

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

GABRIEL NASCIMENTO DE ALCÂNTARA BENITES

**O ENGAJAMENTO DO ITAMARATY NO SISTEMA DO TRATADO ANTÁRTICO DE
2013 A 2022**

Porto Alegre

2024

GABRIEL NASCIMENTO DE ALCÂNTARA BENITES

**O ENGAJAMENTO DO ITAMARATY NO SISTEMA DO TRATADO ANTÁRTICO DE
2013 A 2022**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Relações Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título Bacharel em Relações Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. Érico Esteves Duarte.

Porto Alegre

2024

CIP - Catalogação na Publicação

Benites, Gabriel Nascimento de Alcântara
O Engajamento do Itamaraty no Sistema do Tratado
Antártico de 2013 a 2022 / Gabriel Nascimento de
Alcântara Benites. -- 2024.
81 f.
Orientador: Érico Esteves Duarte.

Trabalho de conclusão de curso (Graduação) --
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade
de Ciências Econômicas, Curso de Relações
Internacionais, Porto Alegre, BR-RS, 2024.

1. Política Externa Brasileira. 2. Governança
Global Antártica. 3. Processo Organizacional. 4.
Engajamento Institucional. 5. Diplomacia Científica.
I. Duarte, Érico Esteves, orient. II. Título.

GABRIEL NASCIMENTO DE ALCÂNTARA BENITES

**O ENGAJAMENTO DO ITAMARATY NO SISTEMA DO TRATADO ANTÁRTICO DE
2013 A 2022**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Relações Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título Bacharel em Relações Internacionais.

Aprovada em: Porto Alegre, ____ de ____ de 2024.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Érico Esteves Duarte – Orientador

UFRGS

Prof. Dr. Jefferson Cardia Simões

UFRGS

Prof^a. Dr^a. Tatiana Vargas Maia

UFRGS

AGRADECIMENTOS

Todas as vitórias da minha vida combinaram alguma dose de esforço individual com doses cavaleares de apoio coletivo. Este trabalho não foge à regra e, por isso, devo genuíno agradecimento a muitos.

Magda Nascimento, minha irmã, obrigado por incentivar minha curiosidade. Qualquer traço de pesquisador que eu possua foi inicialmente desenhado por você.

Pesquisas, ainda que baseadas na razão, tornam-se enfadonhas se escritas sem paixão. Agradeço à Odila Alcântara (*in memoriam*) e a Valcir Coutinho por me ensinarem a contar histórias.

Boas histórias são criadas a partir do encontro de mentes inquietas. Agradeço a Leão, Firme, Longo, Fabris, Araújo, Hennig, Ferri e a deslumbrante Luísa Rosa por levarem os debates do nosso curso para além da sala de aula e, assim, darem vida aos corredores da FCE, preenchendo-os com nosso agridoce valor da ironia. Conseguimos, apesar dos pesares, vencer a pandemia. Vocês mudaram a minha vida e constituem parte fundamental do meu apego à pesquisa e à Universidade.

Universidade por meio da qual esta pesquisa encontrou importantes contribuições. Agradeço o tempo, as ideias e as críticas de Andrei Polejack, Ignacio Cardone, Tatiana Vargas, Jefferson Cardia Simões e meu orientador, Érico Esteves Duarte, a quem devo boa parte da minha formação analítica. As boas ideias desta monografia estão assentadas direta ou indiretamente sobre os ombros destes e de outros pesquisadores. Aquelas que o tempo provar como ruins provavelmente são de minha responsabilidade.

Agradeço, por fim, à uma pessoa inigualável. Geni Silva do Nascimento, obrigado por ter atravessado o Atlântico para apoiar seu jovem filho de 17 anos, de classe média baixa, a sair do interior do norte do Brasil e mudar-se para o sul para estudar na Universidade Federal do Rio Grande do Sul. A jornada foi longa, nem sempre justa, mas indubitavelmente bela. Além do estudo como único caminho redentor, herdarei de você a mais nobre fortuna: a coragem.

RESUMO

Esta monografia explora a interseção entre Governança Global e Política Externa Brasileira, focando na relação entre ciência e os aspectos normativo-organizacionais da diplomacia brasileira no contexto do Sistema do Tratado Antártico. Nesse escopo, o Itamaraty apresenta engajamento relativamente baixo nesse sistema, vital ao planeta e ao entorno regional brasileiro. A pergunta que norteia a pesquisa é: como as preferências normativas da política externa brasileira influenciam o engajamento do Itamaraty no Sistema do Tratado Antártico? A hipótese levantada é a de que a configuração organizacional, derivada das preferências normativas da política externa brasileira, reduz a capacidade do Itamaraty de se engajar efetivamente no sistema. Foram empregados métodos qualitativos, como análise de conteúdo, análise de fonte primária e secundária. Primeiramente, identificaram-se as características normativas e funcionais da governança antártica e sintetizou-se o Modelo do Processo Organizacional em três dimensões analíticas: Agentes, Suborganização e Abordagem. Propõe-se, a partir disso, o Modelo do Engajamento Institucional como instrumento de análise entre uma organização doméstica e um regime internacional. Em seguida, são identificadas as preferências normativas da política externa brasileira e o comportamento da organização no regime de 2013 a 2022. Analisam-se, também, o formato de carreira e a formação dos agentes diplomáticos, a Divisão do Mar, da Antártida e do Espaço e a abordagem diplomática para a ciência. Em um terceiro momento, analisa-se como a base teórica explica a adequação entre a organização e a governança antártica. Conclui-se que as preferências normativas produziram uma configuração organizacional caracterizada por alta rotatividade, falta de incentivos à especialização, recursos limitados e abordagem economicista para a ciência, que não atendem às demandas específicas do contexto científico-antártico, reduzindo o engajamento da organização no regime. Essa configuração, em sentido amplo, pode prejudicar o posicionamento do Brasil em assuntos globais dependentes de pesquisa e diplomacia científica.

Palavras-chave: Política Externa Brasileira. Governança Global Antártica. Processo Organizacional. Engajamento Institucional. Diplomacia Científica.

ABSTRACT

This monograph explores the intersection between Global Governance and Brazilian Foreign Policy, focusing on the relationship between science and the normative-organizational aspects of Brazilian diplomacy in the context of the Antarctic Treaty System. Within this scope, the Itamaraty (Brazilian Ministry of Foreign Affairs) exhibits relatively low engagement in this system, which is vital to the planet and the Brazilian regional environment. The guiding question of the research is this: how do the normative preferences of Brazilian foreign policy influence Itamaraty's engagement in the Antarctic Treaty System? The hypothesis raised is that the organizational configuration, derived from the normative preferences of Brazilian foreign policy, reduces the Itamaraty's capacity to effectively engage in the system. Qualitative methods, such as content analysis, primary source analysis, and literature review, were employed. Firstly, the normative and functional characteristics of Antarctic governance were identified, and the Organizational Process Model was synthesized into three analytical dimensions: Agents, Sub-organization, and Approach. Based on this, the Institutional Engagement Model is proposed as an analytical tool between a domestic organization and an international regime. Subsequently, the normative preferences of Brazilian foreign policy and the organization's behavior in the regime from 2013 to 2022 are identified. The career format and training of diplomatic agents, the Division of the Sea, Antarctica, and Space, and the diplomatic approach to science are also analyzed. In a third phase, the theoretical basis is examined to explain the alignment between the organization and Antarctic governance. It is concluded that normative preferences have produced an organizational configuration characterized by high turnover, a lack of incentives for specialization, limited resources, and an economic-oriented approach to science, which do not meet the specific demands of the scientific-Antarctic context, reducing the organization's engagement in the regime. This configuration, in a broader sense, may undermine Brazil's position in global affairs dependent on research and scientific diplomacy.

Keywords: Brazilian Foreign Policy. Antarctic Global Governance. Organizational Process. Institutional Engagement. Scientific Diplomacy.

LISTA DE FIGURAS

| | |
|--|----|
| Figura 1 - Atores do Sistema do Tratado Antártico | 22 |
| Figura 2 - Modelo do Engajamento Institucional | 30 |
| Figura 3 - Organograma do Proantar | 39 |
| Figura 4 - A Rede de Cooperação nas RCTA (2001-2020) | 40 |
| Figura 5 - Codificação dos <i>Working Papers</i> de 2013 a 2022 relativos ao posicionamento brasileiro | 41 |
| Figura 6 - Nuvem de palavras mais frequentes dos <i>Final Reports</i> e <i>Working Papers</i> relacionados ao Brasil | 43 |

LISTA DE QUADROS

| | |
|---|----|
| Quadro 1 - Partes Consultivas e Partes Não-consultivas do Tratado Antártico | 21 |
| Quadro 2 - Teses do CAE sobre Antártica de 1979 a 2022 | 46 |
| Quadro 3 - Teses do CAE sobre Ciência de 1979 a 2023 | 47 |

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

| | |
|----------|---|
| APE | Análise de Política Externa |
| BASIC | Brasil, África do Sul, Índia e China |
| BRICS | Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul |
| CNPq | Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico |
| Conantar | Comissão Nacional para Assuntos Antárticos |
| Conapa | Comitê Nacional de Pesquisas Antárticas |
| CRAMRA | Convenção para Regulação de Atividades sobre Recursos Minerais Antárticos |
| DMAE | Divisão do Mar, da Antártida e do Espaço |
| EACF | Estação Antártica Comandante Ferraz |
| ESG | Escola Superior de Guerra |
| EUA | Estados Unidos da América |
| IBAS | Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul |
| IPCC | Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas |
| IRBr | Instituto Rio Branco |
| MCTI | Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação |
| MMA | Ministério do Meio Ambiente |
| MRE | Ministério das Relações Exteriores (Itamaraty) |
| OMM | Organização Meteorológica Mundial |
| ONU | Organização das Nações Unidas |
| Polantar | Política Nacional para Assuntos Antárticos |
| POP | Processo Operacional Padrão |
| Proantar | Programa Antártico Brasileiro |
| RCTA | Reunião Consultiva do Tratado da Antártica |
| SCAR | Comitê Científico para Pesquisa Antártica |
| STA | Sistema do Tratado da Antártica |
| TA | Tratado da Antártica |
| UNFCCC | Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima |
| URSS | União das Repúblicas Socialistas Soviéticas |

SUMÁRIO

| | | |
|----------|---|-----------|
| 1 | INTRODUÇÃO | 10 |
| 2 | MODELOS TEÓRICOS DE EXPLICAÇÃO DA GOVERNANÇA ANTÁRTICA E DA INSERÇÃO DO BRASIL NO SISTEMA DO TRATADO ANTÁRTICO | 14 |
| 2.1 | A ESTRUTURA DA GOVERNANÇA ANTÁRTICA | 14 |
| 2.1.1 | A Construção do Sistema do Tratado Antártico (STA) | 15 |
| 2.1.2 | As cinco características da Governança Antártica | 16 |
| 2.1.3 | Os Atores e a Dinâmica Política | 20 |
| 2.2 | O MODELO DE PROCESSO ORGANIZACIONAL E O ENGAJAMENTO INSTITUCIONAL | 24 |
| 3 | O ENGAJAMENTO INSTITUCIONAL DO ITAMARATY NO STA | 31 |
| 3.1 | A NORMATIVIDADE DO ITAMARATY: QUANTOS “ISMOS” CABEM NA GOVERNANÇA GLOBAL ANTÁRTICA? | 31 |
| 3.2 | A ATUAÇÃO DO MRE NO STA DE 2013 A 2022 | 38 |
| 3.3 | OS AGENTES | 43 |
| 3.3.1 | O Formato da Carreira Diplomática no Brasil | 44 |
| 3.3.2 | A Formação dos Diplomatas Brasileiros | 45 |
| 3.4 | A SUBORGANIZAÇÃO | 50 |
| 3.5 | A ABORDAGEM | 51 |
| 3.5.1 | O Plano de Ação da Ciência Antártica para o Brasil (2013-2022) | 52 |
| 3.5.2 | O Programa da Diplomacia da Inovação (PDI) | 53 |
| 4 | ANÁLISE DA CONFIGURAÇÃO ORGANIZACIONAL: O ITAMARATY E O MODELO DE GOVERNANÇA ANTÁRTICO | 58 |
| 5 | CONCLUSÃO | 69 |
| | REFERÊNCIAS | 73 |

1 INTRODUÇÃO

Branco e azul. Quão criativo é imaginar um trajeto sobre um continente tingido por essas duas cores? Talvez fosse preciso considerar-se distante daquilo que se conhece por civilização, afastando-se daquilo que simbolicamente se define como lar. O imaginário que se tem sobre um suposto deserto gelado, sem vida, sem habitação e afastado do Brasil talvez seja barreira para atribuir valor à Antártica. Algumas dessas características levariam um brasileiro, nascido no “país tropical”, a se questionar: por que ir até lá? por que ficar lá?

Com quase 14 milhões de quilômetros quadrados, é possível encontrar na Antártica 90% da massa de gelo e mais de 70% da água doce do planeta (MCTI, 2013; Silva, 2011). O continente gelado é protagonista do sistema climático da Terra, desempenhando impactos diretos na América do Sul, incluindo a tropicalíssima Amazônia (MCTI, 2013). Sua capacidade de influência não se impõe apenas por ar e terra. A Antártica é capaz de alterar a dinâmica das cadeias alimentares oceânicas, influenciando o equilíbrio da vida no planeta (McGee; Haward, 2019). Do estudo dos grandes fenômenos planetários às partículas subatômicas, o continente branco é um espaço científico que oferece respostas sobre o passado e levanta questões para o futuro da Terra (Câmara *et al.*, 2021; MCTI, 2013)

Nesse espaço, onde entra o Brasil? Ou, mais especificamente, onde há espaço para a política externa brasileira? A resposta está novamente na Ciência. Para decidir sobre o futuro da Antártica, o Brasil precisa possuir capacidade de produção científica (Brasil, 1975). Sabendo disso, equipes de cientistas desenvolvem programas de pesquisa em uma rede político-científica composta por atores estatais e não-estatais. Nas últimas quatro décadas, o Brasil desenvolveu uma política pública contínua, o Programa Antártico Brasileiro (Proantar). Para lá operarem, todos devem seguir as regras do Sistema do Tratado Antártico (STA), regime internacional estável e modelo de governança global para outros regimes (Ferreira, 2009; McGee; Haward, 2019).

Ainda assim, o Brasil carece de especialistas antárticos em diversas frentes, o que é oficialmente reconhecido pelo governo por meio do primeiro plano de ação oficial, o Plano de Ação para Ciência Antártica de 2013 a 2022 (MCTI, 2013). Além das “ciências duras”, a falta de especialização para assuntos científico-antárticos

também está presente no serviço exterior brasileiro. Sampaio, Cardone e Abdenur (2017) demonstram como o engajamento do Brasil nas Reuniões Consultivas do Sistema do Tratado Antártico (RTCAs), medido pelo envio de documentações político-científicas, não é pró-ativo. Os autores analisam os problemas orçamentários do Proantar, os debates de cosmovisão sobre como abordar o continente e a falta de priorização da Antártica na agenda política do Brasil. Historicamente, na verdade, a política antártica brasileira desenvolveu-se a partir de um viés economicista (Cardone, 2022).

Por que um continente tão próximo da América do Sul com capacidade de impactar diretamente o território brasileiro e inestimável para a vida planetária ainda carece de um maior engajamento do Brasil? Seria o mito do país tropical, verde e amarelo, alheio aos temas polares? As visões que constroem as sociedades e seus símbolos por vezes manifestam-se no pensamento político e são incorporadas nas estruturas públicas, produzindo a identidade, a cultura e o padrão de funcionamento das organizações que compõem a burocracia estatal.

O presente trabalho está situado na necessidade de compreender a conexão entre Governança Global e Política Externa Brasileira. Mais especificamente, a relação entre ciência antártica e a diplomacia brasileira. Nesse sentido, avaliam-se, de modo geral, as assimetrias na cooperação internacional por meio dos processos institucionais do Ministério das Relações Exteriores (MRE) para compreender seu comportamento no regime antártico. Com este intuito, a pergunta que norteia a pesquisa é: como as preferências normativas da política externa brasileira influenciam o engajamento do Itamaraty no Sistema do Tratado Antártico?

Em consonância ao problema de pesquisa, a hipótese de trabalho a ser testada é a de que as preferências normativas do Itamaraty produziram uma configuração organizacional contrária ao modelo de Governança Antártico, fundamentado pelo consenso e pela agenda positiva para ciência. Em outros termos, a hipótese da pesquisa é a de que a configuração organizacional, derivada das preferências normativas da política externa brasileira, reduz a capacidade do Itamaraty de se engajar no Sistema do Tratado Antártico.

Para fins de análise, o recorte temporal da pesquisa não se limita a mandatos governamentais, mas sim ao período de 2013 a 2022, quando as instituições de pesquisa do Proantar, em especial o MCTI e o CNPq, lançaram o primeiro Plano de Ação para Ciência Antártica (2013-2022), mostrando comprometimento oficial com a

implementação de objetivos demandados pelo Comitê Científico da Antártica (SCAR, em inglês) e reconhecendo os desafios para a ciência antártica brasileira, mas que, mesmo assim, não modificou substancialmente o engajamento do Itamaraty (MCTI, 2013; Gandra, 2013; Sampaio; Cardone; Abdenur, 2017). De acordo com o problema de pesquisa, essa não-alteração pode ser explicada pela normatividade — focada na ciência como meio para inovação, no cerne desenvolvimentista do ministério, e não como fim — e, conseqüentemente, pela estrutura organizacional do ministério — carente de especialização temática e com relativa descontinuidade devido à estrutura do serviço exterior. Constrangida por esses dois fatores, a diplomacia brasileira apresentaria baixo engajamento, com atuação procedimental no STA a fim de manter o status político do Brasil no regime. Isso posto, o objetivo geral dos capítulos desta monografia é, portanto, compreender o engajamento do Itamaraty no Sistema do Tratado Antártico por meio de uma explicação normativo-organizacional.

Ao longo do segundo capítulo, serão identificadas as principais características do regime, a fim apresentar abordagens teóricas para a governança global antártica e as características organizacionais da Análise de Política Externa (APE), adaptando o Modelo do Processo Organizacional a três dimensões de análise: agente, suborganização e abordagem. A partir desse movimento entre a estrutura interna da organização e o regime, propõe-se como conclusão do capítulo o Modelo do Engajamento Institucional como síntese da explicação normativo-organizacional do presente trabalho.

No terceiro capítulo, serão analisados como os componentes do modelo de engajamento institucional se aplicam à política externa brasileira para a Antártica no período em análise. Mais especificamente são apresentadas as preferências normativas do Itamaraty (desenvolvimentismo, multilateralismo e busca por autonomia) para a formulação da política externa, a atuação da política externa no STA de 2013 a 2022, indicando a execução da política externa antártica e as dimensões da configuração organizacional (formato e formação dos agentes, a suborganização da Divisão do Mar, da Antártida e do Espaço Exterior e a abordagem do ministério para ciência) do Itamaraty.

No quarto capítulo, analisam-se conjuntamente as abordagens teóricas expostas no segundo capítulo com o contexto e os dados apresentados no terceiro.

Assim, avalia-se como a configuração organizacional, derivada das preferências normativas, influencia o engajamento do Itamaraty na Governança Antártica.

A metodologia da pesquisa é de caráter qualitativo, sendo desenvolvida a partir da análise de fonte primária, análise de fonte secundária e análise de conteúdo. Analisam-se os dispositivos legais que regulam e constituem o serviço exterior brasileiro e os principais programas governamentais relacionados à Antártica. Além disso, realiza-se análise de fonte secundária dos principais elementos teóricos, históricos e contemporâneos sobre a governança antártica e APE de maneira a considerar o inescapável aspecto interdisciplinar da pesquisa, que requer convergência entre Política Externa, Políticas Públicas e Administração Pública. Por fim, o programa de computador Nvivo foi utilizado para a extração das palavras mais frequentes dos *Final Reports* e *Working Papers* das RCTAs, sistematizada em uma nuvem de palavras, e para a codificação dos *Working Papers* de 2013 a 2022, representada em um gráfico.

Em linhas gerais, a pesquisa visa contribuir para o entendimento da relação entre a composição do processo decisório interno ao Estado e a governança global, apontando para a importância de qualificação do serviço exterior de um país. Nesse escopo, o Sistema do Tratado Antártico, tido como um dos mais estáveis modelos de Governança Global e o Itamaraty, corpo diplomático reconhecido pela sua longevidade, apresentam dinâmicas difusas e instáveis em sua atuação política. Dada a relevância da Antártica, a presente pesquisa analisa o engajamento do Itamaraty em um local tão vital ao planeta e à sociedade a qual, por definição, deve representar, informar e defender (Brasil, 2006). Assim, contribui-se para a área de Relações Internacionais na medida em que se tenta aprofundar os grandes paradigmas contemporâneos da Política Internacional por meio dos fatores práticos que compõem o processo organizacional e de execução da política externa. Ademais, contribui-se para a sociedade, visto que oferece uma análise sobre a execução de políticas públicas brasileiras e de seu serviço público exterior; e para a Academia, uma vez que enseja um debate sobre as lacunas explicativas entre Política Internacional e Políticas Públicas.

A partir disso, o presente trabalho unirá a explicação normativa de formulação de política externa à uma análise organizacional da execução da política externa brasileira para compreender o engajamento do Itamaraty no regime antártico durante o decênio de 2013 a 2022.

2 MODELOS TEÓRICOS DE EXPLICAÇÃO DA GOVERNANÇA ANTÁRTICA E DA INSERÇÃO DO BRASIL NO SISTEMA DO TRATADO ANTÁRTICO

Para compreender o engajamento diplomático-científico entre o Ministério das Relações Exteriores (MRE) e o Sistema do Tratado Antártico (STA) será necessário valer-se de um embasamento teórico em dois níveis. Primeiro, serão comparadas as principais interpretações sobre a governança antártica e apresentadas as principais características do regime. Segundo, o Modelo do Processo Organizacional será utilizado para analisar a eficiência interna de uma instituição e será adaptado para três dimensões de análise: Agentes, Suborganização e Abordagem (Allison; Zelikow, 1999).

Nesse sentido, é possível analisar o engajamento do Itamaraty no Sistema do Tratado Antártico ou, mais especificamente, nas Reuniões Consultivas do tratado por meio do desenho normativo-organizacional vigente. A partir de um mapeamento do modelo político de governança do regime e de um mapeamento organizacional específico do Itamaraty, possibilita-se, no terceiro capítulo, a avaliação das características do Itamaraty que influenciaram seu engajamento no regime de 2013 a 2022.

2.1 A ESTRUTURA DA GOVERNANÇA ANTÁRTICA

As primeiras formulações teóricas sobre Governança Global datam da década de 80, levantando debates sobre uma gestão transversal de áreas e recursos além da jurisdição de Estados soberanos (Vogler, 2012). Por se enquadrar neste perfil, a Antártica é convencionalmente analisada dentro do arcabouço teórico da Governança Global. Desde sua entrada em vigor, o Tratado Antártico (TA) criou um sistema baseado na colaboração científica internacional e que, por meio do Protocolo de Proteção Ambiental, aprofundou a agenda ambiental em detrimento de objetivos economicistas em sua estrutura (Dodds, 2010). São muitas as interpretações sobre o modelo de governança da Antártica. Quando se trata de explicar a base do regime e os motivos para sua estabilidade, muitos autores, em geral, mostram enfoques diferentes sem necessariamente divergirem. A origem desse modelo de governança é, logicamente, o fato de menor divergência.

2.1.1 A Construção do Sistema do Tratado Antártico (STA)

O ano era 1959 quando, em Washington, o tratado que desenharia o futuro de um dos continentes do planeta estava sendo negociado (Rothwell, 2010). Não bastaria, naquele momento de bipolaridade mundial, frear as disputas territorialistas e regular a exploração econômica no continente. O Tratado da Antártica (TA) precisaria de um mecanismo capaz de compatibilizar reivindicações territoriais de setes Estados soberanos — Argentina, Austrália, Chile, França, Nova Zelândia, Noruega e Reino Unido¹ —, ao passo que permitisse a Estados igualmente soberanos, mas não reivindicantes, ali atuarem (Lord, 2020).

Muito foi desenvolvido dentro da política antártica para que pleitos territorialistas fundamentados na soberania westfaliana dos Estados cedessem espaço a mecanismos capazes de não necessariamente solucionar as diferenças entre os Estados, mas de compatibilizá-las em uma estrutura institucional resiliente e, para seus membros, oportuna (Santos, 2016; Sampaio, 2022). Passado mais de meio século, o regime fundamentado exclusivamente no TA desenvolveu-se em um sistema complexo. O Sistema do Tratado Antártico (STA) é comumente entendido como uma constelação institucional de mecanismos jurídicos, recomendações e decisões políticas desenvolvidas, sobretudo, nas Reuniões Consultivas do Tratado Antártico (RCTAs)² (Rothwell, 2010; Lord, 2020).

O modelo de governança antártico é colocado em prática nas RCTAs e é baseado normativamente no reconhecimento internacional da Antártica enquanto um bem para a humanidade e relativamente alinhado à Carta da ONU (Vanstappen, 2020).³ Ferreira (2009), diplomata brasileiro, destaca o aspecto positivo da

¹ A Rússia, à época URSS, e os Estados Unidos reservaram direito a possíveis reivindicações futuras e, por isso, podem ser considerados “semi-reivindicantes” na literatura (Lord, 2020).

² Uma definição mais específica seria entender o STA como o “Tratado, as Resoluções das Reuniões das Partes Consultivas do Tratado da Antártica (Antarctic Treaty Consultative Meetings – ATCM), o Protocolo sobre Proteção Ambiental do Tratado da Antártica (Protocolo de Madri, 1991), as decisões das Reuniões Consultivas Especiais, os resultados das Reuniões de Especialistas, além de duas outras convenções: para Conservação das Focas Antárticas (Convention on the Conservation of Antarctic Seals, CCAS, Londres, 1972) e para Conservação dos Recursos Marinhos Vivos da Antártica (Convention on the Conservation of Antarctic Marine Living Resources, CCAMLR, Camberra, 1980).” (Ferreira, 2009, p. 55)

³ Tal alinhamento, contudo, é tímido, não integrativo. Historicamente, a mal-sucedida transferência da governança do STA para a Organização das Nações Unidas (ONU) foi defendida como solução por Antígua e Barbuda e pela Malásia — enquanto representantes do G-77 — para aumentar a participação no regime, o que ocorreu, mas longe dos auspícios da ONU. (Vanstappen, 2020).

legitimidade do sistema no último século, dada sua representatividade global composta por países de todos os continentes e de diferentes perfis econômicos.

Essa visão, apesar de quantitativamente fazer sentido, foca apenas na formulação da política antártica, não em sua execução. Hemmings (2014) contraria o diplomata ao apresentar a dinâmica de assimetria política interna do sistema. É fato que o processo decisório final do STA depende do consenso das Partes, mas há uma hierarquia concentrada em grupos de trabalho coordenados por menos da metade das Partes Consultivas em sessões majoritariamente presididas por países reivindicantes de território (Hemmings, 2014, p. 2-3). Para compreender esses contrastes internos da execução da política antártica, é bem-vinda uma análise holística das principais características do modelo de governança do STA.

2.1.2 As cinco características da Governança Antártica

A formulação e a execução da política antártica é geralmente analisada sobre as cinco características que compõem sua estrutura de governança: cooperação científica e paz — valores normativos fundacionais —, reivindicação territorial, utilização de recursos antárticos para fins econômicos e a proteção ambiental.

Primeiramente, a ciência antártica é reconhecida pela sua relevância global na área das mudanças climáticas (Hemmings, 2014). Esse status científico não é apenas um resultado do STA, mas também a sua base de poder político. O artigo IX do TA estabelece a relação entre poder decisório e ciência, uma vez que para possuir status de Parte Consultiva do Tratado, um Estado precisa exercer atividade científica na Antártica (Sampaio, 2022). Inicialmente, essa relação era traduzida do papel à prática pelo envio anual de equipes científicas e pela capacidade de manter uma estação permanente na região (Ferreira, 2009). Além da relação entre poder político e capacidade de produção científica, os artigos II e III do Tratado promovem a liberdade de pesquisa e o intercâmbio de dados e pessoal” (Ferreira, 2009, p. 63). Para isso, a qualificação técnica e a capacidade logística são requisitos indispensáveis para a execução da ciência antártica (Barros-Platiau; Søndergaard; Prantl, 2019).

Há análises de forte correlação de valores entre cooperação científica e paz. Lord (2020, p. 5) enfatiza os aspectos de desmilitarização presentes no artigo I do

TA e que, por meio do amplo acesso à atividade científica, tornaram a Antártica espaço livre de conflitos armados. Haveria assim a possibilidade de entender a estabilidade do STA pela ciência a serviço de uma paz negativa, como um fim que evita tensões, ou de uma paz positiva, como meio pelo qual desenvolvem-se valores e expectativas conjuntas (Lord, 2020).

Outra abordagem, mais crítica, seria identificar a Antártica não como uma zona de paz, mas como uma zona cinzenta, isto é, um espaço politicamente gerido entre paz e guerra (Buchanan, 2022). Essa visão baseia-se na instrumentalização da pesquisa civil para fins militares, como o mapeamento hidrográfico e desenvolvimento de satélites de monitoramento climático (Buchanan, 2022). Para Buchanan (2022), a Antártica seria um terreno propício para competição estratégica, em um contexto no qual regras ambíguas favorecem atividades de zona cinzenta e no qual a gestão fica cada vez mais dificultada à medida que mais atores entram no sistema. A autora apresenta uma visão alinhada à estratégia territorialista australiana de antagonismo à presença chinesa na porção territorial reivindicada pela Austrália (Lord, 2020). Em seus exemplos, Buchanan (2022, p. 329) sugere que países como Rússia e China são fomentadores de zona cinzenta e dela se beneficiam para produzir ganhos militares paralelos. O embasamento dessa arguição, todavia, carece de dados e baseia-se em exemplos criativos. Mesmo assim, é válida a reflexão que a partir do desenvolvimento tecnológico e viabilização da ciência de maneira mais ampla, mais estados poderiam demandar status de participação e mais atores não-estatais exerceriam influência no espaço, promovendo um inchaço institucional que talvez o STA não seja capaz de gerenciar sem reformas estruturais, dependentes de maior engajamento das Partes (Hemmings, 2014).

De maneira mais positiva, por outro lado, os institucionalistas argumentam que a pesquisa antártica é um mecanismo de integração com outros regimes na medida em que “alimenta diretamente a base conjunta de conhecimento científico utilizada por órgãos científicos e de governança globais no centro da ciência das mudanças climáticas, como o IPCC, a OMM e a UNFCCC” (McGee; Haward, 2019, p. 90, tradução nossa). Essa visão harmônica, por sua vez, ignora as divergências estruturais entre o regime antártico e outros regimes internacionais (Rothwell, 2010).

A estabilidade da Governança Antártica, muitas vezes, chama mais atenção pelo que ela não é, suscitando ora terrorismos epistemológicos sobre disputa territorial, ora harmonias quase paradisíacas. Sampaio (2022) reconhece que a estabilidade do sistema deriva de sua ambivalência capaz de assentar diferenças, principalmente sobre temas territoriais e econômicos, e, assim, criar uma prática diplomática baseada em temas de menor divergência entre as Partes. Há no STA um mecanismo capaz de combinar a reivindicação territorial dos sete Estados reclamantes com a manutenção do espaço sob jurisdição não-nacional pelos Estados não reclamantes, em especial as duas superpotências do período de origem, EUA e URSS (Rothwell, 2010). Conhecida como bifocalismo, essa política de não validar nem invalidar temas divergentes, como a reivindicação sobre o território antártico, está expressa no artigo IV⁴ do tratado (Sampaio, 2022).

A questão territorial vai além da reivindicação inicial de parte dos signatários do TA. A história do regime antártico não foi escrita isoladamente. Conforme o Direito do Mar foi se desenvolvendo, Estados costeiros reivindicavam sua posse de mar territorial e zonas econômicas exclusivas (Rothwell, 2010). Isso gerou uma janela de oportunidade para que os Estados como Austrália e Nova Zelândia pudessem reclamar território no oceano austral e suas plataformas continentais, o que contrariava o artigo IV do TA (Rothwell, 2010; Sampaio, 2022).

Ainda que a questão territorial apareça em sistemas educacionais, na mídia nacional ou até mesmo nas RCTAs, o regime conseguiu manter a soberania atenuada no STA mesmo diante da Guerra das Malvinas e de reivindicações sobre a mudança de governança Antártica na ONU (Rothwell, 2010; Lord, 2020). Mais do que uma eficiência por si só do tratado, uma contribuição realista ressaltaria a lógica custo-benefício entre manter o desenvolvimento científico na região ou deflagrar um conflito em um lugar tão longínquo e de condições extremas para ocupação e manuseio de eventuais recursos naturais (Santos, 2016). A possibilidade de exploração mineral, a soberania contestada da região e a conciliação com outros

⁴ O Artigo IV do TA versa de forma ambígua sobre a territorialidade: “1. Nada que se contenha no presente Tratado poderá ser interpretado como a) renúncia, por quaisquer das Partes Contratantes, a direitos previamente invocados ou a pretensão de soberania territorial na Antártida; b) renúncia ou diminuição da posição de qualquer das Partes Contratantes quanto ao reconhecimento dos direitos ou reivindicações ou bases de reivindicação de algum outro Estado quanto à soberania territorial na Antártida. 2. Nenhum ato ou atividade que tenha lugar, enquanto vigorar o presente Tratado, constituirá base para proclamar, apoiar ou contestar reivindicação sobre soberania territorial na Antártida. Nenhuma nova reivindicação, ou ampliação de reivindicação existente, relativa à soberania territorial na Antártida será apresentada enquanto o presente Tratado estiver em vigor.” (Brasil, 1975).

regimes, como o do mar, testará os formuladores de políticas no STA no futuro, sendo ele próximo ou não (Dodds, 2010). Esse cenário conflituoso, no entanto, não parece ser uma realidade provável no médio prazo enquanto a cooperação científica e a estrutura diplomática até então desenvolvida no STA seguirem apresentando benefícios para as Partes e, de certo modo, para o mundo (Santos, 2016). No curto e médio prazo, a soberania segue “congelada” na Antártica, imersa na ambiguidade do artigo IV, o que não significa que cenários hipotéticos de bioprospecção, principalmente sobre água potável, em um período de severas mudanças climáticas não possa alterar essa estabilidade (Lord, 2020). Na verdade, o desafio mais iminente para a governança antártica ainda é a atividade econômica.

A quarta característica é o utilitarismo econômico dos recursos antárticos. Mecanismos de fiscalização científica e ambiental foram implementados à medida em que divergências sobre a regulação econômica dos recursos antárticos aumentavam (Ferreira, 2009). Mesmo assim, a tentativa de operacionalização econômica segue presente, às margens do STA, em atividades no oceano austral, na indústria do turismo e na bioprospecção (Hemmings, 2014). A falta de consenso para avançar em decisões diplomáticas sobre bioprospecção e o turismo demonstram como os temas econômicos podem afetar o engajamento de cada Estado no STA a depender dos seus objetivos (Lord, 2020). As características econômicas geralmente são associadas às territoriais (Gandra, 2013). Ambas, por sua vez, costumam ser contrastadas pela agenda ambiental antártica, que desde 1991, com a assinatura do Protocolo de Madri, ganhou força no regime (Santos, 2016).

A quinta característica, a proteção ambiental, não é um tema recente no STA. Ao analisar quantitativamente as resoluções das RCTAs de 1961 a 2008, Ferreira (2009, p. 60) demonstra que a discussão de temas ambientais estava presente desde o início do regime. Durante esse período, alguns eventos foram marcantes para a governança ambiental na Antártica. Na década de 80, por exemplo, a Malásia e o G77 se opuseram ao regime mineral da Antártida na ONU, defendendo a globalidade dos recursos (Hemmings, 2014). Na década seguinte, o discurso foi efetivado por meio do Protocolo de Madri (1991), que proibiu a exploração mineral, trazendo transparência e abertura no STA (Hemmings, 2014). O Protocolo de Madri associa a proteção ambiental à estrutura de paz e ciência do regime, produzindo

uma nova agenda, regulação e também um novo valor normativo ao regime, mas sua operacionalização é desafiadora (Hemmings, 2014; Lord, 2020).

Identificadas as características do STA, é crucial definir como a gestão antártica é politicamente estruturada em conformidade com seus objetivos globais. Para isso, é válido avançar da interpretação geral do modelo de governança para a dinâmica e os atores que executam a política antártica.

2.1.3 Os Atores e a Dinâmica Política

É possível considerar que desde o início do TA havia previsibilidade para um modelo de governança abrangente para muitas nações do globo (Santos, 2016). Ainda que limitada à sua relação de dependência entre poder decisório estatal e capacidade efetiva de produção científica, houve pluralização dos atores antárticos para além dos Estados, principalmente por questões de assessoramento, monitoramento e logística (Duyck, 2015).

Não há órgão permanente nem uma organização internacional gestora do TA (Ferreira, 2009). Os Estados com poder decisório reúnem-se nas Reuniões Consultivas do Tratado da Antártica (RCTAs)⁵ para tomada de decisão baseada em consenso (Sampaio, 2022). Desde 1991, as reuniões deixaram de ser bianuais para se tornarem anuais, a cada reunião é decidida a agenda da seguinte e assim sucessivamente (Ferreira, 2009). Desde 1995, os resultados das RCTAs são divididos em três tipos:

(...) 'Medidas', juridicamente vinculantes após a ratificação de todas as Partes Consultivas; 'Decisões', referentes a aspectos de organização interna, efetivas imediatamente a partir de sua adoção nas RCTA; 'Resoluções', textos exortativos adotados nas RCTA, não juridicamente vinculantes. (Ferreira, 2009, p. 57).

Além das RCTAs, há espaços específicos como as Reuniões Consultivas Especiais, que abordam novos pleitos ao status de Parte Consultiva ou temas ligados a assuntos regulatórios ambientais e as Reuniões de Especialistas, de caráter técnico (Ferreira, 2009). Para entrada de novo membro, o Estado pleiteante deve comprovar a capacidade de produção científica por meio de relatórios e, desde 1977, colocar-se sob análise das demais Partes em Reuniões Consultivas Especiais (Ferreira, 2009). Em outras palavras, o modelo de governança da Antártica foi criado

⁵ *Antarctic Treaty Consultative Meetings* (ATCMs) em inglês.

de modo que cada membro consultivo, capaz de exercer pesquisa científica substantiva, possui poder decisório de maneira individual nas reuniões do tratado, limitando a articulação de grupos antagônicos ou majoritários no processo decisório do sistema (Sampaio, 2022). São membros consultivos e não-consultivos os seguintes países:

Quadro 1 - Partes Consultivas e Partes Não-consultivas do Tratado Antártico

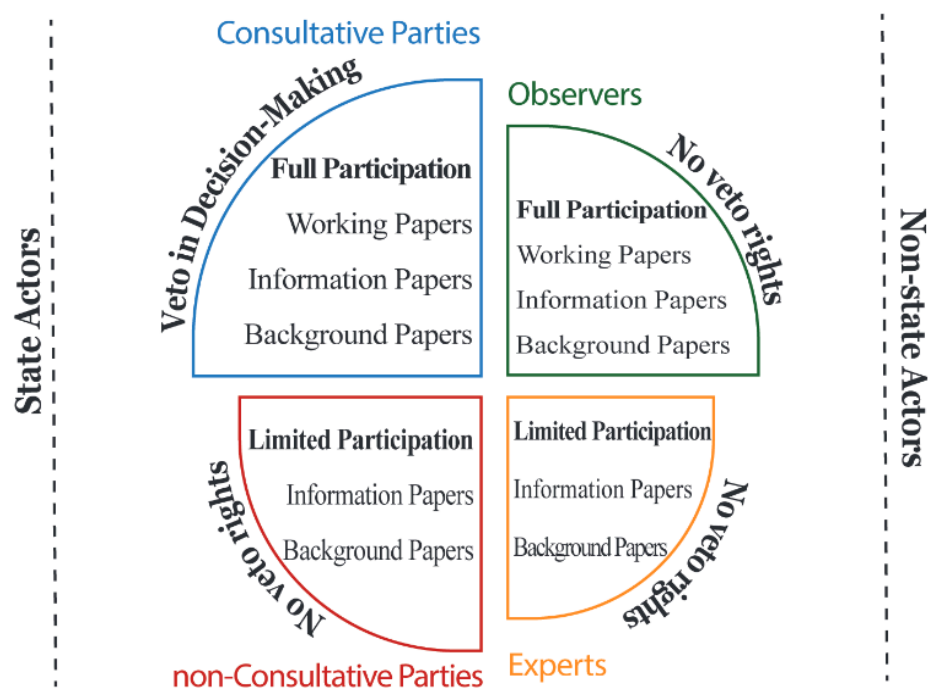
| Parte Consultiva | Entrada em vigor | Aquisição do Status consultivo | Parte Não-Consultiva | Entrada em vigor |
|------------------|------------------|--------------------------------|----------------------|------------------|
| Argentina | 23/06/1961 | 23/06/1961 | Áustria | 25/08/1987 |
| Austrália | 23/06/1961 | 23/06/1961 | Bielorrússia | 27/12/2006 |
| Bélgica | 23/06/1961 | 23/06/1961 | Canadá | 4/05/1988 |
| Brasil | 16/05/1975 | 27/09/1983 | Colômbia | 31/01/1989 |
| Bulgária | 11/09/ 1978 | 5/06/1998 | Costa Rica | 11/08/2022 |
| Chile | 23/06/1961 | 23/06/1961 | Cuba | 16/08/1984 |
| China | 8/06/1983 | 7/10/1985 | Dinamarca | 20/05/1965 |
| República Tcheca | 1/01/1993 | 01 /04/2014 | Estônia | 17/05/2001 |
| Equador | 15/09/ 1987 | 19/11/1990 | Grécia | 8/01/1987 |
| Finlândia | 15/05/1984 | 20/10/1989 | Guatemala | 31/07/1991 |
| França | 23/06/1961 | 23/06/1961 | Hungria | 27/01/1984 |
| Alemanha | 5 /02/ 1979 | 3/03/1981 | Islândia | 13/10/2015 |
| Índia | 19/08/1983 | 12/09/1983 | Cazaquistão | 27/01/2015 |
| Itália | 18/03/1981 | 5/10/1987 | Coreia (DPRC) | 21/01/1987 |
| Japão | 23/06/1961 | 23/06/1961 | Malásia | 31/10/2011 |
| Coreia (ROK) | 28/11/1986 | 9/10/1989 | Mônaco | 31/05/2008 |
| Holanda | 30/03/1967 | 19/11/1990 | Mongólia | 23/03/2015 |
| Nova Zelândia | 23/06/1961 | 23/06/1961 | Paquistão | 1/03/2012 |
| Noruega | 23/06/1961 | 23/06/1961 | Papua Nova Guiné | 16/03/1981 |
| Peru | 10 /04/1981 | 9/10/1989 | Portugal | 29/01/2010 |
| Polônia | 23/06/1961 | 29/07/1977 | Romênia | 15/09/1971 |
| Federação Russa | 23/06/1961 | 23/06/1961 | San Marino | 14 /02/ 2023 |
| África do Sul | 23/06/1961 | 23/06/1961 | Eslováquia | 1/01/1993 |
| Espanha | 31/03/1982 | 21/09/1988 | Eslovênia | 22/04/ 2019 |
| Suécia | 24 /04/1984 | 21/09/1988 | Suíça | 15/11/1990 |

| | | | | |
|----------------|------------|------------|---------|------------|
| Ucrânia | 28/10/1992 | 4/06/2004 | Turquia | 24/01/1996 |
| Reino Unido | 23/06/1961 | 23/06/1961 | | |
| Estados Unidos | 23/06/1961 | 23/06/1961 | | |
| Uruguai | 11/01/1980 | 7/10/1985 | | |

Fonte: elaborado pelo autor com base em Antarctic Treaty Secretariat, 2023

Além dos atores estatais, observa-se um padrão emergente de atividade humana global, organizado cada vez mais por entidades multinacionais, subestatais, ONGs ambientais e outras organizações na Antártica (Hemmings, 2014). Sampaio (2022), conforme imagem abaixo, apresenta uma segmentação em quatro tipos de atores: Partes Consultivas, Partes não-consultivas, Observadores e Especialistas.

Figura 1 - Atores do Sistema do Tratado Antártico



Fonte: Sampaio, 2022.

Apesar da existência desses múltiplos atores, o STA está isolado do sistema internacional nos últimos anos, com práticas e instituições sem desenvolvimento estrutural (Hemmings, 2014). Enquanto uma nova reforma estrutural não é feita desde 1991, os interesses em pesca, turismo e bioprospecção são abordados marginalmente no sistema (Hemmings, 2014). Em geral, o sistema atingiu um ponto

de equilíbrio, no qual as Partes evitam mudança estrutural até que as pressões internas e externas ameacem a existência do próprio regime (Sampaio, 2022).

A limitação entre expectativa e execução política desse ponto de equilíbrio começa a evidenciar, no entanto, a falta de engajamento das Partes. Ferreira (2009, p. 57) apresenta a existência de problemas entre os resultados da RCTA e a entrada em vigor de suas decisões mais estruturantes, excetuando-se os temas ambientais. Lord (2020, p.16) identifica dois padrões de engajamento de Estados: uns focam sua política antártica em temas ambientais enquanto outros se posicionam de maneira difusa para criar possibilidades futuras de exploração econômica. Após 2012, especificamente, Hemmings (2014, p. 8) identifica uma queda geral no engajamento dos Estados nas RCTAs, que passaram a se concentrar em assuntos técnicos e de gestão científica, o que é corroborado pelos dados levantados por Sampaio (2022, p. 17)⁶.

Os temas emergentes, à margem do STA, podem paulatinamente oferecer pressão a este ponto de equilíbrio. Mediante o estresse que as mudanças climáticas podem causar no mundo, o STA terá de se adaptar e produzir novos mecanismos políticos, principalmente sobre bioprospecção, além de criar novos incentivos para o desenvolvimento científico a fim de compreender e frear o avanço da instabilidade ambiental no planeta (Vanstappen, 2020; McGee; Haward, 2019).

Nesse contexto, o Brasil — que reconhece oficialmente a Antártica em seu entorno estratégico, que é afetado ambientalmente pela proximidade do continente e politicamente pelo engajamento ativo do Chile e da Argentina —, terá de pensar em novos mecanismos para engajar-se no STA de modo eficiente (Andrade *et al.*, 2018). O caso antártico, é verdade, está inscrito em um problema maior: a falta de engajamento da política externa brasileira em modelos de governança global (Duarte; Kenkel, 2019). Por essa razão, é necessário identificar quais elementos explicativos sobre a organização institucional na APE oferecem indicativos para entender o engajamento do Itamaraty nos fóruns de decisão do STA.

Uma vez identificadas as principais características da Governança Antártica, seus atores e dinâmicas, revelando seu caráter científico-ambiental e a presença de manifestações territorial-econômicas, é possível empreender uma análise da implementação da política antártica e sua relação com o Itamaraty.

⁶ Isso indica uma característica sistêmica do baixo engajamento. Ainda assim, como será discutido, o Brasil apresentou um engajamento relativo ainda menor.

2.2 O MODELO DE PROCESSO ORGANIZACIONAL E O ENGAJAMENTO INSTITUCIONAL

A fim de entender o engajamento institucional do Itamaraty no STA, será necessário valer-se de um modelo específico de Análise de Política Externa capaz de explicar como as organizações internas do Estado são capazes de afetar a política externa brasileira. Para tanto, o Modelo do Processo Organizacional, desenhado por Allison e Zelikow (1999) oferece base para responder ao problema de pesquisa.

Tal modelo surge da necessidade de explorar os meandros da política externa para além da explicação baseada no Estado como ator racional e unitário (Ferreira, 2020). Foi então que, para explicar a Crise dos Mísseis em Cuba, Allison e Zelikow (1999) formularam dois modelos de análise, o Modelo do Processo Organizacional e o Modelo da Política Burocrática (Jones, 2010). O primeiro sustenta a ideia de que a política externa é resultado do comportamento padrão e do funcionamento dos componentes organizacionais internos à burocracia do Estado, que adotam prioridades e percepções paroquiais; ao passo que o segundo estabelece que as decisões de política externa são geradas a partir das relações políticas entre indivíduos posicionados em cargos governamentais (Ferreira, 2020; Jones, 2010). Nesse sentido, são oferecidas alternativas teóricas à antropomorfização do Estado.

Essas alternativas, contudo, apresentam um risco: a perda de parcimônia. Relevantes críticas foram levantadas sobre a falta de parcimônia dos modelos, por vezes estruturado em uma extenuante listagem de detalhes (Jones, 2010). Ainda assim, o Modelo do Processo Organizacional é de grande valia porque oferece elo explicativo entre visão normativa e processos e componentes organizacionais do Estado, além de ser aplicável à execução de política externa (Jones, 2010). Para incrementar a parcimônia da teoria, entretanto, o modelo será adaptado por meio da divisão em três dimensões de análise da organização: Agentes, Suborganização e Abordagem.

Primeiramente, o governo é estratificado em organizações com Procedimentos Operacionais Padrão (POPs) estabelecidos (Allison; Zelikow, 1999). O Itamaraty será entendido como uma das organizações formais da burocracia

brasileira, que são “grupos de membros humanos individuais reunidos de forma regular e com estruturas e procedimentos estabelecidos que dividem e especializam o trabalho, para desempenhar uma missão ou alcançar um objetivo” (Allison; Zelikow, 1999, p. 194, tradução própria⁷). Em sentido mais amplo, as organizações produzem capacidades de acordo com objetivos executáveis por agentes por elas incentivados (Allison; Zelikow, 1999).

Isso não significa dizer que os agentes são estritamente racionais, mas que estão submetidos a uma função laboral construída a partir de incentivos e regulações para que seu comportamento corresponda aos objetivos para os quais sua organização foi desenhada (Allison; Zelikow, 1999; Gilmard, 2014). Sejam mais ou menos eficientes, os POPs são fundamentais para produzir rotinas, certificar e avaliar o desempenho dos agentes públicos, como os diplomatas (Allison; Zelikow, 1999).

Para Allison e Zelikow (1999) os agentes atuam menos por ações baseadas em antecipação de resultados e mais por adequação entre procedimentos e situações reais, fundamentadas na capacidade do agente acessar conhecimentos prévios e reagir a situações correspondentes por assimilação. Por essa razão, o nível de capacitação dos agentes pode gerar, por sua vez, efeitos positivos ou negativos para a organização (Allison; Zelikow, 1999). De acordo com isso, Hill (2016) identifica quatro fraquezas no serviço de política externa relacionadas aos agentes: a falta de expertise técnica, o espalhamento de unidades de política externa dentro de outras instituições do Estado, recursos restritos e falta de grupos de apoio interno. Nesse sentido, abre-se caminho para compreender os agentes não apenas como atores auto-interessados, mas também como entes organizacionais, sendo especialistas ou não para a função designada (Hill, 2016). Agentes generalistas, o que será analisado para o caso de diplomatas brasileiros, dificilmente conseguirão reagir a situações específicas sem incentivos e carreira condizentes com tais situações.

O Itamaraty, contudo, não é uma organização monolítica capaz de responder a todas as demandas internacionais. Os múltiplos temas inerentes às relações exteriores demandam que as instituições do Estado se dividam e subdividam em

⁷ Do original: “formal organizations are groups of individual human members assembled in regular ways, and established structures and procedures dividing and specializing labor, to perform a mission or achieve an objective.” (Allison; Zelikow, 1999, p. 194)

diversas unidades organizacionais menores (Allison; Zelikow, 1999). As suborganizações de um determinado Ministério das Relações Exteriores tornam-se espaço ativo para propósitos e práticas compartilhadas entre os agentes, limitando terreno para ações exclusivamente individuais (Allison; Zelikow, 1999).

Nesse contexto, os departamentos e agências são as instâncias por meio das quais as decisões estratégicas da política externa são implementadas em tarefas (Hudson; Day, 2020). Quanto mais ambiciosa for a tarefa, maior será a necessidade de especialistas que compõe esse coletivo (Hudson; Day, 2020). Além disso, quando a atividade fim de uma organização é complexa, a coordenação e a comunicação são fundamentais, de modo que o insulamento institucional ou o monopólio da informação tornam-se características ineficientes (Ferreira, 2020; Hudson; Day, 2020).

Uma vez formulada, a política externa passa a ser canalizada em diferentes temas dentro da organização, em suborganizações e classificações pré-existentes, mas que não necessariamente representam a melhor abordagem para cada tema (Hill, 2016). A falta de engajamento proativo dos Estados Unidos nas negociações sobre o Tratado da Lei do Mar, de acordo com Hill (2016, p. 110), foi causada pela inadequação do departamento destinado a temas oceânicos, mas também científicos e ambientais. Portanto, o principal problema dos departamentos é a conciliação de rotinas de agentes e programas previamente formulados para atender a demandas novas ou específicas (Allison; Zelikow, 1999). Conforme o escopo da suborganização aumenta para atender metas normativamente ambiciosas, dificulta-se a coordenação interna e sua relação com outros ministérios (Hudson; Day, 2020; Schenoni *et al.*, 2022). No presente estudo de caso, o Itamaraty possui a Divisão do Mar, da Antártida e do Espaço (DMAE) para executar a política brasileira antártica que pode ou não oferecer capacidades para o Itamaraty e, em última instância, para o Estado brasileiro engajar-se no STA (Cardone, 2022).

A abordagem por meio da qual uma organização atua sobre temas específicos é definida, na prática, por programas ou planos que refletem seus objetivos organizacionais e são traduzidas para a execução das atividades dos seus agentes (Allison; Zelikow, 1999). Para serem funcionais, as organizações precisam valer-se dos POPs, enquanto regras e finalidades formais, para desencorajar

iniciativas pessoais a fim de garantir a eficiência da organização (Hill, 2016). Os procedimentos, no entanto, são projetados para resultados de curto prazo que dependem de ajustes rápidos para conservar o funcionamento da organização sem antecipar pressões e estresses futuros (Allison; Zelikow, 1999).

Por esse motivo, a ausência de um programa de longo prazo para ciência, que é base do STA, pode afetar a execução da política antártica pelo Itamaraty e a antecipação do Estado para os estresses econômico-ambientais anteriormente citados. Programas organizacionais são a base para coordenar centenas de indivíduos de um corpo diplomático, sem os quais a existência de suborganizações ou de agentes especializados perde sentido, dada a dependência de iniciativa individual, sem priorização, tampouco incentivos à atuação dos agentes (Allison; Zelikow, 1999).

Os mecanismos de incentivos e priorização de atividades nos programas estão intrinsecamente relacionados não apenas à abordagem temática da política externa, mas também à normatividade de sua formulação (Gailmard, 2014). Como a funcionalidade de uma organização, como o MRE, é limitada ao propósito de sua criação, suas estruturas e pessoal interno desenvolvem um conjunto de habilidades destinadas a este fim, criando assim uma cultura organizacional, que carrega sua identidade, missão e visão (Hudson; Day, 2020; Shepherd, 2020). Em outras palavras, os diplomatas estão vinculados a uma cultura organizacional, definida como "o conjunto de crenças que os membros de uma organização têm sobre sua organização, crenças que herdaram e repassam para seus sucessores." (Allison; Zelikow, 1999, p. 203-204, tradução livre). Assim, confere-se sentido à organização por meio da identidade e missão, diferenciando-a dentro da burocracia estatal e conferindo-lhe autonomia para negociar suas próprias diretrizes (Hudson; Day, 2020).

Não são raros os casos em que as orientações do Executivo conflitam com os planos de organizações burocráticas, as quais buscam conservar sua autonomia e identidade (Hudson; Day, 2020). A cultura organizacional desempenha um papel crucial na maneira como os líderes governamentais decidem sobre quais organizações serão responsáveis pela execução de determinados programas (Allison; Zelikow, 1999). Por conseguinte, há uma disputa por domínios temáticos nos quais as organizações buscam influência, controlando o acesso a informações e

assegurando sua relevância para justificar a obtenção de mais recursos. (Hudson; Day, 2020).

Dentro de uma mesma organização, portanto, a possível emergência de programas conflitantes pode resultar em decisões normativas que privilegiam determinadas metas em detrimento de outras conforme as capacidades e a cultura organizacional (Allison; Zelikow, 1999). Além disso, o tamanho de uma organização, expresso pelo orçamento e pessoal, é indicativo de vantagem em disputas burocráticas seja para ampliar terreno, seja para controlar atividades (Hudson; Day, 2020). As atividades operacionais dos agentes moldam a cultura organizacional à medida em que as informações cotidianas de política externa estão concentradas na base da organização, de modo que as crenças dessa organização são produzidas, aprendidas e justificadas internamente, não externamente. (Allison; Zelikow, 1999). Em suma, há um rastreamento possível de ser feito sobre as atividades dos agentes, a suborganização onde atuam, a abordagem dos programas da organização e as preferências normativas, que compõem a cultura organizacional.

Esses componentes da execução da política externa são, portanto, previamente definidos pela normatividade da organização. Duarte e Kenkel (2019, p. 13) identificam, por exemplo, uma preferência da política externa brasileira por engajamentos em grandes fóruns multilaterais em detrimento de engajamentos em sistemas regionais. Conseqüentemente, o emprego da normatividade, utilizada para formular a política externa, manifesta-se em aspectos práticos da distribuição de recursos e definição de tarefas, configurando a organização do Itamaraty e, dessa forma, definindo a execução de política externa.

Ao aplicar o constructo teórico do Modelo do Processo Organizacional ao caso de estudo é possível identificar como as dimensões de análise estão circunscritas a execução da política externa antártica do Brasil. O Itamaraty atua na Antártica como integrante do Programa Antártico Brasileiro (Proantar), uma rede interministerial também composta pelo Ministério de Defesa e pelo Ministério de Ciência e Tecnologia (Barros-Platiau; Søndergaard; Prantl, 2019). No Proantar, o MRE é responsável pela Política para Assuntos Antártico (Polantar) e participou da construção, junto com os demais atores do Proantar, do I Plano Nacional para Ciência Antártica (2013-2022) (Barros-Platiau; Søndergaard; Prantl, 2019; MCTI, 2013).

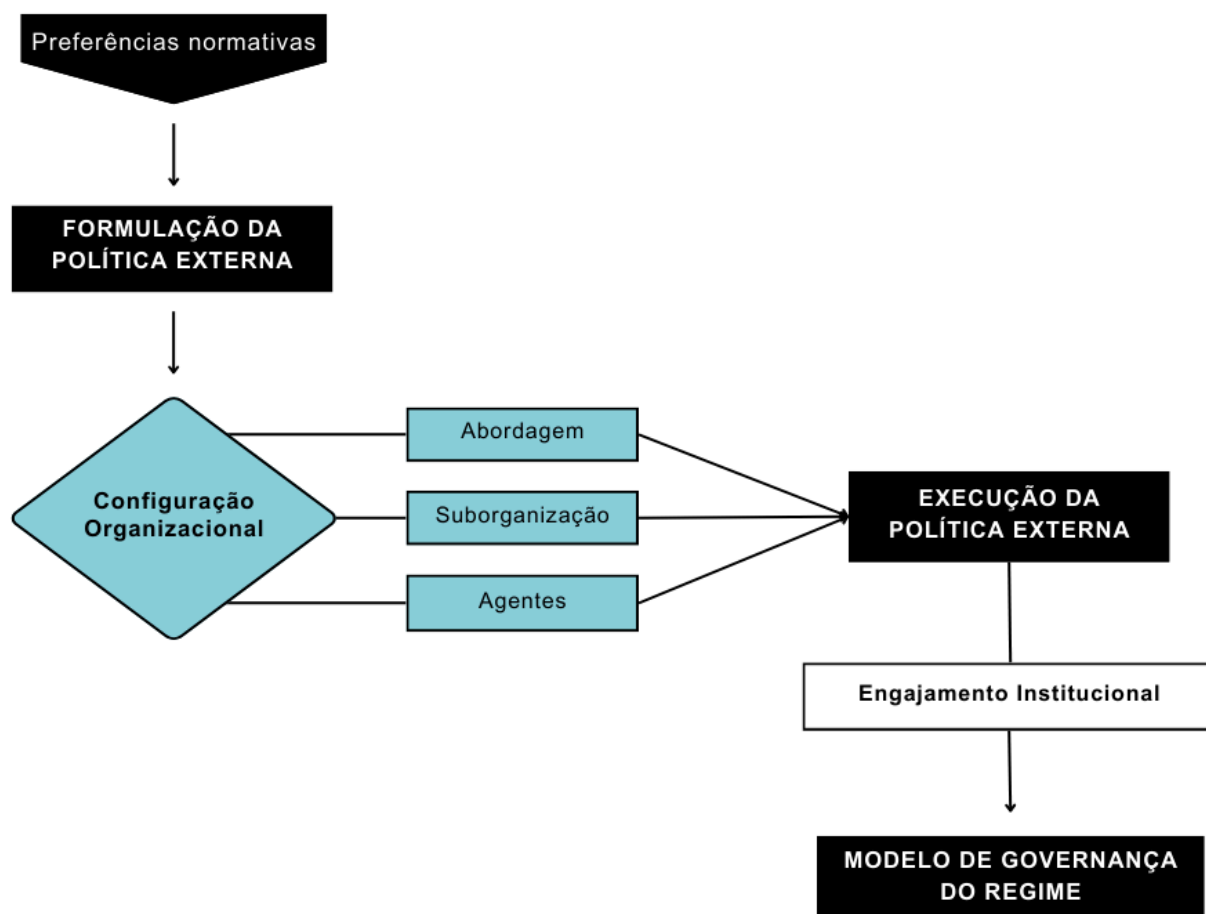
Esse período (2013-2022) marca o primeiro planejamento oficial e específico do governo para atuar na Antártica com amplo enfoque científico-ambiental. Nesse cenário, o Itamaraty já possuiria uma função base (a Polantar), uma diretriz nacional (Plano de Ação) para adaptar para sua abordagem organizacional em um programa de diplomacia focado na área científica ou antártica. Além disso, a suborganização DMAE já existia para absorver a abordagem e criar ambiente para Procedimentos Operacionais Padrão dos agentes diplomáticos.

Em outras palavras, retoma-se a ideia basilar de Allison e Zelikow (1999) sobre organizações formais associando-as às dimensões de análise propostas:

Organizações formais são grupos de membros humanos individuais [(agentes diplomáticos)] reunidos de forma regular [(RCTAs)] e com estruturas [(Divisão do Mar, da Antártida e do Espaço)] e procedimentos estabelecidos [(abordagem para ciência)] que dividem e especializam o trabalho, para desempenhar uma missão ou alcançar um objetivo (Polantar, Plano de Ação e objetivos do Tratado Antártico) (Allison; Zelikow, 1999, p. 194, tradução própria).

Partindo dessa premissa, o Modelo do Processo Organizacional oferece base para entender os componentes políticos do Itamaraty, a partir dos quais entende-se ser possível explicar o elo entre a visão normativa e o engajamento da instituição no STA em seu período de maior institucionalização recente, de 2013 a 2022. Com base nisso, é possível, finalmente, compreender a relação entre fluxo normativo-organizacional do Itamaraty e o modelo de governança do STA no seguinte modelo:

Figura 2 - Modelo do Engajamento Institucional



Fonte: Elaborado pelo autor.

3 O ENGAJAMENTO INSTITUCIONAL DO ITAMARATY NO STA

Desde o século XX, a diplomacia brasileira é fundamentada pelos pilares do desenvolvimentismo, multilateralismo e busca por autonomia (Casarões, 2022; Pinheiro, 2000). Enraizados no quadro cognitivo do Itamaraty, estes elementos não apenas formulam a política externa, mas também moldam as preferências da estrutura organizacional do Ministério de Relações Exteriores (MRE), influenciando a carreira dos agentes diplomáticos, a disposição e alocação dos recursos de suas suborganizações e seus programas de execução política (Allison; Zelikow, 1999; Gama; Lopes; Casarões, 2016; Puntigliano, 2008).

Este capítulo aborda o "Engajamento Institucional" do Itamaraty, explorando os principais elementos normativos que orientam o ministério, sua atuação no Sistema do Tratado Antártico (STA) de 2013 a 2022 e problematizando sua configuração organizacional para o caso antártico.

3.1 A NORMATIVIDADE DO ITAMARATY: QUANTOS "ISMOS" CABEM NA GOVERNANÇA GLOBAL ANTÁRTICA?

A normatividade de uma organização pode ser entendida como o conjunto de valores e princípios que produzem sua identidade e norteiam sua atuação ao longo do tempo (Allison; Zelikow, 1999; Casarões, 2022). Desde o século XX e, mais especificamente, desde a redemocratização, a diplomacia brasileira possui características gerais que guiam as preferências da formulação e execução da política externa e, para tanto, moldam a configuração organizacional do ministério por meio de reformas e enfoques temáticos. Essas linhas mestras do quadro cognitivo do Itamaraty são: desenvolvimentismo, multilateralismo e busca por autonomia⁸ inscritos em um contexto do Brasil como potência média (Gama; Lopes; Casarões, 2016)

A partir do século XX, com relativa estabilidade fronteiriça e militar na América do Sul, a diplomacia brasileira pautou-se por um modelo economicista de política externa, concentrando seus esforços na redução de riscos econômicos e inserção

⁸ Segundo Pinheiro e Lima (2018), a prevalência de uma lógica autonomista (em comparação à aquiescência e dependência) na política externa não é uma regra, dada sua dependência material doméstica e conjuntura internacional favorável para sua conversão em ação real, sendo, dessa forma, mais um elemento discursivo do Itamaraty do que uma estratégia operacionalizável.

internacional por meio do desenvolvimentismo (Lima; Hirst, 2006). Essa abordagem foi relativamente mantida desde a década de 30 até os anos 90 — quando foi adaptada à globalização econômica — e recuperada nos anos 2000 durante o governo do Partido dos Trabalhadores (Lima; Hirst, 2006; Schenoni *et al.*, 2022).

Durante a Era Vargas, com a introdução do modelo de substituição de importações, o desenvolvimentismo tornou-se constante nos valores diplomáticos, sendo internacionalmente associado à capacidade do país de exercer sua autonomia e, em decorrência disso, produziu uma memória institucional no Itamaraty que perdurou durante a Guerra Fria (Lima; Hirst, 2006). De modo geral, a diplomacia seria vista pelos governos posteriores como um instrumento de promoção do desenvolvimento econômico (Gama; Lopes; Casarões, 2016).

Não foram raros os momentos em que o Itamaraty valeu-se dessa identidade para tornar-se independente dentro da burocracia estatal. Nos anos 60, do ponto de vista político, o Itamaraty aprofundou seu isolamento em relação ao Executivo à medida em que expandia as atribuições burocráticas da Secretaria Geral do ministério (Puntigliano, 2008). Do ponto de vista econômico, a diplomacia brasileira promoveu o desenvolvimentismo associado ao multilateralismo na cultura organizacional do Itamaraty em momentos como a Operação Pan Americana e a criação da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (Puntigliano, 2008).

Tais momentos indicam a articulação brasileira por vias multilaterais, que nem sempre foram harmônicas. No nível regional, o papel de hegêmona era exercido pelos EUA e países como Argentina e Chile possuíam poder relativamente próximo no entorno sul-americano (Casarões, 2022). Se considerado o nível global, o país não conseguiu engajar-se efetivamente na Liga das Nações e, durante o governo militar, apresentou pouco engajamento na ONU (Gama; Lopes; Casarões, 2016). Ainda assim, para absorver demandas crescentes de instituições multilaterais, os anos 60 trouxeram consigo uma das maiores reformas organizacionais do Itamaraty (Puntigliano, 2008). Além de criar divisões temáticas no ministério, essa reforma acompanhou a mudança normativa dos diplomatas que, por meio da Política Externa Independente, viam em uma possível ordem multipolar o caminho ideal para inserção do Brasil (Puntigliano, 2008).

Até os anos 90, sobretudo no governo militar, o Itamaraty evitava um maior engajamento a regulações de coexistência a título de preservar a autonomia pelo desenvolvimento nacional (Gama; Lopes; Casarões, 2016). Ainda que o

desenvolvimento não seja diretamente associado como autonomia da política externa após a redemocratização, o desenvolvimentismo persistiu na agenda diplomática brasileira, manifestando-se, inclusive, na política externa brasileira para a Antártica (Anunciato; Santos, 2020; Cardone, 2022). O engajamento inicial do Itamaraty no STA considerou a possibilidade de exploração econômica dos recursos antárticos sobre um novo regime mineral, a Convenção para Regulação de Atividades sobre Recursos Minerais Antárticos (CRAMRA), como forma de desenvolvimento e superação da crise econômica doméstica (Cardone, 2022; Ferreira, 2009). Em 1987, o Itamaraty participou da criação da Política para Assuntos Antárticos (Polantar) com considerável componente econômico desenvolvimentista (Cardone, 2022). Não tardaria para que essas expectativas encontrassem barreiras. Apesar de levantar debates sobre a transferência da governança antártica à ONU e ameaçar a existência do STA, a CRAMRA falhou pouco tempo após sua assinatura⁹ (Ferreira, 2009).

Na década seguinte, na verdade, a governança foi redesenhada. As possibilidades comerciais davam lugar a mecanismos de proteção ambiental, características territoriais-econômicas perdiam espaço para científico-ambientais no continente gelado (Gandra, 2013). Ali perto, no país tropical, a redemocratização se institucionalizava em nível doméstico, enquanto a ordem internacional era alterada. Terminada a Guerra Fria, o momento unipolar, de hegemonia dos EUA, tornava a autonomia pelo desenvolvimento custosa para países latino-americanos (Casarões, 2022). Além da adequação do desenvolvimentismo aos novos padrões globais da economia¹⁰, a preferência aberta pelo multilateralismo passou a nortear a ação diplomática brasileira após a redemocratização (Casarões, 2022). Desde então, o

⁹ Nas palavras de Ferreira (2009, p. 86): “A CRAMRA foi finalmente adotada em junho de 1988 em Wellington, Nova Zelândia, seis anos após o início das negociações. Entraria em vigor após a ratificação de pelo menos 16 Partes, número que deveria incluir 11 países desenvolvidos e 5 em desenvolvimento, os 7 territorialistas e as duas superpotências. Constituiu um complexo acordo de 66 artigos, que criaria um regime de regulação de atividades minerais na Antártica, antecipando-se à descoberta de jazidas comercialmente exploráveis, logrando adequar questões ambientais e o imbróglio das reivindicações territoriais. Era o resultado de seis difíceis anos de trabalho com a acomodação dos mais díspares interesses: países territorialistas vs. não territorialistas; países desenvolvidos vs. em desenvolvimento; além da pressão política causada pela AGNU. Pouco mais de um ano após sua assinatura, seria abandonada.”

¹⁰ Exemplo simbólico da continuidade do elemento desenvolvimentista, ainda que atenuado, foi a pressão da diplomacia brasileira para inserir “Desenvolvimento” na conferência da ONU realizada em 1992 no Rio de Janeiro, resultando na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Puntigliano, 2008).

multilateralismo brasileiro ganhou espaço em sucessivos governos e foi por Casarões (2022, p. 150) distribuído em cinco fases: “adaptação, afirmação, ascensão, ajuste e antagonismo”.

Na fase do Multilateralismo como Adaptação (1985-1992), três temas compuseram a agenda diplomática e o engajamento multilateral do Itamaraty: ambientalismo, o comércio internacional — sobretudo em temas agrícolas — e o retorno do ativismo em segurança internacional associado ao empreendimento de operações de paz (Casarões, 2022). Em escala sistêmica, essa fase está inserida no momento unipolar dos EUA; na escala doméstica, o anseio pela redemocratização fazia frente ao estrangulado engajamento multilateral do período militar, gerando, assim, a “necessidade [do Brasil] de reintegrar-se plenamente ao sistema multilateral das Nações Unidas.” (Casarões, 2022, p. 152).

Com a virada do milênio, na fase do Multilateralismo como Afirmação (1993-2002), estimulou-se a integração regional no Mercosul e o desenvolvimento de fóruns internacionais na nova ordem liberal (Casarões, 2022). Nesse período o Itamaraty também promoveu um engajamento grociano na área de direitos humanos, meio ambiente, de desarmamento e não proliferação nuclear (Casarões, 2022). Contudo, ainda predominavam temas de comércio e desenvolvimento econômico como sustentáculos da liderança brasileira na América do Sul (Pinheiro e Lima, 2018). Pinheiro (2000) interpreta esse período por meio do “institucionalismo pragmático”. De acordo com esse paradigma, a normatividade do Itamaraty baseava-se na ideia de que o desenvolvimento e a autonomia dependiam da expansão da presença brasileira nas instituições internacionais (Pinheiro, 2000). Considerando as limitações de potência média, o governo brasileiro defenderia a prevalência de normas internacionais em arranjos institucionais profundos, mas em nível regional defenderia uma menor institucionalização para garantir sua liderança no entorno sul-americano e, com base nisso, valeria-se de porta-voz regional no plano global (Pinheiro, 2000). Dessa forma, a política externa brasileira combinava elementos grocianos em nível global e hobbesianos em nível regional (Pinheiro, 2000). A partir de então, o Brasil engajou-se como *paymaster* de mecanismos regionais como Mercosul e Unasul para legitimar sua posição regional (Casarões, 2020). Com base nas restrições militares e econômicas de potência média, o ativismo multilateral do Brasil foi empreendido como “‘proxy’ para as disputas de

força bruta.” (Gama; Lopes; Casarões, 2016, p. 120) em instituições e regimes internacionais.

Nos anos 2000, o engajamento baseou-se nas características comuns de países em desenvolvimento para criar blocos de balanceamento como alternativa aos EUA (Gama; Lopes; Casarões, 2016). Assim foram tecidas as alianças com países emergentes, visando fortalecer a multipolaridade como via para o aumento da atuação brasileira e da legitimidade global de países em desenvolvimento (Gama; Lopes; Casarões, 2016). Após os anos 90, o Itamaraty produziu o aumento de divisões para atender a temas específicos e, quem sabe, aumentar a capilaridade de sua organização (Puntigliano, 2008). As principais reformas desse período direcionaram-se especialmente a áreas comerciais, tecnológicas e de direitos humanos, modificando a hierarquia de sub-organizações de acordo com as preferências conjunturais, como comprovado pela elevação da Divisão de Direitos Humanos para um departamento próprio (Puntigliano, 2008).

Haveria a partir de então mecanismos favoráveis à expansão da burocracia. Na fase do Multilateralismo como Ascensão (2003-2010), o governo Lula, legitimado pelo seus resultados econômicos, conduziu a política externa para um universalismo e revisionismo das instituições multilaterais durante a transição da ordem unipolar, marcada por intervenções externas dos EUA e a crise de 2008, para uma ordem multipolar com aumento do protagonismo chinês, russo, indiano e europeu (Casarões, 2022). O empreendimento brasileiro buscou, nesse contexto, a reforma da ordem global por meio do G4, BRICS, IBAS, BASIC como alternativas multilaterais de barganha perante os EUA e a Europa (Pinheiro e Lima, 2018). Essa atuação expansiva foi baseada no que Schenoni *et al.*, (2022) chamam de “mito de multipolaridade”. “Mito” porque a ordem multipolar foi vista como uma situação iminente e estratégica para que o Brasil consolidasse sua posição como potência, justificando assim o aumento de gastos na expansão da estrutura do Itamaraty, o que beneficiou grupos domésticos, sobretudo, privados (Schenoni *et al.*, 2022).

Durante a gestão do Partido dos Trabalhadores, o Itamaraty ampliou suas responsabilidades em instituições multilaterais com forte componente revisionista (Lima; Hirst, 2006). O Governo Lula expandiu as alianças brasileiras para arranjos de geometria variável, isto é, substituiu o alinhamento com parceiros tradicionais, como os EUA durante os anos 90, para novos parceiros de perfil econômico semelhante, partindo da premissa de que uma ordem multipolar seria favorável à

inserção global do Brasil e dos países emergentes (Casarões, 2020). Para sustentar o mito de que a multipolaridade ofereceria maior espaço para o protagonismo brasileiro, os custos da expansão da política externa superaram as capacidades materiais do Brasil (Gama; Lopes; Casarões, 2016).

Em suma, no alvorecer do segundo milênio, o desenvolvimento econômico foi aliado às dinâmicas liberais dos EUA durante o governo Cardoso e, após a gestão do Partido dos Trabalhadores, a países de perfis econômicos semelhantes valendo-se de fóruns multilaterais como trajeto principal para alcançar protagonismo internacional (Lima; Hirst, 2006). Para além das alianças, houve uma readequação dos elementos normativos. O desenvolvimentismo foi associado à defesa da agenda social (Lima; Hirst, 2006). O multilateralismo, principalmente Sul-Sul, foi interpretado na política externa do Partido dos Trabalhadores como o modelo ideal de ação na multipolaridade sistêmica (Schenoni *et al.*, 2022). Por fim, a autonomia nacional foi vinculada ao aumento da participação brasileira em fóruns internacionais (Pinheiro, 2000).

O período da presente pesquisa está inserido nas duas fases mais recentes da política externa brasileira. Na fase do Multilateralismo como Ajuste (2011-2018), os governos Dilma e Temer estavam inseridos na conjuntura da derrocada do multilateralismo em nível global e da instabilidade político-econômica doméstica de modo que “o Brasil abandonou o desejo de liderança ou engajamento nos foros multilaterais.” (Casarões, 2022, p. 157). Anos depois, na fase do Multilateralismo como Antagonismo (2018-2022), o governo Bolsonaro rompeu com alianças em fóruns multilaterais, baseando suas ações na ideologia “antiglobalista”, ausentando-se de reuniões da OMS em plena pandemia, desengajado-se em temas de proteção ambiental e redirecionando o engajamento em direitos humanos com base no fundamentalismo religioso (Casarões, 2022). Mesmo assim, a mudança da política externa durante o governo Bolsonaro não alterou a posição diplomática brasileira no STA, nenhuma disrupção foi observada (Cardone, 2022), ou seja, ela permaneceu igualmente marginalizada.

Mesmo diante da crise político-econômica em nível doméstico e mudanças de preferências internacionais durante os governos Dilma, Temer e Bolsonaro, Cardone (2022) identifica maiores problemas em questões orçamentárias e desafios para gestão da ciência antártica durante essa fase do que necessariamente uma mudança de política externa para assuntos antárticos. Uma explicação para essa

continuidade (ou apatia) seria, exclusivamente, remeter-se à condição do Brasil como potência média:

O ponto principal do comportamento das potências médias é, assim, o engajamento na governança global. Suas narrativas diplomáticas, especialmente em décadas recentes, têm sido construídas em torno da ideia de organizações e regimes internacionais criados via cooperação institucional (Gama; Lopes; Casarões, 2016, p. 123).

Se isso é verdade, ou seja, se apenas a explicação pelo *status* internacional do Brasil fosse suficiente, o Itamaraty engajaria-se ativamente e de forma progressiva na governança global antártica. Supõe-se, contudo, que esse engajamento é limitado a questões procedimentais e a explicação para isso estaria na configuração organizacional oriunda das preferências normativas. Apesar do presente trabalho não valer-se de análise comparada como método, países com capacidades materiais semelhantes ao Brasil como Argentina e Chile atribuem valor normativo diferente para a Antártica (Cardone, 2022). Quando considerado as potências, com maior capacidade econômica, a configuração organizacional torna-se ainda mais especializada para possibilitar o engajamento no sistema (Dudeney; Walton, 2012; Melchor, 2020). Haveria, portanto, um viés institucional, ou seja, o que é demandado pelos modelos de governança, no caso o STA, não corresponde às abordagens dadas pela estrutura da política externa brasileira (Gama; Lopes; Casarões, 2016).

Isso resultaria em dois caminhos lógicos. Teria o STA um modelo de governança excepcional e estável que favoreça a continuidade de política externa independentemente do quadro normativo e da configuração organizacional? Ou talvez, mesmo discursivamente reconhecida e inserida no entorno estratégico brasileiro, a Antártica e suas características de governança não estão presentes nas preferências normativas e, conseqüentemente, não são traduzidas para a organização do Itamaraty? Na literatura, o primeiro caminho já foi percorrido (Sampaio, 2019; Santos, 2016). Cabe agora contribuir para a investigação do segundo.

Com base nos elementos normativos que formulam a política externa e guiam as preferências de sua execução é possível compreender algumas dinâmicas. Primeiro, o processo decisório do STA é baseado no consenso de todas as Partes de modo que qualquer acordo internacional é fundamentado no consentimento individual de maneira oposta ao multilateralismo tradicional, no qual os interesses de

certos Estados são prejudicados pela formação de maiorias de oposição dentro do mesmo regime (Duarte; Kenkel, 2019; Sampaio, 2019). Em segundo lugar, a capacidade científica é a base para tornar-se Parte Consultiva de modo que a pesquisa científica impera em detrimento da obtenção de vantagens utilitárias sobre recursos antárticos, o que seria pautado por uma cosmovisão puramente economicista (Anunciato; Santos, 2020; Sampaio, 2019).

Uma vez compreendido as linhas mestras do quadro cognitivo do Itamaraty, cabe identificar os padrões de atuação do ministério no período em análise. Com base nos elementos normativos (de formulação da política externa) e na atuação do Itamaraty no STA (a execução da política externa), podemos então verificar se a configuração organizacional (agentes, suborganização e abordagem) oferece alguma resposta sobre como a normatividade afeta o engajamento do Itamaraty no regime antártico.

3.2 A ATUAÇÃO DO MRE NO STA DE 2013 A 2022

O primeiro sinal de engajamento ativo do Itamaraty em assuntos antárticos foi em 1956 nas Nações Unidas, quando o ministério defendeu uma administração alinhada à ONU sobre o continente (Sampaio; Cardone; Abdenur, 2017). A partir de então, a decisão de como o Brasil atuaria na Antártica provocou um debate normativo interno. De um lado, o corpo diplomático defendia um engajamento internacionalista no regime antártico; do outro, a Escola Superior de Guerra¹¹ defendia um engajamento territorialista baseado na teoria da defrontação (Sampaio; Cardone; Abdenur, 2017). Com a vitória da primeira abordagem, o Brasil assinou o TA em 1975; em 1982 criou o Programa Antártico Brasileiro (PROANTAR), materializando a capacidade nacional de produção científica, o que conferiu ao país o status de Parte Consultiva no ano seguinte, em 1983 (Sampaio; Cardone; Abdenur, 2017).

O Programa Antártico Brasileiro (PROANTAR) é uma rede interministerial composta pelo Ministério de Relações Exteriores (MRE), responsável político do Brasil no STA; pelo Ministério de Ciência e Tecnologia (MCTI), responsável pelas

¹¹ Terezinha de Castro (da Escola Superior de Guerra) e Carlos Delgado Carvalho (professor do Instituto Rio Branco) eram os expoentes de uma abordagem territorialista do Brasil para a Antártica (Sampaio; Cardone; Abdenur, 2017).

diretrizes científicas e relacionamento com o SCAR e pela Marinha, que coordena não só as funções logístico-operacionais, mas também as administrativas junto com grupos específicos, entre os quais atua o Ministério do Meio Ambiente e Mudanças Climáticas (MMA) (Barros-Platiau; Søndergaard; Prantl, 2019).

Figura 3 - Organograma do Proantar



Fonte: Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA) ¹²

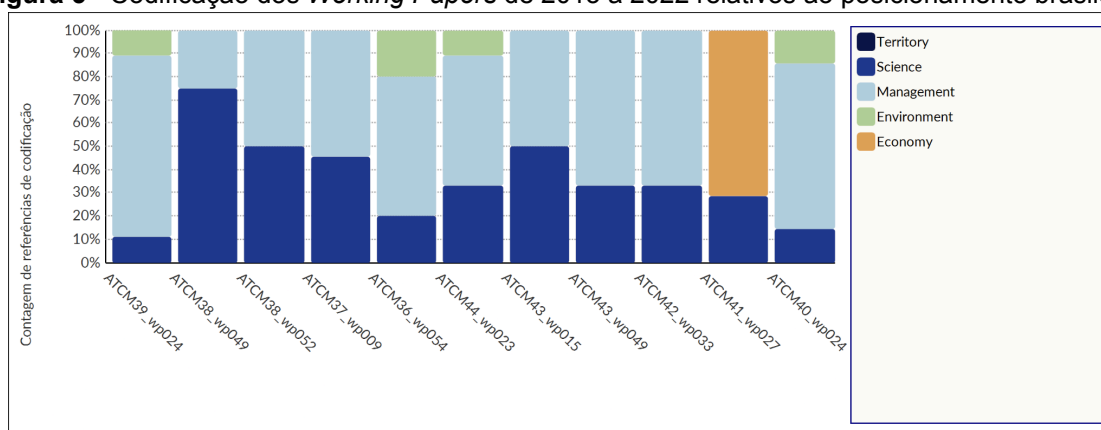
Ao Itamaraty, incumbe a função de gerir a Comissão Nacional de Assuntos Antárticos (Conantar) para implementar a Política Nacional para Assuntos Antárticos (Polantar) (Andrade *et al.*, 2018). Em 1976, o governo elaborou as primeiras diretrizes para o estabelecimento de uma política Antártica (Ferreira, 2009). Essa formulação ainda continha componentes da geopolítica dos anos 50, com abordagem securitária e possibilidade de exploração de recursos naturais, considerando o status de país em desenvolvimento do Brasil (Cardone, 2022). A primeira Polantar, de fato, foi estabelecida via decreto em junho de 1987 e alinhou o Brasil aos instrumentos do STA conservando, contudo, a possibilidade de uso econômico de recursos para o desenvolvimento nacional (Brasil, 1987). Uma

¹² Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/ecossistemas-1/antartica>

das Partes Consultivas de 1992 a 2010 e identificam um maior engajamento dos 12 signatários originais. Considerando o período, o Brasil já apresentava um engajamento menor não só em relação a países de capacidades econômicas próximas e reivindicantes de território, como Chile e Argentina, mas também em relação a países que escapam da justificativa territorial, como o Peru e o Uruguai (Dudeney; Walton, 2012). Em consonância a isso, Sampaio, Cardone, Abdenur (2017) analisaram os documentos submetidos pelo governo brasileiro e constataram que o Itamaraty desempenha papel pouco pró-ativo no STA, com contribuição relativamente baixa nas Reuniões Consultivas e indícios de um imaginário antártico pouco presente na política externa brasileira.

Os autores supracitados identificaram em termos quantitativos a baixa frequência de documentos na atuação diplomática brasileira no STA. Propõe-se agora uma análise também qualitativa para o caso brasileiro. Para tanto, foi analisado o conteúdo de todos os *Working Papers* e *Final Reports* das Reuniões Consultivas relacionados especificamente ao Brasil dentro do recorte temporal de análise (2013 a 2022). A codificação foi dividida em cinco categorias¹³ sobre as seções dos relatórios que continham as atividades realizadas ou planejadas e sobre as recomendações ou propostas enviadas para as Partes do STA. Os resultados obtidos foram os seguintes:

Figura 5 - Codificação dos *Working Papers* de 2013 a 2022 relativos ao posicionamento brasileiro



Fonte: elaborado pelo autor no Nvivo com base em documentos disponíveis no site do STA¹⁴

¹³ Os documentos foram processados no programa de computador Nvivo, onde realizou-se, primeiro, a codificação dos *Working Papers* em cinco categorias de análise e, segundo, foi realizada a análise de conteúdo das palavras mais frequentes dos *Working Papers* e *Final Reports*. Para o primeiro caso, as categorias de análise foram Território, Ciência, Administração (para assuntos procedimentais), Meio Ambiente e Economia.

¹⁴ Disponível em: <https://www.ats.aq>

Como pode ser notado pelo gráfico acima, predominam-se ações administrativas regulares sobre os demais temas. Algumas ressalvas, no entanto, devem ser feitas. A logística é premissa indispensável para a produção e cooperação científica no inóspito ambiente da Antártica (Barros-Platiau; Søndergaard; Prantl, 2019). Por essa razão, ainda que documentos abordassem questões absolutamente procedimentais ou operacionais sobre o tema, principalmente após o incêndio da Estação Antártica Comandante Ferraz em 2012 (Câmara *et al.*, 2021), a “logística” também foi considerada no código “Ciência” e não apenas como uma questão administrativa, evitando, assim, enviesar a pesquisa para favorecer a ação majoritariamente administrativa realizada no STA. Ainda assim, a categoria administrativa prevaleceu.

Além disso, não foi identificado qualquer posicionamento vinculado à reivindicação de soberania territorial por parte do Brasil, corroborando à análise de superação do debate territorialista na normatividade política brasileira já apresentada na literatura (Ferreira, 2009; Sampaio, Cardone, Abdenur, 2017). A característica economicista permeia o posicionamento brasileiro de maneira indireta ao longo do tempo, mas aparece de maneira evidente e assertiva na 41ª RCTA, quando o Brasil defendeu uma definição sobre Bioprospecção e apresentou seus interesses comerciais, o que, contudo, não foi considerado como a abordagem ideal por algumas Partes (Secretariat of the Antarctic Treaty, 2018).

Levando em consideração os temas mais discutidos nos *Final Reports* e *Working Papers* que envolvem o Brasil são identificados, em segundo plano, “meio-ambiente” e “estação”, já esperados não só pela natureza das RCTAs, mas também pela crescente responsabilidade ambiental após o incêndio da estação antártica brasileira em 2012 (Câmara *et al.*, 2021). No mais, os principais temas abordados pela diplomacia brasileira concentram-se em questões administrativas, educacionais e outras ações procedimentais:

3.3.1 O Formato da Carreira Diplomática no Brasil

A formação de especialistas antárticos é, de modo geral, um problema reconhecido pelo governo brasileiro (MCTI, 2013). A pesquisa de Varvakis, Dias e Nakayama (2013) analisou a percepção de três pesquisadores antárticos sobre a formação de capital intelectual no PROANTAR e apresentou como resultados a existência de problemas internos de gestão coordenada do conhecimento, a instrumentalização política da pesquisa como justificativa para a manutenção do exercício político do Brasil na região e a carência de uma visão sistêmica sobre o programa brasileiro. Essa percepção dos executores da ciência antártica é indicativa da ausência de uma atuação política constante e do uso procedimental da ciência para fins de manutenção do status político de Parte Consultiva no STA (Varvakis; Dias; Nakayama, 2013).

Quanto ao Itamaraty, em específico, notam-se vários empecilhos à formação intelectual de especialistas e, mais ainda, para temas relacionados à ciência e à Antártica. A carreira apresenta alta rotatividade entre postos e departamentos. Regularmente, o alto escalão do Itamaraty (Ministros de Primeira Classe, os Ministros de Segunda Classe e os Conselheiros) ficam no máximo cinco anos em cada posto, já o baixo escalão (Primeiros-Secretários, Segundos-Secretários e Terceiros-Secretários) trabalham regularmente até três anos em cada posto, sendo de, no mínimo, seis a, no máximo, dez anos no exterior (Brasil, 2006).

Além do caráter subjetivo do merecimento, os agentes diplomáticos são promovidos de acordo com o tempo de serviço, no qual a rotatividade em postos no exterior, principalmente naqueles com menor qualidade de vida¹⁶, soma-se como fator favorável na computação final para ascensão na carreira (Brasil, 2006). Dessa forma, além de incentivar a rotatividade, a possibilidade de paralisação da carreira para obtenção de qualificação acadêmica específica é um contra-indicativo ao fator promocional de tempo de serviço e torna-se dependente da vontade particular de cada agente. Ademais, não há previsão legal para incentivos remuneratórios ou para promoção àqueles que adquirirem tal qualificação acadêmica (Brasil, 2006).

Em um cenário de tão pouco tempo e de alta rotatividade, a especialização durante a carreira torna-se um desafio hercúleo e contra-intuitivo ao funcionário

¹⁶ Os postos diplomáticos são classificados como A, B, C e D, de acordo com o padrão de vida e relevância da localidade estabelecidos pelo MRE (Brasil, 2006).

público do serviço exterior brasileiro. Sendo assim, a formação dos agentes fica limitada ao esforço individual ou aos cursos internos do ministério.

3.3.2 A Formação dos Diplomatas Brasileiros

São três os cursos existentes na carreira diplomática oferecidos pelo Instituto Rio Branco: Curso de Formação, de caráter obrigatório, Curso de Aperfeiçoamento de Diplomatas (CAD) e o Curso de Altos Estudos (CAE) (MRE, 2022b).

Ao analisar os programas de trabalho dos cursos do instituto, presentes nos anuários do instituto desde os anos 50¹⁷, “desenvolvimento econômico” e “promoção comercial” aparecem em todos os anos, ao passo que temas científicos praticamente inexistem além das revoluções técnico-científicas nas disciplinas de História (MRE, 2022a). No ano de 1951, eram exigidos conhecimentos de “ciências duras” para a entrada na carreira, talvez como forma suplementar à realidade educacional da época (MRE, 2022a). A Antártica, ou como usado pela instituição, “Antártida”, começa a ser mencionada no edital do processo seletivo de admissão à carreira em 1977 na seção “Problemas Internacionais Contemporâneos” (MRE, 2022a).

A formação do agente diplomático possui elementos que favorecem a generalização em detrimento de especializações para determinados assuntos. No ingresso da carreira, por exemplo, não é exigido grau de especialização acadêmica além de ensino superior reconhecido pelo Ministério da Educação (Brasil, 2006). Essa estratégia organizacional, argumentaria-se, poderia atrair profissionais de diversas formações para atuar em temas variados, mas, na prática, tem atraído candidatos preponderantemente graduados em Direito e Relações Internacionais (Guias IRBr, 2022).

Em contrapartida, há exemplos em outros países que favorecem a entrada de agentes especializados. Na França, entre as opções de ingresso, há um exame separado para contratação de diplomatas especializados em determinadas áreas (Suri; Hutchings, 2017). Turquia e, mais assertivamente, a Índia possuem processos especiais para seleção de diplomatas em temas científicos, ao passo que a

¹⁷ Os programas de trabalho dos cursos de formação do Instituto Rio Branco de 1952 a 1971 e de 1991 a 2012 não estão indisponíveis no site indicado pelo MRE após solicitação de acesso à informação. O acesso está disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/instituto-rio-branco/publicacoes>

Inglaterra possui método de seleção flexível para a entrada de diplomatas especialistas de acordo com a demanda governamental (Suri; Hutchings, 2017).

No Brasil, tão logo aprovados em concurso público, os candidatos são iniciados na carreira pelo Curso de Formação do Instituto Rio Branco que é composto por grade multidisciplinar com duração de 1 a 2 anos (Brasil, 2006; MRE, 2022b). Posteriormente, o CAD deve ser realizado por todos os agentes que desejam promoção ao cargo de Primeiro Secretário (Brasil, 2006). Esse curso é composto por conferências, palestras e provas avaliadas ou por diplomatas ou por convidados externos sob escolha exclusiva do Instituto Rio Branco (MRE, 2022b). O Curso de Formação e o CAD compõem a formação do baixo escalão diplomático.

Para serem promovidos de conselheiros a ministros de segunda classe, os diplomatas brasileiros precisam passar pelo Curso de Altos Estudos (CAE) e finalizá-lo com uma tese acadêmica (Brasil, 2006). A banca avaliadora da tese é, via de regra, composta por diplomatas, submetidos aos mesmos problemas de especialização supracitados (MRE, 2022b). Das 733 teses aprovadas pelo CAE desde a criação do curso em 1979 até hoje, 8 abordam ciência (1,09%) e outras 4 abordam Antártica (0,55%) como assunto principal (FUNAG, 2024):

Quadro 2 - Teses do CAE sobre Antártica de 1979 a 2022

| Título da Tese do CAE sobre Antártica | Autor | Ano de Publicação |
|---|-------------------------------|--------------------------|
| A questão da Antártida: aspectos políticos, jurídicos e econômicos do tratado de Washington. O Brasil e a Antártida | Ivan Oliveira Cannabrava | 1982 |
| O Chile e a Antártida - subsídios para uma visão brasileira | Gilda Maria Ramos Guimarães | 1983 |
| O sistema do Tratado da Antártida e o trigésimo aniversário do Tratado de Washington | Mario Grieco | 1991 |
| As negociações sobre recursos minerais antárticos: um esforço relevante? | Antonio José Vallim Guerreiro | 1992 |

Fonte: elaborado pelo autor com base no Banco de Teses do IPRI.

Quadro 3 - Teses do CAE sobre Ciência de 1979 a 2023

| Título da Tese do CAE sobre Ciência | Autor | Ano de Publicação |
|---|---------------------------------------|--------------------------|
| A participação brasileira no sistema das Nações Unidas de Ciência e Tecnologia | Francisco Lima E Silva | 1982 |
| A pesquisa científica marinha de Genebra a Caracas: uma ciência sob suspeita | José Maurício De Figueiredo Bustani | 1982 |
| A França e o Terceiro Mundo. Vinte anos de cooperação bilateral para o desenvolvimento. A cooperação técnica e científica com o Brasil | Vitoria Alice Cleaver | 1988 |
| Perspectivas da cooperação Brasil-CEE em ciência e tecnologia | Fernando Jacques De Magalhães Pimenta | 1992 |
| Vasos comunicantes - A política de ciência e tecnologia entre o Brasil e o Reino Unido (1994-2004) | Luís Felipe Silvério Fortuna | 2005 |
| Os desafios da Diplomacia Científico-Tecnológica Brasileira em um mundo em transformação | Guilherme De Aguiar Patriota | 2006 |
| A relevância da cooperação científica e tecnológica entre o Brasil e a Alemanha no período 1996-2005 | José Antonio Gomes Piras | 2007 |
| A relação Brasil-República da Coreia em Ciência, Tecnologia e Inovação: Estratégias nacionais de desenvolvimento e perspectivas de cooperação bilateral | Cynthia Altoe Vargas Bugané | 2012 |

Fonte: elaborado pelo autor com base no Banco de Teses do IPRI.

Ainda que seja possível deduzir pelos títulos que “Ciência” e “Antártica” possam conter os elementos normativos já citados, uma análise qualitativa mais cuidadosa analisaria o conteúdo completo de cada uma delas. Para a presente pesquisa, no entanto, basta a constatação quantitativa de que a presença dessas duas temáticas é baixa durante toda a existência do CAE, que é o último curso de especialização a ser realizado por um agente diplomático dentro do Itamaraty e que constituirá requisito para ascender aos cargos mais elevados da carreira diplomática (MRE, 2022b).

Dessa forma, por vezes, a formação dos agentes diplomáticos do Brasil é fechada dentro do próprio ministério e não há previsão legal para que qualquer formação acadêmica externa ofereça recompensas remuneratórias ou de progressão na carreira (Brasil, 2006). A falta de especialização de diplomatas para temas científicos não é, entretanto, um problema exclusivamente brasileiro. O cargo de assessor científico para o Ministério de Relações Exteriores ainda não está oficializado em nenhum país latino-americano (Soler, 2020). Essa realidade não é, contudo, uma regra para todos os países.

Na Alemanha, há a possibilidade de trabalho flexível com horário reduzido, permitindo diplomatas a se especializarem sem comprometimento da progressão na

carreira (Suri; Hutchings, 2017). Na verdade, um mestrado é fator favorável para ascensão na carreira diplomática alemã assim como no serviço turco, no qual a posse de um mestrado reduz em um ano a promoção para avançar do cargo de terceiro secretário (Suri; Hutchings, 2017). Em realidades que ou incentivam a formação de especialistas em áreas temáticas durante a carreira, como o caso francês, ou selecionam algum especialista desde o início, como a Índia ou o Reino Unido, aumentam-se as possibilidades de atender às demandas globais, como a cooperação científica (Oosthuizen, 2022; Suri; Hutchings, 2017). Em outras palavras, há serviços exteriores que possibilitam a existência do cientista diplomata e/ou do diplomata cientista (Melchor, 2020).

São justamente essas novas demandas globais, como a pandemia de Covid-19, que evidenciam o risco da baixa institucionalização entre diplomacia e a ciência ou, ainda, a carência de diplomatas para ciência (Melchor, 2020). Como resposta, os agentes podem assumir funções de assessores como conselheiros ou adidos científicos, o que já é realizado nos Estados Unidos, Áustria e Suíça, e cientistas podem ser incorporados na carreira diplomática, como ocorre na França e Itália (Melchor, 2020). Caso curioso é o chinês, no qual os funcionários públicos do Ministério da Ciência e Tecnologia atuam como diplomatas, o que Hill (2016) chama de espalhamento de “mini-ministérios” de relações exteriores para suprir demandas não atendidas pela diplomacia tradicional (Melchor, 2020)¹⁸.

Geralmente a função de representação internacional em temas científicos transita entre o Ministério das Relações Exteriores e o Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovação e/ou Universidades, o que por vezes é notado no caso brasileiro, seja em relacionamento formais como os projetos realizados com o SCAR, seja nos informais realizados entre os cientistas mediante a falta desse papel especializado no Itamaraty (Barros-Platiau; Søndergaard; Prantl, 2019; Melchor, 2020). Com a centralidade operacional-administrativa do Proantar na Marinha e a falta de preferências normativas e especialização organizacional no MRE, o MCTI talvez atue como um ator de compensação de uma diplomacia não-formalizada para ciência antártica (Barros-Platiau; Søndergaard; Prantl, 2019; Melchor, 2020). É igualmente plausível a possibilidade de que cientistas possam ser relutantes a uma maior institucionalização de diplomatas científicos, que poderiam instrumentalizar a

¹⁸A título de curiosidade, Melchor (2020) trabalhou para o governo espanhol como Conselheiro Científico na Embaixada em Londres.

ciência para ganhos políticos imediatos sem visão de longo-prazo, o que geraria uma disputa por espaço burocrático entre os ministérios (Hudson; Day, 2020; Melchor, 2020)

Os novos desafios globais que transpassam as fronteiras nacionais demandam especialização. Pandemias, mudanças climáticas e fome são alguns dos temas que demandam dos diplomatas não uma coordenação generalista entre cientistas, mas sim um papel ativo de pesquisa e difusão técnica feita por profissionais com conhecimento acadêmico especializado em áreas não convencionais da diplomacia, aumentando, assim, a capacidade de influência baseada em ciência e não apenas em questões culturais ou econômicas (Oosthuizen, 2022). Nesse sentido, haveria uma adequação que combinasse a possibilidade de especialização interna de diplomatas generalistas com a seleção externa de especialistas para tornarem-se diplomatas e, com isso, promover engajamento e responsividade adequados aos desafios globais (Oosthuizen, 2022).

Em suma, é notável que diplomatas geralmente não são treinados em temáticas científicas, assim como cientistas muitas vezes não possuem formação em direito internacional e políticas públicas (Melchor, 2020). Não basta, entretanto, recomendar o redesenho do formato e formação do serviço exterior brasileiro para propiciar a atuação, no Itamaraty, de cientistas diplomatas ou diplomatas cientistas para a ciência antártica sem que haja uma suborganização onde esses agentes possam atuar e uma abordagem específica condizente para isso (Melchor, 2020; Suri; Hutchings, 2017). Não há manual do “bom moço internacional” para criação de agentes diplomáticos especializados em temas científicos e antárticos, o que há são formatos e formações que propiciam ou restringem essa especialização, o que há são desafios globais crescentes que dependem mais da atuação conjunta de especialistas do que de agentes generalistas (Melchor, 2020; Oosthuizen, 2022).

3.4 A SUBORGANIZAÇÃO

Inicialmente, o Estado brasileiro desenvolveu suas suborganizações para a Antártica da maneira mais prática e rápida possível para conquistar o status de Parte Consultiva do STA (Cardone, 2022). O desenho institucional aplicado pela burocracia estatal brasileira refletiu a centralidade administrativa da Marinha sobre questões antárticas e a busca pela obtenção de recursos em prol do

desenvolvimento nacional (Cardone, 2022; Ferreira, 2009). Dado o período de instabilidade econômica doméstica, os recursos naturais antárticos foram vistos como opção para fomentar o desenvolvimento do país, seja por exploração de combustível, seja por exploração mineral (Cardone, 2022). Há, por meio dessa preferência, a presença do componente do desenvolvimento econômico aplicado ao oceano austral. Para o Itamaraty, especificamente, a possibilidade desenvolvimentista para a Antártica sob a centralidade da Marinha ofereceu a base para traçar um alinhamento entre questões antárticas e questões marítimas (Barros-Platiau; Søndergaard; Prantl, 2019; Cardone, 2022). Preliminarmente, os assuntos antárticos foram tratados dentro do Departamento de Organismos Internacionais até que uma reforma, em 1984, alterasse essa lógica (Castro; Castro, 2009).

Foi então que, em 1985, criou-se a Divisão do Mar, da Antártida e do Espaço Exterior (DMAE) para atender a demanda crescente para assuntos que escapavam às questões multilaterais tradicionais (Ferreira, 2009). Inicialmente alocada dentro do Departamento de Organismos Internacionais, a DMAE foi transferida para o Departamento de Temas Internacionais Especiais após 1987 e, alocada no Departamento de Meio Ambiente e Temas Especiais em 2006 (Castro; Castro, 2009; Puntigliano, 2008). Desde então, a DMAE já integrou o Departamento de Meio Ambiente e Temas Especiais (2010-2015), o Departamento para Sustentabilidade Ambiental (2016), o Departamento de Defesa (2019-2021), até sua última alteração para o Departamento de Assuntos Estratégicos, de Defesa e de Desarmamento (2022) (MRE, 2024a)¹⁹.

O continente gelado foi estruturalmente considerado como parte da estratégia marítima do Brasil, absorvendo até hoje, como presente no Livro Branco de Defesa Nacional, enfoques organizacionais que vincularam a Antártica ao espaço e ao mar, mas que historicamente centralizou-se neste último (Cardone, 2022). Ao absorver demandas dos três grandes espaços, os problemas de não-especialização e alta rotatividade presentes na estrutura da carreira dos agentes também manifestaram-se na suborganização do Itamaraty destinada ao STA:

Dentro do Itamaraty, a Divisão do Mar, da Antártida e do Espaço enfrenta recursos limitados para uma ampla gama de questões, com uma alta rotatividade de pessoal. Com algumas exceções notáveis ao longo do

¹⁹ Os organogramas foram solicitados via Lei de Acesso à Informação e estão disponível em: <https://falabr.cgu.gov.br/web/manifestacao/detalhar/6635735>

tempo, houve uma especialização limitada em questões antárticas dentro das fileiras do Itamaraty, o que explica a falta de estudo sobre a política antártica no país. (Cardone, 2022, p. 232-233, tradução nossa).²⁰

Mais do que uma observação geral, a linha de raciocínio de Cardone (2022) encontra respaldo na realidade. Após consulta via Lei de Acesso à Informação, o Itamaraty apontou que não há dados orçamentários, históricos e expedientes de comunicação diplomática previamente organizados sobre a Antártica, nem possui pessoal suficiente para compilá-los em tempo hábil sem comprometer as atividades da organização, já que apenas dois funcionários trabalham na Divisão responsável pelo Mar, Espaço e Antártida²¹.

Em síntese, é possível identificar duas características gerais sobre a suborganização. Primeiro, as sucessivas mudanças na localização organizacional da DMAE tentaram capturar as demandas globais e adequá-las às estruturas multilaterais do ministério, transitando de departamentos focados em organismos internacionais, àqueles ambientais e, finalmente, à área de defesa. Segundo, a essência marítimo-economicista do conteúdo da suborganização foi produzida a partir da lógica desenvolvimentista aplicada ao oceano austral. Por fim, considerando a estrutura da carreira dos agentes e as restrições de recursos humanos e financeiros da DMAE indicam, mais uma vez, um fator de desencorajamento a um engajamento pró-ativo do Itamaraty no STA.

3.5 A ABORDAGEM

A dimensão de análise "abordagem" pode parecer abstrata à primeira vista. No entanto, a abordagem é materializada nos programas governamentais utilizados para mobilizar agentes e suborganizações a fim de responder a demandas de política externa (Allison; Zelikow, 1999). A importância dos programas, por sua vez, reside em sua capacidade de orientar os agentes por meio de procedimentos padrões (Allison; Zelikow, 1999). Se a organização ministerial não dispuser de uma abordagem apropriada, os agentes não possuirão instruções específicas para responderem às demandas de determinado regime ou instituição internacional.

²⁰ No original: "Within Itamaraty, the Divisão do Mar, da Antártida e do Espaço (Sea, Antarctic and Outer Space Division), has limited resources for a wide conglomerate of issues, with a high turn over of personnel. With some notable exceptions over time, there has been limited specialization of Antarctic issues within Itamaraty's ranks, what explains the lack of the study of Antarctic politics in the country." (p. 232-233)

²¹ Protocolo de Acesso à Informação nº 09002.003722/2023-75

Historicamente, como notado por Cardone (2022), o interesse político está direcionado mais aos resultados econômicos do que a promoção de campo científico especializado para o continente.

3.5.1 O Plano de Ação da Ciência Antártica para o Brasil (2013-2022)

Em 2013, o Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) lançou o primeiro programa brasileiro de atuação governamental para a Antártica (MCTI, 2013). O “Plano de Ação da Ciência Antártica para o Brasil” apresenta cinco programas científicos, compostos cada um por objetivos, justificativa, interação internacional e doméstica e resultados esperados para o decênio 2013-2022 (MCTI, 2013). Os programas são permeados pela investigação da influência da Antártica no clima sul-americano, o que ajuda a entender as mudanças climáticas no território brasileiro, e considera outros temas relacionados à astronomia, conexão entre regiões polares e ciências humanas (MCTI, 2013).

O Plano de Ação não se limita, entretanto, a questões procedimentais do desenvolvimento de pesquisa científica. Em sua justificativa central e missão, fica clara a importância da pesquisa para manutenção do status do Brasil no STA, em consonância ao artigo IX do TA, e a necessidade de coordenação política para aprimorar o engajamento do país em uma região vital para os interesses nacionais (Andrade *et al.*, 2018; MCTI, 2013). Nesse sentido, o “plano de ação, bem como os próprios programas desenvolvidos, visa contribuir para o aumento do protagonismo do Brasil no STA – em especial no SCAR [...]” (Andrade *et al.*, 2018, p. 35).

Além disso, o MCTI apresentou, em 2016, a Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação, na qual está incluída uma abordagem para a pesquisa antártica brasileira, considerada indispensável não só devido seu impacto ambiental, mas também devido às “riquezas globais estratégicas presentes na região, a atuação do Brasil no Atlântico Sul e a segurança hídrica e energética nacional” (Andrade *et al.*, 2018, p. 34). A capacidade de produção científica do Brasil hoje, além de esforços individuais de cientistas e da necessidade de recursos financeiros depende dos Institutos Nacionais de Ciência e Tecnologia (INCT), sob o guarda-chuva do MCTI, entre os quais destaca-se o INCT localizado na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e outras instituições brasileiras ligadas a temas de Mudanças Climáticas, Geologia e Oceanografia (Cardone, 2022).

Ainda assim, são identificados no plano alguns desafios de capital humano, como a escassez de pesquisadores antárticos no Brasil e de reconhecimento, dado o desconhecimento geral da sociedade sobre a relevância do continente gelado para o país (MCTI, 2013).

O programa desenhado pelo MCTI é, portanto, de caráter propositivo, com metas e enfoques estabelecidos, apresenta o primeiro plano concreto para a atuação brasileira da Antártica e o endereça não apenas aos cientistas brasileiros mas a todo o PROANTAR, representando, assim, o maior grau de institucionalização para a atuação conjunta do governo brasileiro (MCTI, 2013). Por fim, o programa de abordagem científica do MCTI é taxativo quanto à relação entre a organização institucional e o engajamento do país no STA ao normativamente afirmar que “o Brasil alcançará um protagonismo antártico proporcional à sua relevância no cenário internacional somente quando tiver um programa científico de vanguarda, bem estruturado gerencial e financeiramente”. (MCTI, p. 06, 2013).

Com base nesse reconhecimento formal pelo governo, cabe reforçar, porém, que o MCTI, central para o I Plano de Ação, não é o responsável pela formulação e execução da política antártica no STA. Como já discutido, este papel compete ao Itamaraty (Barros-Platiau; Søndergaard; Prantl, 2019). Naturalmente, o MCTI possui uma abordagem sólida para a ciência antártica que considera aspectos políticos e, em tese, deveria alinhar todos os integrantes do PROANTAR. Basta analisar, no entanto, qual a abordagem que o Itamaraty usa para a ciência e sua adequação para o engajamento do Brasil no STA.

3.5.2 O Programa da Diplomacia da Inovação (PDI)

O Itamaraty possui um programa específico para abordar temas científicos, o Programa da Diplomacia da Inovação (PDI) (MRE, 2014). Desde 2017, o PDI foi aplicado ao Departamento de Temas Científicos e Tecnológicos (DCT) e já se expandiu para mais de 14 postos estrangeiros do Brasil, promovendo, sobretudo, alianças para a inserção internacional de empresas inovadoras do Brasil (Silva, 2018). Diferentemente da abordagem da Diplomacia Científica, voltada a soluções globais dependentes da colaboração científico-política, a Diplomacia da Inovação adotada pelo Itamaraty instrumentaliza a ciência como mecanismo de desenvolvimento econômico (Anunciato; Santos, 2020; Machado, 2023).

Para Silva (2018), diplomata e expoente do PDI, a Diplomacia da Inovação seria uma adaptação, em sentido positivo, da Diplomacia Científica. A Inovação como abordagem científica é então justificada pelo governo a partir do pressuposto de que diferenças no desenvolvimento tecnológico limitam a autonomia da política externa para a execução de uma Diplomacia Científica e, sendo assim, seria necessária a aplicação do conhecimento científico em prol do desenvolvimento tecnológico do país (Anunciato; Santos, 2020; Silva, 2018). De modo geral, essa abordagem foi baseada na normatividade desenvolvimentista para utilizar a ciência como mecanismo de estímulo à superação de assimetrias tecnológicas e promoção da inovação do Brasil (Anunciato; Santos, 2020). Nas palavras do próprio ministério:

O Programa baseia-se na identificação de um hiato de conhecimento entre a percepção de agentes externos e a real capacidade de produção tecnológica do Brasil, o que prejudica o lado real da economia brasileira ao afetar adversamente a comercialização de produtos tecnológicos e a atração de investimentos e talentos para o setor. Além disso, verifica-se que diversos atores do Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (SNCTI) não desenvolveram mentalidade voltada à internacionalização, o que pode acarretar defasagem tecnológica e perda de oportunidades econômicas. (MRE, 2014, p. 1)

Nesse sentido, o programa, que pertence ao Planejamento Estratégico Institucional do Itamaraty, aborda a ciência como meio de promoção da imagem brasileira e como instrumento para o desenvolvimento econômico (MRE, 2014). O PDI foi desenhado, portanto, para corrigir a imagem do Brasil como país pouco inovador, expressa em classificações internacionais, com o objetivo de promover a inserção de bens e serviços brasileiros por meio de parcerias empresariais e atração de investimentos (Machado, 2023).

Em contrapartida, a diplomacia científica “foca no aumento das capacidades de produzir conhecimento científico, sem necessariamente estar ligado a benefícios econômicos imediatos” (Machado, 2023, p. 218). A definição de Diplomacia Científica mais utilizada pela literatura foi criada pela Royal Society (2020). Segundo essa perspectiva, a Diplomacia Científica pode ser entendida por três mecanismos: Ciência para a Diplomacia, quando a ciência é utilizada como catalisador das relações diplomáticas; Diplomacia para a Ciência, quando o serviço exterior atua para a facilitação científica, seja por infraestrutura e desenvolvimento de capital humano, seja por acordos internacionais; e Ciência na Diplomacia, quando a ciência oferece evidência para a formulação de políticas públicas e tomada de decisão (Royal Society, 2020). Dessa forma, uma abordagem de diplomacia científica

destina-se ao compartilhamento de capacidades e riscos de países com diferentes perfis, ao passo que a inovação requer uma paridade, seja de infraestrutura, seja de capital humano para reduzir os riscos no desenvolvimento tecnológico uma vez que se espera algum retorno econômico (Machado, 2023). Nesses termos, a diplomacia científica está mais alinhada à governança antártica, uma vez que a capacidade de produção científica é condicionante do poder político do STA e a política, por sua vez, é exercida em consenso pautada nas RCTAs pelo uso pacífico do espaço por meio da ciência (Sampaio, 2022).

Ao analisar as circulares telegráficas entre diplomatas, Machado (2023, p. 220-221) identifica o foco de promoção comercial e empresarial do PDI, que diverge da base tradicional da carreira diplomática, e a preferência do Itamaraty pela abordagem da Diplomacia da Inovação em detrimento da Diplomacia Científica, terceirizando esta última a outras instituições do Estado. Em consonância a isso, da versão de 2008 para a versão de 2016 do Regimento Interno do Serviço Exterior a inovação deixou de ser uma consideração pontual para ser um norteador da ação da Divisão de Ciência e Tecnologia (DCTEC) (Silva, 2018). Desde então, a instrumentalização da ciência para finalidades econômicas ganhou oficialmente um maior espaço no rol de prioridades do Itamaraty, ao passo que um programa de diplomacia da ciência, aplicável à governança de temas relacionados às mudanças climáticas, saúde global e a regimes como o STA parece distante de uma formalização institucional com procedimentos e objetivos concretos para a atuação brasileira (Machado, 2023; Melchor, 2020).

Na Diplomacia da Inovação, portanto, “prevalece a noção de que as vantagens competitivas nacionais em termos de estoques tecnológicos e industriais devem nortear a escolha das linhas de ação da diplomacia.” (Silva, 2018, p. 323). Essa visão normativa para a ciência é incongruente ao modelo de governança antártico, pautado na ciência não como recurso de competitividade econômica, mas como meio para compatibilizar divergências territorial-econômicas em prol de soluções globais (Sampaio, 2019; Santos, 2016). Além disso, há incongruência dessa abordagem para ciência devido à inviabilidade da extração de recursos da Antártica com enfoque puramente econômico, uma vez que o regime mineral falhou e deu espaço para a proteção ambiental do Protocolo de Madri e a Bioprospecção não é regulada no continente (Ferreira, 2009; Hemmings, 2014). Por sua vez, a ausência de uma abordagem diplomático-científica do Itamaraty aplicável às

demandas das atividades antárticas, incluindo aquelas expressas nos programas do supracitado Plano de Ação, apresenta um viés da instituição de direcionar seus agentes a temas econômicos em detrimento da facilitação e promoção científica (MCTI, 2013; MRE, 2014).

Para Machado (2023), que assim como Silva (2018) é diplomata, a Diplomacia da Inovação é uma evolução prática da Diplomacia Científica, gerando riqueza e aumentando a qualidade de vida dos brasileiros. Por vezes o autor estabelece uma lógica de contraste na qual a Diplomacia da Inovação seria capaz de trazer mais resultados já que sua base é definida por critérios economicamente mensuráveis. Na verdade não há conflito ou superioridade, Diplomacia Científica e Diplomacia da Inovação são abordagens diferentes que, no momento em que esta monografia é escrita, o Itamaraty decidiu oficialmente escolher apenas uma. Alguns serviços diplomáticos, por outro lado, contam com agentes especializados para atuarem de maneira integrada em temas de ciência, tecnologia e inovação sem necessariamente preterir de áreas econômicas (Melchor, 2020).

Na presente pesquisa, não foram encontrados requisitos suficientes para afirmar a existência de um programa de diplomacia científica consciente no Itamaraty e alinhado ao Plano de Ação para Antártica capaz de gerar POPs para direcionar a atuação dos agentes. Na verdade, foi identificado um conjunto de ações descontínuas, sob demanda, em momentos decisivos para mobilizar esforços para execução de projetos e criação de instituições de matéria científica (Câmara *et al.*, 2021; Machado, 2023). Grosso modo, o programa estabelecido pelo Itamaraty para executar a política externa em assuntos científicos trata-se de uma operacionalização comercial da diplomacia científica com ênfase em parcerias público-privadas, o que é, naturalmente, uma abordagem incompatível ao engajamento no modelo de governança do STA.

Assim, a abordagem científica e o processo decisório consensual que sustentam a governança do Sistema do Tratado Antártico (STA) destoam das preferências normativas no quadro cognitivo do Itamaraty e não se enquadram adequadamente no seu desenho organizacional (Casarões, 2022; Pinheiro 2000; Sampaio, 2022). Ou seja, a abordagem utilitarista, baseada na tradição desenvolvimentista, que o MRE tem da ciência, por ele definida como Diplomacia da Inovação, não é compatível com a abordagem colaborativa da ciência demandada pelo STA (Machado, 2023; Sampaio, 2019).

A agenda científica para a Antártica demanda uma ação total dos ministérios envolvidos no PROANTAR, buscando a qualidade científica como um fim (não apenas como meio econômico), o que é demonstrado pelo Plano de Ação, mas é incompatível à configuração organizacional do MRE derivada de suas preferências normativas. Sua suborganização sem enfoque nem capital humano e financeiro suficiente, seu modelo de carreira descontínuo e não-especializado e sua abordagem desenvolvimentista, constroem, assim, o ministério a uma ação procedimental para manter o status político do país no regime antártico e não a uma engajamento propositivo no fóruns de decisão.

Por fim, foi identificada a incompatibilidade normativo-organizacional e a participação modesta do Itamaraty nas reuniões do tratado. A partir disso, aplicaram-se as três dimensões de análises propostas: Agentes, Suborganização e Abordagem. Primeiro, a formação de especialistas científico-antárticos é prejudicada pela alta rotatividade e desencorajamento à especialização da carreira diplomática, o que não é uma regra quando comparado a outros serviços diplomáticos. Segundo, a suborganização do MRE, a Divisão para Mar, Espaço e Antártida enfrenta limitações de recursos humanos e financeiros para demandas muito abrangentes. Terceiro, nota-se uma abordagem utilitarista da ciência, contrastando com o modelo consensual e científico do STA. No capítulo seguinte, propõe-se sintetizar essa análise baseando-se na abordagem organizacional para política externa.

4 ANÁLISE DA CONFIGURAÇÃO ORGANIZACIONAL: O ITAMARATY E O MODELO DE GOVERNANÇA ANTÁRTICO

No século XXI, os desafios globais demandam maior engajamento do Estado com diferentes atores, ambos amparados por soluções baseadas na ciência (Hill, 2016; Oosthuizen, 2022). Para a governança global antártica, especificamente, a ciência se destacou como característica elementar e, uma vez associada à proteção ambiental e à promoção da paz, tornou-se objetivo comum frente a ambições territorialistas e de competição econômica (Gandra, 2013; Sampaio, 2019). Mais do que isso, enquanto o Tratado Antártico tiver validade, a capacidade de produção científica é condição *sine qua non* para o exercício político no STA (Sampaio, 2022). A demanda por especialistas, suborganizações e programas apropriados para uma diplomacia científica e os novos desafios globais parecem, no entanto, não constituírem uma preferência normativa, tampouco manifestar-se em uma realidade organizacional do serviço exterior brasileiro (Anunciato; Santos, 2020; Melchor, 2020).

Nos últimos anos, o Brasil tem privilegiado o engajamento em fóruns multilaterais como garantia de autonomia nacional e preterido engajamento pró-ativo e institucionalizado nos arranjos que afetam seu entorno regional (Duarte; Kenkel, 2019; Pinheiro, 2000). Essa preferência, oriunda de uma longa tradição normativa e a falta de uma revisão organizacional da formulação da política externa brasileira, mobilizou a estrutura do Itamaraty para fóruns de diversas temáticas sem, contudo, priorizar a governança global das grandes áreas, entre as quais destaca-se a Antártica (Barros-Platiau; Søndergaard; Prantl, 2019; Schenoni *et al.*, 2022). No continente gelado, sob governança das Partes Consultivas do Tratado Antártico, a diplomacia brasileira vem apresentando um baixo engajamento (Dudeney; Walton, 2012; Sampaio, Cardone, Abdenur, 2017).

Conforme exposto na figura 5, os temas administrativos prevalecem no decênio em análise. Os temas científicos tendem a se concentrar em assuntos logísticos e, como demonstrado pela figura 6, em temas de divulgação da ciência antártica por meios educacionais. Essa divulgação científica, por sua vez, é realizada por cientistas e professores, cabendo aos diplomatas a apresentação dos feitos para as demais Partes. Nesse sentido, não se identifica uma diplomacia

pró-ativa e constante para o desenvolvimento científico na Antártica. De acordo com Barros-Platiau, Søndergaard e Prantl (2019) é possível notar, na verdade, um papel mais ativo do MCTI no cumprimento dessa função, assim como na cooperação informal entre cientistas antárticos. A fim de atingir seus objetivos organizacionais, há indicativos de que o MCTI e a comunidade científica brasileira ampliam terreno dentro da burocracia pública, especialmente no Proantar, comportando-se como “atores de compensação” mediante a ausência de uma diplomacia científica pró-ativa do MRE para a Antártica (Barros-Platiau, Søndergaard, Prantl, 2019; Cardone, 2022; Hudson; Day, 2020). Mais pesquisa sobre a existência dessa compensação é necessária. Quanto ao Itamaraty, por sua vez, nota-se uma falta de elaboração programática para mobilização de agentes e recursos capazes de qualificar um engajamento propositivo para a ciência antártica.

Essa falta de engajamento poderia ser explicada pelo excepcionalismo do STA, suas características singulares e seu arcabouço político-jurídico de neutralidade e apaziguamento. Sugere-se, no entanto, que atribuir paradigmas gerais a “fenômenos exóticos” de política externa muitas vezes eleva a diplomacia a uma arte ou a uma supremacia intelectual e mascara sua real faceta: a de um serviço público, ora mais, ora menos qualificado para cumprir determinada função. Apesar de soar reducionista, isso torna a diplomacia passível de análise objetiva de modo a viabilizar a averiguação dos desafios e oportunidades da prestação desse serviço à sociedade. Tal análise é realizada por meio da identificação das preferências normativas de formulação que resultam em escolhas organizacionais de execução de política externa. A tradição do quadro cognitivo da diplomacia brasileira, que remonta a períodos anteriores à redemocratização, justifica ou, ao menos, mantém uma configuração organizacional que direciona seus agentes, suborganizações e programas para alcançarem determinados objetivos, seja por valores paroquiais e partidários, seja pelas pressões domésticas existentes no Brasil (Allison; Zelikow, 1999; Schenoni *et al.*, 2022).

De 2013 a 2022, o governo brasileiro, em especial o MCTI, possuiu o primeiro plano alinhado aos padrões internacionais da ciência antártica (MCTI, 2013). No entanto, o executor de política externa não tinha necessariamente um programa correspondente para o assunto. A origem do descompasso entre o Itamaraty e as expectativas de desenvolvimento científico no regime internacional é normativa, ao

passo que sua averiguação empírica é identificada na configuração organizacional. As preferências normativas de uma organização são endógenas, cultivadas pelas lideranças burocráticas, reforçadas por meio daquilo que o governo atribui valor e, a partir disso, moldam-se as organizações e suborganizações a fim corresponder às demandas internacionais (Allison; Zelikow, 1999; Hill, 2016). Uma vez estabelecidos os objetivos governamentais, centenas de agentes públicos precisarão ser coordenados por programas e procedimentos padrões dentro de uma suborganização compatível ao cumprimento da missão organizacional (Allison e Zelikow, 1999; Hudson; Day, 2020). A abordagem, constituída pelos programas governamentais, tem a função de coordenar e focar a ação dos agentes. Porém, no cotidiano da execução política torna-se necessária a capacidade de análise do agente para a tomada de decisão mais assertiva e alinhada à suborganização na qual atua e, em última instância, aos grandes eixos normativos da organização (Allison; Zelikow, 1999). Para isso, o agente precisará combinar a estrutura definida pela cultura e identidade da organização com sua capacidade individual de analisar a realidade empírica (Allison; Zelikow, 1999; Santos, 2017; Shepherd, 2020). Isso é feito à medida que o formato e formação da carreira possibilitam uma tomada de decisão qualificada do agente. Em resumo, é possível afirmar que o constructo organizacional possui mecanismos que tendem a conservar a execução de política externa e ser reativa a mudanças profundas em sua estrutura (Hill, 2016).

As mudanças organizacionais tendem a ser lentas, situadas em imbróglis por disputa de terreno dentro da burocracia e por pressões externas (Hudson; Day, 2020). Qualquer alteração da estrutura da carreira e do ministério, bem como dos programas governamentais dependem de alguma pressão significativa o suficiente para mudar as preferências normativas das lideranças burocráticas e políticas, o que, para a ciência antártica, não aconteceu nem mesmo após momentos críticos de sua história (Allison; Zelikow, 1999; Cardone, 2022). Prova disso é que, mesmo após o incêndio a Estação Antártica Comandante Ferraz em 2012, com o envolvimento ativo da comunidade científica e de elevada articulação no congresso nacional, a política externa brasileira para a Antártica não necessariamente remodelou sua configuração organizacional para ampliar o engajamento do Itamaraty no STA (Câmara *et al.*, 2021; Sampaio; Cardone; Abdenur, 2017).

Dessa forma, se a estrutura rotativa da carreira e a capacitação dos agentes diplomáticos forem incompatíveis à complexidade das tarefas demandadas pelo regime — seja pelo nível de especialização necessário, seja pela ambição temática a eles atribuída —, dificilmente uma instituição conseguirá engajar-se. Mais difícil ainda será se, além do agente, as suborganizações não possuírem capacidades materiais e capilaridade para tratar os temas específicos que compõem o regime e, assim, determinam a qualidade do engajamento da política externa. Não menos importante, uma terceira camada de dificuldade provém de uma abordagem não compatível com as especificidades demandadas por tal regime. Nesse cenário, as três camadas de dificuldade estão presentes na execução da política externa brasileira para a Antártica, limitando o engajamento do Itamaraty no STA.

O engajamento do Itamaraty, procedimental nas RCTAs, é então limitado pelos constrangimentos organizacionais insuficientes à promoção de capital humano dos agentes diplomáticos ligados ao Proantar e pela falta do desenvolvimento efetivo de uma suborganização ministerial para temas especificamente científicos e/ou antárticos. Tal limitação deriva da visão normativa sobre o aprimoramento científico não como objetivo, mas como um instrumento para o desenvolvimento nacional. Como já mencionado, a abordagem economicamente utilitarista para a ciência está alinhada à normatividade presente na diplomacia brasileira “a partir de uma posição identitária de país em desenvolvimento” (Anunciato; Santos, 2020, p. 49). No entanto, o trato exclusivamente economicista para a ciência não é suficiente para uma diplomacia científica para a Antártica. Além da derrota da CRAMRA, temas especificamente econômicos, como pesca, turismo e bioprospecção não formaram consenso a ponto de promover reforma administrativa da estrutura do STA, tampouco foram trabalhados como temas centrais nas reuniões do tratado (Hemmings, 2014).

A existência de apenas uma abordagem para a ciência como mecanismo de promoção comercial e tecnológica estabelece uma camada de dificuldade para o engajamento do Itamaraty no STA. Não cabe, nesta pesquisa, qualificar valorativamente o quão benéfico para o país é o PDI em matéria econômica, apenas identificar que o programa mais bem estabelecido pelo Itamaraty para lidar com temas científicos não é compatível à ciência Antártica. Uma política externa para ciência apenas como meio de promoção da imagem inovadora do país, em

cooperações público-privadas, não se aplica suficientemente às realidades globais dependentes de especialização científica, como mudanças climáticas, pandemias, grandes desastres naturais e a saúde oceânica (Melchor, 2020; Oosthuizen, 2022). A bioprospecção e uma eventual disputa por recursos naturais na Antártica estão longe de torná-la um pujante centro de inovação. Certamente os resultados da pesquisa antártica podem ser utilizados para fins de inovação e, por sua vez, dependem da qualidade tecnológica. No entanto, enviesar a abordagem científica pelo filtro da melhoria da imagem do Brasil como país inovador não é a escolha apropriada para produzir procedimentos que mobilizem agentes, uma vez especializados, no cotidiano antártico e, assim, produzam um engajamento ativo nas RCTAs. Ainda que o ministério tenha atuado, por exemplo, na criação de instituições de pesquisa no Brasil, como o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), a ação foi *ad hoc* sem necessariamente refletir uma diplomacia para ciência contínua em anos posteriores (Machado, 2023; Silva, 2018). Por não haver programa específico para a diplomacia científica e, menos ainda, para a diplomacia polar ou antártica, as ações dessas temáticas são realizadas sob demanda. A governança antártica não é, entretanto, sob demanda, mas sim estável e regular, não só devido às reuniões anuais do tratado, mas no dia a dia dos cientistas vinculados ao Proantar que atuam no inóspito continente por mais de quatro décadas (Câmara *et al.*, 2021; Cardone, 2022).

Em suma, a Diplomacia da Inovação não é uma abordagem totalizante para a ciência capaz de promover a ação de agentes diplomáticos, lotados na DMAE, de maneira a qualificar o debate científico no STA e a alcançar metas científicas para o Proantar. A incongruência da abordagem para ciência é, portanto, a primeira dimensão da configuração organizacional a limitar o engajamento do Itamaraty no STA.

As preferências normativas de política externa presentes na abordagem são materializadas nos programas da organização e, por meio deles, estabelecem-se os Processos Operacionais Padrão (POPs) para ordenar as rotinas dos agentes nas subunidades organizacionais (Allison; Zelikow, 1999). Quando foi solicitado à DMAE os dados para a presente pesquisa, notou-se a inexistência prévia da compilação de alguns documentos e a inviabilidade de sistematizá-los sem comprometer a rotina

dos dois agentes lotados na suborganização²². A quantidade atual de agentes encarregados de assuntos relacionados ao mar, ao espaço e à Antártica destaca como as preferências normativas não se manifestam no atendimento a essas ambiciosas tarefas. Ademais, a ausência de POPs para sistematização dos dados em tempo hábil, sem prejudicar as atividades diplomáticas da suborganização, também indica uma lacuna na preferência normativa. Por outro lado, sem um programa destinado a essas três áreas, não é coerente esperar que apenas dois agentes fossem capazes de fornecer os dados sobre a execução da política externa antártica. Como já identificado por Cardone (2022), a DMAE enfrenta problemas de capital humano e financeiro para a execução de sua ambiciosa missão de executar a política externa marítima, espacial e antártica. Se as preferências normativas da agenda de política externa estão destinadas ao atendimento de outros assuntos que não estes, a existência de uma divisão por si só — sem um programa de ação, sem procedimentos padrões e sem capital compatível a amplitude da tarefa designada — não será suficiente para aumentar o engajamento do Itamaraty no STA.

Nesse sentido, é possível entender os procedimentos como pequenas partes que se associam em um programa de ação pública, estabelecido pelo governo, para qualificar a coordenação das atividades dos agentes em prol do cumprimento da função para a qual a organização foi criada (Allison; Zelikow, 1999). Uma organização só existe e é mantida se sua missão é legítima, ou melhor, legitimada pelas preferências normativas dos líderes governamentais. Os programas pré-estabelecidos norteiam o cotidiano da execução da política externa, evitando iniciativas pessoais internas ou intervenções externas que contradizem a função existencial da organização e suas suborganizações. Dentro de uma mesma organização a possível emergência de programas conflitantes pode resultar em decisões normativas que privilegiam determinadas metas em detrimento de outras conforme as capacidades e a cultura da organização (Allison; Zelikow, 1999).

A DMAE, ao tentar lidar com três temas ambiciosos mas com recursos humanos limitados, evidencia a falta de enfoque organizacional e ressalta a necessidade crucial de especialistas, conforme destacado por Hudson e Day (2020) e por Oosthuizen (2022). Nesse contexto, a complexidade da atividade fim requer uma coordenação eficaz de especialistas (cientistas diplomatas ou diplomatas

²² Protocolo de Acesso à Informação nº 09002.003722/2023-75

cientistas) e comunicação constante com os atores do Proantar, evitando qualquer isolamento ou o monopólio da informação (Hudson; Day, 2020; Melchor, 2020). A falta de recursos e especialização dentro do Itamaraty, especialmente em relação à Antártica, acentua os desafios enfrentados pela DMAE, que, dada sua tarefa abrangente, demandará agentes especializados sob o guarda-chuva de um programa capaz de alinhar as metas da política externa com a ciência antártica.

Em suma, mesmo havendo uma suborganização que aborde temas antárticos, seus recursos são limitados para viabilizar uma execução de política externa pró-ativa. A incompatibilidade entre a ambiciosa função da suborganização (mar, espaço e Antártica) e sua capacidade material de executá-la é, portanto, a segunda dimensão da configuração organizacional a limitar o engajamento do Itamaraty no STA.

O formato da carreira diplomática dentro do decênio em análise (e para além dele) apresenta incentivo à rotatividade de pessoal e, por outro lado, falta de incentivos à especialização acadêmica (diplomatas cientistas), bem como a ausência de concursos para a entrada de especialistas antárticos (cientistas diplomatas), o que pode se converter na dificuldade em se executar uma visão estratégica e contínua para a Antártica. Esse constrangimento de especialização da carreira dificulta o desenvolvimento de uma diplomacia científica. De acordo com Melchor (2020), os diplomatas científicos não só trabalham para o desenvolvimento social-econômico de seu país, mas também atuam como facilitadores para temas globais de alta complexidade, não limitando o conhecimento diplomático ao Direito ou à Economia.

Comparado a outros países, os agentes diplomáticos brasileiros possuem uma formação baseada em experiências diplomáticas prévias e conhecimento histórico circunscrito ao ministério (Santos, 2017; Oosthuizen, 2022). Como apresentado no quadro 2 e 3, é possível identificar a baixa quantidade de teses do CAE para os temas ligados à ciência e à Antártica. Mais do que isso, as teses do quadro concentram-se em períodos “quentes” para os temas antárticos, como no início da década de 80, período no qual o Brasil criava o Proantar e adquiria o status de Parte Consultiva e, posteriormente no início dos anos 90, período no qual se discutia a proteção ambiental e criava-se o Protocolo de Madri. Quanto aos temas

científicos, no quadro 3, as teses concentram-se tematicamente na relação entre ciência e inovação, reforçando a normatividade desenvolvimentista já discutida. Tais considerações apontam para a baixa presença de temas alinhados à governança global antártica na formação interna dos agentes diplomáticos.

A estrutura da carreira, conforme exposto, privilegia a rotatividade como requisito de promoção ao cargo, mas não indica a mesma requisição para capacitações acadêmicas fora do instituto (Brasil, 2006). Não há, nesse sentido, a utilização de qualificação externa como artifício compensatório, seja por promoção, seja por bonificação salarial, o que, novamente, já existe em outras carreiras da diplomacia como na Alemanha, Turquia e outros países tanto ocidentais quanto orientais (Oosthuizen, 2022; Suri; Hutchings, 2017).

Em suma, mesmo havendo uma diplomacia longínqua e relativamente estável no Brasil, a estrutura de carreira apresenta desafios para a existência de agentes especialistas a fim de atender os múltiplos desafios globais (Santos, 2017; Oosthuizen, 2022). Os incentivos à formação de generalistas em detrimento de especialistas (diplomatas cientistas) combinada à falta de crivo para entrada de especialistas externos (cientistas diplomatas) e à baixa frequência de estudos da academia diplomática sobre temas científico-antárticos configuram um formato de carreira e formação intelectual incompatível aos padrões específicos da governança antártica. Nesses termos, qualquer existência de agentes diplomáticos especializados em temas científico-antárticos é mais dependente do mérito individual de um curioso e aventureiro diplomata do que de instrumentos organizacionais para incentivar agentes a exercer essa função. Portanto, a análise dos agentes diplomáticos permite identificar a terceira dimensão da configuração organizacional a dificultar um engajamento ativo e constante do Itamaraty no STA.

Identificaram-se, assim, as características do STA, os elementos normativos da formulação da política externa para, então, sintetizar a análise da configuração organizacional do Itamaraty na execução da política externa brasileira para a Antártica. Essa execução, como visto, foi de baixo engajamento mesmo no período de existência de um plano científico. Sendo assim, as preferências normativas da política externa brasileira manifestam-se na configuração organizacional de maneira a tratar de forma marginalizada temas científicos e, quando tratados, vinculá-los

apenas a aspectos de desenvolvimento econômico. No caso em análise, que abarca a governança global de bens públicos comuns à humanidade, tal vinculação é incoerente.

Partindo dessa perspectiva, é válida a indagação sobre o que propriamente pode ser executado pela política externa brasileira a fim de desenvolver pesquisa científica. Outra indagação seria explorar a potencialidade que a organização diplomática teria para ser não apenas um facilitador administrativo nas RCTAs, mas um ator ativo (e propositivo) no cotidiano da ciência antártica brasileira. Os agentes diplomáticos, da base de execução da política externa ao topo de sua formulação, questionam-se sobre isso ou ainda há um mito de um país distante dos efeitos da Antártica que, como já contextualizado, são globais? Ou seria o mito do deserto gelado sem vida e longe do Brasil? Conseguir respostas sobre o imaginário brasileiro e grafá-las em centenas de página já seria uma tarefa difícil; as preferências normativas da organização, como apresentado, podem ser analisadas por grandes paradigmas ainda que correndo o risco de supergeneralização; a configuração organizacional, por sua vez, apresenta uma dimensão avaliável da execução política, ainda que o acesso à informação e o conhecimento interdisciplinar entre política externa, políticas públicas e administração pública possam representar barreiras significativas à pesquisa. Ainda assim, analisar o Engajamento Institucional permite considerar como o quadro cognitivo da política externa influencia a capacidade que uma organização tem ou não de envolver-se como ator político efetivo em um regime internacional.

Os elementos normativos representam a base capaz de definir o nível do engajamento. No quadro cognitivo do Itamaraty a ciência é instrumento para “impulsionar o desenvolvimento tecnológico que gerará crescimento econômico e melhora social” (Anunciato; Santos, 2020, p. 41). Associado a isso, a falta de integração organizacional entre o Itamaraty e outras entidades públicas e privadas, conforme apontado por Barros-Platiau, Søndergaard e Prantl (2019), tem impactado negativamente a capacidade do Itamaraty de lidar efetivamente com agendas de governança global, uma vez que as preferências na agenda de política externa resultaram em definições operacionais que negligenciaram a priorização de áreas além do escopo tradicional do ministério, notadamente a governança antártica e oceânica. Embora a preferência pelo multilateralismo persista em questões

comerciais como mecanismo de busca por autonomia do país no ambiente internacional, observa-se uma descontinuidade em relação a questões ambientais e uma quase inexistência de abordagem para temas científicos (Barros-Platiau; Søndergaard; Prantl, 2019; Casarões, 2022). Sem consenso doméstico nem definição de preferências refletidas em sua estrutura governamental, o Brasil tem demonstrado engajamento limitado nos regimes de governança global (Barros-Platiau; Søndergaard; Prantl, 2019; Duarte; Kenkel, 2019)

Os valores e ideias que compõem as preferências normativas desempenham um papel crucial na maneira como os líderes governamentais decidem sobre quais organizações serão responsáveis pela execução de determinados programas e como mobilizaram recursos humanos e econômicos (Allison; Zelikow, 1999; Hudson; Day, 2020). A cultura organizacional, definida como "o conjunto de crenças que os membros de uma organização têm sobre sua organização, crenças que herdaram e repassam para seus sucessores" (Allison; Zelikow, 1999, p. 203-204, tradução livre)²³ produz, ao longo do tempo, uma configuração organizacional (agentes, suborganizações, abordagens) para atingir objetivos alinhados ao que se entende como preferencial para a política externa. Por essa razão, não há programa organizacional destinado para ciência como um fim, tampouco para a Antártica. Ainda que, hipoteticamente, os agentes diplomáticos fossem direcionados a tratar desses temas, que um departamento específico recebesse mais recursos, como atuar internacionalmente sem um plano concreto para a ciência? A ação tende, assim, a ser reativa, transitória, momentânea, dependente de aconselhamentos sem um objetivo final e informalmente terceirizada para outras unidades organizacionais do governo, sem metas nem procedimentos capazes de coordenar os agentes diplomáticos.

Nas mais de quatro décadas em que a diplomacia brasileira entrou no STA, seus aspectos normativos têm direcionado a organização e executar agendas de política externa não alinhadas à especificidade científica basilares à governança global antártica. A normatividade do Itamaraty está presente no Programa de Diplomacia da Inovação e, por meio dele, são executadas atividades de utilização da

²³ Do original: "Organizational culture is thus the set of beliefs the members of an organization hold about their organization, beliefs they have inherited and pass on to their successors." (Allison; Zelikow, 1999, p. 203-204)

ciência como recurso para o desenvolvimento de parcerias público-privadas a fim de melhorar a imagem internacional do Brasil como país inovador. Tal abordagem para ciência não é, contudo, compatível à ciência antártica. Assim, além dos problemas de falta de pessoal e limitação orçamentária, não há indicativos de um programa e de POPs capazes de coordenar a execução da política externa em matéria científica, quiçá antártica. A normatividade que afeta o engajamento do Itamaraty no STA, em resumo, manifesta-se na configuração organizacional por meio da alta rotatividade e contra-indicativos à especialização dos agentes, uma suborganização com recursos limitados para uma função abrangente e pela falta de uma abordagem da diplomacia para a ciência. As ações específicas presentes no contexto científico-antártico do STA não são, dessa forma, correspondidas por um programa de diplomacia científica igualmente específico, tampouco pelo generalismo presente no formato e formação da carreira e nem pelo generalismo temático, com recursos restritos, da suborganização destinada ao mar, Antártica e espaço.

5 CONCLUSÃO

É verdade que a configuração organizacional pode ser desenhada em lustrosos corredores por um pequeno clube de burocratas, pode também ser constrangida em procedimentos de difícil adaptabilidade na rotina real dos agentes ou inerte na ausência de um programa previamente estabelecido. Como a organização responsável pela política externa está mais ou menos adequada aos desafios globais parece escapar da análise acadêmica brasileira e da avaliação pública. Diante disso, convencionalmente atribui-se ao Itamaraty o seu “insulamento”. Insulado como? Insulado por quê? Respostas para essas e outras questões costumam deitar no berço esplêndido dos grandes paradigmas históricos de formulação da política externa, ressuscitando-os em uma nova roupagem contemporânea. Mais do que compreender isoladamente as grandes ideias que norteiam o quadro cognitivo do Itamaraty, é necessário investigar seu impacto na execução da política externa.

A presente pesquisa buscou compreender como a normatividade exerce influência no engajamento do Ministério das Relações Exteriores em um regime internacional. Para tanto, utilizou-se o Itamaraty e o caso antártico. A partir disso, realizou-se a identificação das características da governança antártica, a sintetização do Modelo do Processo Organizacional, a proposição do Modelo de Engajamento Institucional, a apresentação dos elementos normativos e da atuação da política externa brasileira para a Antártica no decênio em análise. Em seguida, avançou-se para o entendimento do relativo baixo engajamento do Itamaraty por meio da configuração organizacional da instituição. A partir disso, conclui-se que as preferências normativas produziram uma formulação de política externa capaz de configurar a organização ministerial — composta por agentes, suborganização e abordagem — que quando executam a política externa para a Antártica a fazem sem uma estrutura condizente com as características do regime, assim reduzindo o engajamento da instituição no STA.

A abordagem científica demandada pelo Sistema do Tratado Antártico (STA) não se aplica à visão economicista que o MRE possui sobre ciência, por ele definida como Diplomacia da Inovação. Assim, a ciência que sustenta a governança antártica destoa de outros tópicos considerados mais centrais na pauta do Itamaraty e não se

enquadra adequadamente nas suas preferências pelo desenvolvimentismo, multilateralismo e busca por autonomia. A agenda científica para a Antártica demandaria uma ação total dos ministérios envolvidos no PROANTAR, o que é incompatível à configuração organizacional do MRE, isto é, ao formato de carreira descontínuo e generalista dos agentes, a estrutura abrangente e sem capital aplicado de sua suborganização para temas antárticos e sua abordagem economicista para ciência. Sendo assim, constrange-se o ministério a uma ação procedimental nas Reuniões Consultivas do Tratado Antártico para manter o status político do país no regime sem necessariamente ser um proponente da ciência antártica brasileira.

Mais do que explorar os meandros organizacionais e a relação entre a Política Externa Brasileira e a Governança Global, a presente pesquisa resguarda um elemento nas entrelinhas: a necessidade de abordar a política externa como política pública, a diplomacia como serviço público, o diplomata como agente público e a ciência antártica como objetivo governamental, se não pela proximidade dos impactos causados pelo continente, ao menos pela sua inquestionável importância global. Ainda que por vezes enfadonha e com limitações metodológicas, a análise organizacional da política externa pode oferecer boas respostas ao não se restringir a abstrações paradigmáticas. Em vez disso, é oferecido recurso de averiguação da qualidade da execução da política externa.

Os resultados da presente pesquisa não podem, contudo, ser considerados absolutos. Ainda que fique evidente que preferências normativas influenciam o nível de especialização de diplomatas, a capacidade de ação das subunidades organizacionais e a criação de programas para atuação contínua e alinhada às expectativas de um objetivo, há uma outra faceta que não está proposta na presente pesquisa: o nível sistêmico. Se por um lado, a configuração organizacional, oriunda de preferências normativas, pode limitar o engajamento da instituição, as características bases do regime podem, por sua vez, desencorajar o engajamento por meio da manutenção de atividades procedimentais e protelação de debates estruturais. Há indícios dessa dinâmica no trabalho de Hemmings (2014) e Sampaio (2022). Esse caminho de pesquisa é lógico e incrementaria o Modelo do Engajamento Institucional.

Para estudos futuros, portanto, algumas possibilidades serão bem-vindas. Primeiro, analisar se o baixo engajamento tem um componente sistêmico, isto é, se a dinâmica consensual do regime aumenta a possibilidade de veto para medidas mais estruturantes, incentivando as Partes a ações operacionais e como tal dinâmica pode influenciar as preferências normativas domésticas para, conseqüentemente, moldar a configuração organizacional. Isso tornaria o modelo do Engajamento Institucional cíclico, não unidirecional, como exposto no segundo capítulo. Uma segunda possibilidade de continuação da pesquisa seria investigar se o MCTI é um ator de compensação de diplomacia científica. É possível que, conforme o engajamento do MRE se torne limitado, a demanda por uma diplomacia científica para assuntos antárticos seja compensada pelo MCTI e pela comunidade científica brasileira. Esse caminho, contudo, enfrentará dificuldades metodológicas tortuosas ao tentar mapear as relações políticas informais exercidas por cientistas dentro e fora da Antártica. Uma terceira possibilidade seria analisar configurações organizacionais de outros países que apresentam maior engajamento em modelos de governança global como o STA. Com base nisso, seria possível valer-se do Método de Controle Sintético²⁴ para construir um Brasil contrafactual e desenhar cenários hipotéticos a fim de testar se outras configurações organizacionais melhorariam o engajamento do país.

Qualquer que seja a opção de desenvolvimento de pesquisa que investigue o funcionamento interno de uma organização na execução de atividades internacionais encontrará, naturalmente, barreiras de acesso à informação e a processos que sequer os burocratas nela presentes são capazes de mapear com exatidão. Mesmo assim, a investigação dessa faceta da APE poderá contribuir para a vigilância intelectual sobre o serviço exterior, a análise de suas vicissitudes e a exploração de suas potencialidades para enfrentar os novos desafios globais.

Foi com base nisso que se investiu na análise da atuação da política externa brasileira para assuntos antárticos de 2013 a 2022, revelando uma série de desafios e incompatibilidades que comprometem o engajamento eficaz do Itamaraty no STA. De modo geral, a incompatibilidade normativo-organizacional impacta na participação modesta da instituição nas reuniões do tratado. O estudo aponta que a configuração organizacional do MRE, com sua estrutura de carreira descontínua e

²⁴ O método é utilizado na pesquisa de Schenoni *et al.* (2022).

generalista, não se alinha às demandas específicas de uma agenda científica de longo prazo para a Antártica. A falta de um programa específico e POPs capazes de coordenar a execução da política externa em assuntos científicos, especialmente antárticos, é ressaltada como uma lacuna significativa. Além disso, a suborganização do MRE destinada à Antártica, a DMAE, enfrenta limitações de recursos humanos e orçamentários. Em resumo, as preferências normativas produziram uma configuração organizacional no Itamaraty, caracterizada por alta rotatividade, falta de especialização, recursos limitados e abordagem economicista para a ciência, que não atende às demandas específicas do contexto científico-antártico. Essa configuração, em um nível mais amplo, pode prejudicar o posicionamento do Brasil em assuntos globais dependentes de pesquisa e diplomacia científica.

Curiosamente, a diplomacia e a Antártica compartilham um traço comum: o imaginário romântico. Imaginário que veleja entre o belo e o desconhecido e naufraga na suposta grandiosidade alheia à realidade popular. Esse imaginário romântico talvez impeça a atribuição de significado à Antártica para o Brasil e da diplomacia como um serviço público vigilante de seu entorno regional. Talvez seja possível escapar das grandes abstrações românticas sobre diplomacia e Antártica. Como até aqui apresentado, uma opção é compreender que cada organização é criada para cumprir uma função a ela normativamente designada. A função do Itamaraty é defender, representar e informar em atendimento às demandas do Estado brasileiro.

Mas se mesmo assim prevalece o romance, a "Casa de Rio Branco" carregaria até hoje o lema de seu fundador, "*Ubique Patriae Memor*" (em qualquer lugar, terei sempre a pátria em minha lembrança), mobilizando recursos para defender as bandeiras pertinentes ao país, sobre as quais prevalece a bandeira verde e amarela. Talvez o país de clima tropical compreenderia a importância daquele não tão distante continente de clima polar. A diplomacia poderia, ao lembrar de sua pátria nesse lugar remoto, considerar que em sua bandeira também há o branco e o azul.

REFERÊNCIAS

ABDENUR, Adriana Erthal; MARCONDES NETO, Danilo. Rising powers and Antarctica: Brazil's changing interests. **The Polar Journal**, Austrália, v. 4, n. 1, p. 12–27, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/2154896X.2014.913910>. Acesso em: 19 ago. 2023.

ALLISON, Graham T.; ZELIKOW, Philip. **Essence of decision: explaining the Cuban Missile Crisis**. 2nd ed. New York: Longman, 1999.

ANDRADE, Israel de Oliveira *et al.* **O Brasil na Antártica: a importância científica e geopolítica do PROANTAR no entorno estratégico brasileiro**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2018. Texto para Discursão. Disponível em: https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/index.php?option=com_content&view=article&id=34509&Itemid=433. Acesso em: 21 jun. 2022.

ANUNCIATO, Renata Oliveira; SANTOS, Barbara Vitória Marques Sá Dos. Diplomacia Científica e Diplomacia Da Inovação: uma revisão sistemática de literatura sobre a perspectiva brasileira. **Conjuntura Austral**, Porto Alegre, v. 11, n. 54, p. 35–53, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.22456/2178-8839.100059>. Acesso em 02 fev. 2023.

BARROS-PLATIAU, Ana Flávia; SØNDERGAARD, Niels; PRANTL, Jochen. Policy networks in global environmental governance: connecting the Blue Amazon to Antarctica and the Biodiversity Beyond National Jurisdiction (BBNJ) agendas. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 62, n. 2, p. e006, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-7329201900206>. Acesso em 19 abr. 2023.

BEEBY, Christopher D. The Antarctic Treaty System: Goals, Performance and Impact. *In*: JØRGENSEN-DAHL, Arnfinn; ØSTRENG, Willy (org.). **The Antarctic Treaty System in World Politics**. Londres: Palgrave Macmillan UK, 1991. p. 4–21. Disponível em: https://doi.org/10.1007/978-1-349-12471-8_2. Acesso em: 9 nov. 2023.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 11.440, de 29 de Dezembro de 2006**. Institui o Regime Jurídico dos Servidores do Serviço Exterior Brasileiro, altera a Lei nº 8.829, de 22 de dezembro de 1993, que cria, no Serviço Exterior Brasileiro, as Carreiras de Oficial de Chancelaria e de Assistente de Chancelaria, altera a Lei nº 8.829, de 22 de dezembro de 1993; revoga as Leis nºs 7.501, de 27 de junho de 1986, 9.888, de 8 de dezembro de 1999, e 10.872, de 25 de maio de 2004, e dispositivos das Leis nºs 8.028, de 12 de abril de 1990, 8.745, de 9 de dezembro de 1993, e 8.829, de 22 de dezembro de 1993; e dá outras providências. Brasília, 2006. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11440.htm. Acesso em: 20 jul. 2023.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 75.963, de 11 de Julho de 1975**. Promulga o Tratado da Antártida. Brasília, 1975. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1970-1979/d75963.htm. Acesso em: 19 jul. 2023.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 79.556 de 20 de abril de 1977**. Institui, na Carreira de Diplomata do Ministério das Relações Exteriores, sistema de treinamento e qualificação e dá outras providências. Brasília, 1977. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-79556-20-abril-1977-428570-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 31 ago. 2023

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 94.401, de 3 de junho de 1987**. Aprova a Política Nacional para Assuntos Antárticos. Brasília, 1987. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/1985-1987/d94401.htm. Acesso em: 19 jul. 2023.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 11.096, de 15 de junho de 2022**. Institui a Política Nacional para Assuntos Antárticos. Brasília, 2022. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/decreto/D11096.htm. Acesso em 01 set. 2023.

BUCHANAN, Elizabeth. Antarctica in the gray zone. **Australian Journal of International Affairs**, Deakin, v. 76, n. 3, p. 324–339, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/10357718.2022.2057917>. Acesso em 26 ago. 2023.

CÂMARA, Paulo E.A.S. *et al.* Brazil in Antarctica: 40 years of science. **Antarctic Science**, Cambridge, v. 33, n. 1, p. 30–38, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1017/S0954102020000449>. Acesso 15 mai. 2023.

CARDONE, Ignacio Javier. **The Antarctic Politics of Brazil: Where the Tropic meets the Pole**. Londres: Springer International Publishing, 2022.

CASARÕES, Guilherme; BELÉM LOPES, DAWISSON; GAMA, C. F. P. S. . Uma tragédia de potência média: armadilhas e contradições na busca brasileira por revisionismo institucional. *In*: Alexandre Fuccille; Rodrigo Duarte Fernandes dos Passos. (org.). **Visões do Sul** : crise e transformações do sistema internacional. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2016. v. 1, p. 115-148. Disponível em: <https://doi.org/10.36311/2016.978-85-7983-793-7>. Acesso em 01 nov. 2023.

CASARÕES, Guilherme. Leaving the Club Without Slamming the Door: Brazil's Return to Middle-Power Status. *In*: ESTEVES, Paulo; GABRIELSEN JUMBERT, Maria; DE CARVALHO, Benjamin (org.). **Status and the Rise of Brazil**. Cham: Springer International Publishing, 2020. p. 89–110. Disponível em: http://link.springer.com/10.1007/978-3-030-21660-3_6. Acesso em: 16 dez. 2023.

CASARÕES, Guilherme. Os “Cinco As” do Multilateralismo na Política Externa Brasileira (1985-2022). **Revista da Escola Superior de Guerra**, Rio de Janeiro, v. 37, n. 81, p. 150-162, 2022. Disponível em: <https://revista.esg.br/index.php/revistadaesg/article/view/1294#:~:text=Em%20di%C3%A1logo%20direto%20com%20a,%2C%20ascens%C3%A3o%2C%20ajuste%20e%20antagonismo>. Acesso em 14 nov. 2023.

CASTRO, Flávio Mendes de Oliveira; CASTRO, Francisco Mendes de Oliveira. **1808-2008: Dois Séculos De História Da Organização Do Itamaraty**. Brasília, DF: Fundação Alexandre de Gusmão, 2009. v. 2

DE WAAL, André A. Achieving High Performance in the Public Sector: What Needs to Be Done?. **Public Performance & Management Review**, Boston, v. 34, n. 1, p. 81–103, 2010. Disponível: <https://doi.org/10.2753/PMR1530-9576340105>. Acesso: 02 dez. 2023;

DODDS, Klaus. Governing Antarctica: Contemporary Challenges and the Enduring Legacy of the 1959 Antarctic Treaty: Governing Antarctica. **Global Policy**, Londres, v. 1, n. 1, p. 108–115, 2010.

DUARTE, Érico Esteves; KENKEL, Kai Michael. Contesting perspectives on South Atlantic maritime security governance: Brazil and South Africa. **South African Journal of International Affairs**, [S.l.], v. 25, p. 1–18, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/10220461.2019.1653793>. Acesso em 10 nov. 2023.

DUYCK, Sébastien. **Polar environmental governance and non-state actors**. In: PINCUS, Rebecca; ALI, Saleem H. *Diplomacy on Ice: Energy and the Environment in the Arctic and Antarctic*. Yale: Yale University Press, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.2307/j.ctt13x1stj.7>. Acesso em 12 nov. 2023.

FERREIRA, Felipe Rodrigues Gomes. **O sistema do Tratado da Antártica: evolução do regime e seu impacto na política externa brasileira**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2009. Disponível em: https://funag.gov.br/biblioteca-nova/produto/1-375-sistema_do_tratado_da_antartica_evolucao_do_regime_e_seu_impacto_na_politica_externa_brasileira_o. Acesso em 18 mai. 2023.

FERREIRA, MARCOS ALAN SV. **Análise de Política Externa em Perspectiva: atores, processos e novos temas**. João Pessoa: Editora UFPB, 2020.

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO - FUNAG. **Banco de Teses e Dissertações**. 2024. Disponível em: <https://www.funag.gov.br/ipri/btd/index.php/component/content/category/11-aprovadas-cae?Itemid=102>. Acesso em 02. jan. 2024.

GAILMARD, Sean. **Accountability and Principal-Agent Theory**. In: BOVENS, Mark; GOODIN, Robert; SCHILLEMANS, Thomas (org.). *The Oxford Handbook of Public Accountability*. Oxford, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199641253.013.0016>. Acesso em: 18 set. 2023.

GANDRA, Rogério Madruga. **Geopolítica antártica no limiar do século XXI: a definição de um projeto estratégico-científico para o Brasil na Antártida**. Porto Alegre, p. 202. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10183/76143>. Acesso em 15 mar. 2023

GUIAS IRBR. **Guia dos Aprovados no CACD 2022**. Brasília, 2022. Disponível em: <https://guiasirbr.wordpress.com/guia-dos-aprovados-no-cacd-2022/> Acesso em: 30 ago. 2023.

VARVAKIS, Gregório; DIAS, Marco Antonio Harms; NAKAYAMA, Marina Keiko. Capital intelectual em programas públicos: percepções do PROANTAR. **Navus-Revista de Gestão e Tecnologia**, v. 3, n. 2, p. 143-151, 2013. Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=350450812014>. Acesso em 15 mai. 2023.

HEMMINGS, Alan D. Re-justifying the Antarctic Treaty System for the 21st century: rights, expectations and global equity. In: POWELL, Richard C.; DODDS, Klaus (org.). **Polar Geopolitics?** Reino Unido: Edward Elgar Publishing, 2014. Disponível em: 10.4337/9781781009413.00011. Acesso em: 23 out. 2023.

HILL, Christopher. **Foreign policy in the twenty-first century**. 2. ed. Londres: Palgrave Macmillan, 2016.

HUDSON, Valerie M.; DAY, Benjamin S. **Foreign policy analysis: classic and contemporary theory**. 3. ed. Lanham, Maryland: Rowman & Littlefield, 2020.

HUTCHINGS, Robert; SURI, Jeremi. **Developing Diplomats: Comparing Form and Culture Across Diplomatic Services**: Policy Research Project Reports (PRPs). Austin, Texas: LBJ School of Public Affairs, 2017. PRP 194. Disponível em: <http://hdl.handle.net/2152/62371>. Acesso em: 6 jan. 2024.

JONES, Christopher M. Bureaucratic Politics and Organizational Process Models. Londres: Oxford University Press, 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190846626.013.2>. Acesso em: 27 nov. 2023.

LEGUEY-FEILLEUX, Jean-Robert. **Global governance diplomacy: the critical role of diplomacy in addressing global problems**. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, Inc, 2017.

LIPSCHUTZ, Ronnie; ROWE, James K. **Globalization, Governmentality and Global Politics**. 0. ed. [S. l.]: Routledge, 2006. Disponível em: <https://www.taylorfrancis.com/books/9781135991432>. Acesso em: 26 jul. 2023.

LORD, Thomas. The Antarctic Treaty System and the peaceful governance of Antarctica: the role of the ATS in promoting peace at the margins of the world. **The Polar Journal**, Nova Zelândia, v. 10, n. 1, p. 3–21, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/2154896X.2020.1757821>. Acesso em 14 ago. 2023.

MACHADO, Luis Fernano. Diplomacia da Inovação: por que não diplomacia científica? Um estudo do conceito adotado pela Chancelaria brasileira. **Diplomacia da Inovação: por que não diplomacia científica? Um estudo do conceito adotado pela Chancelaria brasileira.**, Dourados, v. 12, n. 23, Permanências e reinvenções: perspectivas críticas sobre a política internacional, p. 27, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.30612/rmufgd.v12i23.16256>. Acesso em 09 nov. 2023.

MCGEE, Jeffrey; HAWARD, Marcus. Antarctic governance in a climate changed world. **Australian Journal of Maritime & Ocean Affairs**, Austrália, v. 11, n. 2, p. 78–93, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/18366503.2019.1637679>. Acesso em 21 ago. 2023.

MELCHOR, Lorenzo. What Is a Science Diplomat?. **The Hague Journal of Diplomacy**, Países Baixos, v. 15, n. 3, p. 409–423, 2020. Disponível em: https://brill.com/view/journals/hjd/15/3/article-p409_11.xml. Acesso em: 04 dez. 2023.

MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO - MCTI. **Ciência Antártica para o Brasil**: plano de ação 2013-2022. Brasília, 2013. Disponível em: <https://repositorio.mcti.gov.br/handle/mctic/4859>. Acesso em 15 jul. 2023

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES - MRE. **Programa de Diplomacia da Inovação**. Brasília, 2014. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/assuntos/ciencia-tecnologia-e-inovacao/programa-de-diplomacia-da-inovacao>. Acesso em: 11 jun. 2023.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES - MRE. **Publicações**. Brasília, 2022a. Acesso disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/instituto-rio-branco/publicacoes>. Acesso em: 03 jan. 2024

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES - MRE. **Cursos do Instituto Rio Branco**. Brasília, 2022b. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/instituto-rio-branco/cursos-do-instituto-rio-branco/curso-de-altos-estudos>. Acesso em 31 ago. 2023

OOSTHUIZEN, Marc Emile. The changing nature of diplomacy in the 21st century : from diplomatic generalists to four types of specialists. Joanesburgo, 2022. Disponível em: <https://hdl.handle.net/10210/503719>. Acesso em 05 dez. 2023.

PINHEIRO, Letícia. Traídos pelo Desejo: Um Ensaio sobre a Teoria e a Prática da Política Externa Brasileira Contemporânea. Contexto Internacional, Rio de Janeiro, v. 22, n.2, p. 305-304, 2000.

PINHEIRO, Letícia; LIMA, Maria Regina Soares De. Between Autonomy and Dependency: the Place of Agency in Brazilian Foreign Policy. **Brazilian Political Science Review**, São Paulo, v. 12, n. 3, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1981-3821201800030003>. Acesso em: 26 dez. 2023.

PUNTIGLIANO, Andrés Rivarola. Going Global: an organizational study of Brazilian foreign policy. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 51, n. 1, p. 28–52, 2008. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-73292008000100002>. Acesso em: 12 nov. 2023.

ROTHWELL, Donald R. Sovereignty and the Antarctic Treaty. **Polar Record**, Cambridge, v. 46, n. 1, p. 17–20, 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.1017/S003224740999026X>. Acesso em: 16 set. 2023.

ROYAL SOCIETY, The. Novas fronteiras na Diplomacia Científica - contornando as mudanças de equilíbrio de poder. **Conjuntura Austral**, Porto Alegre., v. 11, n. 54, p. 9–34, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.22456/2178-8839.99476>. Acesso em: 20 abr. 2023.

SAMPAIO, Daniela Portella; CARDONE, Ignacio Javier; ABDENUR, Adriana Erthal. A modest but intensifying power? Brazil, the Antarctic Treaty System and Antarctica. *In: Handbook on the Politics of Antarctica*. [S. l.]: Edward Elgar Publishing, 2017.

Disponível em: <https://elgaronline.com/doi/10.4337/9781784717681>. Acesso em: 26 jul. 2023.

SAMPAIO, Daniela P. Diplomatic culture and institutional design: Analyzing sixty years of Antarctic Treaty governance. **Anais da Academia Brasileira de Ciências**, [s. l.], v. 94, n. suppl 1, p. e20210539, 2022. Disponível em: • <https://doi.org/10.1590/0001-3765202220210539>. Acesso em: 05 jul. 2023.

SAMPAIO, Daniela Portella. The Antarctic exception: how science and environmental protection provided alternative authority deployment and territoriality in Antarctica. **Australian Journal of Maritime & Ocean Affairs**, Austrália, v. 11, n. 2, p. 107–119, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/18366503.2019.1589899>. Acesso: 19 jun. 2023.

SANTOS, Leo Evandro Figueiredo dos. **Cooperação e conflitos nas regiões polares: um cenário para o século XXI**. 2016. Tese (Doutorado em Estudos Estratégicos Internacionais) - Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Porto Alegre, RS, 2016. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10183/147437>. Acesso em: 31 ago. 2023.

SANTOS, Tiago Ribeiro dos. A formação do conhecimento diplomático: pensando devagar em diplomacia. *In*: WESTMANN, Gustavo. *Novos Olhares Sobre a Política Externa Brasileira*. São Paulo: Editora Contexto, 2017.

SCHENONI, Luis L *et al.* Myths of Multipolarity: The Sources of Brazil's Foreign Policy Overstretch. **Foreign Policy Analysis**, Londres, v. 18, n. 1, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/fpa/orab037>. Acesso em: 14 nov. 2023.

SECRETARIAT OF THE ANTARCTIC TREATY. **Final Report of the Forty-first Antarctic Treaty Consultative Meeting**. Buenos Aires, Argentina: Secretariat of the Antarctic Treaty, 2018. Disponível em: <https://www.ats.aq/devAS/Info/FinalReports>. Acesso em: 28 ago. 2023.

SHEPHERD, Hana. Forging Foreign Policy: Organizational Identity and Knowledge Production. **Social Science History**, Cambridge, v. 44, n. 4, p. 771–799, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1017/ssh.2020.30>. Acesso em: 20 out. 2023.

SILVA, Alexandre Pereira. A Política Externa Brasileira para os Grandes Espaços: o Espaço Cósmico, a Antártida e a Expansão Da Plataforma Continental. **Século XXI: Revista de Relações Internacionais**, Porto Alegre, v. 2, n. 2, 2011. Disponível em: <https://seculoxxi.espm.br/xxi/article/view/34>. Acesso em: 6 jan. 2024.

SILVA, Pedro Ivo. Fundamentos teóricos e práticos para uma Diplomacia da Inovação. **Caderno de Política Exterior**, Brasília, v. 4, n. 7, p. 307–330, 2018.

SOARES DE LIMA, Maria Regina; HIRST, Mônica. Brazil as an Intermediate State and Regional Power: Action, Choice and Responsibilities. **International Affairs**, Chatam House, Londres, v. 82, n. 1, p. 21-40, 2006. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/j.1468-2346.2006.00513.x>. Acesso em 12 nov. 2023.

SOLER, Marga Gual. Diplomacia Científica em América Latina y el Caribe: estrategias, mecanismos y perspectivas para fortalecer la diplomacia e la ciencia,

tecnología e innovación. **Policy Paper UNESCO**, Montevideo, Policy Paper UNESCO, 2020. Disponível em: <http://forocilac.org/wp-content/uploads/2020/11/PolicyPapers-DiplomaciaCientifica-E-S.pdf>. Acesso em: 3 jan. 2024.

SURI, Jeremi; HUTCHINGS, Robert. **Developing Diplomats: Comparing Form and Culture Across Diplomatic Services**, PRP 194. Austin: LBJ School of Public Affairs, 2017. (Policy Research Project Reports, n. 194). Disponível em: <http://hdl.handle.net/2152/62371>. Acesso em: 6 jan. 2024.

VANSTAPPEN, Nils. Legitimacy in Antarctic governance: The stewardship model. **Polar Record**, Cambridge, v. 55, n. 5, p. 358-360, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1017/S0032247419000627>. Acesso em: 08 out. 2023

VOGLER, John. Global Commons Revisited: Global Commons Revisited. **Global Policy**, Londres, v. 3, n. 1, p. 61–71, 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/j.1758-5899.2011.00156.x>. Acesso em: 22 set. 2023.