composição e funcionamento. O Dec 123/91 estabelece um regulamento consolidado para a CONANTAR, descrevendo novamente a finalidade, competências, composição e funcionamento.

Os Dec 87.217/82 e 92.878/86 modificaram a composição da CONANTAR na lei de criação desta, enquanto os Dec 94.679/87; 97.792/89; e 99.265/90 fizeram a modificação

simultânea na lei de criação e no regulamento. Todos estes foram revistos pelo Dec 123/91. Por último, os Dec s/n/1992; 1.593/95 e 3.416/00 fizeram a modificação sobre o regulamento.

No que se refere às competências da CONANTAR, o determinado por cada norma é descrito no QUADRO 1

Como se pode observar, as principais mudanças nas competências da CONANTAR se produzem entre a lei de criação e a lei de regulamentação, com pouco mais de um ano de diferença. As mudanças complementam e aperfeiçoam as competências previstas na lei de criação e podem ser consideradas produto da maturidade e experiência desenvolvida durante os primeiros meses de funcionamento da Comissão, mas do que qualquer mudança significativa a nível político. As modificações incorporadas em 1991 são irrelevantes e apresentam simples aperfeiçoamentos na formulação das mesmas.

Em termos gerais a CONANTAR conta com importantes prerrogativas políticas no que se refere à PAB, que vão desde a formulação das diretrizes da POLANTAR até atividades de divulgação das atividades antárticas. Porém, na normativa referenciada não se apresentam posicionamentos sobre interesses particulares, nem ambientais, nem outros, que resultem de interesse substancial para a presente pesquisa.

QUADRO 1 - EVOLUÇÃO DAS COMPETÊNCIAS DA CONANTAR SEGUNDO LEGISLAÇÃO FEDERAL.

COMPETÊNCIAS		DEC 86829 1982	DEC 88.245 1983	DEC 123 1991
1	Propor diretrizes e medidas para a formulação, atualização e consecução de uma Política Nacional para Assuntos Antárticos, acompanhando os seus resultados e sugerindo as necessárias alterações.	X	x	X
2	Orientar e coordenar a elaboração dos planos e projetos relativos a assuntos Antárticos.	X	x	X
3	Examinar e aprovar um Programa Antártico Brasileiro (PROANTAR), fixando as prioridades dos projetos correspondentes.	X	modifica formulação	mantem modif.
4	Sugerir a destinação de recursos financeiros adicionais para incrementar o desenvolvimento das atividades antárticas.	X	x	X
5	Estimular a participação de universidades, outros centros de pesquisa e de entidades privadas em atividades antárticas, propondo, quando for o caso, a inclusão de seus projetos no PROANTAR.	X	modifica formulação	mantem modif.
6	Propor a atualização da legislação relativa aos assuntos antárticos brasileiros.	X	modifica formulação	mantem modif.
7	Coordenar a participação nacional em reuniões, congressos e grupos de trabalho ou quaisquer outras atividades relacionadas com matéria técnico-científica de interesse antártico.	X	modifica formulação	mantem modif.
8	Acompanhar a execução do PROANTAR no que se refere ao cumprimento das diretrizes do POLANTAR.	-	x	X
9	Dentro do espírito e da letra do Tratado da Antártida, examinar as ofertas de cooperação internacional em assuntos antárticos.	-	x	modif.irrele vante
10	Propor o encaminhamento de solicitações de cooperação e assistência internacionais em matéria de assuntos antárticos.	-	x	X
11	Examinar implicações políticas decorrentes das diretrizes e orientações do Comitê Científico sobre Pesquisa Antártica (SCAR) referentes à pesquisa científica na Antártida por parte de países aderentes ao Tratado da Antártida que aspirem condição de Parte Consultiva desse instrumento internacional.	-	x	X
12	Examinar as recomendações adotadas pelas Reuniões de Consulta do Tratado da Antártida e as providências a serem tomadas para a sua aprovação pelo Brasil.	-	x	X
13	Acompanhar, por intermédio do Ministério das Relações Exteriores, a evolução da política antártica no âmbito do Tratado e nos demais foros internacionais, adaptando a POLANTAR a essa evolução	-	x	modif.irrele vante
14	Examinar e aprovar as propostas avaliadas e encaminhadas pela CIRM ou pelo órgão a ser criado para a implantação do PROANTAR relativas às ofertas de colaboração e participação de Universidades, centros de pesquisa e entidades governamentais ou privadas nas atividades de planejamento e execução do PROANTAR.	-	x	X
15	Coordenar a divulgação de temas relacionados com as atividades antárticas brasileiras.	-	x	X

Continua

QUADRO 1 – EVOLUÇÃO DAS COMPETÊNCIAS DA CONANTAR SEGUNDO LEGISLAÇÃO FEDERAL.

Conclusão

COMPETÊNCIAS		DEC 86829 1982	DEC 88.245 1983	DEC 123 1991
16	Promover, quando julgado conveniente, conferências, exposições ou seminários sobre assuntos antárticos, seja para colher subsídios junto à comunidade acadêmica e científica, seja para melhor divulgar o trabalho da Comissão, o estado de progresso do PROANTAR e o cumprimento de objetivos dentro do conjunto de interesses nacionais no sistema antártico.	-	x	X

Competências Modificadas

3	Examinar e aprovar o Programa Antártico Brasileiro (PROANTAR), de acordo com as diretrizes da POLANTAR.
5	Estimular a participação, por intermédio da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar - CIRM ou do órgão que venha a ser criado para a implementação do PROANTAR, de Universidades, centros de pesquisas e entidades governamentais ou privadas, nas atividades antárticas, quer no seu planejamento, quer na sua execução, propondo, quando for o caso, a inclusão dos seus projetos no PROANTAR.
6	Propor a atualização da legislação brasileira relativa a assuntos antárticos.
7	Coordenar a participação nacional em foros internacionais, reuniões, congressos ou grupos de trabalho ou, ainda, em quaisquer outras atividades relacionadas com matérias políticas, econômicas, técnico-científicas e ecológicas de interesse antártico.
9	Examinar as ofertas de cooperação internacional em assuntos antárticos, dentro do espírito e da letra do Tratado da Antártica.
13	Acompanhar, por intermédio do Ministério das Relações Exteriores, a evolução da política antártica no âmbito do Tratado da Antártica e nos demais foros internacionais, adaptando a POLANTAR a essa evolução.

FONTE: O autor (2014)

NOTAS: A numeração das competências do quadro não se corresponde com a numeração das respectivas leis. A (X) significa presença da competência na respectiva norma e o (-) a sua ausência.

Mesmo assim, merece uma consideração a introdução no regulamento de 1983 da competência: “Acompanhar, por intermédio do Ministério das Relações Exteriores, a evolução da política antártica no âmbito do Tratado e nos demais foros internacionais, adaptando a POLANTAR a essa evolução”, já que estabelece algum grau de adequação da POLANTAR à evolução do STA.

Outra ressalva pode ser a consideração da CONANTAR como órgão responsável pela análise e adoção de medidas correspondentes às Recomendações, e outras medidas adotadas no STA; assim como pela atualização da legislação nacional sobre assuntos antárticos. Estas competências estabelecem um mecanismo interessante de observância do

regime internacional, instalando uma interface política entre o regime internacional e a sua implementação interna⁵⁶.

A respeito da conformação da CONANTAR na legislação analisada, o QUADRO 2 apresenta as mudanças na composição segundo as normas respectivas. Como se pode observar, além da imediata incorporação do Ministério de Educação, a primeira mudança significativa na conformação da CONANTAR vem a ocorrer em 1986 com a incorporação do Ministério da Ciência e Tecnologia e a saída do CNPq. No ano seguinte se incorpora à Academia Brasileira de Ciências e, em 1989, além de mudanças nas designações de algumas dependências, o Ministério da Ciência e Tecnologia passa a ser Secretaria Especial.

Em 1990 tem lugar alguns câmbios maiores na conformação do CONANTAR, com a saída do Ministério de Minas e Energia e das Secretarias de Planejamento e Coordenação, e de Assessoramento da Defesa Nacional; e a incorporação dos Ministérios de Economia, Fazenda e Planejamento e Infra-Estrutura; e a Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

Em 1991 uma mudança especialmente relevante para a pesquisa é dada pela incorporação da Secretaria de Meio Ambiente da Presidência da República. Em 1992 volta a se incorporar o Ministério de Minas e Energia, junto com o Ministério do Transporte e das Comunicações; e a saída do Ministério de Infra-Estrutura.

Em 1995, além da incorporação do Ministério do Planejamento e do Orçamento, registram-se várias mudanças na designação das dependências de governo, entre as quais destacam-se a mudança da Secretaria do Meio Ambiente, pela de Ministério de Meio Ambiente, Recursos Hídricos e Amazônia Legal; e a de Secretaria da Ciência e Tecnologia da Presidência da República, pela de Ministério da Ciência e Tecnologia.

Em 2000 as mudanças mais significativas são a integração dos Ministérios da Marinha e do Exército no Ministério da Defesa e a incorporação do Ministério do Esporte e Turismo.

⁵⁶A afirmação não vai ao sentido de que o mecanismo tenha “efetivamente” operado nesse sentido. Simplesmente se afirma que a orientação do desenho institucional vai nesse sentido.

QUADRO 2 - EVOLUÇÃO DA COMPOSIÇÃO DA CONANTAR SEGUNDO LEGISLAÇÃO FEDERAL

1982		1983	1986	1987	1989	1990	1991	1992	1995	2000
DEC 86829	DEC 87217	DEC 88245	DEC 92878	DEC 94679	DEC 97792	DEC 99265	DEC 123	DEC S/N	DEC 1593	DEC 3416
M. da Marinha	M. da Marinha	M. da Marinha	M. da Marinha	M. da Marinha	M. da Marinha	M. da Marinha	M. da Marinha	M. da Marinha	M. da Marinha	M. da Defesa
M. do Exército	M. do Exército	M. do Exército	M. do Exército	M. do Exército	M. do Exército	M. do Exército	M. do Exército	M. do Exército	M. do Exército	M. do Exército
M. das RR.EE.	M. das RR.EE.	M. das RR.EE.	M. das RR.EE.	M. das RR.EE.	M. das RR.EE.	M. das RR.EE.	M. das RR.EE.	M. das RR.EE.	M. das RR.EE.	M. das RR.EE.
M. da Agricultura	M. da Agricultura	M. da Agricultura	M. da Agricultura	M. da Agricultura	M. da Agricultura	M. da Agricultura e Ref. Agrária	M. da Agricultura e Ref. Agrária	M. da Agricultura e Ref. Agrária	M. da Agricultura, do Abast. e da Ref. Agrária	M. da Agricultura e do Abastec.
M. da Aeronáutica	M. da Aeronáutica	M. da Aeronáutica	M. da Aeronáutica	M. da Aeronáutica	M. da Aeronáutica	M. da Aeronáutica	M. da Aeronáutica	M. da Aeronáutica	M. da Aeronáutica	M. da Aeronáutica
M. das Minas e Energia	M. das Minas e Energia	M. das Minas e Energia	M. das Minas e Energia	M. das Minas e Energia	M. das Minas e Energia			M. das Minas e Energia	M. das Minas e Energia	M. de Minas e Energia
S. de Planejamento da Pres. Da Rep.	S. de Planejamento da Pres. Da Rep.	S. de Planejamento da Pres. Da Rep.	S. de Planejamento da Pres. Da Rep.	S. de Planejamento da Pres. Da Rep.	S. de Planejamento da Pres. Da Rep.	S. de Planejamento e Coordenação			M. do Planejamento e Orçamento	M. do Planej., Orçamento e Gestão
S. G. do Conselho de Segurança Nac.	S. G. do Conselho de Segurança Nac.	S. G. do Conselho de Segurança Nac.	S. G. do Conselho de Segurança Nac.	S. G. do Conselho de Segurança Nac.	S. de Assesor. da Defesa Nac.					
Estado Maior das FF.AA.	Estado Maior das FF.AA.	Estado Maior das FF.AA.	Estado Maior das FF.AA.	Estado Maior das FF.AA.	Estado Maior das FF.AA.	Estado Maior das FF.AA.	Estado Maior das FF.AA.	Estado Maior das FF.AA.	Estado Maior das FF.AA.	Estado Maior das FF.AA.
CNPq	CNPq	CNPq								
	M. de Educação e Cultura	M. de Educação e Cultura	M. de Educação	M. de Educação	M. de Educação	M. de Educação	M. de Educação	M. de Educação	M. da Educação e do Desporto	M. da Educação

continua

QUADRO 2 - EVOLUÇÃO DA COMPOSIÇÃO DA CONANTAR SEGUNDO LEGISLAÇÃO FEDERAL

Conclusão

1982		1983	1986	1987	1989	1990	1991	1992	1995	2000
DEC 86829	DEC 87217	DEC 88245	DEC 92878	DEC 94679	DEC 97792	DEC 99265	DEC 123	DEC S/N	DEC 1593	DEC 3416
			M. da Ciência e Tecnol.	M. da Ciência e Tecnol.	S. Especial da Ciência e Tecnol.	S. da Ciência e Tecnol. da Pres. da Rep.	S. da Ciência e Tecnol. da Pres. da Rep.	S. da Ciência e Tecnol. da Pres. da Rep.	M. da Ciência e Tecnol.	M. da Ciência e Tecnol.
				Academia Brasileira de Ccias.	Academia Brasileira de Ccias.	Academia Brasileira de Ccias.	Academia Brasileira de Ccias.	Academia Brasileira de Ccias.	Academia Brasileira de Ccias.	Academia Brasileira de Ccias.
						M. de Economia, Fazenda e Planej.	M. de Economia, Fazenda e Planej.	M. de Economia, Fazenda e Planej.	M. da Fazenda	M. da Fazenda
						M. de Infra-Estrutura	M. de Infra-Estrutura			
						S. de Assuntos Estrat. da Pres. da Rep.	S. de Assuntos Estrat. da Pres. da Rep.	S. de Assuntos Estrat. da Pres. da Rep.	S. de Assuntos Estrat. da Pres. da Rep.	S. de Assuntos Estrat. da Pres. da Rep.
							S. do Meio Ambiente da Pres. da Rep.	S. do Meio Ambiente da Pres. da Rep.	M. do Meio Amb., dos RR.HH. e da Amazônia Legal	M. do Meio Ambiente
								M. dos Transportes e das Comunicações	M. das Comunicações	M. das Comunicações
										M. do Esporte e Turismo

FONTE: O autor (2014)

NOTA: A ordem de representadas apresentada no quadro não se corresponde com a ordem presente na legislação.

2.2.3 A legislação sobre a POLANTAR

A Legislação sobre a POLANTAR é composta por um único Decreto: Dec 94.401/87⁵⁷. A lei descreve que desde a promulgação do TA em 1975, o Brasil tem procurado a integração nos instrumentos e mecanismos do STA, atingindo em 1983 o caráter de membro consultivo, em 1984 sua admissão ao Comité Científico para a Pesquisa Antártica (SCAR), e em 1986 sua adesão a Convenção para a Conservação dos Recursos Vivos Marinhos Antárticos (CCRVMA).

Como conceito da POLANTAR a lei estabelece que “[...] visa à consecução dos objetivos do Brasil na Antártida, levando em consideração os compromissos assumidos no âmbito do Sistema do Tratado da Antártida.” (DEC 94.401/1982). Essa definição se apresenta como relevante, afirmando que a POLANTAR deve se adequar ao STA e, portanto, a expressão dos interesses brasileiros é limitada pelas condições impostas pelo regime internacional.

Como princípios fundamentais para o Brasil se destaca: a) o uso pacífico do continente; b) a liberdade de pesquisa e cooperação internacional; c) a desnuclearização; d) a especial proteção ao meio ambiente e conservação dos seus ecossistemas; e e) o cumprimento e fortalecimento do STA. Resulta interessante aqui que a lei não estabelece como princípio nenhum tipo de aproveitamento sobre os recursos naturais, mas sim a especial proteção ao meio ambiente e conservação dos ecossistemas. Ao mesmo tempo o princípio de cumprimento e fortalecimento do STA resulta significativo, já que visaria à continuidade do regime.

Como posição brasileira, a lei estabelece: a) que o Brasil conta com interesses múltiplos e diretos expressos na Política Nacional e seus desdobramentos, os quais devem ser compatibilizados com os dos outros signatários do TA; b) que o Brasil não conta com reivindicação territorial na Antártida e que atuará em conformidade ao TA durante a sua vigência; c) que o Brasil se reserva o direito de proteger seus interesses caso o TA seja revisto; d) que as reivindicações de soberania antárticas não devem interferir com o funcionamento do STA nem com as potenciais atividades de natureza econômica a serem desenvolvidas; e) que

⁵⁷Sabemos por Ferreira (2009, p.130) da existência de uma versão anterior com diretrizes gerais da POLANTAR que data de 1976, mas que não conforma uma legislação federal e à qual não tivemos acesso.

a condição de país em desenvolvimento do Brasil deve ser levada em conta para facilitar suas atividades no marco do TA e, particularmente, na participação em atividades sobre recursos econômicos antárticos; f) que as atividades antárticas são regidas pelos acordos que compõem o STA e, por isso, a POLANTAR se compatibiliza com as linhas mestras e objetivos da Política Externa Brasileira. Este último ponto estabelece uma tripla relação entre a PEB, a POLANTAR e o STA, na qual a POLANTAR opera como intermediária, isto é compatibilizando as linhas mestras e objetivos da PEB com os acordos do STA, mas sem definir com clareza qual deve anteceder em caso de contradição⁵⁸.

Esse posicionamento resulta pertinente porquanto por um lado apresenta a insistência no cumprimento e adequação da PAB aos interesses das outras partes e às providências do TA, enquanto por outro e em relativa contradição com o sustentado nos princípios fundamentais (que afirmava o compromisso pelo cumprimento e fortalecimento do STA) insiste na possibilidade de revisão do TA e uma reafirmação da reserva de direitos perante tal situação. Além disso, e diferentemente do apresentado nos princípios, não se apresenta posição alguma a respeito da proteção ambiental e sim se reafirma o direito do Brasil a participar da exploração e aproveitamento econômico antártico e a necessidade de especial consideração pela condição de país em desenvolvimento.

Por último a lei explicita alguns interesses do Brasil na Antártida, os quais se traduzem nos objetivos de: a) participar de todas as instancias do STA; b) a continuação e ampliação do PROANTAR objetivando: maior conhecimento científico da região em todos os seus aspectos, identificação dos recursos econômicos vivos e não vivos e a obtenção de dados sobre seu potencial aproveitamento, e avanço tecnológico nacional aplicável às condições fisiográficas e ambientais antárticas e à eventual exploração e aproveitamento de recursos vivos e não vivos; e c) a participação na exploração e aproveitamento de recursos vivos marinhos e de recursos minerais em condições que compensem a condição de país em desenvolvimento. Com relação à definição específica de interesses e objetivos, a lei se focaliza claramente nos aspectos econômicos, já que a pesquisa científica é enfatizada nos seus aspectos relativos à identificação de recursos, o mesmo que o desenvolvimento tecnológico; também estabelecendo a participação na exploração e aproveitamento econômico do continente em condições especiais.

⁵⁸ Essa questão será retomada com maior profundidade na subsecção 4.2.1

Por último a lei estabelece o procedimento de aplicação, envolvendo a CONANTAR e o Presidente da República na elaboração da POLANTAR; a Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM) e a CONANTAR na elaboração e implementação do PROANTAR, sendo a sua execução descentralizada envolvendo Universidades, órgãos de pesquisa e entidades públicas e privadas, além da CIRM.

Resulta interessante destacar que, no que se refere à possibilidade de exploração econômica dos recursos naturais antárticos, a posição brasileira exposta na lei intenta, por um lado, neutralizar quaisquer pretensões de condições especiais para os países territorialistas; enquanto por outro pretende estabelecer condições especiais para os países em desenvolvimento, entre os quais se encontraria o Brasil.

2.2.4 A legislação sobre a CONAPA

A criação do Comitê Nacional de Pesquisa Antárticas (CONAPA) foi realizada pelo Decreto: Dec 1791 de 1996.

O CONAPA é criado no âmbito do Ministério de Ciência e Tecnologia, devendo, em concordância com a POLANTAR: a) assessorar ao Ministro de Ciência e Tecnologia em assuntos científicos e tecnológicos antárticos; b) propor ao Ministro de Ciência e Tecnologia normas e diretrizes orientadoras para atuação no âmbito da POLANTAR; c) encaminhar proposições e projetos científicos e tecnológicos a órgãos ou entidades governamentais; d) acompanhar os trabalhos de foros deliberativos e instancias administrativas nacionais e internacionais; e) assessorar em matéria científico-técnica os representantes nacionais no STA; f) preparar documentos formais para a POLANTAR por solicitação da CONANTAR; g) assessorar outros organismos nacionais ligados à Antártida; e h) conduzir o relacionamento com o SCAR.

A composição do organismo é fixada no mesmo decreto, com: a) dois representantes do Ministério de Ciência e Tecnologia: um sendo o Secretário de Desenvolvimento Científico na qualidade de Coordenador e outro de livre escolha do Ministro; b) dois representantes do CNPq: um sendo o Coordenador do Grupo de Assessoramento do PROANTAR na qualidade de vice-coordenador, e outro de livre escolha do presidente do CNPq; c) dois representantes da Secretaria da CIRM (SECIRM): um sendo o Secretário da Comissão, e outro o Coordenador do Grupo de Operações do PROANTAR; d) Um Representante do Ministério das Relações

Exteriores (MRE); e) O Coordenador do Grupo de Avaliação Ambiental do PROANTAR (GAAM) do Ministério do Meio Ambiente; e f) até seis cientistas brasileiros de reconhecida trajetória antártica e que pertençam às áreas de atuação brasileira na Antártida, os quais serão escolhidos pelo Ministro de Ciência e Tecnologia. Os cargos serão por quatro anos, permitida a recondução dos mesmos.

Os decretos: Dec 1.965/96; 6.074/07; e 6.724/09 modificam a composição do organismo. O Dec 1.965/96 estabelece que sejam sete os cientistas representados e não seis como o estabelecido no decreto de criação. O Dec 6.074/07 modifica a quantidade de representantes além de outras modificações menores, mantendo os dois representantes do Ministério de Ciência e Tecnologia: um sendo o Secretário de Políticas e Programas de Pesquisa e Desenvolvimento em qualidade de Coordenador, e outro de livre escolha do Ministro; e reduzindo a quantidade de representantes do CNPq e da SECIRM, ficando com um representante cada um, o primeiro designado pelo presidente do CNPq e o segundo pelo Secretário da SECIRM. Também muda o Representante do Ministério de Meio Ambiente, o qual fica a livre escolha do Ministro de Meio Ambiente (e deixa de pertencer necessariamente ao GAAM). Por último o Dec 6.724/09 incorpora um representante a mais, pertencente à Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca da Presidência da República.

O texto da legislação vinculada ao CONAPA não apresenta a definição de interesses brasileiros na Antártida específicos, além da última incorporação de representantes da Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca, o que poderia indicar algum interesse na pesquisa vinculada ao potencial aproveitamento de recursos vivos antárticos, porém não é um indicador direto de tal interesse⁵⁹.

⁵⁹Basicamente queremos afirmar que sugere a possibilidade de existência de tal interesse, mas que não se pode traduzir diretamente em tal. Outras motivações poderiam estar por trás da sua inclusão, como uma participação mais ativa nos estudos da CCRVMA.

2.3 ATOS INTERNACIONAIS RELATIVOS À ANTÁRTIDA

Com o fim de complementar a informação e orientado a identificar posições comuns com outros países, realizou-se o levantamento dos atos internacionais bilaterais e multilaterais com referência à Antártida. Para isso foi realizada uma pesquisa na base de dados do site do Ministério das Relações Exteriores sobre atos internacionais: <<http://dai-mre.serpro.gov.br/>>, utilizando os critérios: todos os atos – no texto, para as palavras: antartida – Antártida - antártica. Foi excluído dos resultados obtidos o PTAPMA por constituir uma ferramenta do próprio tratado e acordos sobre navegação aérea que, porém ter menção à Antártida, não entram no escopo da presente pesquisa.

Acharam-se um total de vinte e sete atos internacionais com menção à Antártida: vinte e seis bilaterais e um multilateral (excluído o PTAPMA e os acordos aeronáuticos, pelas considerações expostas *ut supra*). Destes, vinte e quatro atos são declarações conjuntas; e os três restantes: um ajuste complementar a um acordo sobre cooperação científica, técnica e tecnológica na área espacial; um memorando de entendimento sobre cooperação em ciência, tecnologia e inovação; e um acordo específico de cooperação antártica.

Em todos os casos, a exceção do acordo de cooperação antártica, a menção à Antártica é meramente tangencial, não ocupando lugar destacado nas declarações ou acordos.

O QUADRO 3 apresenta um condensado dos conteúdos principais relativos à Antártida nos Atos Internacionais classificados segundo categorias de análise para a presente pesquisa.

2.3.1 Os países que fazem parte dos Atos Internacionais

Quando analisados os países que formam parte dos atos internacionais encontramos um total de dez países: África do Sul; Argentina; Bulgária; Chile; Equador; Índia; Peru; Rússia/URSS; (ex) Tchecoslováquia; e Uruguai. É de destacar que a grande maioria dos atos internacionais é com países da América do Sul, contabilizando vinte um dos vinte e sete atos.

QUADRO 3 - CONTEÚDO DOS ATOS INTERNACIONAIS SEGUNDO CATEGORIAS DE ANÁLISE

ANO	CONTRA PARTE	RECONHEC. AO TA	POSIÇÃO FRENTE AO TA	COOPERAÇÃO CIENTÍFICA	COOPERAÇÃO POLÍTICA	PROTEÇÃO AMBIENTAL	OUTROS
1978	URUGUAI				Troca de Infs.		
1980	URUGUAI				Intercâmbio de Infs.		
1981	PERU				Troca de opiniões		Ampla problemática da Antártida
1984	PERU	TA como único instrumento jurídico válido		Cooperação cientistas peruanos em ativs. brasileiras	Colaboração mais ampla dos membros não consultivos e interc. de exps.		
1984	URUGUAI	TA como único instrumento jurídico válido			Intercâmbio de exps.		
1985	URUGUAI				Apoio obtenção de estado consultivo para Uruguai		
1986	EQUADOR	Esforço dos programas dos membros do TA			Estimular a coop para maior particip. do Equador		
1986	URUGUAI			Cooperação entre ambos progs.	Coordenar posições		
1987	URSS	Paz, desnucleariz., preserv. meio amb. e coop.	Consolidação e aperfeiçoamento			Reconhecimento ao TA sobre a preservação do meio ambiente	
1988	URSS	Paz, desnucleariz., preserv. meio amb. e coop.	Consolidação e aperfeiçoamento			Reconhecimento ao TA sobre a preservação do meio ambiente	
1989	EQUADOR			Importância da continuidade	Apoio obtenção de estado consultivo para Equador		
1990	ARGENTINA	Importância do TA	Necessidade de fortalecimento do STA	Desenv. cooperação bilateral	Intensif. consultas posições no STA	Compromisso de ambos governos pela proteção do meio ambiente antártico	
1990	TCHECOSLOVÁQUIA	Base jurídica multilateral eficaz e dinâmica	Consolidação e aperfeiçoamento				

Continua

QUADRO 3 - CONTEÚDO DOS ATOS INTERNACIONAIS SEGUNDO CATEGORIAS DE ANÁLISE

Continuação

ANO	CONTRA PARTE	RECONHEC. AO TA	POSIÇÃO FRENTE AO TA	COOPERAÇÃO CIENTÍFICA	COOPERAÇÃO POLÍTICA	PROTEÇÃO AMBIENTAL	OUTROS
1990	EQUADOR			Satisfação da coop. entre ambos	Apoio a obtenção de estado consultivo para Equador		
1990	CHILE		Propósito de fortalecer o sistema		Ação conjunta nas RCETA para o regime global de proteção amb.	Assegurar proteção dos ecossist. Frágeis	
						Regular as ativs. que podem danificar o meio amb. Antártico	
						Consagrar regime global de proteção amb. na Ant.	
1993	CHILE			Intensificar coop. científica e pesquisa oceânica	Aumentar a coop. recíproca nos foros	Aperfeiçoamento da Proteção Amb.	
					Consulta sobre negociações para Secretaria do TA e aperfeiç. da proteção amb.		
1993	CHILE			Coop. rel. a meteorologia antártica			
1996	ARGENTINA	Importância da CCAMLR na preserv. RR. vivos marinhos			Confiança no estabelec. da Secretaria do TA em Bs As	Reafirmaram vigência da CCRVMA	
					Coordenação no foro da CCRVMA		
1997	RÚSSIA	A desnucleariz.					
2000	CHILE			Consolidar a pesquisa conjunta-efetiva parceria.			
2005	BULGARIA			Potencial para a coop. bilateral			
2007	CHILE			Fortalecer a coop. bilateral no marco do API 2007-2008	Destacam trad. Coop., particularmente FF.AA. e respaldo entre bases da Ilha Rei Jorge		
2009	ARGENTINA			Fortalecer a coop.	Realizar consultas		

Continua

QUADRO 3 - CONTEÚDO DOS ATOS INTERNACIONAIS SEGUNDO CATEGORIAS DE ANÁLISE

Continuação

ANO	CONTRA PARTE	RECONHEC. AO TA	POSIÇÃO FRENTE AO TA	COOPERAÇÃO CIENTÍFICA	COOPERAÇÃO POLÍTICA	PROTEÇÃO AMBIENTAL	OUTROS
2009	ARGENTINA			Fortalecer a coop.	Realizar consultas		
2010	IBAS			Oceanograf. e pesquisa Ant. áreas prior. de coop. ctzca trilat.			
2011	ARGENTINA	Importância da 34ta RCTA - 50 anos do TA		Aprofundar coop. bilateral	Coordenação de posições nas RCTA e da CCAMLR		Compromisso com a paz e a pesquisa ctzca.
				Consolidação de programa conjunto			
2013	CHILE			Fortalecer a coop. ctzca. Int.		Importância pesquisa meio amb. global	Intercâmbio especialistas para formação de RR.HH.
				Esforços para a realiz. de ativ. conjuntas para otimização de RR.		Reduzir ao mínimo os impactos das ativ. Ant.	Facilidades acesso materiais didáticos, audiovis. ou bibliog.
				Aperfeiçoar trabalho interdisciplinar		Intercâmbio de informação ctzca meio amb. Ant.	
				Coop. preparação de projs. técnicos e ctzcós.		Intercâmbio de exps. sobre manejo amb. de bases ants.	
				Intercâmbio de infs. em campos de interesse comum, especialmente meio amb. Ant.			
				Intercâmbio de inf. sobre novas tecnols.			
				Facilitação de capacs. logísticas para operações ants. e desenvolv. de expeds. conjuntas			

Continua

QUADRO 3 - CONTEO 3 -OS ATOS INTERNACIONAIS SEGUNDO CATEGORIAS DE ANs ants

ANO	CONTRA PARTE	RECONHEC. AO TA	POSIÇÃO FRENTE AO TA	COOPERAÇÃO CIENTIFICA	COOPERAÇÃO POLÍTICA	PROTEÇÃO AMBIENTAL	OUTROS
				Editais conjuntos dos CNPq e da CONICYT e o INACH, partic. em previsão do clima polar Organização conj. de estudos, confs., expos., oficinas ou outros			

Conclusão

FONTE: O autor (2014)

Se analisados temporalmente, até 1989 observamos que os atos constituem declarações conjuntas com Uruguai (Cinco); Peru (Duas); e Equador (Duas) no que se refere a América do Sul; e com a (ex) URSS (Duas) no que se refere a outras áreas do globo.

É em 1990 que os parceiros dos atos internacionais, particularmente os da América do Sul, mudam substancialmente, passando o Chile a dominar o cenário (Seis), seguido pela Argentina (Cinco). Equador tem mais uma declaração conjunta em 1990, e aparecem com uma declaração a (ex) Tchecoslováquia; a Rússia (a qual podemos somar às da URSS); a Bulgária; e o grupo composto pela Índia, o Brasil e a África do Sul (IBAS).

Qualitativamente o Chile também é a contraparte que aparece com a maior importância entre os atos internacionais, contando com menção em um ajuste complementar a um Acordo Básico de Cooperação Científica, Técnica e Tecnologia na Área Espacial; e, especificamente, um Acordo de Cooperação Antártica que está pendente de ratificação e que constitui o único acordo específico sobre a Antártida achado nos atos internacionais do Brasil.

2.3.2 A visão sobre o Sistema do Tratado Antártico nos Atos Internacionais

O reconhecimento ao TA ou ao STA aparece nos atos a partir de 1984, com conteúdos e ênfases diferenciados.

Em 1984 nas Declarações Conjuntas com o Peru e o Uruguai, o reconhecimento ao Tratado é similar destacando-o como “[...] instrumento jurídico internacionalmente válido [...]” (BRASIL/PERU, 1984).

Em 1987 e 1988 nas Declarações Conjuntas quase idênticas com a URSS, o reconhecimento ao Tratado tem a ver com a sua efetividade, particularmente destacando “[...] a manutenção da paz, a não-militarização, o estatuto desnuclearizado e a preservação do meio ambiente na Antártida, bem como o desenvolvimento pacífico da cooperação internacional [...]” (BRASIL/URSS, 1988). Nas mesmas declarações manifestaram-se favoráveis à consolidação e aperfeiçoamento do sistema.

Em 1990, em Declarações com a Argentina e com a (ex) Tchecoslováquia, se reconhece a importância do Tratado no primeiro caso; e o Tratado como base jurídica multilateral eficaz e dinâmica no segundo. Também se manifesta a conveniência do fortalecimento do STA no primeiro caso e a manifestação a favor da consolidação e aperfeiçoamento no segundo. Nesse mesmo ano e em Declaração com o Chile expressa como

propósito o fortalecimento do sistema antártico em todas as esferas, em particular a proteção dos ecossistemas antárticos.

Em 1996, em Declaração Conjunta com a Argentina, o reconhecimento é particularmente à Comissão para a Conservação dos Recursos Vivos Marinhos como órgão encarregado da preservação do Recurso e em 1997 em declaração com a Rússia, se reconhece a importância da desnuclearização da Antártida junto com outros acordos como passos significativos à desnuclearização total do globo.

Por último, em 2011, a Declaração com a Argentina destaca a importância da trigésima quarta RCTA a ser realizada em Buenos Aires, no aniversário número cinquenta da entrada em vigor do TA.

Deste modo e segundo o analisado, pode-se observar que o reconhecimento ao Tratado e as manifestações a favor do fortalecimento, consolidação e aperfeiçoamento do STA se concentram principalmente no período que vai até 1990. Os reconhecimentos posteriores são de natureza diferente e menos frequentes, sem manifestações sobre a necessidades de fortalecimento do STA.

2.3.3 A cooperação internacional nos Atos Internacionais

A cooperação que está presente nos atos internacionais do Brasil com menção à Antártida pode se dividir em duas dimensões de análise, uma científica e uma política.

Na dimensão científica a cooperação se manifesta, na grande maioria dos casos, como uma cooperação genérica; com a exceção do Chile com o qual as manifestações adquirem um caráter mais específico. No começo as manifestações sobre cooperação científica são esporádicas, registrando-se manifestações sobre participação e cooperação com Peru, Uruguai e Equador. Em 1990 se manifesta a intenção de desenvolver cooperação bilateral científica com a Argentina, com a qual as manifestações posteriores farão menção genérica à vontade de aprofundar ou fortalecer essa cooperação. Com o Chile as declarações sobre cooperação adquirem um caráter mais detalhado, estabelecendo em um começo a cooperação oceanográfica e meteorológica e, posteriormente, a cooperação no marco do Ano Polar Internacional 2007-2008. O acordo de 2013 entre ambos os países-ainda em processo de avaliação- estabelece condições específicas para a cooperação, com designação de contrapartes, objetivos e outros. O acordo do IBAS define as áreas de oceanografia e pesquisa

antártica como prioritárias, e a declaração conjunta com a Bulgária faz uma breve menção à potencialidade de desenvolver cooperação bilateral, sem aprofundar na questão.

Na dimensão política, as manifestações de cooperação são realizadas unicamente com os países da América do Sul e destinadas à coordenação de posições ou intercâmbio de informação. Até 1984 se faz menção ao intercâmbio de informações e opiniões nas declarações com Peru e Uruguai. Logo e até os anos 1990, se faz menção ao apoio brasileiro para a participação e obtenção de estado consultivo por parte do Uruguai e do Equador. Nas declarações conjuntas com a Argentina, as manifestações de intenção de cooperação política são uma constante, caracterizadas pela coordenação de posições, especificando em um caso a questão do estabelecimento da Secretaria do TA na cidade de Buenos Aires, em outro a coordenação na Convenção para a Conservação dos Recursos Vivos Marinhos Antárticos (CCRVMA), e no último o posicionamento conjunto na agenda das RCTAs e da Comissão para a Conservação dos Recursos Vivos Marinhos Antárticos (CCAMLR⁶⁰). Com o Chile, as manifestações de cooperação política são menos frequentes, porém se conta com a declaração de intenção de uma ação conjunta para o estabelecimento de um regime global de proteção ambiental para Antártida em 1990, uma intenção de aumentar a cooperação nos foros em 1993 e o destaque da cooperação entre as Forças Aéreas e as bases antárticas de ambos os países em 2007. O anterior não deve nos levar a concluir que a cooperação política foi maior ou mais constante com a Argentina do que com o Chile, já que qualitativamente o tipo de acordos estabelecidos com o Chile faz pensar que este último tem se instalado como principal parceiro do Brasil na Antártida.

⁶⁰A sigla da Convenção (Acordo) com o da Comissão (Órgão) coincide. Por questões de praticidade optamos pela utilização da sigla em português: CCRVMA para a Convenção, e da sigla em inglês: CCAMLR para a Comissão –Ver nota de rodapé n.1 no listado de siglas.

2.3.4 A menção ao meio ambiente nos Atos Internacionais

A primeira menção ao meio ambiente aparece nas declarações conjuntas com a União Soviética em 1987 e 1988, mas como reconhecimento ao TA na sua efetividade para assegurar a preservação deste e não como um objetivo político próprio. Será nas declarações conjuntas com a Argentina e Chile que a questão do meio ambiente aparece mais especificamente como um posicionamento político claro do Brasil com estes países, particularmente a partir de 1990.

Na Declaração com Argentina de 1990, os dois países estabelecem o compromisso com a proteção do meio ambiente antártico e, em 1996, declararam a vigência da CCRVMA, destacando a CCAMLR como organismo de preservação. Com o Chile, as declarações tomam um teor mais específico, estabelecendo em 1990 a necessidade de “[...] assegurar a proteção dos ecossistemas frágeis, vulneráveis ou de valor natural único da fauna e flora do continente antártico.” (BRASIL/CHILE, 1990); regular as atividades que possam danificar o meio ambiente antártico e seus ecossistemas; e “[...] consagrar um regime global de proteção ambiental na Antártida.” (BRASIL/CHILE, 1990). Em 1993, em declaração conjunta com o Chile, os dois países estabelecem a necessidade de aperfeiçoar a proteção ambiental do continente. Por último, no Acordo de Cooperação Antártica de 2013, além da declaração sobre a importância da antártica na pesquisa sobre meio ambiente global e a decisão de intercambiar informações a respeito, ambas os países declaram a “[...] necessidade de reduzir ao mínimo os impactos das atividades científicas e humanas no meio ambiente antártico e nos ecossistemas dependentes e associados.” (BRASIL/CHILE, 2013) e estabelecem como cooperação específica a de intercambiar “[...] experiências em concepção, implementação e operação de sistemas de manejo ambiental para bases antárticas;” (BRASIL/CHILE, 2013).

Neste capítulo temos analisado a Política Antártica Brasileira desde os seus aspectos gerais, institucionais e de acordos com outros países a partir da literatura, a legislação e os atos internacionais. Passaremos, na continuação, a analisar as posições que o Brasil adotou nas Reuniões do Sistema do Tratado Antártico, particularmente a partir da análise dos discursos de abertura apresentados pelas comitivas brasileiras.

3. AS POSIÇÕES BRASILEIRAS NAS REUNIÕES CONSULTIVAS DO TRATADO ANTÁRTICO

Para a determinação das posições brasileiras nas RCTAs e RCETAs realizou-se a transcrição e análise de conteúdo dos discursos de abertura presentes nos Relatórios Finais das Reuniões Consultivas do Sistema do Tratado Antártico, disponibilizados no site da Secretaria Permanente do Tratado Antártico <<http://www.ats.aq>>.

Como as deliberações para a obtenção do consenso necessário para a adoção das medidas são secretas e não constam com transcrições das mesmas, os discursos de abertura são a única documentação na qual aparece a posição dos países em questão e, pelo fato de constituírem posicionamentos de abertura, podem ser considerados como representativos da posição de partida dos membros (enquanto as medidas apresentam a posição final, já que toda decisão das RCTA e RCETA são tomadas pela regra do consenso).

Lamentavelmente para o objeto da presente pesquisa, os discursos de abertura por parte de todos os membros consultivos deixaram de ser feitos ou transcritos nos relatórios finais a partir da RCTA XXIV (2001), contando com discursos de todos os membros após essa data unicamente para a reunião do 50º aniversário da vigência do Tratado na RCTA XXXIV (2011)⁶¹.

Da informação colhida se desprende que o Brasil participou desde a sua entrada no STA como membro consultivo de todas as RCTAs e todas as RCETAs.

Sua participação nas Reuniões de Especialistas, ao contrário, foram limitadas, contando com informação sobre a participação de delegações brasileiras em duas das seis Reuniões que foram realizadas desde a sua incorporação como Membro Consultivo: Seguridade da Navegação (1989) e Navegação (2000). As Reuniões de Especialistas nas quais não apresentaram comitivas foram: Turismo (2004); Turismo Marítimo (2009); e Cambio Climático (2010). Não se possui dados sobre os participantes da Reunião de Especialistas sobre Monitoramento Ambiental (1992).

⁶¹Considerando que as Reuniões Consultivas se realizaram a cada dois anos até 1991 quando começam a ser anuais, e que no ano 1993 não houve Reunião Consultiva (desconhecendo o motivo), ficaram discursos de abertura para os anos: 1983, 1985, 1987, 1989, 1991, 1992, 1994, 1995, 1997, 1998, 1999 e 2011. Reuniões Consultivas Especiais contam com uma notificação do Governo Brasileiro na RCETA V de 1983 e discursos de abertura na RCETA IV-12 de 1988 e na RCETA XI-1 de 1990.

O presente capítulo apresenta os resultados da análise qualitativa dos discursos analisados em 5 partes. A primeira parte analisa os resultados exploratórios gerais sobre os discursos e que serviram de base para a análise qualitativa em profundidade posterior. As seções subsequentes analisam os conteúdos dos discursos em base nos seguintes tópicos identificados como de interesse para a pesquisa: posições sobre o STA; posições sobre atividades Económicas; posições sobre o meio ambiente; e posições sobre questões territoriais.

3.1 ANÁLISE EXPLORATÓRIA DE CONTEÚDO SOBRE OS DISCURSOS DE ABERTURA DAS REUNIÕES CONSULTIVAS E REUNIÕES CONSULTIVAS ESPECIAIS DO TA.

Na TABELA 1 e a FIGURA 3 se apresentam os resultados exploratórios da contagem de palavras para todos os discursos de abertura das Delegações Brasileiras nas Reuniões Consultivas (RCTA) e Reuniões Consultivas Especiais(RCETA) do Tratado Antártico.

Pode-se observar nessa primeira aproximação que as referências ao “meio ambiente” (*medio ambiente*) figuram em primeiro lugar e que, somado a “ambiental” (*ambiental*), contabiliza mais do que o dobro das referências a “científicas” (*científicas*), “pesquisa” (*investigación*); “desenvolvimento” (*desarrollo*); e “recursos” (*recursos*), consideradas independentemente.

Mesmo que esse resultado não possa ser interpretado como uma posição determinada da questão ambiental nos discursos das Delegações Brasileiras⁶² é sugestivo o lugar predominante que a referida questão teve nos posicionamentos.

⁶² A contagem simples nada diz a respeito do sentido dado a referência, nem a respeito do momento da referência (VER: BERG citado na INTRODUÇÃO, p.18). Momentos diferentes podem contar com predominâncias diferentes nas ênfases temáticas o qual é analisado a continuação.

TABELA 1 - FREQUÊNCIA DE PALAVRAS DOS DISCURSOS DE ABERTURA DAS DELEGAÇÕES BRASILEIRAS NAS RCTA E RCETA: 25 MAIS FREQUENTES (FILTRADAS)

PALAVRA	EXTENSÃO	CONTAGEM	PERCENTUAL PONDERADO (%)	PALAVRAS SIMILARES
medio	5	46	1,19	medio, medios
ambiente	8	44	1,16	ambiente
protocolo	9	33	0,88	protocolo
sistema	7	32	0,83	sistema
actividades	11	31	0,80	activamente, actividad, actividades, activos
científicas	11	27	0,70	científica, científicas, científico, científicos
interés	7	27	0,70	interés, interesadas, interesados, interesan, intereses
protección	10	27	0,70	protección
relación	8	26	0,67	relación, relacionadas, relacionado, relacionados, relaciones
internacional	13	25	0,65	internacional, internacionales, internacionalmente
participar	10	24	0,62	participa, participaban, participación, participado, participan, participando, participar, participaron, participó
investigación	13	22	0,57	investigación, investigaciones, investigadores
nueva	5	21	0,54	nueva, nuevas, nuevo, nuevos
trabajo	7	20	0,52	trabajar, trabajo, trabajos
establecimiento	15	19	0,49	establecer, estableceremos, establecidas, establecido, establecidos, establecimiento
desarrollo	10	18	0,46	desarrollando, desarrollar, desarrollo, desarrollos
recursos	8	17	0,44	recursos
cooperación	11	17	0,44	cooperación, cooperativo
realizan	8	16	0,41	realiza, realización, realizada, realizadas, realizado, realizan, realizar, realizaran
ambiental	9	16	0,41	ambiental, ambientales
importancia	11	16	0,41	importancia
responsabilidad	15	16	0,41	responsabilidad, responsabilidades
madrid	6	15	0,39	madrid
entrada	7	15	0,39	entrada, entrado
logrado	7	14	0,36	logrado, logramos, logrará, lograrán, logre, logró, logros

FONTE: O autor (2015)

NOTAS: A contagem foi realizada com software NVivo 10 para palavras derivadas. Os resultados são apresentados em espanhol pelo fato de ser a língua na qual foram processados os documentos⁶³.

Foram excluídas as seguintes palavras⁶⁴: Antártida, Tratado, Brasil, Reunión, Delegación, Consultiva, Presidente, Señor, Partes, Países, Deberá, Gobierno, Año, Brasileño, Cuestión, Importante, Tema, Embajador.

⁶³Os documentos do TA são apresentados nas línguas oficiais do TA: espanhol, francês, inglês, russo. Para a presente pesquisa foram utilizados os discursos presentes nas versões em espanhol dos relatórios finais.

⁶⁴A tabela de resultados não filtrados se encontra disponível na TABELA I do Apêndice 1: Quadros, Tabelas e Figuras Adicionais.

FIGURA 3 - NUVEM DE PALAVRAS SEGUNDO FREQUÊNCIA DOS DISCURSOS DE ABERTURA DAS DELEGAÇÕES BRASILEIRAS NAS RCTA E RCETA: 50 MAIS FREQUENTES (FILTRADAS)



FONTE: O autor (2015)

NOTA: Gráfico gerado com NVivo 10 para frequência de palavras e palavras derivadas. Os resultados são apresentados em espanhol pelo fato de ser a língua na qual foram processados os documentos.

Foram excluídas as seguintes palavras⁶⁵: Antártida, Tratado, Brasil, Reunión, Delegación, Consultiva, Presidente, Señor, Partes, Países, Deberá, Gobierno, Año, Brasileño, Cuestión, Importante, Tema, Embajador

A análise temporal da contagem apresentado na TABELA 2, por outro lado, revela que a questão do meio ambiente esteve presente durante quase a totalidade dos discursos, com grande presença entre os anos de 1989 e 1998, com seu ponto máximo relativo⁶⁶ em 1990 e vinculado ao termo de proteção⁶⁷, e seu ponto máximo absoluto em 1998 (somando os termos ambiente e ambiental).

O termo “desenvolvimento” apresenta uma maior frequência entre os anos 1985 e 1988 e a menção a “recursos” entre os anos 1987 e 1989, mas ambas questões com peso relativo relevante apenas para o ano de 1988.

⁶⁵A figura de resultados não filtrados se encontra disponível na FIGURA I do Apêndice 1: Quadros, Tabelas e Figuras Adicionais.

⁶⁶Como ponto máximo relativo se considera a porcentagem que a frequência representa na totalidade da coluna, isto é, do discurso analisado.

⁶⁷Essa relação não surge da tabela, mas da análise qualitativa das frases que compõem às referências.

Um último dado relevante que se apresenta a partir da TABELA 2 é a presença que o termo “internacional” tem nos anos de 1985 e 1987.

TABELA 2 - FREQUÊNCIA DE PALAVRAS DOS DISCURSOS DE ABERTURA DAS DELEGAÇÕES BRASILEIRAS NAS RCTA E RCETA: 25 MAIS FREQUENTES (FILTRADAS) SEGUNDO ANO DA REUNIÃO

PALAVRA	1983	1985	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1994	1995	1997	1998	1999	2011	TOTAL
medio	2	0	0	3	6	3	4	5	4	4	5	6	2	2	46
ambiente	2	0	0	2	6	3	5	4	4	4	5	6	2	1	44
protocolo	0	0	0	0	0	0	3	8	5	4	2	5	4	2	33
sistema	1	10	3	1	3	1	2	1	0	0	2	5	0	3	32
actividades	1	3	5	4	8	0	1	1	1	0	2	0	1	4	31
científicas	3	2	5	0	1	0	1	0	2	0	3	4	1	5	27
interés	0	8	3	6	3	0	1	0	1	1	3	1	0	0	27
protección	2	0	0	1	3	3	1	2	2	3	3	6	0	1	27
relación	1	2	5	0	5	0	1	2	2	4	1	1	0	2	26
internacional	1	6	9	0	5	0	2	0	0	0	0	0	0	2	25
participar	2	4	4	2	5	0	1	2	2	0	0	0	0	2	24
investigación	3	1	5	0	0	0	1	0	1	0	3	4	0	4	22
nueva	2	4	6	1	3	0	0	2	0	0	2	0	1	0	21
trabajo	0	1	2	1	3	1	0	2	0	3	2	4	1	0	20
establecimiento	4	1	0	0	3	0	0	1	1	2	2	4	1	0	19
desarrollo	1	3	3	3	1	1	1	0	0	0	2	0	0	3	18
recursos	1	1	3	4	5	0	0	0	0	0	1	0	0	2	17
cooperación	2	0	5	1	1	0	3	0	1	1	0	1	0	2	17
realizan	0	0	4	0	1	0	0	1	1	1	2	4	0	2	16
ambiental	0	0	1	1	1	1	0	0	0	0	2	6	1	3	16
importancia	1	2	2	0	3	0	0	1	0	2	2	1	0	2	16
responsabilidad	1	0	1	0	2	1	0	1	1	2	2	2	2	1	16
madrid	0	0	0	0	0	0	3	2	0	2	2	3	1	2	15
entrada	1	0	0	1	0	0	2	2	1	1	0	3	2	2	15
logrado	0	0	1	3	1	0	0	1	1	2	4	0	1	0	14

FONTE: O autor (2015)

NOTAS: A contagem foi realizada com software NVivo 10 para palavras derivadas. Os resultados são apresentados em espanhol pelo fato de ser a língua na qual foram processados os documentos. Foi utilizada a mesma lista de exclusão de palavras da TABELA 1.

Em quanto aos dados apresentados a partir da codificação dos discursos de abertura das RCTAs e RCETAs, estes se encontram condensados na TABELA 3.

A presença de questões referidas a atividades econômicas aparece com maior cobertura relativa em 1987, 1989 e 1994; enquanto as questões ambientais aparecem com

porcentagens similares entre 1983 e 1988, para dar um salto qualitativo em 1989 e registrando uma alta porcentagem de cobertura em todas as reuniões subsequentes.

Questões referidas a críticas e desafios ao TA aparecem na grande maioria das reuniões, mas com um ponto chave em 1985 e alta porcentagem de cobertura em 1992 e 1995; enquanto reconhecimentos ao TA aparecem na quase totalidade das reuniões com seu nível máximo em 1991 e alta porcentagem em 1987, 1988 e 1995.

TABELA 3 - CATEGORIAS DE CODIFICAÇÃO POR REUNIÃO: PORCENTAGEM DE CONTEÚDO DE CATEGORIA SOBRE TOTAL DO DISCURSO

	1983 RCTA 12	1985 RCTA 13	1987 RCTA 14	1988 RCETA 4-12	1989 RCTA 15	1990 RCETA 11-1	1991 RCTA 16	1992 RCTA 17	1994 RCTA 18	1995 RCTA 19	1997 RCTA 21	1998 RCTA 22	1999 RCTA 23	2011 RCTA 34
Atividades Econômicas	0%	5,99%	16,57%	4,40%	9,59%	0%	0%	4,04%	11,78%	0%	0%	0%	0%	0%
História do Brasil no STA	22,51%	0%	10,29%	0%	13,53%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	16,01%
Política Antártica Brasileira	34,50%	17,14%	25,75%	39,15%	22,78%	47,70%	4,42%	19,50%	27,27%	20,59%	18,12%	20,77%	24,52%	27,29%
Formalidades	18,13%	9,59%	15,57%	13,62%	11,15%	26,79%	15,96%	25,77%	22,05%	12,90%	23,14%	22,28%	24,09%	20,64%
Meio Ambiente	4,53%	5,99%	5,51%	5,96%	24,82%	25,51%	24,40%	19,92%	23,23%	18,33%	25,87%	28,23%	20,22%	19,67%
Críticas e Desafios para o STA	6,29%	48,94%	3,62%	0%	15,23%	0%	9,54%	20,47%	13,30%	27,94%	14,52%	17,24%	19,14%	0%
Reconhecimento ao STA	14,04%	12,35%	22,69%	36,88%	2,90%	0%	45,68%	10,31%	2,36%	20,25%	18,34%	11,49%	12,04%	16,39%
TOTAL	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

FONTE: O autor (2015)

NOTAS: A codificação e cálculo da cobertura das categorias foi realizada com software NVivo 10 segundo categorias desenvolvidas pelo autor para a análise qualitativa dos conteúdos dos discursos.

3.2 AS POSIÇÕES BRASILEIRAS SOBRE O SISTEMA DO TRATADO ANTÁRTICO

Como é de esperar o reconhecimento ao TA é uma constante dos discursos de abertura das Delegações Brasileiras nas RCTA e RCETA.

Em termos gerais, o TA é reconhecido favoravelmente, porém encontramos diferentes enfoques segundo os momentos que cada Reunião representa.

Nos primeiros anos, entre 1983 e 1990 o reconhecimento ao TA é mais amplo do que a etapa posterior a adoção do Protocolo ao Tratado Antártico para a Proteção do Meio Ambiente (PTAPMA). Em termos gerais, o STA é reconhecido como um instrumento jurídico eficiente, que tem lidado com questões conflitivas de modo exitoso, levando à preservação do Continente Antártico como um território de paz, cooperação científica e proteção ambiental, orientado ao benefício do conjunto da humanidade: “[...] as Partes Consultivas têm estabelecido um firme antecedente de cooperação em pesquisa científica e proteção do meio ambiente antártico.” (RCTA XII, Canberra, 1983, todas as traduções das RCTA e RCETA são nossas); “O Tratado Antártico e os seus instrumentos afins refletem princípios universalmente reconhecidos que redundam em proveito do interesse da humanidade” (RCTA XIII, Bruxelas, 1985); “[...] Tratado Antártico, fórmula engenhosa de cooperação internacional. Garantindo, faz quase trinta anos, regras pacíficas e harmonizadoras para a atuação dos estados em toda uma extensa região do planeta, esse instrumento jurídico se inscreve na história das relações internacionais contemporâneas como obra de inapreciável valor político.” (RCTA XIV, Rio de Janeiro, 1987); “Durante quase trinta anos, o Tratado Antártico tem sido muito útil e tem demonstrado à comunidade internacional que tem conseguido preservar à Antártida de tensões e conflitos, contribuindo assim à paz e segurança internacionais.” (RCTA XV, Paris, 1989).

Outra dimensão destacada do STA é a sua flexibilidade e dinamismo, o que determina a atualidade, força e vitalidade do sistema. “Uma das razões para a duração do sistema do Tratado Antártico tem sido sua capacidade de antecipar eventos” (RCTA XIII, Bruxelas, 1985); “Graças a ele, o continente permaneceu alheio às convulsões políticas e confrontos de poder.” (RCTA XIV, Rio de Janeiro, 1987); “Os acontecimentos de hoje são prova da força e vitalidade do Tratado Antártico.” (RCETA IV-12, Wellington, 1988).

Pontualmente na RCETA IV-12 de 1988 que culminou com a assinatura da Convenção para a Regulamentação de Atividades sobre Recursos Minerais Antárticos (CRARMA), o STA

é reconhecido pela consideração dos interesses específicos e legítimos dos países em desenvolvimento: “[...] pela primeira vez no interior do sistema do Tratado Antártico, a Convenção que adotamos reconhece o fato de que os países em desenvolvimento têm interesses específicos e legítimos que devem ser tidos em consideração.” (RCETA IV-12, Wellington, 1988).

Por outro lado esse primeiro período (1983-1990) é caracterizado também pelo reconhecimento de alguns questionamentos e desafios para o STA. A possibilidade de introdução da questão antártica na Assembleia Geral das Nações Unidas e o crescente interesse da comunidade mundial são levantados pelos discursos brasileiros, especialmente para sugerir a necessidade de reforma do STA que provêm das críticas externas e do interesse crescente de opinião pública mundial; do incremento no número de participantes e da intensificação das atividades humanas na Antártida: “Na atualidade, questões como por exemplo os recursos minerais, e os novos acontecimentos, tal como a possibilidade de debate sobre a Antártida na próxima Assembleia Geral das Nações Unidas, devem ser estudados cuidadosamente por todos nós.” (RCTA XII, Canberra, 1983); “Para se adaptar a essas circunstâncias, acredito inevitável a transformação do Sistema do Tratado Antártico.”, “Se estabelece um novo elemento no cenário internacional, o que requer mudanças no Sistema do Tratado Antártico. Estou me referindo ao crescente interesse na Antártida.”, “[...] críticas que nas Nações Unidas e outros recintos formulam-se contra o Tratado Antártico.”, “Outro aspecto de interesse internacional pela Antártida é o incremento no número de países que tem aderido ao Sistema do Tratado.”, “Outro aspecto a ter em consideração é a intensificação das atividades na Antártida.” (RCTA XIII, Bruxelas, 1985); “A expansão das atividades de pesquisa e, sobretudo, a exploração econômica na Antártida, reforçam naturalmente as legítimas preocupações de caráter ambiental.” (RCTA XIV, Rio de Janeiro, 1987); “[...] a opinião pública mundial presta especial atenção a como nós, os países envolvidos na Antártida, estamos desenvolvendo as nossas atividades nessa região.”, e “O perigo que tais ações [de mineração sem marco regulatório] representariam para a harmonia e cooperação pacífica na Antártida podem até afetar ao Sistema do Tratado Antártico.” (RCTA XV, Paris, 1989).

Após a adoção do PTAPMA em 1991, os reconhecimentos ao STA aparecem como mais limitados, em geral vinculados ao STA como marco de cooperação com algumas menções à preservação ambiental e vinculados ao PTAPMA: “[...] promover os objetivos do Tratado e reforçar a cooperação na Antártida, continente consagrado à causa da paz e a pesquisa científica em benefício de toda a humanidade” e “Após trinta anos, o bom

funcionamento do Tratado da Antártida e a adesão de todas as partes aos seus princípios e objetivos básicos têm mostrado que não precisava de modificações e que era capaz de se adaptar à evolução das relações internacionais e a crescente participação no Tratado, bem como o crescente interesse da humanidade como um todo nos assuntos da Antártida, e a forma em que nós, as partes do Tratado, lidamos com nossa cooperação no sexto continente.” (RCTA XVI, Bonn, 1991); “O Tratado Antártico e as Reuniões deste representam um modelo de cooperação entre os países [...]” (RCTA XVIII, Kioto, 1994); “[...] o Tratado Antártico é um modelo de cooperação entre os Estados.” (RCTA XIX, Seúl, 1995); “A entrada em vigor do Protocolo ao Tratado Antártico sobre Proteção do Meio Ambiente (Protocolo de Madri) com certeza assegurara que a Antártida continue a ser utilizada com fins pacíficos unicamente e em benefício da ciência e de toda a humanidade” (RCTA XXII, Tromsø, 1998).

A situação muda novamente na RCTA XXXIV de 2011 (após um período de onze anos sem discursos das delegações) onde o discurso faz uma revisão das virtudes do TA em 50 anos de vigência, destacando a desmilitarização, a resposta eficiente à disputa territorial; o estabelecimento do continente como reserva natural destinada à paz e à ciência e exemplo de integração entre os Estados. O discurso resume a evolução do STA como a passagem “De um acordo motivado essencialmente por questões estratégicas e de segurança, foi possível desenvolver uma rede de normas e convenções internacionais para o aproveitamento e conservação dos recursos naturais.” (RCTA XXXIV, Buenos Aires, 2011).

Nessa segunda etapa (1991-2011) as menções à possibilidade de reforma do sistema desaparecem e os desafios são mais vinculados à necessidade interna de implementar o PTAPMA e questões vinculadas aos novos requerimentos derivados deste, como a instalação de uma Secretaria Permanente do TA e o acordo sobre o regime de Responsabilidade Ambiental. Sobre este último, aparece a partir da RCTA XXI, a preocupação de que o regime não imponha condições que interfiram nas atividades científicas e logísticas dos países com menos recursos: “[...] a prevenção dos impactos negativos ao meio ambiente antártico assim como a implementação de medidas mais seguras e idôneas para a reparação destes, quando ocorrerem, sem comprometer a continuidade das pesquisas científicas das Partes menos favorecidas financeiramente.” (RCTA XXI, Christchurch, 1997); “[...] é indispensável um regime de responsabilidade por danos ao meio ambiente que não seja um empecilho à realização das pesquisas científicas.” (RCTA XXII, Tromsø, 1998) e “[...] o regime de responsabilidade deve expressar a realidade do ambiente Antártico sem comprometer a logística e a atividade científica.” (RCTA XXIII, Lima, 1999).

3.3 AS POSIÇÕES BRASILEIRAS SOBRE AS ATIVIDADES ECONÔMICAS NA ANTÁRTIDA

A questão das atividades econômicas na Antártida tem uma presença menos importante nos discursos, concentrada majoritariamente no período 1985-1989, coincidindo com a finalização das negociações da CRARMA e o seu abandono.

Já em 1985, o discurso da Delegação brasileira reconhecia a “[...]” aparição de atividades potencialmente competitivas da Antártida, como o turismo e a exploração de recursos naturais, [que] podem precisar, em um futuro mais próximo, uma supervisão mais confiável e regulamentação global.” (RCTA XIII, Bruxelas, 1985); e em 1987 considerava “[...]” o seu vasto potencial econômico.”, e “[...]” as riquezas minerais e animais achadas na Antártida.” (RCTA XIV, Rio de Janeiro, 1987).

Nesse mesmo discurso, se estabelecia como orientação da Política Nacional para Assuntos Antárticos ações orientadas “[...]” ao conhecimento científico, a identificação de recursos econômicos vivos e não vivos e o estímulo à pesquisa tecnológica.” (RCTA XIV, Rio de Janeiro, 1987), afirmando que a Convenção para a Conservação dos Recursos Vivos Marinhos Antárticos (CCRVMA) além da preservação da flora e fauna dos mares austrais estava orientada a “favorecer o seu aproveitamento racional” (RCTA XIV, Rio de Janeiro, 1987) colocando esperanças em recursos como o *krill*⁶⁸ para a questão da fome (e, portanto, orientadas ao aproveitamento dos países em desenvolvimento). Por último, nessa mesma reunião, o Brasil fixava a posição segundo a qual as reivindicações territoriais não deviam interferir com o potencial aproveitamento econômico.

Em 1989 após o abandono da CRARMA, a Delegação brasileira manifesta a sua não conformidade com o fato de que atividades minerais possam ser desenvolvidas fora de um marco jurídico acordado, mas que não insistirá na necessidade e utilidade dessa convenção.

⁶⁸O *krill* (*Euphausia Superba*), crustáceo semelhante a um pequeno camarão, constitui o zooplâncton mais abundante do Oceano Austral e é base da cadeia alimentar antártica, tendo incrementado consideravelmente a sua população como consequência da redução na população de baleias (principal espécie predadora do krill). O seu alto conteúdo proteico o faz um alimento rico em nutrientes. A sua exploração comercial antártica começou a ser estudada na década de 1960 por iniciativa soviética, considerando que se contava com uma “superpopulação”, o qual foi desmentido por estudos posteriores. VER: FERREIRA, 2009, p. 69-74.

Após essa data, a questão das atividades econômicas aparece brevemente em 1992-1994 e limitadas ao turismo e o que denomina “atividades não governamentais”.

3.4 AS POSIÇÕES BRASILEIRAS SOBRE O MEIO AMBIENTE

A questão ambiental esteve sempre presente nos discursos de abertura das comitativas Brasileiras, mas com ênfases diferenciadas.

Nas primeiras declarações se limitaram a menções breves que destacaram o desempenho ambiental do tratado e a necessidade de regulamentação perante a disponibilidade de recursos naturais a serem explorados: “[...] a proteção do incomparável e frágil meio ambiente da Antártida tem sido uma das preocupações principais das Partes Consultivas.” (RCTA XII, Canberra, 1983); “[...] a preservação do seu frágil e singular equilíbrio ecológico [...]”, “[...] reforçam, naturalmente, as legítimas preocupações de caráter ambiental.”, “Para proteger a fauna e flora dos mares austrais e favorecer o seu aproveitamento racional concluímos a Convenção sobre a Conservação dos Recursos Vivos Marinhos Antárticos.” (RCTA XIV, Rio de Janeiro, 1987). Uma ressalva merece o discurso da RCETA IV-6 em 1985, mas do qual só se têm referência pela citação no discurso da RCTA XV de 1989 e que afirma a subordinação dos interesses econômicos à proteção ambiental:

“As partes consultivas assumem a especial responsabilidade da proteção do ambiente Antártico, único e frágil. Qualquer atividade que envolva o risco de alterar o ecossistema vulnerável da região deve ser banida da área do Tratado da Antártica. É um princípio fundamental, ao qual se deve subordinar o nosso interesse sobre recursos minerais da Antártida”. (RCETA IV-6, citado na RCTA XV, Paris, 1989)

A temática ambiental adquire relevância especial a partir da adoção, em 1988, da Convenção para Mineração (CRARMA), relativizando na RCETA IV-12 (1988) e na RCTA XV (1989) a participação brasileira na geração do acordo e afirmando a necessidade de priorizar a proteção do meio ambiente por sobre os interesses econômicos, já como uma posição específica do Brasil: “A proteção do meio ambiente tem sido sempre uma grande preocupação dos nossos esforços.” (RCETA IV-12, Wellington, 1988); “[...] ter sustentado sempre [O Brasil] que a proteção ambiental tinha que constituir o parâmetro de referencia para a avaliação de

toda atividade humana na Antártida. A posição do Brasil nesse respeito não é nova e não tem surgido com a recente consciência internacional [...]” (RCTA XV, Paris, 1989).

Na RCTA XVI (1991) o discurso celebra a adoção do PTAPMA como resposta à opinião pública mundial e forma de gerenciar sustentavelmente o meio ambiente global: “Ao assinar o protocolo de Madri, as partes do Tratado Antártico fizeram uma contribuição decisiva para os esforços da comunidade internacional em gerenciar de modo mais racional e seguro o meio ambiente global [...]” (RCTA XVI, 1991, p.119).

Nas sucessivas reuniões a menção à questão ambiental aborda temas relativos à regulamentação do regime ambiental na Antártida e a ratificação interna do Governo Brasileiro do PTAPMA, com menção especial à questão do impacto da atividade turística na Antártida na RCTA XVIII (1994); o estabelecimento de um regime de responsabilidade ambiental nas RCTA XIX (1995), XXI (1997), XXII (1998), e XXIII (1999); a adoção de medidas operativas de proteção ambiental para as operações brasileiras nas RCTA XXI (1997), XXII (1998), XXIII (1999) e XXXIV (2011); a criação de uma Área Antártica Especialmente Gerenciada (AAEG) na Baía do Almirantado e implementação de um plano de gestão ambiental da mesma, nas RCTA XXI (1997), XXII (1998) e XXIII (1999); e a importância de que o regime não obstaculize a atividade científica nas RCTA XXI (1997); XXII (1998) e XXIII (1999).

No decorrer dos discursos de abertura o meio ambiente antártico é caracterizado repetidamente como “frágil”, especificamente nas RCTA XII (1983), XIV (1987), XV (1989) e XVIII (1994). Também é destacada a “singularidade” deste utilizando variadas adjetivações: incomparável (RCTA XII, 1983); singular (RCTA XIV, 1987); único (RCTA XV, 1989; e XXXIV, 2011) e peculiar (RCTA XIX, 1995).

A preocupação brasileira sobre a proteção do meio ambiente é definida em função dessas duas características, a “fragilidade” e a “singularidade” (esta última vinculada também ao caráter inexplorado ou virgem do continente), com a consideração de possíveis efeitos globais que a modificação dessas características acarretaria. A percepção da importância ambiental da Antártida como questão de segurança ambiental nacional não está presente nos discursos de abertura das RCTA, aparecendo referências à influência direta do meio ambiente antártico sobre o meio ambiente brasileiro só duas vezes, na RCTA XV (1989) e XXXIV (2011), porém com uma orientação diferente entre as duas:

Como nosso território nacional está localizado muito perto da área do Tratado da Antártida, estamos preocupados com a possível contaminação dos tesouros naturais

ainda intocados da Antártica como resultado do aumento da atividade humana na região. (RCTA, 1989, p.141)

Os processos atmosféricos, oceanográficos e criosféricos que lá [a parte ocidental da Antártica] ocorrem afetam diretamente o clima na América do Sul. (RCTA XXXIV, 2011, p.613)

3.5 AS POSIÇÕES BRASILEIRAS SOBRE QUESTÕES TERRITORIAIS E OUTROS INTERESSES

A possibilidade de interesses territoriais por parte do Brasil, só é mencionada indiretamente na RCTA XIV (1987), especificando a posição de não reivindicação territorial por parte do Brasil, mas reservando-se direitos caso o TA seja revisto.

A menção a “interesses nacionais” na Antártida não especificados aparece nas RCTA XIII (1985) e XIV (1987), sem que conste a definição de interesses brasileiros específicos nas outras reuniões: “O Brasil aportara novos elementos nesse processo, que derivam da sua identidade como país em desenvolvimento com muito interesse na Antártida.” (RCTA XIII, Bruxelas, 1985); “O Brasil considera que os seus interesses diretos e substanciais na área de aplicação do Tratado estão protegidos adequadamente por esse instrumento jurídico.”, e “[...] O Brasil reserva-se o direito de defender os seus interesses [...]” (RCTA XIV, Rio de Janeiro, 1987).

Concluimos assim a nossa análise empírica sobre as posições e interesses apresentados nos discursos de abertura das Delegações Brasileiras nas RCTAs e RCETAs.

No Capítulo seguinte abordaremos a questão sobre como as questões elaboradas no Capítulo 2 e no presente Capítulo se articulam ao interior da Política Exterior Brasileira e como parte ativa do Regime Internacional Antártico.

4. A POLÍTICA ANTÁRTICA BRASILEIRA NO CONTEXTO DA POLÍTICA EXTERIOR BRASILEIRA E DO SISTEMA DO TRATADO ANTÁRTICO

Já analisadas as posições que o Brasil adotou como Membro Consultivo do Tratado Antártico, resulta necessário retornar para o contexto no qual a Política Antártica se insere; com o objetivo de verificar em que medida a evolução registrada para o caso antártico se corresponde ou se afasta das principais tendências registradas nesses contextos.

Pontualmente a nossa pesquisa requer a comparação entre a dinâmica da Política Antártica Brasileira (PAB) e as diferentes fases ou paradigmas da Política Externa Brasileira (PEB).

Somado a isto, a consideração de fatores de origem sistêmico, particularmente a participação do Brasil no regime, devem ser tomados em consideração segundo surge de várias questões levantadas pela pesquisa e que são retomadas e analisadas a continuação.

Com tal fim o presente capítulo se divide em quatro seções. A primeira seção analisa a importância que a Antártida tem mostrado para o Brasil ponderando a Política Antártica Brasileira no interior da Política Externa Brasileira. A segunda seção apresenta a evolução nas posições brasileiras para a Antártida, particularmente no que se refere às atitudes perante do Sistema do Tratado Antártico (STA), às atividades econômicas e proteção ambiental, e os parceiros identificados na PAB. A terceira seção apresenta as considerações de tipo teóricas que surgem da presente pesquisa, analisando a relação entre o agente e a estrutura para o caso da PAB e o STA. Por último, a seção final apresenta as conclusões do Capítulo e da dissertação, apresentando a necessidade de reformulação da hipótese e sugerindo um possível programa de pesquisa a ser desenvolvido.

4.1 A IMPORTÂNCIA DA ANTÁRTIDA PARA O BRASIL

Quando analisadas as posições e políticas que o Brasil adotou a respeito do Continente Branco a primeira questão que aparece com clareza é que a Antártida não tem apresentado um lugar destacado na política exterior do Brasil.

Como analisado na seção 2.1, as primeiras manifestações de interesse por parte do Brasil a respeito do Continente Branco surgiram em meados da década de 1950 com os partidários da chamada “Teoria da Defrontação” conformando um grupo influente, mas que não conseguiria colocar a sua posição como posição oficial do governo. A exclusão do Brasil das negociações que derivaram na assinatura do Tratado Antártico motivou o protesto do Brasil, que se limitou a apresentar uma reclamação formal e manifestar a sua reserva de direitos sobre o Continente, mas sem que isso refletisse em outro tipo de ação internacional.

Só na década de 1970 a questão Antártica começou a ser analisada mais seriamente pelo governo brasileiro, em correspondência com o crescente interesse mundial pelo potencial aproveitamento econômico dos recursos minerais do continente. A iniciativa brasileira de se tornar membro consultivo pode ser considerada como ousada e inovadora, mas, mesmo assim, é de destacar que essa incorporação do Brasil se dá no contexto de crescimento exponencial do interesse mundial pela participação no regime (Ver Subseção 2.1.1 e GRÁFICO 1), o qual logo após a adoção do Protocolo ao Tratado Antártico para a Proteção do Meio Ambiente se deterá abruptamente.

Como estratégia para a obtenção do status consultivo, o Brasil adotou uma posição de cautela ou “gradualista” que privilegiou a relação com os países vizinhos Argentina e Chile, para os quais a questão Antártica era muito mais sensível. Seguindo essa posição, o Brasil aderiu ao TA em 1975 e começou as suas atividades antárticas em 1982, conseguindo a sua incorporação antecipada como Parte Consultiva do TA em 1983, o qual respondeu mais a uma circunstância de conveniência política, do que as credenciais científicas esgrimidas pelo Brasil.

Mas mesmo uma vez incorporado como Parte Consultiva do TA, o Brasil só manifestou interesses limitados a respeito do continente antártico segundo demonstram os discursos de aberturas das Comitivas Brasileiras nas Reuniões Consultivas do Tratado Antártico (RCTAs). O tom geral das declarações de abertura das Comissões Brasileiras destaca interesses que poderíamos considerar como gerais mais do que interesses especificamente brasileiros. Entre estes figuram a manutenção da paz, a desnuclearização, a proteção do meio ambiente e a cooperação internacional em pesquisa científica. Particularmente, o potencial de aproveitamento econômico da Antártida não é exposto como um interesse brasileiro, mas como um potencial de caráter mais geral e que, segundo a própria posição brasileira, deveria levar em consideração a posição relativa de cada país, permitindo condições especiais para os países em desenvolvimento. O krill, por exemplo, é destacado em seu potencial para

contribuir a resolver o flagelo da fome sem necessidade de produzir um desequilíbrio ecológico (RCTA XIV, Rio de Janeiro, 1987).

As questões ambiental e científica também são consideradas desde os seus aspectos gerais, entendendo a preservação antártica e os dados fornecidos pelas pesquisas científicas como contribuição à humanidade e não produto de algum interesse específico do Brasil.

No caso da legislação e atos oficiais a definição de interesse sobre o Continente é relativamente tímida. A legislação só oferece no decreto de formulação da Política Nacional para Assuntos Antárticos (POLANTAR), Dec. 94.401 de 1987, uma definição de princípios, posições e interesses do Brasil na Antártida. Se bem se definem como princípios o uso pacífico do continente; a liberdade de pesquisa e cooperação internacional; a desnuclearização; a proteção do meio ambiente, e o fortalecimento do STA; a definição dos interesses está mais estritamente vinculada à exploração econômica, com a pesquisa científica como subsidiária desta. O posicionamento pela sua parte insiste na existência de “interesses múltiplos e diretos”; na não reivindicação territorial por parte do Brasil; e na necessidade de desconsiderar as reivindicações territoriais e considerar a situação de desenvolvimento relativo no que se refere à exploração econômica.

Os atos internacionais com referência à Antártida são muito escassos e, com uma única exceção de um acordo de cooperação antártica com o Chile, a menção a Antártida é meramente tangencial, não ocupando lugar de destaque em nenhum dos instrumentos analisados durante a pesquisa. Também em nenhum deles existe uma definição específica de interesses particulares do Brasil na Antártica, destacando em geral a colaboração e coordenação política nos foros antárticos e a cooperação científica, além da eficiência do TA para a manutenção da paz e a preservação do meio ambiente antártico.

Assim podemos afirmar que os interesses brasileiros na Antártida foram definidos de modo secundário e subordinados a outros interesses da política externa brasileira como foram, até o ingresso do Brasil no STA em 1983, as relações com a Argentina e o Chile e, desde a sua incorporação como membro consultivo até hoje, a própria atividade antártica como modo de consolidação da participação brasileira no STA.

Essa atitude perante a Argentina e o Chile coincide com a ideia de “cordialidade oficial” com os países vizinhos segundo a periodização apresentada por Amado Cervo (Ver Subseções 1.2.3 e 1.2.5) e, seguindo a afirmação do mesmo autor citada *up supra*: “[...] o superior interesse nacional, quando contrariado em aspecto essencial, autoriza romper com a cordialidade oficial.” (CERVO, 2008, p.205), válida a ideia de que a Antártida não tem

apresentado um “interesse nacional” relevante que justificasse romper com essa cordialidade oficial. Talvez como consequência disso é a ausência a qualquer referência a identidade territorial ou histórica com a Antártida e a insistência nos interesses gerais de paz, desmilitarização, preservação ambiental e pesquisa científica. Assim definidos, os interesses brasileiros na Antártida revelam uma percepção de importância “global” da Antártica, mais do que qualquer tipo de importância específica para o Brasil.

Por outro lado, as atividades antárticas aparecem com um rol instrumental, isto é, não se apresentam a partir de uma justificação intrínseca, além de alguma definição isolada sobre a importância do conhecimento científico dos fenômenos climáticos antárticos devido a sua influência sobre o clima do Brasil. Definida deste modo, a presença brasileira no continente e a pesquisa ali desenvolvida não são apresentadas como uma pendência ou necessidade insatisfeita, mas como uma forma de participar no próprio regime e contribuir ao desenvolvimento deste.

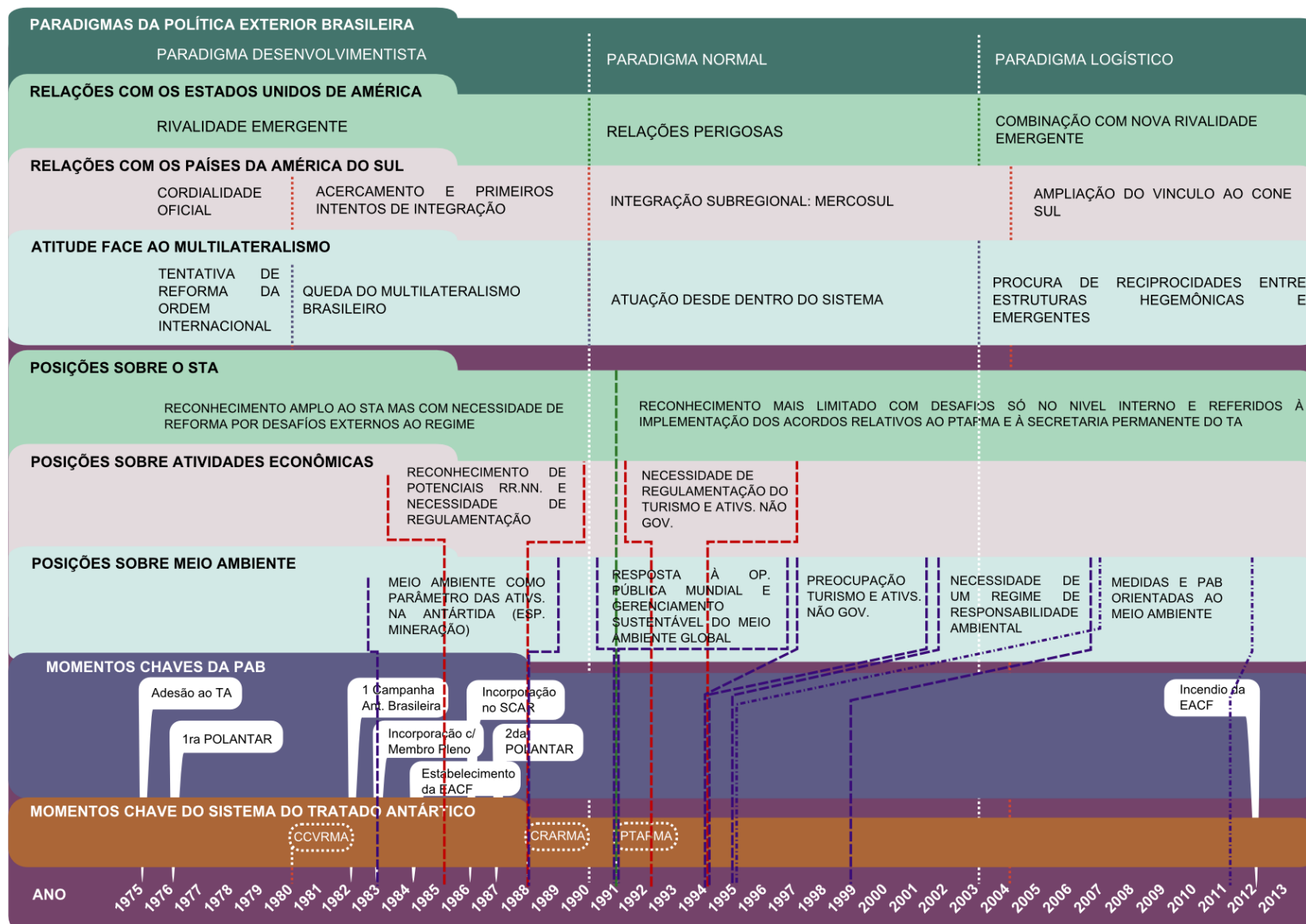
4.2 AS MUDANÇAS NAS POSIÇÕES BRASILEIRAS PARA ANTÁRTIDA E A POLÍTICA EXTERIOR BRASILEIRA

As posições do Brasil como Parte Consultiva do Tratado Antártico mostram uma continuidade nas linhas gerais, mas com mudanças nas ênfases e temáticas abordadas. A FIGURA 4 apresenta de modo gráfico e sintetizado as diferentes fases da Política Exterior Brasileira identificados por Cervo (2008) y las continuidades e mudanças sobre as posições como membro do STA assim como momentos chaves da Política Antártica Brasileira e do STA.

A incorporação total ao regime e as atitudes proclives à reforma do STA mostram algumas defasagem a respeito do esperável a partir das fases do multilateralismo concebidas por Cervo (2008) o qual será analisado na subseção 4.2.1.

As posições sobre atividades econômicas e a proteção ambiental, analisadas em detalhe na subseção 4.2.2 mostram por um lado uma correspondência com os Paradigmas da PEB no que se refere ao posicionamento desenvolvimentista durante a fase 1983-1989, mas a ênfase brasileira no condicionamento da exploração econômica à proteção ambiental relativiza esse caráter desenvolvimentista; enquanto por outro lado o chamado ao controle e

FIGURA 4 - PRINCIPAIS DIMENSÕES DA PEB IDENTIFICADAS POR CERVO (2008) E POSIÇÕES DO BRASIL NO STA.



FONTE: O Autor (2015)

regulamentação da atividade turística antártica contradiz os princípios da ideologia neo-liberal própria do paradigma normal, dominante a partir de 1990.

Enquanto às parcerias, o apresentado nos atos internacionais mostra uma correspondência relativa com as fases definidas a partir das elaborações de Cerro (2008) a respeito dos países latino-americanos, mas com algumas particularidades, como pode se extrair da subseção 4.2.3 a continuação.

4.2.1 As posições perante do Sistema do Tratado Antártico e a Política Exterior Brasileira

Em primeiro lugar e referido a atitude perante do STA, podemos afirmar que o reconhecimento ao STA é constante e está presente em quase todos os elementos analisados durante a pesquisa. Mesmo assim, podem se distinguir duas etapas diferenciadas no que se refere à atitude frente deste.

Uma primeira etapa até 1991 apresenta reconhecimentos mais amplos, o qual pareceria estar motivado pela perspectiva de possível chamado a revisão do acordo em 1991. Esse reconhecimento orientou-se à legitimação do regime, mas foi articulado simultaneamente com um chamamento permanente à reforma do Sistema. Nos discursos entre 1983 e 1991 são constantes as referências a desafios externos que o STA vinha enfrentando e o crescente interesse internacional que a questão estava adquirindo (Ver Seção 3.2). As comitativas brasileiras fazem contínuos chamamentos à necessidade de abertura e ampliação do STA e o reconhecimento das preocupações, particularmente do tipo ambientais, que o crescente nível de atividades antárticas e possíveis atividades de exploração econômica traziam para a comunidade internacional.

Essa atitude parece consonante com a predominância nos atos internacionais do período 1978-1989 de declarações conjuntas do Brasil com outros países da América Latina não membros consultivos originais do TA: Equador, Peru e Uruguai. Estas últimas centradas no intercâmbio de informações e apoio, tanto da adesão ao Tratado, como da obtenção de status consultivo. Em 1984 o TA é reconhecido como "...o instrumento jurídico internacionalmente válido para essa região..." (PERU-BRASIL, 1984), e aparece a partir desse ano a ideia de colaborar e cooperar tanto nos foros antárticos, quanto nas operações no continente.

Ao mesmo tempo, durante essa etapa, chama atenção a presença de uma atitude “dual” a respeito do TA. Por um lado o Brasil defende a eficiência e pertinência do TA, reconhecendo-o como o regime jurídico válido para Antártida e sustentando os princípios definidos por este como princípios de alcance universal. Enquanto por outro formula em várias oportunidades uma “reserva” de direito caso de que o TA seja revisto. Esta dualidade está claramente presente no Dto. 94.401 de 1987 de estabelecimento da POLANTAR no qual se estabelece a adequação desta aos compromissos do STA, mas também reitera a atuação em conformidade ao TA durante a sua vigência e a reserva de direitos caso que o TA seja revisto. Ao mesmo tempo a dualidade aparece no estabelecimento da POLANTAR como intermediária entre a PEB e o STA, mas sem explicitar qual deveria primar na definição de princípios⁶⁹.

Em uma segunda etapa desde 1992 até a atualidade, encontramos que os desafios que o Brasil reconhece ao TA têm mais a ver com desafios internos da implementação dos próprios acordos do Sistema, particularmente no que se refere ao PTAPMA e a criação e instalação de uma secretaria permanente. Esse posicionamento resulta concordante com uma visão mais satisfeita a respeito do arranjo institucional do STA a partir da aprovação do PTAPMA. As únicas reservas a respeito de questões institucionais que aparecem desde então tem a ver com a elaboração de um “regime de responsabilidade ambiental” que não seja um empecilho às atividades científicas das partes menos favorecidas financeiramente, e o fato de que as disputas territoriais tenham dilatado a obtenção de um acordo para a criação de uma Secretaria Permanente do TA.

Assim, quando colocado no contexto da PEB o primeiro dado que parece confrontar a periodização apresentada por Amado Cervo é o fato de que a incorporação efetiva como Membro do STA se deu no momento identificado por Cervo como de queda do multilateralismo brasileiro (VER FIGURA 4). E mesmo que a incorporação no STA poder-se-ia interpretar como herança da etapa anterior do multilateralismo no qual se deu a adesão ao TA e como estratégia para satisfação de interesses brasileiros perante a crença na possível saída do TA em 1991 (o que explicaria a “dualidade” da atitude brasileira), o constante reconhecimento ao TA e o chamado à reforma do STA correspondem melhor com a fase anterior do multilateralismo apresentada por Cervo como de “tentativa de reforma da ordem internacional” (Ver Subseção 1.2.4).

⁶⁹A intermediação da POLANTAR não se estabelece como meio de traduzir os princípios do STA em princípios da PEB ou o contrário, mas simplesmente é afirmada, o que reforça essa “dualidade”.

Por outro lado, o tipo de atitude apresentada após o PTAPMA de reconhecimento sem reservas do STA e preocupações sobre questões internas corresponde com a etapa apresentada por Cervo a partir de 1990 como de “atuação desde dentro do sistema” (Ver Subseção 1.2.4), mas sem aparecer com posterioridade uma mudança de atitude que se corresponda com a última fase do multilateralismo de busca de reciprocidade entre estruturas hegemônicas e emergentes.

4.2.2 As Posições sobre Atividades Econômicas e a Proteção ao Meio Ambiente e os Paradigmas da Política Exterior

No que se refere às atividades econômicas, de modo geral estas não aparecem com um lugar de destaque e estão vinculadas normalmente a preocupações sobre a sua regulamentação e os possíveis impactos ambientais que podem derivar destas.

Entre 1985 e 1989 a menção a tais atividades nos discursos das Reuniões do Tratado Antártico é maior, como consequência do desenvolvimento das negociações para a criação de um regime de mineração antártica, só aparecendo com posterioridade à assinatura do PTAPMA de modo isolado em 1992 e 1994, na forma de preocupação sobre o crescimento da atividade turística e outras atividades não governamentais. O ano de 1987 é o único no qual a possibilidade de explorar recursos naturais aparece com alguma relevância relativa, seja na formulação da lei da POLANTAR, seja no discurso de abertura da RCTA XIV, que retoma muitas das formulações realizadas na primeira.

Nos atos internacionais, não se encontram menções a atuais ou potenciais marcos de cooperação em atividades de exploração econômica em todo o período analisado, cobrindo a cooperação unicamente nos âmbitos da pesquisa científica e a coordenação política nos foros internacionais sobre Antártida.

A questão da exploração econômica se vincula claramente com a proteção ambiental, esta última presente em todo o período estudado e que apresenta um crescimento considerável em termos da importância dada entre 1983 e 1991, momento a partir do qual, longe de desaparecer, permanece presente, mas com um carácter diferenciado.

Em um primeiro momento reconhecendo a importância que o TA teve na proteção do meio ambiente antártico, o avanço das negociações para o regime de mineração antártico fez com que a questão fosse ganhando espaço, declarando a preocupação do Brasil porque toda

atividade econômica estivesse adequadamente regulamentada e que o princípio de conservação seja predominante a qualquer interesse econômico, reconhecendo ao mesmo tempo a importância que a questão estava adquirindo na agenda internacional.

A adoção da Convenção para a Regulamentação de Atividades sobre Recursos Minerais Antárticos (CRARMA) em 1988 apresenta uma relativa insatisfação por parte da Comissão Brasileira, mas não em seus aspectos ambientais, confiando com que "...as estritas regras ambientais contidas na Convenção não permitam com que o meio ambiente antártico seja danificado como resultado das atividades sobre recursos minerais." (RCETA IV-2, Wellington, 1988, Tradução nossa). A decisão de não ratificação por parte da Austrália e da França no ano seguinte é recebida com relativa surpresa por parte do Brasil que reclama sobre a importância de contar com algum regime que regulamente as atividades minerais na Antártida e insistindo na necessidade de que a proteção do meio ambiente seja considerada como referente de qualquer atividade a se desenvolver no continente.

Com a assinatura do PTAPMA em 1991, o Brasil manifesta a sua satisfação com as condições estabelecidas nele considerado como um instrumento que satisfazia os interesses tanto do Brasil como da comunidade internacional. Nas reuniões subsequentes, as manifestações sobre a questão tiveram como eixo o impacto das atividades regulares antárticas e a adoção das medidas estabelecidas a partir do PTAPMA, destacando as políticas implementadas pelas operações brasileiras orientadas a tais medidas.

Nos atos internacionais, como analisado na subseção 2.3.4, a questão aparece nas declarações conjuntas com a União Soviética em 1987 e 1988 como um mero reconhecimento ao TA, adquirindo importância relativa em 1990 nas declarações conjuntas com a Argentina e o Chile como compromisso específico dos governos. A questão volta a ser mencionada de modo geral em outras duas oportunidades, 1993 com o Chile e 1996 com a Argentina, e adquire um lugar um pouco mais proeminente no Acordo para Cooperação Antártica com o Chile de 2013.

Seguindo essa análise, encontramos nos dados alguns aspectos de posições desenvolvimentistas, mas com um conteúdo geral que foge dos parâmetros esperados para essa fase da PEB.

O acordo da CRARMA em 1988 foi recebido com receio por parte do Brasil, particularmente pelas condições do acordo, mas do que qualquer tipo de rejeição à exploração econômica. Considerado como insatisfatório na forma de refletir os interesses dos países em desenvolvimento e da humanidade em geral, se apreciava ao menos o reconhecimento de

interesses específicos dos países em desenvolvimento. Mas mesmo que a questão do desenvolvimento tenha sido formulada pelo Brasil e mesmo que a exploração econômica tenha sido considerada, estes elementos aparecem em uma posição que podemos considerar como secundária, e sempre subordinada à proteção ambiental (particularmente a partir de 1985) e a própria manutenção do TA.

A introdução da questão ambiental nos Atos Internacionais com menção à Antártida entre os anos 1987 e 1990 bem pode estar vinculada com o acordo da Convenção para a Regulamentação de Atividades sobre Recursos Minerais Antárticos (CRARMA), enfatizando em 1990 na declaração com Chile a necessidade de regulamentar as atividades no continente.

Em contraste, a atitude do Brasil de completa celebração do PTAPMA considera que esse acordo satisfaz os seus interesses os quais, destarte, não podem se corresponder com a exploração econômica do continente. Assim, a fase que se abre em 1991 desconsidera a possibilidade de exploração de recursos naturais e, quando analisados como no caso do turismo e outras “atividades não governamentais”, estabelece uma posição de preocupação e de necessidade de regulamentação e controle por parte dos países parte do STA.

Com isso em mente, se por um lado aparecem elementos próprios do Paradigma Normal, como um componente de “idealismo kantiano” a respeito do STA, outras questões como a liberalização de atividades privadas na Antártida e uma relativa retirada do Estado não aparecem, se apresentando em contraste atitudes completamente contraditórias com a ideologia neoliberal como é o posicionamento sobre a necessidade de regulamentação e controle das atividades não governamentais no continente.

A questão do meio ambiente, por outro lado, também reflete uma periodização diferenciada, adiantando em vários anos a posição de defesa do meio ambiente que o Brasil adotará nos anos de 1990 e que pode se estabelecer no caso antártico claramente a partir de 1985, primeiro sob a ideia do que hoje se conhece como desenvolvimento sustentável para logo, a partir do PTAPMA, afirma o completo resguardo ambiental, o qual aparece como uma particularidade muito relevante da PAB ao interior da PEB.

No que se refere à mudança esperada entre o paradigma normal e o paradigma logístico, a pesquisa não conta com dados suficientes que permitam estabelecer alguma

mudança ou continuidade produto dessa variação na PEB⁷⁰. Porém, O discurso da RCTA XXIV (2011) e os atos internacionais correspondentes ao período 2003-2013 não apresentam conteúdos que mostrem alguma variação a respeito das atitudes posteriores ao PTAPMA, o que induz a pensar na ideia de continuidade.

4.2.3 Os Parceiros da PAB e os Parceiros da PEB

A relação com os Estados Unidos considerada por Cervo como de “parceria estratégica” (Ver Subseção 1.2.3) não apresenta nenhuma correspondência com as posições assumidas pelo Brasil para a Antártida. Nos atos internacionais entre ambos os países não encontramos menção à Antártida nem acordo específico de cooperação ou transferência tecnológica.

E quanto aos vizinhos da América do Sul, existe algum nível de correspondência com as fases definidas por Cervo (Ver Subseção 1.2.3), mas com algumas diferenciações. Nos Atos Internacionais da fase 1978-1990 e as atitudes sobre a questão de mineração o Brasil mostra uma aproximação com os países da América do Sul, mas se distanciando das posições defendidas por Argentina e Chile, particularmente defendendo a diferenciação entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos, e não a questão das reivindicações territoriais (como no caso da Argentina e do Chile). As parcerias parecem mudar a partir da adoção do PTAPMA, voltando-se para Argentina e Chile, este último constituindo-se no principal parceiro e o único com um acordo de cooperação específico sobre atividades antárticas, o qual parece constituir uma particularidade da Política Antártica Brasileira. O apoio dado à criação da Secretaria Permanente em Buenos Aires, também parece uma demonstração da coordenação política com Argentina e os países do Cone Sul.

⁷⁰Lamentavelmente não se contam com documentos que possam ser considerados como elementos de prova suficiente para estabelecer conclusões a respeito disso. Mas a falta de leis que modifiquem a estrutura institucional ou a política para Antártida resulta significativa em si e sugestiva da continuidade nas linhas centrais da PAB.

4.3 A DINÂMICA ATOR-REGIME NO CASO DA POLÍTICA BRASILEIRA PARA ANTÁRTIDA

Quando colocada a questão da Política Antártica Brasileira no marco da Política Externa Brasileira, encontramos que a primeira segue as orientações gerais da segunda, porém com ritmos e ênfases diferenciados.

Os resultados da pesquisa mostram que a questão do desenvolvimento esteve presente nos posicionamentos brasileiros para Antártida no período denominado por Cervo como de “Paradigma Desenvolvimentista”, mas constituíram uma postura política para o chamado à reforma do Sistema e a estabelecer condições especiais nos acordos, mais do que uma política orientada à exploração econômica da Antártida.

Mesmo que as especulações sobre os interesses de exploração hidrocarborífera como motivação principal para a incorporação do Brasil ao STA tenham importantes fundamentos que sustentem essa posição, podemos afirmar a partir dos presentes achados que, no que se refere ao posicionamento do Brasil no interior do STA, este não apresenta uma posição claramente favorável à exploração econômica do continente. Sendo escassas as oportunidades nas quais a questão é trazida à tona pelo Brasil, é destacável que o Brasil não expressou uma vontade manifesta de exploração, mas a intenção de, caso a exploração acontecer, se garantir participação e condições de acesso diferenciado em decorrência da sua condição de país em desenvolvimento.

Ao mesmo tempo é destacável que desde o começo da sua participação o Brasil sempre tem defendido a importância de que qualquer atividade humana na Antártida, incluída as atividades de caráter econômico, seja desenvolvida em consideração das necessidades de proteção ambiental do continente antártico e seus ecossistemas dependentes e associados.

Assim, porém motivações de tipo econômicas estiveram presentes nas mentes dos definidores da política exterior brasileira para Antártida e sejam parte da formulação da POLANTAR de 1987, a própria participação no regime parece ter temperado a possibilidade de manifestar esses interesses, deixando a questão do desenvolvimento relegada à definição de uma posição política no interior do regime. Esse posicionamento de país em desenvolvimento se registrará entre 1985 e 1988, não havendo menções posteriores a essa data, o qual resulta em concordância com a mudança de paradigma prevista por Cervo, mesmo que a sua intensidade e ênfase resulte diferente.

Por outro lado e segundo o analisado, a questão ambiental aparece como relevante desde as primeiras manifestações brasileiras no STA, o que parece sustentar a afirmação de Ferreira de que a questão ambiental tem apresentado no caso antártico, um adiantamento de vários anos à política ativa em questões ambientais do Brasil que só aconteceria nos primeiros anos da década de 1990 (FERREIRA, 2009, p.143). Porém não se conta com informação suficiente que permita dar conta dos motivos dessa antecipação, poder-se-ia sugerir como hipótese explicativa que essa ênfase na proteção ambiental tem respondido a uma dinâmica própria da participação no regime, seja como legitimação e justificação exterior; seja em decorrência da participação da comunidade científica, mais sensível às questões de equilíbrio ecológico e menos orientada à exploração econômica.

Por outro lado, outras mudanças da política antártica brasileira não podem ser explicadas pelas próprias orientações da política exterior, mas parecem estar vinculadas estreitamente com a evolução do próprio regime e da participação brasileira neste.

A introdução da Secretaria de Meio Ambiente (posteriormente Ministério) na CONANTAR e a alteração na responsabilidade do segmento científico da PROANTAR que, até 1991 eram determinados pela Secretaria da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (SECIRM), passando logo à responsabilidade do CNPq (CGE-MCT, 2006, p.11), podem ser explicados a partir da adoção do PTAPMA, mais do que qualquer orientação da política externa brasileira.

Além disso, a própria afirmação de acomodação da POLANTAR e outros elementos institucionais brasileiros ao STA, demonstra a influência do regime na política antártica brasileira. Isso se soma à implementação antecipada de vários dos acordos e decisões adotadas no marco do STA, especialmente às decorrentes do PTAPMA, o qual revela uma dinâmica interna especial das operações antárticas. Esta última questão pode estar vinculada à participação ativa dos diferentes segmentos que compõem as operações antárticas no processo de discussão e tomadas de decisões do STA o qual, pela sua vez, é regido pela regra de consenso, facilitando assim a legitimidade e acatamento das decisões.

A partir disso, uma das questões mais gerais vinculadas à teoria das Relações Internacionais que surge da análise das posições brasileiras para a Antártida é a de que estas não podem ser explicadas exclusivamente nem pelos lineamentos internos da Política Externa Brasileira, nem pelos constrangimentos que a participação no regime tem determinado.

O Brasil aceitou desde o começo da sua participação no regime, tanto a validade do TA e dos elementos complementares deste, quanto o reconhecimento a sua eficiência e utilidade

no que se refere à preservação do continente antártico para fins pacíficos. Porém, os discursos de abertura deixam ver uma intencionalidade de introduzir mudanças nas condições internas dos acordos, particularmente no referido à tentativa de neutralizar a diferenciação entre países territorialistas e não territorialistas, introduzindo em troca a distinção entre países desenvolvidos e países subdesenvolvidos como forma de estabelecer condições especialmente vantajosas para estes últimos. Esta última questão está claramente presente também na formulação da Lei de criação da Política Brasileira para Antártida (POLANTAR) e resulta consistente com a manifestação de necessidade de coordenação política com países do terceiro mundo nos foros internacionais antárticos revelados nos atos internacionais do Brasil.

Ao mesmo tempo, mesmo que limitada a uma breve menção, a “reserva de interesses” do Brasil no caso de que o TA seja revisto, estabelece que os compromissos brasileiros se coloquem no contexto do regime e não como um princípio aplicável espontaneamente, o qual pode ser considerado como um indicador significativo do atrelamento das atitudes brasileiras ao regime.

Por outro lado, na medida em que a insatisfação relativa à CRARMA deixa lugar para a satisfação pelo acordo do PTAPMA (o qual também resulta revelador da limitação dos interesses econômicos na Antártida) a integração do Brasil no STA resulta total, deixando de lado o discurso reformador.

O anterior parece indicar uma complexa relação de elementos entre o agente Estado Brasileiro e o regime Sistema do Tratado Antártico, composto por três elementos articulados entre si: a Política Antártica Brasileira; as orientações gerais da Política Externa Brasileira; e o Sistema do Tratado Antártico.

Porém a questão tenha ficado fora do escopo da presente pesquisa, outro fator parece ter influenciado consideravelmente a forma e evolução das posições brasileiras. Trata-se aqui dos elementos cognitivos vinculados de modo geral à comunidade científica antártica, mas conectado também com os elementos tanto civis como militares das operações no continente branco. A especialização, contato com a realidade antártica, compartilhamento do espírito de cooperação antártica perante das condições extremas nesse continente, e a própria ética e requerimentos da formação científica e antártica, podem explicar algumas das orientações específicas da política antártica brasileira, como o adiantamento da atitude ativa para a proteção ambiental nesse continente.

4.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS DA DISSERTAÇÃO

Quando utilizadas para casos concretos as teorias com a desenvolvida por Amado Cervo apresentam utilidade, mas também importantes limitações explicativas. Essa limitação parece surgir especialmente da univocidade outorgada à Política Externa e os seus atores.

A existência de linhas mestras e orientadoras da política externa é um fato reconhecido e provado da literatura sobre PEB como foi desenvolvido na seção 1.2. Porém, a ênfase nas continuidades dessa política faz com que o autor produza uma “personificação” desta, interpretando a PEB como unidade e não como uma complexa rede de agentes mobilizando interesses e visões e na qual se entrelaçam diversas dimensões, particularmente, mas não unicamente, as dimensões nacional e internacional.

Isto reflete particularmente na identificação da ideologia (ou do discurso ideológico) com a ação, o que apresenta problemas analíticos importantes e, muito especialmente, com o rol atribuído ao Brasil no cenário internacional, o qual as vezes é sobredimensionado pelo autor.

Contrastando a hipótese de partida com os dados obtidos a partir da pesquisa, podemos afirmar que se bem que a Política Antártica Brasileira não colidiu com as orientações gerais da Política Externa Brasileira, o ritmo, variações e ênfases da primeira são diferentes da segunda.

Em primeiro lugar a questão do desenvolvimento está presente no período caracterizado como do “Paradigma desenvolvimentista” desaparecendo com o advento do novo paradigma, mas o caráter econômico deste é limitado, destacando-se em contraposição o caráter político do posicionamento brasileiro.

Por outro lado, a questão da proteção meio ambiental está presente desde o começo da participação e é considerada como critério limitante a qualquer atividade econômica, adiantando em vários anos a orientação ativa ambiental da Política Exterior Brasileira.

Em outra ordem de questões, a Política Antártica Brasileira mostra a complexa relação que opera entre o Regime, a própria Política Antártica Brasileira e as orientações da Política Externa Brasileira, sugerindo, também, a influência que fatores do tipo epistêmicos tem na conformação e evolução dos acordos e a definição das políticas externas dos países.

Assim, a hipótese inicial da pesquisa deve ser acrescentada no sentido de incorporar outros fatores além das orientações gerais da PEB para a explicação da evolução que as posições brasileiras adquiriram como parte do STA. Isto nos leva a considerar como hipótese

alternativa que a Política Antártica Brasileira é modelada por uma complexa combinação de fatores que reúne as orientações gerais da política externa com as orientações e constrangimentos próprios da participação no regime do Tratado Antártico o que impõe particularidades à PAB no interior da PEB.

Esse contexto nos coloca dentro do debate mais geral sobre agente e estrutura, mostrando, no caso das análises de política externa vinculados à participação em regimes internacionais, a necessidade de analisar a complexidade das inter-relações mútuas entre estes dois elementos. Este último nos indica o profundo desafio de encontrar marcos teóricos adequados e ferramentas metodológicas específicas que permitam dar conta dessas complexas inter-relações. Mas enquanto contamos com teorias que parecem dar conta da primeira dessas necessidades (podemos enunciar a modo de exemplo as elaborações do construtivismo não linguístico, e o modelo de “Barganha Institucional” desenvolvido por Oran Young), não temos achado elaborações que pareçam ter respondido satisfatoriamente à segunda delas.

Isso nos leva a refletir sobre a necessidade de aprofundar a análise de política externa que envolva a participação em regimes internacionais, incorporando as variáveis institucionais e cognitivas dentro das considerações e elaborando um novo arcabouço metodológico e instrumental que permita dar conta destas.

No caso analisado pontualmente, resulta relevante pensar em uma agenda de pesquisa que releve a influência da comunidade científica nas posições brasileiras (e mais especificamente na posição de defesa do meio ambiente), a existência ou não de uma ética ou cultura antártica e a complexa articulação de interesses e como estes foram evoluindo em função das limitações impostas pela participação no regime.

REFERÊNCIAS

BIBLIOGRAFIA

AINLEY, D. et alia. **The Antarctic Environment in the Global System** (Editor: Colin Summerhayes), en Antarctic Climate Change and the Environment (Editores: Turner, J. et alia). Cambridge: Scientific Committee on Antarctic Research Scott Polar Research Institute, Lensfield Road, 2009.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. São Paulo: Edições Persona. S/D [1977 França]

BERG, B. **Qualitative Research Methods for the Social Sciences**. 4. Ed. Boston: Allyn and Bacon, 2001.

CARDONE, I. **A Política Antártica Brasileira no século XXI**: evolução de fatores estruturais. V Seminário Nacional Sociologia Política. UFPR. Curitiba: Maio 2014. Disponível em: <http://www.humanas.ufpr.br/portal/seminariosociologiapolitica/files/2014/08/24705_1397762509.pdf>

CERVO, A. L. **Inserção Internacional**: formação dos conceitos brasileiros. São Paulo: Editora Saraiva, 2008.

CGE-MCT. **Avaliação Preliminar do Programa Antártico Brasileiro**. Resumo executivo e relatório. Dez. 2006.

COLACRAI, M. **El Ártico y la Antártida en las relaciones internacionales**. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2004.

COLACRAI, M. **El Ártico y la Antártida**. Su rol en las Relaciones Internacionales. Su relevancia desde la perspectiva ambiental. Rosário: Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario (CERIR) - Centro de Estudios Canadienses de Rosario (CECAR), 1998.

COLACRAI, M. Reflexiones en torno al Régimen Antártico y las relaciones argentino chilenas. **Cuadernos de Política Exterior Argentina**. Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario (CERIR). Rosário: n.73, p. 1-36, dezembro 2003

DA COSTA, J. F. Antártida: o Problema Político. **Revista Brasileira de Política Internacional (RBPI)**. Instituto Brasileiro de Relações Internacionais (IBRI). Rio de Janeiro: Ano 1, N.3, Set-1958. p.41-58. 1958a

DA COSTA, J. F. Antártida: o Problema Político (II). **Revista Brasileira de Política Internacional (RBPI)**. Instituto Brasileiro de Relações Internacionais (IBRI). Rio de Janeiro: Ano 1, N.4, Dez-1958. p.76-99. 1958b

DA COSTA, J. F. Antártida: o Problema Político (III). **Revista Brasileira de Política Internacional (RBPI)**. Instituto Brasileiro de Relações Internacionais (IBRI). Rio de Janeiro: Ano 2, N.5, Mar-1959. p.78-89. 1959

DA COSTA, J. F. Antártida: o Problema Político (IV). **Revista Brasileira de Política Internacional (RBPI)**. Instituto Brasileiro de Relações Internacionais (IBRI). Rio de Janeiro: Ano 3, N.11, Set-1960. p.118-131. 1960

FERREIRA, F. R. **O Sistema do Tratado da Antártica**: evolução do regime e seu impacto na política externa brasileira. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2009.

FONTANA, P. **La pugna antártica**: el conflicto por el sexto continente 1939-1959. Buenos Aires: Guazuvirá Ediciones, 2014

GAUBET, C. G. As questões Antárticas: algumas perspectivas brasileiras. **Revista CCJ/UFSC**, n. 13, p. 69-81, Dezembro 1986.

GREÑO VELASCO, J. E. La adhesión de Brasil al Tratado Antártico. **Revista de Política Internacional**. Instituto de Estudios Políticos. Madrid: n.146, Jul-Ago 1976.

GUIDDENS, A. **Las Nuevas Reglas del Método Sociológico**: Crítica Positiva de las Sociologías Interpretativas. Buenos Aires: Amorrortu Ed., 1993.

HASENCLEVER, A. MAYER, P., E RITTBERGER, V. Las Teorías de los Regímenes Internacionales: Situación Actual y Propuestas para una Síntesis [Tradução: Lorena Murillo S. y Francisco J. J. Castro y Ortiz]. **Foro internacional**. México, D.F.: El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales. v.39, n.4 (158), p. 499-526, oct.-dic. 1999.

HERR, R. **The changing roles of NGOs in the ATS**. In: STOKKE, O. e VIDAS, E. *Governing the Antarctic: the Effectiveness and Legitimacy of the Antarctic Treaty System*. Cambridge: Cambridge University Press, Capítulo 4, p.91-110 1996.

HOWKINS, A. J. **Frozen Empires: A History of the Antarctic Sovereignty Dispute Between Britain, Argentina, and Chile, 1939-1959**. Tese apresentada no Graduate School of The University of Texas at Austin como requisito para a obtenção do título de Doutor em Filosofia. Austin: Mai 2008.

JOYNER, C. **Governing the frozen commons**. the Antarctic regime and environmental protection. Columbia: University of South Carolina Press, 1998.

JÜTERSONKE, O. STUCKI, P. **Consolidating Content and Discourse Analysis: Pragmatism and Context-Sensitive Content Analysis in the Field of International Relations**. Paper de apresentação na Conveção Annual da International Studies Association (ISA), 27 de Fev. – 3 Mar. 2007.

KLOTZ, A. PRAKASH, D. (Eds.) **Qualitative Methods in International Relations**: a pluralist guide. Houndmills: Palgrave Macmillan, 2008

KRASNER, S. D. **International Regimes**. Ithaca: Cornell University Press, 1983.

KUHN, T. **La Estructura de las Revoluciones Científicas**. Buenos Aires: FCE Argentina, 2004

MASTRORILLI, C. Brasil y la Antártida: A Propósito de la tesis de Therezinha de Castro. **Estrategia**. Instituto Argentino de Estudios Estratégicos y de las Relaciones Internacionales. Buenos Aires: n.43-44, Nov-Dez 1976/Jan-Fev 1977, p. 112-118

MILLIKEN, J. The Study of Discourse in International Relations: A Critique of Research and Methods. **European Journal of International Relations**. vol. 5, n. 2, p. 225-254, jun. 1999

PEREIRA, P. **Questão Global e ação do Estado em uma perspectiva comparada: Brasil e Argentina**. Brasília: Tese apresentada ao Programa de Doutorado do Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas como parte dos requisitos para a obtenção do Título de Doutor, 2009.

PINHEIRO, L. MILANI, C. **Política Externa Brasileira** (Org.). A Política das Práticas e as Práticas da Política. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2011.

PINHEIRO, L. **Política externa brasileira**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2004.

PACHECO, A. C. O Tratado da Antártica e o Brasil. **Revista Brasileira de Política Internacional (RBPI)**. Instituto Brasileiro de Relações Internacionais (IBRI). Rio de Janeiro: Ano 29, v.1, N.113-114, p.103-142, 1986.

SALOMÓN, M. PINHEIRO, L. Análise de Política Externa e Política Externa Brasileira: trajetória, desafios e possibilidades de um campo de estudos. **Revista Brasileira de Política Internacional (RBPI)**, Rio de Janeiro: Ano 56, v.1, p. 40-59, 2013.

SOARES, M. R. A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul. **Revista Brasileira de Política Internacional (RBPI)**, Rio de Janeiro: Ano 48, v.1, p. 24-59, 2005.

TRIGGS, G. (Ed.) **The Antarctic Treaty Regime: Law, Environment and Resources**. New York: Cambridge University Press, 1987.

VILLA, R. A. D. **A Antártida no Sistema Internacional**: análise das relações entre atores estatais e não-estatais com base na perspectiva da questão ambiental. São Paulo: Hucitec, 2004 - (Relações internacionais. Serie Temas Atuais. v.1)

WEBER, M. **A “objetividade” do conhecimento nas Ciências Sociais**. In: Max Weber, Coleção Grandes Cientistas Sociais. São Paulo: Editora Ática, 2003

YOUNG, O. **International Governance**. Protecting the Environment in a Stateless Society. Ithaca: Cornell University Press, 1994.

DOCUMENTOS

ATOS INTERNACIONAIS (Disponível em <<http://dai-mre.serpro.gov.br/>>)

ARGENTINA-BRASIL. **Comunicado Conjunto, Declaração Conjunta.** 1990

ARGENTINA-BRASIL. **Declaração Conjunta.** 1996

ARGENTINA-BRASIL. **Declaração Conjunta – Visita de Trabalho à República Argentina do Presidente da República Federativa do Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva.** 2009

ARGENTINA-BRASIL. **Declaração Conjunta – Visita de Trabalho à República Federativa do Brasil da Presidenta da República Argentina, Cristina Fernández de Kirchner.** 2009

ARGENTINA-BRASIL. **Declaração Conjunta.** 2011

BRASIL-BULGARIA. **Declaração Conjunta.** 2005

BRASIL-CHILE. **Declaração Conjunta.** 1990

BRASIL-CHILE. **Declaração Conjunta.** 1993

BRASIL-CHILE. **Ajuste Complementar ao Acordo Básico de Cooperação Científica, Técnica e Tecnológica Estabelecendo Programa de Cooperação Bilateral na Área Espacial.** 1993

BRASIL-CHILE. **Declaração Presidencial sobre Cooperação nas Áreas de Ciência e Tecnologia.** 2000

BRASIL-CHILE. **Declaração Conjunta.** 2007

BRASIL-CHILE. **Acordo de Cooperação Antártica entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República do Chile.** 2013

BRASIL-EQUADOR. **Declaração Conjunta.** 1986

BRASIL-EQUADOR. **Declaração Conjunta.** 1989

BRASIL-EQUADOR. **Declaração Conjunta.** 1990

BRASIL-PERU. **Declaração Conjunta.** 1981

BRASIL-PERU. **Declaração Conjunta.** 1984

BRASIL-RÚSSIA. **Declaração Conjunta.** 1997

BRASIL-TSCHECOSLOVÁQUIA. **Comunicado Conjunto, Declaração Conjunta.** 1990

BRASIL-UNIÃO SOVIÉTICA. **Comunicado Conjunto, Declaração Conjunta.** 1987

BRASIL-UNIÃO SOVIÉTICA. **Comunicado Conjunto, Declaração Conjunta.** 1988

BRASIL-URUGUAI. **Comunicado à Imprensa, Declaração Conjunta.** 1978

BRASIL-URUGUAI. **Comunicado Conjunto, Declaração Conjunta.** 1980

BRASIL-URUGUAI. **Declaração Conjunta.** 1984

BRASIL-URUGUAI. **Declaração Conjunta.** 1985

BRASIL-URUGUAI. **Declaração Conjunta.** 1986

IBAS. **Memorando de Entendimento sobre Cooperação Trilateral em Ciência, Tecnologia e Inovação entre o Governo da República Federativa do Brasil, o Governo da República da Índia e o Governo da República da África do Sul.** 2010

RELATÓRIOS FINAIS DAS REUNIÕES CONSULTIVAS DO TRATADO ANTÁRTICO.
(Disponível em: <www.ats.aq>)

TRATADO ANTÁRTICO **Informe Final de la XII - XXXVI Reunión Consultiva del Tratado Antártico.** Canberra, 1983; Bruselas 1985; Rio de Janeiro, 1987; París, 1989; Bonn, 1991; Venecia, 1992; Kioto, 1994; Seul, 1995; Utrech, 1996; Christchurch, 1997; Tromso, 1998; Lima, 1999; San Petesburgo, 2001; Varsovia, 2002; Madrid, 2003; Ciudad del Cabo, 2004; Estocolmo, 2005; Edimburgo, 2006; Nueva Delhi, 2007; Kiev, 2008; Baltimore, 2009; Punta del Este, 2010; Buenos Aires, 2011; Hobart, 2012; Bruselas, 2013.

TRATADO ANTÁRTICO **Informe Final de la Cuarta Reunion Consultiva Especial do Tratado Antártico sobre Recursos Minerales Antárticos. (RCETA IX-2)** Wellington, 1988

TRATADO ANTÁRTICO **Informe Provisional de la XI Reunión Especial Consultiva del Tratado Antártico.** Viña del Mar, 1990

LEGISLAÇÃO (Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/sicon/>>)

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 7.108, de 11 de fevereiro de 2010.** Promulga o texto da Medida 1 (2003) – Secretariado do Tratado da Antártida, adotado durante a 26ª Reunião Consultiva do Tratado da Antártida (ATCM), realizada em Madri, em 2003.

BRASIL. Senado Federal. **Decreto nº 6.724, de 12 de janeiro de 2009.** Acresce inciso ao art. 2o do Decreto nº 1.791, de 15 de janeiro de 1996, que institui, no âmbito do Ministério da Ciência e Tecnologia, o Comitê Nacional de Pesquisas Antárticas - CONAPA.

BRASIL. Senado Federal. **Decreto legislativo nº 597, de 2009.** Aprova o texto da Medida I (2003) - Secretariado do Tratado da Antártida, adotado durante a 26ª Reunião Consultiva do Tratado da Antártida (ATCM), realizada em Madri, em 2003.

BRASIL. Senado Federal. **Decreto nº 6.074, de 3 de abril de 2007**. Altera o art. 2º do Decreto no 1.791, de 15 de janeiro de 1996, que instituiu o Comitê Nacional de Pesquisas Antárticas - CONAPA.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto no 3.416, de 19 de abril de 2000**. Altera o art. 4º do Regulamento da Comissão Nacional para Assuntos Antárticos - CONANTAR, aprovado pelo Decreto no 123, de 20 de maio de 1991.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 2.742, de 20 de agosto de 1998**. Promulga o Protocolo ao Tratado da Antártida sobre Proteção ao Meio Ambiente, assinado em Madri, em 4 de outubro de 1991.

BRASIL. Senado Federal. **Decreto nº 1.965, de 29 de julho de 1996**. Dá nova redação ao inciso VI do art. 2º do Decreto nº 1.791, de 15 de janeiro de 1996, que institui, no âmbito do Ministério da Ciência e Tecnologia, o Comitê Nacional de Pesquisas Antárticas – CONAPA.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 1.791, de 15 de janeiro de 1996**. Institui, no âmbito do Ministério da Ciência e Tecnologia, o Comitê Nacional de Pesquisas Antárticas - CONAPA.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 1.593, de 10 de agosto de 1995**. Dá nova redação ao art. 4º do Regulamento da Comissão Nacional para Assuntos Antárticos, aprovado pelo Decreto nº 123, de 20 de maio de 1991.

BRASIL. Senado Federal. **Decreto legislativo nº 88, de 1995**. Aprova o texto do Protocolo ao Tratado da Antártida sobre Proteção do Meio Ambiente, adotado em Madri, em 3 de outubro de 1991, e assinado pelo Brasil em 4 de outubro de 1991.

BRASIL. Senado Federal. **Decreto s/n de 7 de agosto de 1992**. Altera os incisos do art. 4º do Regulamento da Comissão Nacional para Assuntos Antárticos - CONANTAR, aprovado pelo Decreto nº 123, de 20 de maio de 1991.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 123, de 20 de maio de 1991**. Aprova o Regulamento Consolidado da Comissão Nacional para Assuntos Antárticos (CONANTAR).

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 66, de 18 de março de 1991**. Promulga a Convenção Para a Conservação das Focas Antárticas, concluída em Londres, a 1º de junho de 1972.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 99.265, de 25 de maio de 1990**. Altera a composição da Comissão Nacional para Assuntos Antárticos (CONANTAR).

BRASIL. Senado Federal. **Decreto legislativo nº 37, de 1990**. Autoriza a adesão do Brasil à Convenção sobre a Conservação das Focas Antárticas, adotada em Londres, em 1º de junho de 1972.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 97.792, de 29 de maio de 1989**. Altera o Decreto nº 86.829, de 12 de janeiro de 1982, e o Regulamento da Comissão Nacional para os Assuntos Antárticos - CONANTAR, aprovado pelo Decreto nº 88.245, de 20 de abril de 1983.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 95.245, de 16 de novembro de 1987**. Delega competência ao Ministro da Marinha para autorizar viagens de Almirantes à Antártica.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 94.679, de 24 de julho de 1987**. Altera a composição da Comissão Nacional para os Assuntos Antárticos (CONANTAR).

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 94.401, de 3 de junho de 1987**. Aprova a Política Nacional para Assuntos Antárticos.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 93.935, de 15 de janeiro de 1987**. Promulga a Convenção sobre a Conservação dos Recursos Vivos Marinhos Antárticos.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 92.878, de 30 de junho de 1986**. Altera disposição do Decreto nº 86.829, de 12 de janeiro de 1982, referente à criação da comissão nacional para Assuntos Antárticos e do Decreto nº 87.217, de 31 de maio de 1982, que inclui o Ministério da Educação e Cultura naquela Comissão.

BRASIL. Senado Federal. **Decreto legislativo nº 33, de 1985**. Aprova o texto da Convenção sobre a Conservação dos Recursos Vivos Marinhos Antárticos, concluída em Camberra, em 20 de maio de 1980.

BRASIL. Senado Federal. **Decreto nº 88.245, de 20 de abril de 1983**. Aprova o Regulamento da Comissão Nacional para Assuntos Antárticos.

BRASIL. Senado Federal. **Decreto nº 87.217, de 31 de maio de 1982**. Inclui representante do Ministério da Educação e Cultura na Comissão Nacional para Assuntos Antárticos.

BRASIL. Senado Federal. **Decreto nº 86.830, de 12 de janeiro de 1982**. Atribui à Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM) a elaboração do projeto do Programa Antártico Brasileiro (PROANTAR) e dá outras providências.

BRASIL. Senado Federal. **Decreto nº 86.829, de 12 de janeiro de 1982**. Cria a Comissão Nacional para Assuntos Antárticos (CONANTAR) e dá outras providências.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 75.963, de 11 de julho de 1975**. Promulga o Tratado da Antártida.

BRASIL. Senado Federal. **Decreto legislativo nº 56, de 1975**. Aprova o texto do Tratado da Antártida, assinado em Washington, a 1º de dezembro de 1959, e a adesão do Brasil ao referido ato jurídico internacional.

APÊNDICES

APÊNDICE 1: QUADROS, TABELAS E FIGURAS ADICIONAIS.

TABELA I: FREQUÊNCIA DE PALAVRAS DOS DISCURSOS DE ABERTURA DAS DELEGAÇÕES BRASILEIRAS NAS RCTA E RCETA: 50 MAIS FREQUENTES

PALAVRA	EXTENSÃO	CONTAGEM	PERCENTUAL PONDERADO (%)	PALAVRAS SIMILARES
antártida	9	176	3,62	antártica, antárticas, antártico, antárticos, antártida, antártido
tratado	7	119	2,45	trata, tratado, tratará, trate
brasil	6	81	1,67	brasil
reunión	7	77	1,59	reunión, reuniones
delegación	10	57	1,17	delegación, delegaciones, delegados
consultiva	10	47	0,97	consultiva, consultivas, consultivo, consultivos
medio	5	46	0,95	medio, medios
ambiente	8	44	0,91	ambiente
presidente	10	43	0,89	presidencia, presidente
señor	5	42	0,86	señor, señoras, señores
partes	6	34	0,70	parte, partes, partir
protocolo	9	33	0,68	protocolo
sistema	7	32	0,66	sistema
actividades	11	31	0,64	activamente, actividad, actividades, activos
países	6	31	0,64	país, países
deberá	6	29	0,60	deba, debe, debemos, deben, deberá, deberán, debería, debía, debido, debieran
científicas	11	27	0,56	científica, científicas, científico, científicos
interés	7	27	0,56	interés, interesadas, interesados, interesan, intereses
protección	10	27	0,56	protección
gobierno	8	26	0,54	gobierno
relación	8	26	0,54	relación, relacionadas, relacionado, relacionados, relaciones
internacional	13	25	0,51	internacional, internacionales, internacionalmente
participar	10	24	0,49	participa, participaban, participación, participado, participan, participando, participar, participaron, participó
investigación	13	22	0,45	investigación, investigaciones, investigadores
nueva	5	21	0,43	nueva, nuevas, nuevo, nuevos
años	4	20	0,41	años
trabajo	7	20	0,41	trabajar, trabajo, trabajos
establecimiento	15	19	0,39	establecer, estableceremos, establecidas, establecido, establecidos, establecimiento
brasileño	9	18	0,37	brasileña, brasileñas, brasileño, brasileños
desarrollo	10	18	0,37	desarrollando, desarrollar, desarrollo, desarrollos
cooperación	11	17	0,35	cooperación, cooperativo
espera	6	17	0,35	espera, esperamos, esperan, esperanza

Continua

TABELA I: FREQUÊNCIA DE PALAVRAS DOS DISCURSOS DE ABERTURA DAS DELEGAÇÕES BRASILEIRAS NAS RCTA E RCETA: 50 MAIS FREQUENTES

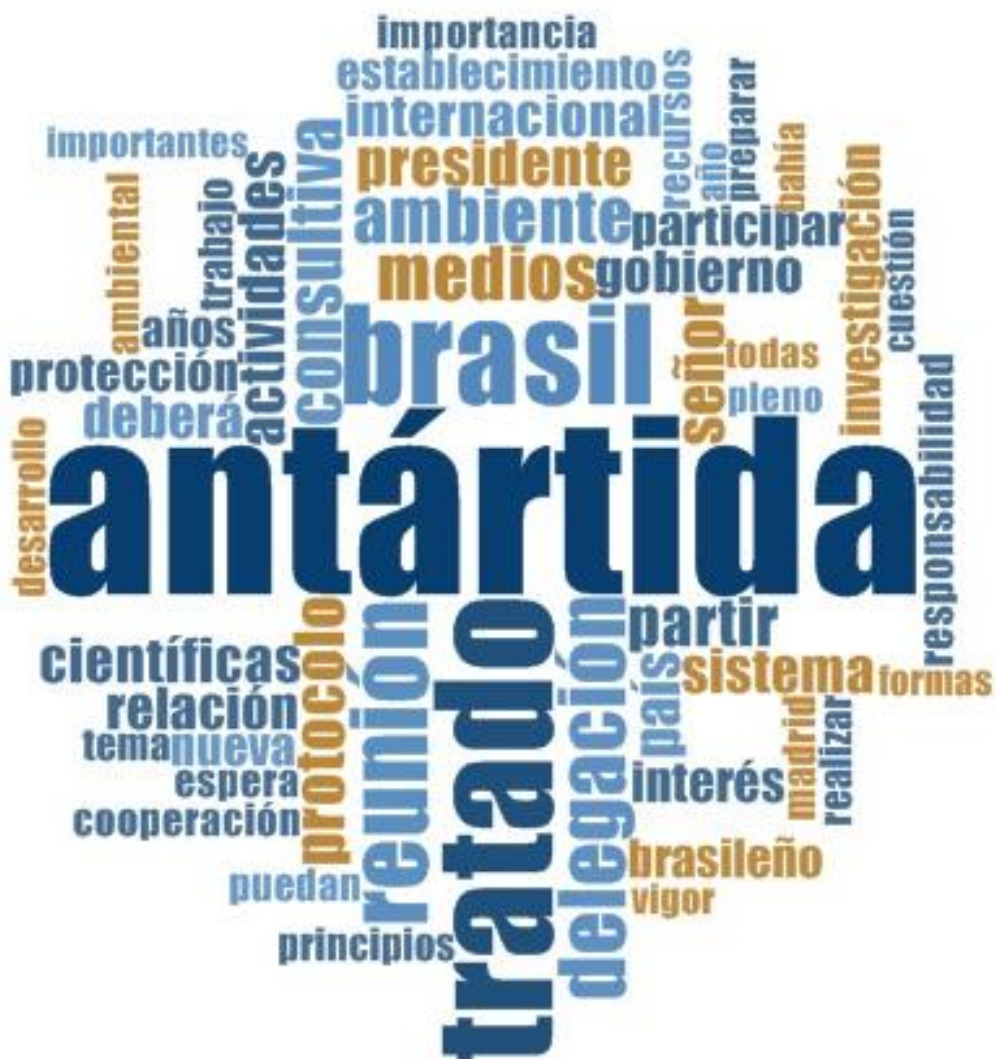
Conclusão

PALAVRA	EXTENSÃO	CONTAGEM	PERCENTUAL PONDERADO (%)	PALAVRAS SIMILARES
recursos	8	17	0,35	recursos
responsabilidad	15	16	0,33	responsabilidad, responsabilidades
ambiental	9	16	0,33	ambiental, ambientales
importancia	11	16	0,33	importancia
realizan	8	16	0,33	realiza, realización, realizada, realizado, realizan, realizar, realizaran
continente	10	15	0,31	continente
cuestión	8	15	0,31	cuestión, cuestionamientos, cuestiones
entrada	7	15	0,31	entrada, entrado
importantes	11	15	0,31	importante, importantes
madrid	6	15	0,31	madrid
tema	4	15	0,31	tema, temas
vigor	5	15	0,31	vigor
crear	5	14	0,29	creado, creados, crear, cree, creemos, creer, creo
embajador	9	14	0,29	embajador
formas	6	14	0,29	forma, formas
logrado	7	14	0,29	logrado, logramos, logrará, lograrán, logre, logró, logros
rcta	4	14	0,29	rcta
agradecimientos	15	13	0,27	agradece, agradecer, agradecerle, agradecido, agradecidos, agradecimiento, agradecimientos

FONTE: O autor (2015)

NOTA: Gráfico gerado com NVivo 10 para frequência de palavras e palavras derivadas

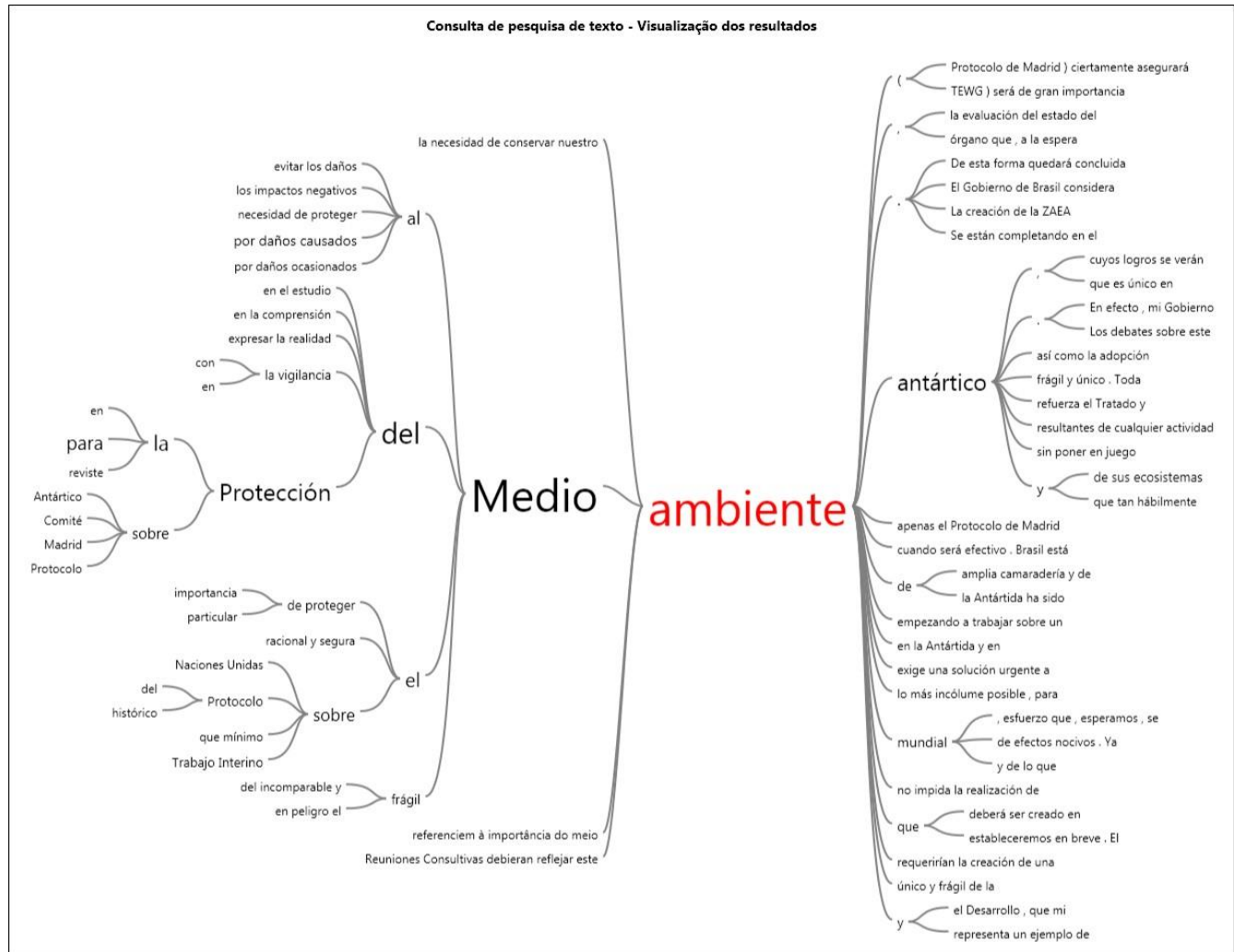
FIGURA 1 - NUVEM DE PALAVRAS SEGUNDO FREQUÊNCIA DOS DISCURSOS DE ABERTURA DAS DELEGAÇÕES BRASILEIRAS NAS RCTA E RCETA: 50 MAIS FREQUENTES



FONTE: O autor (2015)

NOTA: Gráfico gerado com NVivo 10 para frequência de palavras e palavras derivadas.

FIGURA II – ÁRVORE DE PALAVRAS DOS DISCURSOS DE ABERTURA DAS DELEGAÇÕES BRASILEIRAS NAS RCTA E RCETA PARA A PALAVRA MEIO AMBIENTE (MEDIO AMBIENTE)



FONTE: O autor (2015)

NOTA: Gráfico gerado com Nvivo 10 para frequência de palavras e palavras derivadas.

TABELA II – LEI DE ORÇAMENTO ANUAL: PROGRAMA PROANTAR – TOTAL

ANO	PROJETO LOA	DOTAÇÃO INICIAL	AUTORIZADO	EMPENHADO	LIQUIDADO	PAGO
2001		2.707.253	2.707.253	2.769.430	2.769.430	2.686.025
2002		2.230.284	1.618.246	1.525.987	1.525.987	1.296.113
2003		2.594.315	2.594.315	2.235.453	2.235.453	1.854.492
2004	1.914.315	5.396.187	5.396.187	4.605.321	4.605.321	3.978.870
2005	2.763.000	7.939.000	7.939.000	4.524.387	4.524.387	3.755.708
2006	2.705.820	13.717.030	23.717.030	13.520.988	13.520.988	13.319.423
2007	9.829.000	15.229.000	18.229.000	17.446.213	17.446.213	17.238.137
2008	13.046.661	18.946.659	18.740.093	20.461.791	20.461.791	19.234.179
2009	8.421.016	27.421.016	27.421.016	21.886.840	21.886.840	10.058.412
2010	6.890.580	18.392.700	18.392.700	17.480.531	17.480.531	15.849.128
2011	6.415.125	18.372.303	18.372.303	14.083.894	14.083.894	9.275.477
2012	9.632.761	11.782.761	88.762.761	58.826.055	48.103.800	42.996.220
2013	29.927.773	53.477.773	83.264.212	55.279.497	48.548.840	48.454.681

Fonte: Cardone, 2014.

TABELA III – FOMENTO À PESQUISA PROANTAR DO CNPQ E FOMENTO À PESQUISA TOTAL DO CNPQ: 2000-2013

ANO	PROANTAR PROJETOS	PROANTAR R\$	PROANTAR US\$	TOTAL PROJETO S CNPQ	TOTAL CNPQ R\$	TOTAL CNPQ US\$	PROMÉDIO R\$/PROJ	PROMÉDIO US\$/PROJ	PROANTAR /TOTAL CADA 1000 PROJ.	PROANTAR/ TOTAL C/1000US\$
2000	30	616.928	322.575	1.901	71.280.250	36.797.758	20.564,3	10.752,5	15,8	8,8
2001	22	502.988	195.059	2.731	118.031.485	50.494.305	22.863,1	8.866,3	8,1	3,9
2002	23	1.831.338	507.618	1.636	95.169.160	33.235.608	79.623,4	22.070,3	14,1	15,3
2003	1	73.119	21.461	3.081	122.699.582	41.342.229	73.119,0	21.461,0	0,3	0,5
2004	11	3.820.930	1.316.006	3.716	200.000.990	67.765.213	347.357,3	119.636,9	3,0	19,4
2005	13	573.345	258.064	5.190	217.121.053	93.200.367	44.103,5	19.851,1	2,5	2,8
2006	18	296.950	139.075	5.579	206.802.296	95.497.124	16.497,2	7.726,4	3,2	1,5
2007	19	510.367	261.305	9.611	444.048.108	237.815.850	26.861,4	13.752,9	2,0	1,1
2008	8	822.558	499.422	10.476	385.775.538	195.292.416	102.819,8	62.427,8	0,8	2,6
2009	3	1.627.511	926.541	8.115	395.181.723	203.766.250	542.503,7	308.847,0	0,4	4,5
2010	16	9.667.186	5.342.318	10.340	545.816.703	309.335.464	604.199,1	333.894,9	1,5	17,3
2011	2	502.000	304.684	5.810	314.631.141	185.094.298	251.000,0	152.342,0	0,3	1,6
2012	0	0	0	8.553	422.599.630	212.937.737	0,0	0,0	0,0	0,0
2013	12	954.214	448.674	9.276	300.460.194	148.039.513	79.517,8	37.389,5	1,3	3,0

Fonte: Cardone, 2014