

O SISTEMA DO TRATADO DA ANTÁRTICA:
EVOLUÇÃO DO REGIME E SEU IMPACTO
NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES



Ministro de Estado Embaixador Celso Amorim
Secretário-Geral Embaixador Antonio de Aguiar Patriota

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO



Presidente Embaixador Jeronimo Moscardo

INSTITUTO RIO BRANCO (IRBR)



Diretor Embaixador Fernando Guimarães Reis

A *Fundação Alexandre de Gusmão*, instituída em 1971, é uma fundação pública vinculada ao Ministério das Relações Exteriores e tem a finalidade de levar à sociedade civil informações sobre a realidade internacional e sobre aspectos da pauta diplomática brasileira. Sua missão é promover a sensibilização da opinião pública nacional para os temas de relações internacionais e para a política externa brasileira.

Ministério das Relações Exteriores
Esplanada dos Ministérios, Bloco H
Anexo II, Térreo, Sala 1
70170-900 Brasília, DF
Telefones: (61) 3411-6033/6034/6847
Fax: (61) 3411-9125
Site: www.funag.gov.br

FELIPE RODRIGUES GOMES FERREIRA

O Sistema do Tratado da Antártica:
evolução do regime e seu impacto
na política externa brasileira



Brasília, 2009

Copyright ©, Fundação Alexandre de Gusmão

Fundação Alexandre de Gusmão
Ministério das Relações Exteriores
Esplanada dos Ministérios, Bloco H
Anexo II, Térreo
70170-900 Brasília – DF
Telefones: (61) 3411 6033/6034/6847/6028
Fax: (61) 3411 9125
Site: www.funag.gov.br
E-mail: funag@mre.gov.br

Capa:

Sérgio de Camargo - Muro Estrutural
Relevo, blocos de concreto, tinta vinílica
4,45 x 26m - 1965-1966

Equipe Técnica:

Eliane Miranda Paiva
Maria Marta Cezar Lopes
Cíntia Rejane Sousa Araújo Gonçalves
Erika Silva Nascimento
Júlia Lima Thomaz de Godoy
Juliana Corrêa de Freitas

Programação Visual e Diagramação:

Juliana Orem e Maria Loureiro

Impresso no Brasil 2009

Ferreira, Felipe Rodrigues Gomes.
O sistema do tratado da Antártica: evolução do regime e
seu impacto na política externa brasileira / Felipe
Rodrigues Gomes Ferreira. - Brasília : Fundação
Alexandre de Gusmão, 2009.
248p.

Dissertação (Mestrado) - Instituto Rio Branco. 2005

ISBN

1. Política externa - Brasil. I. Título. II. Instituto
Rio Branco.

CDU 327(81)

Depósito Legal na Fundação Biblioteca Nacional conforme
Lei nº 10.994, de 14/12/2004.

*We must admire them: if only because they are much
nicer than ourselves!*

Apsley Cherry-Garrard, sobre pinguins,
em *The worst journey in the world*



Abreviaturas e Siglas

AGI	Ano Geofísico Internacional
AGNU	Assembleia-Geral das Nações Unidas
APIASMA	Ano Polar InternacionalÁrea Antártica Especialmente Gerenciada
ASPA	Área Antártica Especialmente Protegida
ATCM	Reunião Consultiva do Tratado da Antártica
CCAMLR	Convenção para Conservação dos Recursos Marinhos Vivos da Antártica
CDO	Centro de Documentação
CEP	Comitê para Proteção Ambiental
CIJ	Corte Internacional de Justiça
CIRM	Comissão Interministerial para os Recursos do Mar
COMNAP	Conselho de Gestores dos Programas Nacionais Antárticos
Conantar	Comissão Nacional para Assuntos Antárticos
CONAPA	Comitê Nacional de Pesquisas Antárticas
CRAMRA	Convenção para Regulação de Atividades sobre Recursos Minerais Antárticos
CCAS	Convenção para Conservação das Focas Antárticas
CSN	Conselho de Segurança Nacional
DMAE	Divisão do Mar, da Antártida e do Espaço Exterior
EACF	Estação Antártica Comandante Ferraz

EMFA	Estado-Maior das Forças Armadas
ESG	Escola Superior de Guerra
GA	Grupo de Assessoramento
GAAM	Grupo de Avaliação Ambiental
GO	Grupo de Operações
GTI	Grupo de Trabalho Interministerial
IAATO	Organização Internacional de Operadores de Turismo Antártico
IBEA	Instituto Brasileiro de Estudos Antárticos
ICSU	Conselho Internacional para Ciência
IRBr	Instituto Rio Branco
MCT	Ministério da Ciência e Tecnologia
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MRE	Ministério das Relações Exteriores
Polantar	Política Nacional para Assuntos Antárticos
Proantar	Programa Antártico Brasileiro
SCAR	Comitê Científico para Pesquisa Antártica
SECIRM	Secretaria da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar
STA	Sistema do Tratado da Antártica
TIAR	Tratado Interamericano de Assistência Recíproca

Observação: foram mantidas em inglês as siglas assim consagradas na literatura.

Sumário

Introdução, 13

Um pouco de Teoria de Relações Internacionais, 17

1. As Origens do Tratado da Antártica, 25

- 1.1 Alguns antecedentes, 25
- 1.2 As reivindicações territoriais, 37
- 1.3 Novos atores e as primeiras tentativas de resolução da questão, 32
- 1.4 O Ano Geofísico Internacional, 39
- 1.5 A Conferência de Washington e o Tratado da Antártica, 44
- 1.6 As disposições do Tratado da Antártica, 47
 - 1.6.1 *O Tratado não vai expirar?*, 51

2. Operação e Evolução do Sistema do Tratado da Antártica, 53

- 2.1 Elementos do regime, 53
- 2.2 As Reuniões das Partes Consultivas do Tratado da Antártica (ATCMs), 56
 - 2.2.1 *O descompasso entre a aprovação e entrada em vigor das Medidas*, 57
 - 2.2.2 *Análise temática de Recomendações, Medidas, Decisões e Resoluções: o Meio Ambiente no topo da agenda*, 59
 - 2.2.3 *As Reuniões Consultivas Especiais e as Reuniões de Especialistas*, 63
- 2.3 Cooperação Científica, 63
 - 2.3.1 *O SCAR*, 63
 - 2.3.2 *Importância científica da Antártica*, 65
- 2.4 Recursos Naturais – Exploração vs. Conservação, 67
 - 2.4.1 *A Convenção para Conservação das Focas Antárticas – CCAS*, 68

- 2.4.2 *A Convenção para Conservação dos Recursos Marinhos Vivos da Antártica – CCAMLR*, 69
- 2.4.3 *A Convenção para Regulação de Atividades sobre Recursos Minerais Antárticos – CRAMRA*, 75
 - 2.4.3.1 *Um Eldorado Austral?*, 75
 - 2.4.3.2 *Ascensão do tema*, 77
 - 2.4.3.3 *O problema interno*, 80
 - 2.4.3.4 *O problema externo*, 81
 - 2.4.3.5 *Acomodação interna e externa – a adoção da CRAMRA*, 84
- 2.4.4 *O desmoronamento da CRAMRA*, 86
- 2.5 *O Protocolo sobre Proteção Ambiental do Tratado da Antártica*, 90
- 2.6 *O STA após o Protocolo de Madri*, 94
 - 2.6.1 *O anexo sobre responsabilidade objetiva (liability)*, 95
 - 2.6.2 *O Secretariado Permanente em Buenos Aires*, 97
- 2.7 *A agenda atual*, 100
 - 2.7.1 *Turismo*, 100
 - 2.7.2 *Prospecção Biológica*, 103
 - 2.7.3 *A apresentação de reivindicações à Comissão de Limites da Plataforma Continental*, 105
 - 2.7.4 *O Ano Polar Internacional 2007-2008*, 108
- 2.8 *Algumas considerações sobre o futuro do STA*, 111

3. O Brasil e a Antártica, 115

- 3.1 *Primeiras manifestações sobre o tema*, 115
- 3.2 *O flerte com o territorialismo*, 117
- 3.3 *A caminho da adesão*, 124
- 3.4 *A adesão do Brasil ao Tratado da Antártica*, 127
 - 3.4.1 *Cautela*, 129
- 3.5 *A concretização da presença brasileira na Antártica*, 131
 - 3.5.1 *A aquisição do status de Parte Consultiva*, 136
- 3.6 *Incorporação total ao STA*, 139
 - 3.6.1 *O Brasil e a Antártica na ONU*, 140
 - 3.6.2 *A atuação do Brasil na CRAMRA*, 141
- 3.7 *As mudanças na Polantar*, 144
- 3.8 *O Brasil e o Protocolo de Madri*, 149

3.9 O Proantar e a Polantar hoje, 150

Conclusões, 157

De volta à Teoria de Relações Internacionais, 161

Referências, 177

Anexo A – Mapas, 191

Antártica, 191

Antártica e o Oceano Austral, 192

Reivindicações Territoriais, 193

Teoria da Defrontação, 194

Península Antártica, 195

Ilha Rei George, 196

Baía do Almirantado, 197

CCAMLR, 198

Anexo B – Documentos, 199

The Antarctic Treaty (1959), 199

Protocol on Environmental Protection to the Antarctic Treaty (1991), 207

Política Nacional para Assuntos Antárticos, 223

Programa Antártico Brasileiro, 227

Anexo C – Antártica ou Antártida?, 245



Introdução

A Antártica é um lugar terrível.¹ Um continente de 13.661.000 km² – equivalente a 1,6 vezes a área do Brasil ou 10% das terras emersas do globo – onde já foram registradas temperaturas de -89°C e ventos de 327 km/h.² Toda essa imensidão é permanentemente coberta por um manto de gelo de, em média, 2 km de espessura (o que torna a Antártica o continente com a maior média de altitude), chegando a impressionantes 4,7 km. Apenas 48.310 km², ou 0,4% da área total, de rochas expostas são livres de gelo. Tanto gelo equivale a 80% da água doce do planeta; no entanto, o lugar é um deserto, com precipitações inferiores às do Saara.

O último lugar da Terra localiza-se quase todo dentro do círculo polar antártico, o que torna os meses de verão um dia permanente, e o inverno uma longa noite. A Antártica é circundada por um tempestuoso oceano completamente livre de barreiras naturais, um mar sem fim onde ventos de mais de 100 km/h são considerados comuns. Milhares de icebergs vagam

¹ *Great God! This is an awful place*, a célebre frase de Scott ao perder a corrida ao polo para Amundsen. Este trabalho optou pela forma “Antártica” à forma “Antártida”; em caso de citação, foi mantida a forma preferida pelos autores. Ver Anexo C.

² Essa área inclui ilhas e plataformas de gelo adjacentes. As temperaturas médias são mais agradáveis: 0°C na costa, -40°C no interior do continente durante o verão; entre -18°C e -29°C na costa, -68°C no interior do continente durante o inverno. A Península Antártica apresenta temperaturas bem mais toleráveis, em média -9°C no inverno. <<http://www.scar.org/information/statistics/>>, acesso em 02/02/2005.

pelo Oceano Austral, alguns chegando a uma área equivalente à de pequenos países. A superfície marítima ao redor do continente congela em banquisas que variam de 4.000.000 km² no verão a 22.000.000 km² no inverno.³ As condições climáticas das altas latitudes austrais permitem apenas a sobrevivência de uma flora primitiva, composta principalmente por líquens, mas abrigam uma fauna rica em mamíferos e aves aquáticas, além de uma enorme concentração de zooplâncton.

A Antártica é frequentemente comparada a um outro planeta, ou ao mais próximo que se pode chegar disso na Terra. Esse lugar de extremos era desconhecido da humanidade até o século XVIII e permaneceu praticamente intocado até o século XX. Dos homens que primeiro exploraram o continente austral surgiram alguns dos mais impressionantes relatos de sobrevivência de que se tem notícia. Se há um lugar na Terra onde a vida pode ser solitária, pobre, suja, bruta e curta, esse lugar é a Antártica.

Apesar disso – ou talvez por isso mesmo – as atividades humanas na Antártica configuram um dos melhores exemplos de cooperação internacional existente. Motivados principalmente por questões estratégicas, doze países, sete dos quais reivindicavam partes da Antártica para si, conseguiram suspender diferenças aparentemente inconciliáveis e criaram, em plena Guerra Fria, um regime internacional que colocou toda a área ao sul do paralelo 60°S sob normas especiais que incluem sua desmilitarização e a não aplicação de soberanias. Ao longo de décadas, esse regime evoluiu para um complexo sistema cujos propósitos são proteger o meio ambiente e promover a pesquisa científica.

Nas páginas a seguir, procuraremos mostrar como essa evolução aconteceu. Este trabalho tem dois objetivos principais. O primeiro é examinar como ocorreu a transição da questão antártica de temas territoriais e estratégicos para um regime de cooperação científica e proteção ambiental, fazendo assim uma contribuição ao estudo de regimes internacionais. O segundo é procurar identificar qual foi o impacto desse regime na formulação da política brasileira para a Antártica.

Dessa forma, esta dissertação tem uma justificativa teórica, analisar um regime internacional bem sucedido e sua influência no comportamento de um

³ O maior iceberg já registrado era do tamanho aproximado da Bélgica, com 31.000 km² (4.000 km² a mais do que o estado de Alagoas). <<http://www.scar.org/information/statistics/>>, acesso em 02/02/2005. Banquisas (*pack ice*) são extensões de gelo marinho não fixas ao continente.

dos atores, e outra prática, fornecer uma descrição ampla e atualizada do tema, servindo como subsídio aos formuladores da política brasileira para a Antártica ou a qualquer um que busque saber mais sobre a Antártica e porque ela é tão especial no sistema internacional.

O trabalho está estruturado da seguinte forma. O Capítulo I trata do processo que levou à assinatura do Tratado da Antártica em 1959, buscando apontar fatores determinantes na criação do regime. O Capítulo II descreve a operação e evolução do STA até os dias atuais, ou seja, a criação dos regimes específicos sob o Tratado da Antártica. O Capítulo III traça o desenvolvimento da posição brasileira em relação à questão antártica a partir do uso de fontes primárias. As considerações teóricas foram concentradas em trechos da Introdução e das Conclusões, de maneira que leitores que não tenham particular interesse por Teoria de Relações Internacionais possam saltar esses trechos sem prejuízo à leitura – não deve escapar ao leitor que as considerações teóricas permearam toda a formulação do texto. Os anexos incluem os principais documentos citados e alguns mapas, onde procurou-se identificar todos os locais mencionados ao longo do texto.

Cabe aqui a ressalva de que este trabalho não reflete necessariamente as posições do Ministério das Relações Exteriores ou do governo brasileiro, as opiniões nele expressas são de exclusiva responsabilidade do autor. Deve ser também ressaltado que o autor contou com total e absoluta liberdade para pesquisar os arquivos do Itamaraty, cujo acesso sou grato à Divisão do Mar, da Antártida e do Espaço (DMAE), ao Centro de Documentação do Itamaraty e, em particular, ao Instituto Rio Branco, pela tramitação das autorizações necessárias.

Esta é uma edição revisada e atualizada de dissertação apresentada em 2005 como requisito para conclusão do curso e obtenção do grau de mestre pelo Instituto Rio Branco. A atualização se fez necessária porque, além das inevitáveis correções, nesses quatro anos entre a entrega do trabalho e sua publicação, o Sistema do Tratado da Antártica seguiu sua evolução. Novas partes aderiram ao Tratado, algumas das expectativas do trabalho original foram concretizadas, novos instrumentos foram adotados e o acesso a documentos então não disponíveis possibilitaram melhorias consideráveis ao texto, que segue, sem embargo, substancialmente o mesmo. Além disso, não se pode escapar ao fato de que em 2009 comemoramos 50 anos da adoção do Tratado, 34 da adesão do Brasil e 27 de nossa primeira Expedição

Antártica – de fato há muito que comemorar, o que justifica plenamente retomar o estudo sobre o tema.

Gostaria de agradecer imensamente ao Embaixador Everton Vieira Vargas, por sua atenciosa orientação durante o mestrado, e aos demais colegas e amigos do Departamento de Meio Ambiente: Embaixador Luiz Alberto Figueiredo Machado, Embaixador Hadil Fontes Vianna, Ministra Maria Teresa Mesquita Pessoa, Conselheiro Bernardo Paranhos Velloso e Secretário Paulo Eduardo de Azevedo Ribeiro, que sempre mantiveram as portas da DMAE abertas e contribuíram de maneira fundamental para a pesquisa. Tenho uma gratidão particular aos professores Antonio Jorge Ramalho da Rocha e Antonio Carlos Rocha Campos, por seus comentários ao texto original, e à Professora Cristina Yumie Inoue, que ainda na universidade despertou em mim o interesse por regimes internacionais e me incentivou a pesquisar sobre o Tratado da Antártica.

Meus agradecimentos também à Secretaria da Comissão Interministerial dos Recursos do Mar, na figura do Contra-Almirante Francisco Carlos Ortiz, e a toda comunidade antártica brasileira. A revisão do trabalho não teria sido possível sem a contribuição dos colegas da atual equipe da DMAE, os Secretários Luiz Maria Pio Corrêa, Ronaldo Lima Vieira, André Tenório Mourão, Rafael Porto Santiago Silva e, no Instituto Rio Branco, Leonardo Enge.

Por fim, aos “39 de 2003”, dedico este livro a vocês.

Um pouco de Teoria de Relações Internacionais

Assinado em 1959, o Tratado da Antártica estabelece um *modus vivendi* entre os países que reivindicavam partes da Antártica (territorialistas) e os que são favoráveis ao livre acesso ao continente austral, estabelecendo a desmilitarização da região e a liberdade de pesquisa científica. Isso significa dizer que uma considerável parte do globo está sob regras diferentes daquelas do tradicional sistema *vestfaliano*. Por essa razão, o Tratado da Antártica e os demais regimes específicos que se formaram sob ele, constituindo o Sistema do Tratado da Antártica (STA), são um excelente objeto para o estudo de regimes internacionais.

Com base no Tratado, surgiram três convenções para regular o aproveitamento racional de recursos naturais – Convenção para Conservação das Focas Antárticas, Convenção para Conservação dos Recursos Marinhos

Vivos da Antártica e a Convenção para Regulação de Atividades sobre Recursos Minerais Antárticos (que não chegou a entrar em vigor) – além de todo um complexo conjunto de regras para promoção de cooperação científica e proteção do meio ambiente, decididas em reuniões periódicas das Partes do Tratado. Esse processo culminou com a adoção do Protocolo sobre Proteção Ambiental do Tratado da Antártica, em 1991, que bane atividades minerais na Antártica e a declara “reserva natural, dedicada à paz e à ciência”. O regime consolidou-se de tal forma que a possibilidade de revisão a partir de 1991 – dada como certa por diversos analistas – jamais foi levada adiante.

Ao partir de questões territoriais e estratégicas em direção a um regime de proteção ambiental e cooperação científica, a questão da Antártica aparenta ter atravessado o *continuum* do tipo ideal do Realismo para o tipo ideal da Interdependência Complexa, conforme proposto por Keohane e Nye em *Power and Interdependence*. O tipo ideal do Realismo é caracterizado pelas seguintes premissas: 1) Estados são atores unitários e racionais, os atores dominantes na política internacional; 2) o uso da força é um instrumento político viável e efetivo; 3) questões relativas à segurança militar predominam hierarquicamente na agenda dos Estados. Invertendo cada premissa do Realismo, chega-se ao tipo ideal da Interdependência Complexa: 1) há múltiplos canais de conexão entre sociedades, incluindo relações interestatais, transnacionais e transgovernamentais (i.e. Estados não são as únicas unidades do sistema); 2) não há hierarquia entre os tópicos da agenda internacional; 3) o uso da força militar não é uma opção⁴.

Para estudar a transição da questão antártica do Realismo para a Interdependência Complexa, partimos do conceito de regimes internacionais. Conforme a definição já clássica, regimes internacionais são:

*conjuntos de princípios, normas, regras e processos de tomada de decisão implícitos ou explícitos em torno dos quais convergem as expectativas dos atores em uma determinada área das Relações Internacionais.*⁵

No entanto, uma definição tão abrangente não é necessariamente uma boa ferramenta. O conceito de regime internacional pode ser levado ao

⁴ KEOHANE, Robert & NYE, Joseph. *Power and interdependence*. 3rd ed., Nova York: Longman, 2001. pp. 21-25

⁵ KRASNER, Stephen. *International Regimes*. Ithaca: Cornell University Press, 1983. p. 2.

extremo e ser aplicado a qualquer comportamento recorrente, o que certamente não colabora para a construção de conhecimento.⁶ Autores de diferentes filiações utilizam o conceito, moldando-o a premissas e perspectivas de Relações Internacionais tão diferentes que é difícil falar em apenas uma teoria de regimes. É mais apropriado falar em diversas escolas de pensamento ou diversas abordagens, que irão dar atenção a diferentes fatores para construir uma análise de regimes.⁷

O problema da demasiada abrangência do conceito pode ser remediado se regimes internacionais forem vistos como instituições, estruturas deliberadamente negociadas pelos atores a partir de contratos constitutivos. Entre os autores que estudam a formação e evolução de regimes dessa forma, destaca-se Oran Young.

Young vê regimes internacionais como instituições sociais que possibilitam a busca de ganhos mútuos por meio da cooperação, mas que não surgem “espontaneamente”, como sugerem algumas abordagens racionalistas que explicam a formação de regimes por meio de seu valor intrínseco na promoção de cooperação⁸. É fundamental para esta proposta de análise a ideia, nem sempre óbvia, de que regimes são fenômenos sociais – artefatos construídos por humanos e não fenômenos naturais do sistema internacional. Sendo assim, apesar da unidade principal de análise continuar a ser o comportamento e os interesses dos atores, estes não são tomados como dados, há a necessidade de analisar também seu processo de formação.⁹ Em outras palavras, regimes são estruturas que moldam e condicionam o comportamento dos atores, mas que também resultam da interação destes.

A existência de interesses comuns é considerada condição necessária, mas não suficiente, para explicar a criação de regimes. A forma que tomam os regimes, entre todas as formas possíveis na existência de interesses comuns, depende de um processo de “barganha institucional”, ou seja, da negociação

⁶ Ver STRANGE, Susan. *Cave! Hic Dragones*. In: KRASNER, 1983. pp. 337-354 para uma crítica do conceito de regimes internacionais.

⁷ HASENCLEVER, MAYER & RITTBERGER. *Theories of International Regimes*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997. fazem uma ampla resenha das diferentes escolas de pensamento sobre regimes internacionais.

⁸ Esta é a abordagem predominante, por exemplo, em KEOHANE, Robert. *After Hegemony*. Princeton: Princeton University Press, 1984.

⁹ Nesse sentido, Young faz a ponte entre liberais e construtivistas, cuja proposta de análise de relações internacionais é mais revolucionária. Ver, por exemplo, WENDT, Alexander. *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

direta entre as Partes para criar uma instituição.¹⁰ Por isso esta perspectiva baseia-se fortemente em teorias de negociação, na ideia da criação de zonas de contrato entre interesses conflitantes.¹¹

Avançando nessa perspectiva de regimes internacionais, Young publicou, em conjunto com Gail Osherenko, *Polar Politics*, um estudo sobre diversos regimes ligados ao Ártico¹². Nessa obra, Young propõe que regimes sejam estudados a partir de estudos de caso e oferece uma abordagem particularmente frutífera ao procurar conciliar diferentes visões sobre regimes internacionais. Em lugar de concentrar esforços para provar a suposta superioridade de uma perspectiva específica sobre regimes, sugere uma análise de múltiplas variáveis, que utiliza hipóteses de diversos autores, de diferentes escolas de pensamento. Para justificar essa abordagem, o autor faz uma analogia com a dualidade partícula-onda para o comportamento da luz: perspectivas aparentemente incompatíveis para explicar um determinado fenômeno, mas que coexistem de forma bem sucedida na geração de conhecimento.

Apesar de não termos grandes esperanças de identificar condições que por si só sejam suficientes para a formação de regimes, continuamos a acreditar que alguns fatores são tão centrais ao processo de formação de regimes que eles podem servir como base para proposições expressas na forma de condições necessárias.¹³
[...]

Estamos convencidos de que alguns dos maiores esclarecimentos sobre o processo de formação de regimes surgem quando dirigimos nossas atenções para as interações entre esses fatores.¹⁴

Assim, diferentes fatores concorrem para o processo de “barganha institucional”, que leva à formação de regimes internacionais, com diferentes

¹⁰ “instituição” deve aqui ser entendido como “instituição social”, não no sentido de uma entidade ou organização internacional, com sede, orçamento, etc. Organizações internacionais estão geralmente associadas a um ou mais regimes, mas não devem ser confundidos com eles, tampouco são condição necessária para sua existência.

¹¹ Ver YOUNG, Oran. *International Cooperation: building regimes for natural resources and the environment*. Ithaca: Cornell University Press, 1989.

¹² YOUNG, Oran & OSHERENKO, Gail (ed.). *Polar Politics: creating international environmental regimes*. Ithaca: Cornell University Press, 1993.

¹³ Id. *ibid.*, pp. 246-247.

¹⁴ Id. *ibid.*, p. 249.

graus de efetividade. Outros fatores aparentemente não ligados ao regime (“fatores contextuais”) também devem ser levados em consideração. Young sugere, então, uma matriz de hipóteses baseadas em três variáveis distintas (poder, interesses, conhecimento) a serem aplicadas em diversos estudos de caso – verificando essas hipóteses, é possível construir explicações mais abrangentes sobre a formação de regimes.¹⁵

A principal hipótese baseada em poder é que a presença de um ator hegemônico, i.e., um ator com preponderância de recursos materiais, disposto a arcar com os custos da formação do regime e/ou disposto a impor uma solução, é condição necessária para a formação de um regime – a chamada hipótese da estabilidade hegemônica. Essa hipótese vem da escola do Realismo, segundo a qual regimes, assim como qualquer fenômeno internacional, são determinados pelo balanço de poder.

As hipóteses baseadas em interesses compõem o núcleo da análise, fato que geralmente associa Young à tradição liberal do pensamento em Relações Internacionais. A premissa desse conjunto de hipóteses é que regimes surgem da interação de atores egoístas, para coordenar seu comportamento com fins a ganhos mútuos – atores preocupados com ganhos absolutos, não relativos.

De acordo com esse conjunto de hipóteses, o processo de “barganha institucional” será mais bem-sucedido:

- se incluir todas as Partes interessadas no problema;
- na existência de “mecanismos de aquiescência”, que incentivem o respeito às regras do regime;
- na presença de pontos focais para formulações simples dos problemas levantados e das soluções propostas (o que Young chama de *salient solutions*);
- na disponibilidade de opções que respeitem a igualdade de direito de cada uma das Partes (equidade), não necessariamente opções mais eficientes;
- em função de choques ou crises externos;
- se houver a proeminência de barganhas integrativas;¹⁶

¹⁵ Id. *ibid.*, pp. 1-21; 263-266. Não se espera que sejam válidas todas as hipóteses apresentadas, mas encontra-se uma forte tendência para a comprovação em muitas delas.

¹⁶ i.e., que tragam ganhos absolutos às Partes, em contraposição a barganhas distributivas, jogos de soma zero. Id. *ibid.*, p.13.

- na presença de fatores que dificultem para as Partes individualmente antever o resultado de suas ações no longo prazo, o chamado “véu de incerteza”;
- se as Partes favorecerem alguma ampla noção de “bem comum”;
- se as Partes atribuírem prioridade à questão em suas agendas políticas;
- quanto mais técnico for o assunto ou o grupo de negociadores;
- na presença de lideranças eficientes.

Dois conceitos são centrais nessa análise. O véu da incerteza refere-se à dificuldade dos atores de antever como a operação do regime ou a ausência dele poderão afetar seus interesses ao longo do tempo, incentivando os atores a buscarem arranjos institucionais mais equânimes e flexíveis, que sejam aceitáveis para posições díspares.¹⁷ A ideia de liderança aqui também é algo bastante específico. Young não se refere à liderança exercida por Estados, a exemplo do que ocorre na hipótese da estabilidade hegemônica, mas sim a indivíduos com papel determinante na formação de regimes, seja provendo influências intelectuais, conduzindo o processo de negociação ou representando um ator estruturalmente importante para o processo.¹⁸

As hipóteses baseadas em conhecimento (ou hipóteses cognitivas) completam o conjunto de fatores a analisar. A principal premissa aqui é que a existência de valores e crenças, percepções da realidade e atribuições de causa e efeito, comuns aos atores são determinantes na formação de regimes, assim como a existência de grupos encarregados de propagar esses valores e crenças.¹⁹ A primeira hipótese é que a existência de consenso na comunidade científica em determinada questão é um pré-requisito para a formação de regimes. A segunda é que comunidades epistêmicas, definidas como grupos de indivíduos organizados transnacionalmente que compartilham determinada perspectiva da realidade, influenciam a agenda política e, assim, são determinantes para a formação de regimes.

¹⁷ O véu da incerteza é inspirado no “véu da ignorância” de Rawls (RAWLS, John. *A theory of justice*. Cambridge: Harvard University Press, 1971), mas não são equivalentes. Este é um construto abstrato relacionado com a ideia de imparcialidade. O véu da incerteza é uma tentativa de identificar algo próximo do “véu da ignorância” na realidade, refere-se ao comportamento dos atores diante da necessidade de fazer escolhas muito abrangentes ou generalistas com impacto em longo prazo.

¹⁸ YOUNG & OSHERENKO, 1993, p. 18.

¹⁹ Note que não há a necessidade de que essas crenças correspondam a algo comprovado.

Os dois primeiros capítulos do trabalho, portanto, farão uma descrição da evolução do STA a partir da perspectiva de Young sobre a formação de regimes. Buscaremos entre os fatores listados acima, na “matriz de hipóteses” proposta, quais foram determinantes no processo de formação e evolução do STA. Como o regime é composto por diversos regimes específicos abrigados sob os princípios, regras e normas do Tratado da Antártica, é possível analisar a evolução do sistema, as mudanças dentro do regime, a partir da formação desses instrumentos.

Invariavelmente, autores que estudam regimes internacionais caem na questão fundamental se regimes têm “vida própria”, ou seja, se o comportamento dos atores é moldado pelas expectativas do regime ou se seria o mesmo na ausência deste. Se determinados atores pudessem simplesmente ignorar as regras do regime quando bem entendessem, este seria mera fachada mascarando os verdadeiros condicionantes do comportamento dos atores (e o estudo de regimes seria desnecessário).

Como já mencionamos, Young parte da premissa que regimes são instituições construídas socialmente, não fazem sentido se analisadas fora do contexto que as criou, como se fossem fenômenos naturais. Padrões e convenções de comportamento levam inevitavelmente a expectativas convergentes e à noção de legitimidade, fatores que se reforçam mutuamente e servem de referência para os atores – um sistema de retro-alimentação, por assim dizer. Nessas circunstâncias, regimes podem adquirir “vida própria” e ter um impacto determinante no comportamento dos atores, apesar de serem instituições por eles criadas.²⁰ Essa abordagem afasta-se do debate inicial se regimes são variáveis independentes ou intervenientes.²¹

A pergunta que surge imediatamente é qual o impacto de regimes internacionais na formação de preferências e interesses dos atores, em outras palavras, qual a efetividade do regime? Um regime internacional é efetivo na medida em que seu funcionamento obriga os atores a conduzirem-se de modo diferente daquele como se comportariam caso o regime não existisse ou fosse diferente. É razoável esperar que a formulação da política externa de um país

²⁰ YOUNG, Oran. *Regime dynamics: the rise and fall of international regimes*. In: KRASNER, 1983, pp. 93-114

²¹ Ver YOUNG, Oran. *A eficácia das instituições internacionais: alguns casos difíceis e algumas variáveis críticas*. In: ROSENAU, James & CZEMPIEL, Ernst-Otto (orgs). *Governança sem governo*. Brasília: UnB, 2000. Cap. 6. Ver também KRASNER, Stephen. *Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as intervening variables* In: KRASNER, 1983, pp. 1-22.

passe por modificações causadas pela participação em um regime internacional ou pelo menos que ocorram mudanças em suas preferências em função da existência de um regime internacional efetivo.

O terceiro capítulo deste trabalho tentará responder a questão colocada acima para o caso brasileiro. Para avaliar o impacto do regime na formulação da política brasileira em relação à questão antártica – ou seja, examinar a efetividade do regime a partir do estudo do caso brasileiro – traçaremos, com base na documentação levantada no Ministério das Relações Exteriores, as mudanças na posição brasileira em função da participação no STA.²² Ao examinar o debate interno da questão antártica, podemos verificar o impacto do regime no comportamento brasileiro.²³ A avaliação de efetividade aqui distancia-se um pouco da maioria dos estudos sobre regimes internacionais ou sobre o STA. Não buscamos verificar a efetividade do regime como um todo, na forma do cumprimento das metas e objetivos propostos²⁴. A ideia é apontar para a influência de um regime internacional bem estabelecido no processo interno de tomada de decisão de um dos atores, no caso, o Brasil. Com isso, obteremos também uma descrição da evolução da política brasileira para a Antártica, que pode servir como subsídio aos formuladores da política antártica brasileira.

²² Nos termos do decreto nº 5.301 de 2004, que altera o decreto nº 4.553 de 2002, a classificação de documentos secretos tem a duração máxima de 20 anos, confidencias de 10 anos e reservados de 5 anos. Esses prazos foram os condicionantes na utilização de fontes primárias para esta pesquisa.

²³ Esse método de avaliação da efetividade de regimes é sugerido em KEOHANE & NYE, 2001, p. 276-278.

²⁴ Isso foi feito com bastante propriedade em STOKKE, Olav & VIDAS, Davor. *Governing the Antarctic: the effectiveness and legitimacy of the Antarctic Treaty System*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996. Ver também JOYNER, Christopher. *Governing the Frozen Commons: The Antarctic Regime and Environmental Protection*. Columbia: University of South Carolina Press, 1998.



As origens do Tratado da Antártica*

1.1 Alguns antecedentes

A ideia de um grande continente austral, que deveria contrabalançar a massa de terra existente no hemisfério norte e assim dar simetria e equilíbrio ao globo, remonta à Antiguidade Grega. Com o passar dos séculos, essa suposição deu origem a um mito que permeou, com suas variações, toda a era dos descobrimentos e, assim como o Eldorado (entre outros), motivou exploradores e nações. Nos confins austrais existiria um “continente desconhecido, imenso, fértil e populoso”, mais extenso “do que toda a parte civilizada da Ásia”, cujo comércio superaria os ganhos com as colônias americanas.²⁵ Diversos mapas antigos apresentam referências à *Terra Australis Incognita*, ora isolada, ora ligada à América ou à Austrália.²⁶

O mito foi destruído pelas viagens de James Cook (entre 1768 e 1778), cujas ordens incluíam a verificação da hipótese da *Terra Australis Incognita*.

* Trechos deste capítulo foram editados para publicação, como contribuição institucional do Itamaraty, em MACHADO, Maria Cordélia S. & BRITO, Tânia. (coord.) *Antártica: ensino fundamental e ensino médio*. Brasília: Ministério da Educação, 2006.

²⁵ GURNEY, Alan. *Abaixo da Convergência*. São Paulo: Companhia das Letras, 2001. pp. 37-8.

²⁶ Algumas dessas representações podem ser vistas em TOOLEY, R.V. *Early Antarctica – a glance at the beginnings of cartographic representation for the South Polar Regions*. **The Map Collector's Circle**, 1963. Disponível em <<http://www.antarctic-circle.org/tooley.htm>>, acesso em 19/01/2005.

Cook chegou aos limites setentrionais das banquisas de gelo por volta do paralelo 70° Sul, a apenas 75 milhas do continente, e declarou não haver “o menor espaço para a possibilidade de lá existir um continente, salvo perto do polo”²⁷, inacessível e frio demais para o mito. A efetiva descoberta do continente – disputada por três exploradores (Bellingshausen, Palmer e Bransfield) – viria a ocorrer somente no início do século XIX.

Apesar de destruído o mito do Eldorado austral, os relatos das primeiras viagens exploratórias às altas latitudes meridionais tinham leitura garantida entre comerciantes de peles de foca e óleo de baleia. A indústria baleeira era então quase onipresente: o óleo de baleia era utilizado para iluminação, lubrificação e como matéria-prima para os mais diversos usos, inclusive na construção civil, enquanto os ossos do animal serviam para a confecção de todo tipo de utensílio – até na perfumaria eram encontrados produtos extraídos da baleia. A população de focas já estava drasticamente reduzida no Ártico, e a queda na oferta tornava o preço das peles ainda mais atraente. Descrições como “as focas nadam em espessos cardumes [...] não há angra nem rochedo por meio dos quais se possa chegar à terra, estando todos repletos delas”²⁸ levaram a uma corrida ao sul.

Do fim do século XVIII a meados do XIX, a exploração da Antártica e seus arredores é orientada por interesses comerciais, pela caça a mamíferos marinhos. É provável que o maior número de descobertas tenha sido feito por caçadores de focas e de baleias, mas, como os pontos de caça eram mantidos em sigilo para não atrair concorrentes, não há muitos registros confiáveis. Mesmo quando o petróleo substituiu o óleo de baleia em grande parte dos usos industriais, a indústria baleeira ainda manteve-se ativa na região como fornecedora de matéria-prima para ração animal e glicerina. Os vestígios dos baleeiros podem ser testemunhados até hoje, em praias e enseadas cobertas por ossos de baleias. A caça às focas foi obrigada a drásticas reduções pela sobre-exploração e quase extinção das espécies.

O início do século XX vai assistir ao relativo declínio da atividade de caça nos mares austrais e o início da chamada “Era Heroica” da exploração polar. Tanto no Ártico como na Antártica, o prestígio de nações foi colocado em jogo pela precedência nos últimos lugares da terra livres da presença humana. A dramática

²⁷ EDWARDS, Philip (ed.). *James Cook: the journals*. Londres: Penguin Books, 2003. p. 414

²⁸ DAMPIER, W. *A new voyage round the world*. Editado por A. Gray, 1927. apud. GURNEY, 2001, p. 264.

corrida entre Amundsen e Scott pela chegada ao Polo Sul simboliza perfeitamente essa fase.²⁹ As expedições da Era Heroica viriam a servir de fundamento para muitas das reivindicações territoriais no continente.³⁰ Além disso, foram marcantes também por conjugar a exploração de novas terras com a pesquisa científica, antevendo aquela que viria a ser a principal atividade humana no continente.³¹

1.2 As reivindicações territoriais

Entre 1908 e 1940, sete países—Argentina, Austrália, Chile, França, Noruega, Reino Unido e Nova Zelândia—declararam unilateralmente soberania sobre partes do continente antártico. Os supostos fundamentos das reivindicações territoriais variam da descoberta de terras até a sucessão das potências coloniais, passando pela contiguidade territorial, a teoria dos setores, a exploração econômica da região. Mapa no Anexo A mostra as reivindicações territoriais na Antártica.

Quase todas as reivindicações valem-se de uma variação da teoria dos setores. Originalmente proposta pelo senador canadense Pascal Poirer em 1907 para a partilha das ilhas árticas, a teoria dos setores baseia-se em dois meridianos que partem do polo até os extremos leste e oeste do litoral dentro do círculo polar ártico. Rússia e Canadá, com os maiores litorais voltados para o norte, adotaram de bom grado o princípio, que não é plenamente aceito por outros países da região.

Como não há nenhum Estado no Oceano Austral (latitudes superiores a 60° Sul) e como muitos países reivindicantes encontram-se no hemisfério norte, a aplicação da teoria dos setores na Antártica ocorre com o uso de dois meridianos desde o polo, passando pelos extremos leste e oeste do litoral reivindicado, usando

²⁹ Amundsen, norueguês, chegou ao Polo Sul sem grandes problemas utilizando cães, semanas antes de Scott, britânico, que morreu na viagem de volta a poucas centenas de metros de um depósito de comida e combustível, após uma martirizante jornada, primeiramente com pôneis e depois a pé. Ver, por exemplo, HUNTFORD, Roland. *O último lugar da Terra*. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

³⁰ Os relatos das expedições da Era Heroica deram origem a algumas das maiores histórias de sobrevivência já registradas e a todo um filão editorial, que recentemente vem recebendo considerável atenção no Brasil. Um exemplo entre muitos é ALEXANDER, Caroline. *Endurance*. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

³¹ Para uma visão abrangente, fartamente ilustrada, das expedições antárticas na fase mítica, comercial, heroica e moderna ver MCGONIGAL, David. *Antarctica and the Arctic: the complete encyclopedia*. Buffalo: Firefly Books, 2001. Essa obra provê também uma descrição dos aspectos físicos, climáticos e da fauna e flora do continente. CAPOZOLI, Ulisses. *Antártida: a última terra*. São Paulo: EdUSP, 2001. faz a mais extensa resenha em língua portuguesa das expedições antárticas.

geralmente o paralelo 60°S como limite norte. Pelo critério da contiguidade, todo o território nesse enorme triângulo, mesmo que absolutamente desconhecido, estaria sob jurisdição soberana do país reivindicante. Uma variação da teoria dos setores foi proposta pelos brasileiros Delgado de Carvalho e Therezinha de Castro, a chamada “Teoria da Defrontação”, que será vista no Capítulo 3.

O Reino Unido foi o primeiro Estado a reivindicar soberania antártica, em 1908, sobre uma cunha na região do Mar de Weddel. O decreto de reivindicação incluía também as Ilhas Malvinas e, em um primeiro rascunho, abrangia até mesmo parte da Patagônia. Não era o território mais explorado por britânicos (a Plataforma de Ross), mas um ótimo território de caça à baleia e incluía a estratégica passagem do Drake. Nas décadas seguintes, a reivindicação original foi modificada para como é hoje conhecida e o “British Antarctic Territory” foi separado das “Falkland Islands Dependencies”. Outras parcelas da Antártica foram posteriormente reivindicadas unilateralmente pelo Império Britânico e colocadas sob administração das então colônias Nova Zelândia (1923, a Dependência de Ross) e Austrália (1933) – o que posteriormente deu origem às reivindicações desses países.³² A área reivindicada por britânicos, australianos e neozelandeses equivale a mais de 2/3 do continente.

Em antecipação à reivindicação sob tutela australiana, a França declarou posse da Terra Adelie em 1924 (ainda que nenhum francês houvesse jamais desembarcado lá), junto a algumas ilhas subantárticas (Kuerguelen), sob administração do Governo Geral de Madagascar. A fatia francesa da Antártica está estranhamente encravada no meio da reivindicação da Austrália e seus limites só foram definitivamente estabelecidos em 1938.³³

Entre as reivindicações australiana e britânica, está a fatia reclamada em 1939 pela Noruega, a Terra Rainha Maud. Foi uma tentativa de assegurar território de caça para a indústria baleeira em antecipação a uma reivindicação da Alemanha nazista, após o envio da Expedição Schwabenland em 1938. A reivindicação norueguesa difere das demais por não apresentar limites ao norte ou ao sul, ainda que Amundsen tenha reivindicado o platô polar para seu rei. Essa particularidade justifica-se para que a reivindicação antártica da Noruega não seja caracterizada dentro da teoria dos setores, critério rejeitado por esse país no Ártico.³⁴

³² COSTA, João Frank da. *Antártida: o problema político*. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v.1, n° 4, pp. 76-99, 1958b.

³³ COSTA, João Frank da. *Antártida: o problema político*. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v.2, n° 5, pp. 78-89, 1959.

³⁴ COSTA, 1958b. A Alemanha abriu mão de sua reivindicação com sua rendição na Segunda Guerra Mundial. A Noruega reivindica também a Ilha Pedro I, no Mar de Bellingshausen.

Chile e Argentina baseiam suas respectivas reivindicações principalmente no *uti possidetis juris*, princípio jurídico que norteou seus respectivos processos de formação territorial após a independência. Pelo *uti possidetis juris*, Chile e Argentina consideram-se herdeiros dos direitos atribuídos à Espanha na região pelo Tratado de Tordesilhas e demais atos administrativos coloniais que alegavam jurisdição em altas latitudes austrais, ainda que nenhuma presença tivesse sido lá estabelecida até o início do século XX. Além disso, afirmam que a Península Antártica faz parte geograficamente e geologicamente da América do Sul, o que garantiria sua prioridade na região.³⁵

Em 1940, Chile e Argentina emitiram decretos reivindicando seus respectivos territórios antárticos, que se sobrepõem em grande parte, assim como ao território reivindicado pelos britânicos. Argentina e Chile jamais conseguiram entrar em acordo quanto aos limites de suas reivindicações antárticas, mas se unem para desacreditar a reivindicação do Reino Unido ao afirmar a existência de uma “Antártica Sul-Americana”, onde teriam exclusivos direitos soberanos.

Quadro Resumo das Reivindicações Territoriais Antárticas (ver mapa Anexo A):

País	Ano	Meridianos extremos:	Crítérios preponderantes
Reino Unido	1908	20° e 80° Leste	Descobrimto
			Setores
Nova Zelândia	1923	160° Oeste e 150° Leste	Descobrimto
			Setores
França	1924	136° e 142° Oeste	Descobrimto
			Setores
Austrália	1933	45° a 136° Oeste e 142° a 162° Oeste	Descobrimto
			Setores
Noruega	1939	20° Oeste e 45° Leste	Descobrimto
Chile	1940	53° e 90° Oeste	Sucessão
			(<i>uti possidetis juris</i>)
			Contiguidade
			Setores
Argentina	1940	25° e 74° Oeste	Sucessão
			(<i>uti possidetis juris</i>)
			Contiguidade
			Setores

Baseado em COSTA, João Frank da. *Antártida: o problema político*. RBPI: 1958a; 1958b; 1959; 1960.

³⁵ COSTA, João Frank da. *Antártida: o problema político*. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v.3, n° 11, pp. 118-131, 1960.

As reivindicações territoriais antárticas, sem exceção, não são reconhecidas pela comunidade internacional, a não ser entre os países territorialistas. Reino Unido, Austrália, Nova Zelândia, França e Noruega reconhecem mutuamente suas reivindicações. Chile e Argentina reconhecem mutuamente seus direitos na região, apesar de não terem chegado a um acordo sobre limites, e rejeitam as demais reivindicações.

Todas as reivindicações acima partem da premissa que a Antártica é *res nullius*, ou seja, o continente não pertence a ninguém e seria passível de apropriação, parcial ou total, bastando que um Estado estabelecesse lá soberania. Em contraposição, há quem defenda para a Antártica a aplicação do princípio *res communis*, ou seja, o continente seria espaço comum a todos, não suscetível a soberania, a exemplo do que ocorre com o alto-mar. A defesa do *res communis* baseia-se principalmente na dificuldade de uma ocupação permanente. Por isso, alguns juristas, como Fauchille, defendiam, já há muito, a tese da criação de um regime internacional para administrar as regiões polares.³⁶

Mesmo com toda a atual tecnologia, é fato que uma ocupação efetiva e permanente da Antártica, que fundamentaria uma irrefutável reivindicação, é extremamente difícil. Mesmo a “população” antártica de aproximadamente 3.000 cientistas não poderia ser considerada permanente – por maior que seja sua estada no continente, esta é intermitente e dura apenas o quanto durarem seus projetos científicos.³⁷

A ocupação é considerada hoje pela maioria dos juristas como único título válido de soberania, admitindo excepcionalmente outros critérios, como a descoberta, somente como títulos incoativos.³⁸ Apesar de difícil, o

³⁶FAUCHILLE, Paul. *Traité de Droit International Public*, 1925. apud. COSTA, João Frank da. *Antártida: o problema político*. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v.1, n° 3, pp. 41-58, 1958a.

³⁷Um hipotético estabelecimento permanente na Antártica hoje não poderia servir de base para qualquer reivindicação territorial, nos termos do Artigo IV do Tratado, conforme será visto adiante. Pela mesma razão, a política de incentivo ao nascimento de crianças em estações antárticas, promovida pelos regimes militares de Argentina e Chile, tampouco poderia servir para reforçar as reivindicações desses países. Sobre a política antártica chilena, ver GUIMARÃES, Gilda Maria. *O Chile e a Antártida – subsídios para uma visão brasileira*. VI Curso de Altos Estudos, 2º período. Brasília: IRBr, 1983. Para uma visão argentina, ver MOLINARI, Ángel Ernesto (coord.). *La Argentina en la Antártida: 100 años de presencia permanente e ininterrumpida*. Buenos Aires : CARI, 2005.

³⁸Títulos incoativos (*inchoate titles*) são títulos jurídicos imperfeitos, válidos temporariamente até a efetiva ocupação e exercício de soberania sobre um território – o problema é a definição de quanto tempo é “temporariamente”. JOYNER, 1998, pp. 14-20. Se soberania estatal pode ser definida como “exclusividade, autonomia e plenitude de competências” sobre determinado território e sua população ou como presunção dessa competência, parece claro que o conceito

estabelecimento de soberania sobre a Antártica é possível, mas as condições particulares da região tornam questionável seu exercício pleno, mesmo na hipótese de um título jurídico incontestável – o que não é o caso de nenhuma das reivindicações. Ainda que alguns países argumentem que estabeleceram presença de forma contínua em ilhas subantárticas, com serviços estatais como correios e estações meteorológicas, é legítimo questionar os critérios que tornariam esses pequenos estabelecimentos base para reivindicações territoriais que se estendem até o polo.³⁹

É possível, hoje, questionar ainda outro aspecto comum a todas as reivindicações territoriais: o fato de serem delimitadas por meridianos. O uso de meridianos como referência para os limites das reivindicações no Ártico, conforme a teoria dos setores original, decorre do fato do Ártico ser um oceano – não há, como em terra firme, acidentes naturais que sirvam de referência para demarcação de limites. Na Antártica, um continente, o uso de meridianos como referência nas reivindicações territoriais decorre do relativo desconhecimento geográfico do interior do continente até os anos 50. Hoje, graças a imagens de satélite e levantamentos aéreos, há pleno conhecimento cartográfico e geográfico da Antártica e de seus acidentes naturais notáveis – geleiras, nunataks, montanhas, plataformas de gelo, etc. Caso o Tratado, hipoteticamente, deixasse de existir da noite para o dia, seria justificável hoje a preferência de meridianos como referências para reivindicações territoriais, em lugar de acidentes naturais? Como se aplicaria, por exemplo, o critério da contiguidade entre dois meridianos, definidos arbitrariamente, se há uma cadeia de montanhas entre eles?

Voltemos às reivindicações na fase anterior ao Tratado. O limbo jurídico em relação às reivindicações territoriais gerou um alto grau de incerteza, especialmente entre Argentina, Chile e Reino Unido, cujas reivindicações se sobrepõem parcialmente. A partir de 1906, esses três países trataram da questão bilateralmente, por meio de duras notas diplomáticas⁴⁰. De forma geral, as notas contém declarações de direitos sobre a região e protestos contra ações que feriam esses supostos direitos.

Entre Argentina e Reino Unido, a disputa se concentra na soberania sobre ilhas subantárticas (Malvinas, Geórgia do Sul, Sandwich do Sul e

não se aplica facilmente à Antártica. Cf. MELLO, Celso D. de Albuquerque. *Curso de Direito Internaiconal Público*. 14ed. 2v. Rio de Janeiro: Renovar, 2002. pp. 350-355.

³⁹A Argentina alega que ocupa a Antártica de forma permanente desde 1904, quando estabeleceu uma estação meteorológica nas Ilhas Orcadas do Sul (aproximadamente 60°35' S 045°30' W), um arquipélago subantártico nos limites da área de jurisdição do Tratado.

⁴⁰Compiladas, junto a outros documentos, em BUSH, William. *Antarctica and International Law*. 2v. Londres: Oceana Publications, 1982.

Orcadas do Sul), mas se estende sobre toda a Península Antártica e o Mar de Weddell. Chile e Reino Unido trocaram protestos quanto a operações militares e instalação de bases em regiões disputadas por suas respectivas reivindicações. Para Chile e Argentina, a disputa estaria no mesmo contexto da definição de sua fronteira comum. Os dois países reconhecem que ambos tem “direitos indiscutíveis de soberania na zona polar” e por diversas vezes manifestaram interesse em resolver a questão de forma pacífica e cooperativa, sem jamais chegar a um acordo sobre a fronteira de suas reivindicações polares.

Ainda que essas contendas da primeira metade do século XX pareçam hoje distantes e caducas, não se deve menosprezar sua importância para os países envolvidos e para a segurança da região. Os supostos títulos e argumentos invocados por esses países na Antártica são, em grande medida, os mesmos utilizados em disputas que quase levaram Argentina e Chile a um conflito armado (na questão do Canal de Beagle) e levaram Argentina e Reino Unido às vias de fato (na Guerra das Malvinas)⁴¹. Ao desmilitarizar a Antártica, o Tratado impede uma potencial situação de conflito entre Argentina, Chile e Reino Unido.

1.3 Novos atores e as primeiras tentativas de resolução da questão

A Antártica logo passou também a atrair atenção norte-americana. Até o final dos anos 30, a posição dos EUA seguia a doutrina estabelecida em 1924 pelo Secretário de Estado Charles Hughes, por ocasião do pedido de reconhecimento da reivindicação norueguesa:

*[É] a opinião do Departamento [de Estado] que a descoberta de terras desconhecidas pela civilização, mesmo que aliada a um ato de posse formal, não sustenta uma reivindicação válida de soberania, salvo se a descoberta for seguida por ocupação efetiva.*⁴²

⁴¹ Apesar da intrínseca relação entre as questões, é notável que a Guerra das Malvinas não tenha tido maiores reflexos no STA – a não ser um aumento do orçamento para o programa antártico britânico. O fato de um conflito armado entre dois países membros do STA nas margens da área do Tratado não ter alterado seu funcionamento ressalta a efetividade do regime.

⁴² QUIGG, Phillip. *A pole apart: the emerging issue of Antarctica*. Nova York: McGraw-Hill, 1983. p. 127.

Para um autor do Realismo, o apego à Doutrina Hughes não deixaria de ser surpreendente. Os EUA contavam com um longo histórico de explorações antárticas por seus nacionais – inclusive um deles, Palmer, considerado por muitos o real descobridor do continente – e, portanto, tinham fundamentos tão bons quanto os apresentados até então por outras nações para uma reivindicação antártica. A Doutrina Hughes, porém, não era unanimidade. Em 1929, o influente Richard Byrd – o homem que dá início à exploração aérea do continente, fechando definitivamente a “Era Heroica” das explorações – reivindicou para os EUA, por sua conta, sem o reconhecimento do governo norte-americano, a Terra Marie Byrd, na área não reivindicada do continente.

A partir de então até a assinatura do Tratado, a política norte-americana para a Antártica vai dividir-se em duas vertentes conflitantes: uma abertamente territorialista e expansionista, liderada por Richard Byrd e seu irmão, senador Harry Byrd, que atribuía vital importância estratégica para o continente e via uma reivindicação norte-americana como uma forma de começar a resolver as pendências na região; e outra mais cautelosa, que não via interesses vitais em jogo na Antártica e temia envolver-se desnecessariamente nas disputas territoriais de outros países.

Em 1938, o Presidente Roosevelt ordenou um reexame da posição norte-americana para a Antártica. O estudo do Departamento de Estado propôs o abandono da Doutrina Hughes e a reivindicação formal de parte da Antártica, mas não apresentou cenários para o provável envolvimento nas disputas territoriais entre britânicos e latino-americanos caso fizesse uma reivindicação. Fazer uma reivindicação teria de ser necessariamente acompanhada do reconhecimento das reivindicações de outros países.

Os EUA então passam a preparar terreno para que a mudança para uma posição territorialista viesse sem grandes contestações. Secretamente, o Departamento de Estado orientou o explorador Ellsworth, que partiria em missão particular em 1938, a fazer reivindicações territoriais em nome dos EUA, em caráter não oficial, na forma de marcos e proclamações – mesmo que em território já reivindicado por outras nações. Da mesma forma, a terceira expedição de Richard Byrd teria instruções secretas para medidas que viessem a reforçar uma futura reivindicação territorial.⁴³ A Segunda Guerra Mundial forçou o término precoce da expedição de Byrd e postergou a possibilidade de reivindicar parte da Antártica.

⁴³ SHAPLEY, Deborah. *The Seventh Continent: Antarctica in a Resource Age*. Washington: Resources for the Future, 1985. pp. 44-47. QUIGG, 1983. pp. 129-132.

Datum dessa época as primeiras tentativas para resolver as pendências territoriais no continente. No final de 1939, os Estados Unidos procuraram incentivar a realização de uma conferência regional com o objetivo de formar uma política interamericana comum para a Antártica. A ideia partiu do próprio Presidente Roosevelt (provavelmente baseado na Doutrina Monroe), que tinha em mente uma “nova forma de soberania”, uma “reivindicação de soberania de todo um setor ao sul das Américas, em nome das repúblicas americanas como um todo.”⁴⁴ Curiosamente, a iniciativa excluía o Reino Unido. No ano seguinte, mesmo ano do decreto de sua reivindicação antártica, a Argentina enviou memorando à chancelaria britânica onde, simultaneamente, questionava as reivindicações do Reino Unido e sugeria a realização de uma conferência internacional entre países que reivindicavam partes do continente para determinar um *status* jurídico-político que pudesse ser aceito por todos. A sugestão foi reiterada em 1947 e 1948.⁴⁵

A Segunda Guerra Mundial suspendeu as iniciativas acima, mas chamou atenção para a importância estratégica da Antártica na navegação do hemisfério sul. Navios alemães fizeram consideráveis estragos a embarcações aliadas usando ilhas subantárticas como base, especialmente a navios baleeiros noruegueses. A gordura da baleia pode ser usada como matéria-prima para fabricação de glicerina, que por sua vez é utilizada para fazer, além de sabão, explosivos. Com o objetivo de conter o avanço alemão na região e garantir o suprimento de glicerina, os britânicos empreenderam a Operação Tabarin (1943-1945), que tinha também a meta secreta de retirar marcos de soberania deixados por argentinos e chilenos e iniciar uma ocupação contínua.⁴⁶

O pós-guerra e a ascensão dos EUA e da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) como potências mundiais inicia um novo capítulo na história antártica. Entre 1946 e 1947, os EUA empreenderam aquela que é a maior expedição à Antártica realizada até hoje. A Operação *High Jump*, envolvendo 13 navios, 23 aviões e 4700 pessoas, destoava de expedições anteriores não só por suas proporções, mas por seus objetivos serem quase exclusivamente militares – desenvolvimento de equipamentos e pessoal para

⁴⁴ QUIGG, 1983, p. 132. Ver também SHAPLEY, 1985, p. 47 e BUSH, 1982, v.2, pp. 314-315. É provável que o conceito de uma “Antártica Americana”, no qual também baseiam-se as reivindicações argentinas e chilenas, tenha origem nessa iniciativa.

⁴⁵ BUSH, 1982, v.1, pp. 605-606.

⁴⁶ BECK, Peter. *A Antártica como irrelevância estratégica?* **Contexto Internacional**, nº 7, mês 1-6, 1988.

utilização em áreas polares, cartografia aérea e estudo de locais viáveis para a instalação de bases militares⁴⁷. O objetivo principal era treinar tropas e equipamentos para possível utilização no Ártico em um hipotético combate contra a URSS, mas havia também a retomada da política de consolidação de uma futura reivindicação territorial por parte dos EUA. A Operação *High Jump* comprovou a superioridade dos EUA na tecnologia para exploração polar – o território antártico explorado por norte-americanos passou a ser maior do que a soma da área explorada por todos os países territorialistas.

No entanto, apesar de então ser talvez o único país com possibilidade real de ocupação e exercício pleno de soberania na região, uma reivindicação territorial norte-americana provavelmente teria impacto negativo na aliança ocidental contra a URSS, ao obrigar um posicionamento na disputa entre britânicos, argentinos e chilenos. Segundo o critério da descoberta, uma reivindicação norte-americana poderia abranger quase a totalidade do continente, incluindo pedaços de quase todas as outras reivindicações⁴⁸. Qual fosse a parcela do continente reivindicada pelos EUA, seria impossível fazê-lo sem desagradar a pelo menos alguns de seus aliados ocidentais com interesses na região. A Antártica não mais poderia ser um projeto nacionalista unilateral, era agora um elemento no complexo de relações com os países territorialistas e a URSS.

Além disso, uma vez estabelecida a superioridade tecnológica e logística norte-americana na região, passava a fazer sentido advogar o acesso irrestrito ao continente, ao invés de sua divisão entre soberanias distintas.⁴⁹ Apesar do crescente interesse militar na região, as teses territorialistas começaram a perder espaço no Departamento de Estado.

A importância estratégica do continente foi mais uma vez realçada com a inclusão, em 1947, de parte da Antártica no Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), o setor entre os meridianos 24° e 90° oeste. A inclusão de parte da Antártica no TIAR veio também a acrescentar dificuldades na política norte-americana para o continente – o setor incluído corresponde quase totalmente ao território disputado por Argentina, Chile e

⁴⁷ JOYNER, Christopher & THEIS, Ethel. *Eagle over the ice: the U.S. in the Antarctic*. Hanover: University Press of New England, 1997. p. 25. Ver também MCGONIGAL, 2001, pp. 495-498 para uma descrição da Operação *High Jump* e sua sucessora *Windmill*.

⁴⁸ Ver mapa em SHAPLEY, 1985, p. 55.

⁴⁹ Esse ponto é sugerido em CANNABRAVA, Ivan Oliveira. *A questão da Antártida: aspectos políticos, jurídicos e econômicos do Tratado de Washington*. V Curso de Altos Estudos. Brasília: IRBr, 1982. pp. 11-13.

Reino Unido – colocando os EUA na incômoda posição entre os compromissos do TIAR e a tradicional aliança atlântica, a exemplo do que viria a acontecer posteriormente na Guerra das Malvinas.

O pós-guerra foi também um período de intensificação da disputa entre Argentina, Chile e Reino Unido. Em 1948, o Reino Unido tentou levar a questão ao arbitramento da Corte Internacional de Justiça (CIJ), mas a competência da corte sobre a matéria não foi reconhecida por Chile e Argentina – fato que se repetiria ao longo da década de 50. Tampouco foi aceita a renovada proposta argentina de uma conferência internacional entre os países reivindicantes. Atividades navais dos três países na região geravam desconfiança mútua e a possibilidade de conflito era considerada real⁵⁰ – o Chile chegou a considerar apelar ao TIAR para conter as atividades britânicas na região.⁵¹ A fim de evitar que a relação entre os três países fosse abalada por um “mal-entendido” naval, foi assinada uma declaração conjunta em 1949, renovada anualmente até entrada em vigor do Tratado, que comprometia os três países a não enviarem navios de guerra para a região.⁵²

Diante da crescente tensão entre Reino Unido, Argentina e Chile, na tentativa de evitar um conflito entre aliados no início da Guerra Fria, o Departamento de Estado dos EUA enviou em agosto de 1948 um memorando aos países com declaradas pretensões territoriais na Antártica (Argentina, Austrália, Chile, França, Reino Unido, Noruega e Nova Zelândia) sugerindo a internacionalização do continente sob a égide das Nações Unidas ou um condomínio de nações. A alternativa do condomínio incluiria, necessariamente, uma reivindicação formal dos EUA. A iniciativa foi rejeitada, principalmente pelas gestões de Argentina e Chile, mas a ideia do condomínio encontrou alguma aceitação no Reino Unido. O objetivo era claramente a partilha do continente entre aliados ocidentais – o envolvimento das Nações Unidas foi descartado para evitar a inclusão da URSS na questão.⁵³

O Chile apresentou aos EUA uma interessante contra-proposta, elaborada pelo Professor de Direito Internacional Julio Escudero Gúzman, que continha já em 1948 a gênese do Tratado da Antártica. Escudero havia sido anteriormente convocado pelo governo chileno com a missão de tentar

⁵⁰ Documentos AR1948 e CH26031948 in: BUSH, 1982, v.1.

⁵¹ Documento CH26031948 in: BUSH, 1982, v.1.

⁵² Documento AR18011949 in: BUSH, 1982, v.1.

⁵³ TEMPLETON, Malcolm. *A wise adventure*. Wellington: Victoria University Press, 2000, pp. 137-143

fundamentar juridicamente as reivindicações feitas por decreto em 1940. A “Declaração de Escudero”, como ficou conhecida, sugeria: uma moratória nas reivindicações territoriais; um acordo para o intercâmbio de dados científicos; e uma declaração de que estações e expedições à região não constituiriam fundamento para futuras reivindicações.⁵⁴ A proposta de Escudero foi bem recebida e influenciou de forma definitiva a política norte-americana para a região: ainda em 1948, o Conselho de Segurança Nacional publicou documento listando os interesses norte-americanos na região usando termos bastante semelhantes;⁵⁵ os EUA mantiveram consultas informais com Reino Unido e Chile e chegaram a rascunhar a declaração da moratória.⁵⁶

Sem solução para sua disputa territorial, a troca de protestos contra atividades estrangeiras na região reivindicada por Argentina, Chile e Reino Unido permaneceu constante por toda década de 50. As animosidades chegaram ao máximo em fevereiro de 1952, quando ocorreu uma escaramuça entre um destacamento naval argentino e a tripulação do navio britânico *John Biscoe*, que foi impedida de desembarcar na Terra Graham sob tiros de metralhadora. No espírito da declaração de 1949, o incidente foi rapidamente contornado bilateralmente.⁵⁷

Mas a década de 50 traria ainda outros atores e maiores complicações à questão antártica. Em reação à tentativa de partilha de 1948, em 1950 a URSS comunicou aos países territorialistas (com exceção do Chile, com quem não tinha relações diplomáticas) que teria direito a participar de qualquer entendimento sobre a Antártica. O documento fazia referência aos recursos naturais da região e aos “aos grandes serviços prestados pelos navegadores russos na descoberta da Antártida, [...] que não são menos importantes que os das expedições mais tarde realizadas” – referência às viagens de Bellingshausen, que foi além das latitudes alcançadas anteriormente por Cook e descobriu que havia terra acessível onde o britânico julgara haver apenas gelo. A URSS fez expressa reserva de direitos quanto a uma futura reivindicação territorial, afirmou não ser possível “reconhecer a legalidade de qualquer decisão relativa ao regime da Antártica que seja tomada sem a sua participação” e sugeriu a internacionalização do continente.⁵⁸

⁵⁴ Documento CH08101948, in: BUSH, 1982. v.2.

⁵⁵ JOYNER & THEIS, 1997, p. 26.

⁵⁶ TEMPLETON, 2000, pp. 154-155.

⁵⁷ Documentos AR03021952 e AR27021952, in: BUSH, 1982, v.1.

⁵⁸ Transcrita em COSTA, 1959.

A declaração soviética colocou EUA e os países territorialistas em alarme. A partir desse momento, toda conversa entre os países territorialistas referente à possibilidade de um regime internacional para a região convergia para o afastamento da URSS da Antártica. A ideia da moratória foi abandonada e iniciativas, secretas, em direção a uma reivindicação oficial por parte dos EUA foram retomadas, como o levantamento histórico de expedições e reivindicações de particulares. Porém, a possibilidade de uma reivindicação norte-americana foi gradualmente descartada, uma vez que provavelmente levaria a uma contra-reivindicação soviética. A posição norte-americana consolidou-se, então, naquela que permanece até hoje: não reconhecimento de quaisquer reivindicações territoriais na Antártica, mas expressa reserva de direitos quanto à possibilidade de fazer uma reivindicação no futuro. Ironicamente, exatamente a mesma defendida pela URSS.

Para os militares dos países aliados, a presença soviética no continente deveria ser evitada a qualquer custo. A importância estratégica da Antártica está mais nos potenciais perigos da presença de um inimigo do que em algum fator intrínseco à região. As extremas dificuldades logísticas para o desembarque de tropas tornariam praticamente impossível forçar a retirada de tal presença, que teria uma posição defensiva muito forte (apesar de totalmente dependente do mundo exterior para abastecimento). Temia-se que, a exemplo do que ocorrera na Segunda Guerra Mundial, bases inimigas na região pudessem ameaçar o tráfego marítimo no hemisfério sul, especialmente na hipótese de destruição dos canais de Suez e do Panamá. Outro temor era a ideia de que a Antártica se tornasse uma “nova Albânia”, ou seja, um posto avançado para lançamento de mísseis contra os países aliados do hemisfério sul, a poucos milhares de quilômetros.

Havia, é verdade, uma percepção exagerada do perigo soviético, que superestimava a eficácia e o alcance dos recursos militares então existentes e subestimava as dificuldades logísticas da instalação de uma base militar completamente operacional na região mais inóspita do planeta. Mas era Guerra Fria e essa percepção tornaria-se a principal motivação dos países ocidentais no tratamento da questão nos anos porvir. É interessante notar que a posição soviética era motivada, ao menos em parte, por conter as “pretensões dos imperialistas” ocidentais na região.⁵⁹

⁵⁹ BECK, 1988, pp. 70-73. JOYNER & THEIS, 1997, p. 149.

O fantasma da internacionalização do continente ressurgiu em 1956, quando a Índia se mobilizou para incluir a questão Antártica na pauta da Assembleia-Geral das Nações Unidas (AGNU), tentativa que se repetiu em 1958 – Argentina e Chile, com o apoio dos demais territorialistas, conseguiram, nas duas ocasiões, impedir a inclusão do tema na agenda das Nações Unidas. A iniciativa indiana deve ser vista no contexto do movimento de descolonização, buscava contestar a ideia de que a descoberta de terras implica direitos de soberania (e fazia referência a preocupações ambientais, *avant la lettre*). Assim, por diferentes motivações, Índia colocava-se ao lado da URSS como defensores da internacionalização do continente.

1.4 O Ano Geofísico Internacional

Paralelamente, a comunidade científica internacional começava também a mobilizar-se em torno da questão antártica. Em 1950, um grupo de cientistas retomou a ideia do Ano Polar Internacional, cujas edições anteriores haviam ocorrido em 1882-83 e 1932-33.⁶⁰ O período de 1932 a 1933 havia sido de atividade solar mínima enquanto 1957-58 seria um período de atividade máxima, o que poderia providenciar uma base comparativa de dados valiosa. O Conselho Internacional de Uniões Científicas (*International Council of Scientific Unions*, hoje Conselho Internacional para Ciência, mantida a sigla ICSU) acatou a sugestão de um Ano Polar e ampliou seu escopo, iniciando em 1952 a organização do que viria a ser o Ano Geofísico Internacional (AGI, de julho de 1957 a dezembro 1958): um evento transnacional de grandes proporções, envolvendo dezenas de milhares de cientistas de 67 países, divididos em duas grandes linhas de pesquisa, espaço exterior e Antártica, espalhados por todo o globo.

No âmbito do AGI, doze países (África do Sul, Argentina, Austrália, Bélgica, Chile, EUA, França, Japão, Noruega, Nova Zelândia, Reino Unido e União Soviética) estabeleceram 50 estações de pesquisa na Antártica, totalizando mais de 5.000 pessoas. EUA e URSS estabeleceram 7 estações cada. Para organizar os programas científicos na Antártica, o ICSU criou o *Special Committee on Antarctic Research* (SCAR, modificado para *Scientific Committee on Antarctic Research*), que até hoje coordena, em nível internacional, as pesquisas científicas no continente e tem papel importante no STA.

⁶⁰ A edição mais recente, também organizada pelo ICSU, começou em 2007 e tem duração prevista até 2009. Ver <<http://www.ipy.org>>.

É importante salientar o caráter privado do ICSU e do SCAR. A rigor, seus membros são representantes acadêmicos, não de seus respectivos governos. Nas conferências preparatórias para o AGI, em meados de 1955 em Paris e Bruxelas, foi repetidamente declarado o caráter estritamente científico do evento, formalizado em resoluções propostas pelos representantes de Argentina e Chile, ciosos de evitar qualquer efeito do AGI sobre o *status* das reivindicações territoriais existentes.⁶¹ Reino Unido também declarou seu apoio à ideia de que o AGI não poderia afetar direitos de soberania sobre as áreas exploradas. Foi feito um “acordo de cavalheiros”, a fim de evitar que as atividades científicas sob o AGI servissem de base para futuras reivindicações. No entanto, apesar dessas gestões, já não haveria como evitar que o AGI tivesse consequências políticas: além de o evento receber considerável apoio oficial, a participação soviética nele era dada como certa.

A história de como a ideia do AGI surgiu em 1950 quase por acaso em um jantar informal em homenagem ao cientista britânico Sidney Chapman é amplamente conhecida e faz parte do folclore antártico.⁶² Chapman veio a liderar a organização do AGI e foi dele a sugestão de ampliar o escopo do Ano Polar Internacional para um programa científico global. A sugestão de um novo Ano Polar foi feita no referido jantar pelo norte-americano Lloyd Viel Berkner, que viria a ser eleito presidente do ICSU em 1955. Berkner era geofísico, tinha patente de oficial da marinha e participara da primeira expedição de Byrd à Antártica. Especializado no estudo de ondas de rádio, esteve envolvido no desenvolvimento do radar e seu nome também está ligado aos primeiros passos da NASA.⁶³

Após a Segunda Guerra Mundial, Berkner envolveu-se diretamente com assuntos de política externa e com a criação de comitês com vistas ao envolvimento da comunidade científica na pesquisa com fins militares. Descrito como um “tecnocrata visionário”, Berkner rapidamente adquiriu reputação como intermediário entre a comunidade científica e Washington. Seu campo de estudo, a geofísica, foi (como ainda é) determinante no desenvolvimento de tecnologias beligerantes e de comunicação, recebendo, portanto, um enorme investimento governamental nos anos da Guerra Fria. Trabalhando no Departamento de Estado

⁶¹ BUSH, 1982. v.1, pp. 500-502.

⁶² Ver, por exemplo, *Antarctica: a Frozen History*. Documentário produzido pelo HISTORY CHANNEL, 2002.

⁶³ NATIONAL ACADEMY OF SCIENCES. *Bibliographical Memoirs*. v.61. Washington: National Academy Press, 1992. pp. 2-25. Disponível em <<http://books.nap.edu/catalog/2037.html>>, acesso em 08/10/2004.

no fim dos anos 40, Berkner organizou o *Office of the Science Advisor* e montou um programa de envio de “adidos científicos” às embaixadas. Berkner advogava um papel maior à ciência e aos cientistas na política norte-americana e defendia que o avanço da geofísica, assim como de outras ciências da Terra, era convergente com os objetivos da política de segurança nacional da Guerra Fria.⁶⁴

O AGI é considerado uma grande exceção às hostilidades da Guerra Fria, ao colocar Leste e Oeste juntos em um projeto de cooperação. Paradoxalmente, é também possível afirmar que foi fruto da Guerra Fria, uma vez que a pesquisa científica realizada serviu em parte para alimentar a corrida espacial e a corrida armamentista, ainda que os cientistas diretamente envolvidos não tivessem necessariamente consciência disso.⁶⁵ Nesse sentido, proporcionou o “casamento de conveniência” na política externa norte-americana entre os interesses da linha que defendia uma abordagem territorialista da Antártica e dos que julgavam a importância da Antártica eminentemente científica.⁶⁶

Iniciada a mobilização internacional em torno do AGI, a primeira reação do governo norte-americano foi de relutância em participar de uma iniciativa cooperativa com a URSS. Gradualmente, no entanto, o Presidente Eisenhower foi convencido da importância de uma participação ativa dos EUA no AGI, especialmente no programa antártico, aprovando em 1954 novas diretrizes da política norte-americana para a Antártica. O governo passou a dar total apoio ao comitê norte-americano para o evento e a marinha responsabilizou-se por toda a logística e por construir as estações norte-americanas – as Operações *Deepfreeze* I (1955-56) e II (1956-57). Referências a objetivos territorialistas foram formalmente retiradas das ordens dadas a essas operações⁶⁷. As novas diretrizes atribuíam à Antártica um valor estratégico diminuto, mas ressaltavam sua importância científica. Recomendavam que os EUA tivessem uma firme presença na região com vistas a negá-la à URSS e garantir acesso a eventuais recursos naturais. Para tanto, sugeria mapear, explorar e estabelecer estações científicas na Antártica.⁶⁸

⁶⁴ DOEL, Ronald. *Constituting the Postwar Earth Sciences: The Military's Influence on the Environmental Sciences in the USA after 1945*. *Social Studies of Science*, 33/5, 2003. pp. 646-647.

⁶⁵ Id. *ibid.*. Um ponto central no argumento de Doel é que, ao final do século XX, esses mesmos estudos com aplicações estratégicas das ciências da Terra forneceram os dados que viriam a fundamentar cientificamente a ascensão do meio ambiente na política internacional.

⁶⁶ SHAPLEY, 1985, pp. 58-60.

⁶⁷ JOYNER & THEIS, 1997, p. 28.

⁶⁸ SHAPLEY, 1985, p.60.

É possível inferir que Lloyd Berkner teve alguma influência direta ou indireta nessas decisões, apesar de não haver referência expressa sobre isso na literatura consultada. É certo que elas refletem sua visão sobre pesquisa científica e interesses estratégicos e que ele já advogava nesse sentido nos diversos comitês onde trabalhou no Pentágono e no Departamento de Estado desde 1946. Paralelamente à presidência do ICSU, Berkner assumiu uma posição proeminente no comitê norte-americano para o AGI e veio a fazer parte do *Scientific Advisory Committee* da Casa Branca de 1956 a 1959, trabalhando diretamente sob o presidente. É também concebível, portanto, que ele tenha tido alguma participação nas iniciativas que levariam do AGI ao Tratado da Antártica, hipótese que mereceria maiores estudos e consultas a fontes primárias norte-americanas para ser verificada.

Cabe lembrar que as atividades do AGI não se restringiram à Antártica. As pesquisas referentes ao espaço exterior foram tão ou mais importantes e parte das atividades na Antártica era direcionada para essa linha de pesquisa. O AGI pode ser considerado um dos primeiros passos na corrida espacial, junto com o lançamento do Sputnik, em 1957.⁶⁹ O programa norte-americano especificamente buscava dados que possibilitassem o já prometido lançamento de seu próprio satélite artificial.

Portanto, não se pode afirmar que o AGI foi mera fachada científica para objetivos políticos concertados previamente entre EUA e URSS em relação à Antártica, como sugerem alguns autores. Como vimos, o AGI estava profundamente inserido no contexto da Guerra Fria, mas ultrapassava a questão antártica. Definitivamente, foi um evento transnacional, amplamente apoiado por governos e cujo impacto político foi habilmente explorado. Além disso, como veremos a seguir, a concertação política entre EUA e URSS restringiu-se à negociação do Tratado, não é anterior a ela.

O AGI levou os países territorialistas à constatação de que a presença soviética na Antártica não poderia mais ser evitada – e poderia tornar-se permanente. Algo deveria ser feito para consolidar suas respectivas posições. Nas palavras de Quigg:

⁶⁹ KORSMO, Fae L. *Science In the Cold War: The Legacy of the international Geophysical Year*. Trabalho apresentado na International Conference on Science, Technology, and Society. Tóquio, 1998. Disponível em <<http://www.nsf.gov/publications>>, acesso em 08/10/2004. Ver também NAUGLE, John E.. *First among equals*. NASA, 1991. <<http://www.hq.nasa.gov/office/pao/History/SP-4215/ch1-1.html>>, acesso em 08/10/2004

O AGI tornou o Tratado tanto possível – ao estabelecer o precedente para cooperação e moderação – quanto necessário – pois se a atividade na Antártica fosse continuar indefinidamente, as nações também envolvidas em uma guerra fria precisavam de regras básicas.⁷⁰

Já em 1955, os EUA estavam declaradamente preocupados com as consequências da atividade soviética no AGI e questionavam se esta teria realmente caráter científico.⁷¹ A Austrália era talvez a mais preocupada com as estações científicas soviéticas na Antártica: todas em sua área de reivindicação, a apenas alguns milhares de quilômetros de distância de seu litoral.

Formaram-se dois eixos de consultas sobre o tema: de um lado Austrália, Nova Zelândia e Reino Unido, do outro Argentina e Chile – os EUA atuando como ponto central dos dois eixos. Fazia-se necessário unir os países territorialistas do “mundo livre”, mas havia o temor que qualquer regime imposto pelo ocidente fosse simplesmente ignorado pela URSS e viesse apenas a piorar a situação. Argentina e Chile mostravam-se muito preocupados com a presença soviética, mas eram os que mantinham a mais intransigente posição territorialista. Em 1957, o Reino Unido sugeriu a criação de um condomínio que *incluísse* a URSS, ao invés da ideia original de um arranjo que *excluísse* os soviéticos da região. A URSS já havia declarado, em nome da liberdade de pesquisa, que manteria suas estações científicas no continente mesmo após o término do AGI. O argumento britânico era que após o AGI não seria possível retirar os soviéticos do continente.⁷² A proposta retomava os pontos da Declaração de Escudero, mas ia além ao sugerir uma espécie de governo antártico multinacional, uma organização que se chamaria Autoridade Internacional Antártica.

A primeira reação norte-americana foi negativa. No entanto, a sugestão foi levada adiante e EUA, Reino Unido, Austrália e Nova Zelândia iniciaram conversações em Washington, baseadas na proposta britânica. Com a inclusão da ideia de desmilitarizar o continente, a proposta passou a ser aceita, apesar das dúvidas do representante norte-americano, Embaixador Paul C. Daniels,

⁷⁰ QUIGG, 1983, pp. 154-155.

⁷¹ TEMPLETON, 2000. p 163.

⁷² TEMPLETON, 2000. pp. 174-180.

quanto à aceitação fora do Departamento de Estado. Com a desmilitarização, definida como prioridade, a presença soviética passava a ser palatável.⁷³

Até esse momento, a ideia era envolver no regime os 7 países reivindicantes, mais EUA e URSS. A aproximação do fim do AGI e da 13ª AGNU quando a Índia novamente tentaria incluir a Antártica na pauta da Assembleia, davam maior urgência à questão. No início de 1958, os EUA mobilizavam-se para usar o AGI como precedente para um regime para a Antártica – a percepção era que esta seria a última chance de resolver a questão de forma satisfatória, antes que a URSS pudesse estabelecer uma presença militar e antes que a AGNU pudesse levar o tema adiante. Um fracasso nas negociações possibilitaria a concretização dos temores ocidentais quanto à presença soviética na região e havia sérias dúvidas quanto a uma solução no âmbito da ONU.

1.5 A Conferência de Washington e o Tratado da Antártica

Em maio, o Presidente Eisenhower enviou aos outros 11 países que estabeleceram estações antárticas durante o AGI uma proposta de realização de uma conferência em Washington para a criação de um regime internacional para a Antártica.⁷⁴ A proposta foi amplamente aceita, apesar do temor de um boicote soviético – os EUA estariam dispostos a prosseguir mesmo se a URSS não respondesse ao convite. O convite de Eisenhower expressava a posição norte-americana, retomava os pontos centrais da Declaração de Escudero e continha alguns princípios do que viria a ser o Tratado da Antártica:

- não reconhecimento das reivindicações existentes e reserva de direitos quanto à possibilidade de uma futura reivindicação territorial por parte dos EUA;

⁷³ TEMPLETON, 2000. p. 180. A relutância norte-americana à proposta britânica de inclusão da URSS, mesmo após o início do AGI, refuta a ideia de um regime orquestrado entre as superpotências e imposto aos demais, como sugerem CANNABRAVA, 1982 e GRIECO, Mario. *O Sistema do Tratado da Antártida e o trigésimo aniversário do Tratado de Washington*. XXIII Curso de Altos Estudos. Brasília: IRBr, 1991. Além disso, como veremos a seguir, a participação dos demais países, em particular Argentina e Chile, na negociação do Tratado foi grande e incompatível com a ideia de que o Tratado foi um arranjo entre as superpotências usando o AGI como fachada.

⁷⁴ Transcrita em COLOMBO, Caio. *A questão da Antártida*. Dissertação de mestrado. Orientador: A.A. Cançado Trindade. Brasília: UnB, 1987. pp. 15-16.

- liberdade de pesquisa científica;
- uso da região somente para fins pacíficos;
- o Tratado não exigiria renúncia ou reconhecimento de qualquer reivindicação territorial.

A conferência, realizada em outubro de 1959, foi precedida de aproximadamente um ano de trabalhos preparatórios. As reuniões preparatórias foram feitas secretamente, sob a condução do Embaixador Paul C. Daniels, que também presidiria a conferência. Daniels não era um especialista no tema, mas tinha experiência na América do Sul e conhecia bem a disputa entre Reino Unido, Argentina e Chile. Ele é lembrado como o “eixo central da negociação”, com papel determinante na forma conciliatória com que conduziu os trabalhos preparatórios e a conferência.⁷⁵

Os trabalhos preparatórios culminaram em um rascunho muito parecido com os pontos propostos no convite de Eisenhower, apesar de algumas resistências. Mesmo assim, alguns pontos considerados simples, como regras de acessão e liberdade de pesquisa científica, foram amarrados apenas nos últimos momentos. Argentina e Chile deixaram claro que qualquer sugestão de internacionalização do continente ou acesso irrestrito poderia implicar o abandono da conferência. Nisso eram frequentemente apoiados pela Austrália. Os demais países territorialistas pareciam dispostos a amplas concessões no intuito de evitar o “mal maior”, i.e., uma presença militar soviética.⁷⁶

Por outro lado, os soviéticos insistiam na ausência de qualquer referência a reivindicações territoriais e desejavam um regime irrestritamente aberto às demais nações. A ideia de um regime aberto a outros países comunistas era intolerável para os norte-americanos. A Nova Zelândia, apesar de ser um dos países territorialistas, paradoxalmente propunha uma internacionalização plena sob as Nações Unidas. A curiosa posição neozelandesa era fruto das gestões pessoais do chefe da delegação, o Primeiro-Ministro Walter Nash, que tinha um forte apego pessoal ao tema e defendia uma abordagem

⁷⁵ BARRA, Oscar Pinochet de la. *Recuerdos de la conferencia del tratado antártico de 1959. Estudios internacionales* nº 102, Abril-Junio de 1993. Ver também QUIGG, 1983, pp. 142-143.

⁷⁶ Para um relato dos trabalhos preparatórios e da Conferência de Washington, ver documentos AT1958B, AT1959, AT15101959 In BUSH, 1982. v.I. Ver também BARRA, 1993 e COLOMBO, Caio. et al. *Análise Jurídica do Tratado da Antártida e a aquisição brasileira do “status” jurídico de membro consultivo*. Trabalho de conclusão do curso de Direito Internacional. Mimeografado. Brasília: IRBr, 1983.

internacionalista da questão, mesmo sem apoio unânime em sua terra natal. Reino Unido ainda tentava a criação de uma burocracia internacional com jurisdição sobre o tema.

Como resultado, o documento assinado em 01 de dezembro de 1959 (entrou em vigor em 1961) em Washington é um primor da chamada “ambiguidade criativa”, especialmente o Artigo IV, pedra fundamental do Tratado, que suspende o litigioso territorial antártico indefinidamente:

ARTIGO IV

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 pretensões de soberania territorial na Antártida;

b) renúncia ou diminuição, por quaisquer das Partes Contratantes, a qualquer base de reivindicação de soberania territorial na Antártida que possa ter, quer como resultado de suas atividades, ou de seus nacionais, na Antártida, quer por qualquer outra forma;

c) prejuízo 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 programar, apoiar ou contestar reivindicação sobre soberania territorial na Antártida, ou para criar direitos de soberania 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.

Tamanha ambiguidade gerou diversas críticas ao longo dos anos: o Tratado seria uma não solução à questão territorial, contém dispositivos ambíguos e pontos importantes em aberto (como o tema da jurisdição, por exemplo) e não prevê providências para a exploração de recursos naturais.

No entanto, como bem apontou Joyner, essas críticas partem do pressuposto que a questão territorial *pode* ser resolvida satisfatoriamente.⁷⁷ A possibilidade de exploração de recursos naturais estava presente nas mentes de todos na conferência, mas qualquer referência a esse tema necessariamente levantaria novamente o imbróglio territorial.

As alternativas ao Tratado seriam uma organização com traços supranacionais ou a ausência de um regime, ambas obviamente indesejadas pelos países participantes, conforme visto acima. O Artigo IV é um bom exemplo de que é possível desenvolver um contrato a partir de uma pequena zona de mútuo acordo, ainda que essa zona seja limitada a “concordar em discordar”. Apesar de estar longe de ser um instrumento jurídico perfeito, o Tratado provou sua efetividade e legitimidade ao longo de seus 50 anos de existência, como mecanismo adequado para abrigar uma série de regimes mais específicos sobre diferentes temas.

1.6 As disposições do Tratado da Antártica

O preâmbulo do Tratado reconhece os avanços científicos do AGI, a concordância com os princípios da Carta das Nações Unidas e a importância da Antártica para toda a humanidade, devendo ficar livre “para sempre” da discórdia internacional – não estabelece, portanto, um prazo de validade para o acordo. Os catorze artigos restantes versam sobre os seguintes temas: *modus vivendi* para reivindicações territoriais e jurisdição (artigos IV, VI, VIII e XI); uso pacífico do continente (artigos I, V e X); promoção de pesquisa científica (artigos II e III); inspeções (artigo VII); questões institucionais e processo de tomada de decisão (artigos IX, XII, XIII e XIV)⁷⁸.

A norma mais importante é o *modus vivendi* estabelecido pelo artigo IV. O *status quo* das reivindicações territoriais foi mantido, mas não reconhecido.⁷⁹ Nada no âmbito do Tratado pode ser considerado como renúncia, reconhecimento, reforço, ampliação ou redução das reivindicações territoriais existentes ou de eventuais fundamentos para futuras reivindicações. É o Artigo IV que possibilitou a existência de uma zona de contrato entre países com interesses tão díspares e que sustenta todo o aparato jurídico institucional existente até hoje sob o Tratado.

⁷⁷ JOYNER, 1998, p. 58.

⁷⁸ Ver Anexo B para texto integral do Tratado. Para análises jurídicas artigo por artigo, ver COLOMBO, 1987 e BUSH, 1982, v.1, pp. 51-108.

⁷⁹ Dizer que o Tratado “congela” as reivindicações territoriais é impreciso, o Artigo IV é uma via dupla: não reconhece, mas tampouco nega a existência de reivindicações.

O instrumento aplica-se ao sul do paralelo 60°S de latitude, sem prejuízo às normas de direito marítimo (artigo VI). A referência geográfica é ampla o suficiente para evitar discussões bizantinas quanto à aplicação do Tratado nas plataformas, banquisas de gelo ou em icebergs. Dentro dessa área, indivíduos estão sob a jurisdição da parte contratante de sua nacionalidade (artigo VIII). A questão da jurisdição provou ser uma das mais difíceis, uma vez que está intimamente ligada à questão da soberania no continente. Optou-se por uma fórmula que permite soluções *ad hoc* no caso de conflito de jurisdição: em princípio as Partes contratantes têm jurisdição sobre seus nacionais, mas se o fato jurídico ocorrer em uma área reivindicada, o país reivindicante também pode demandar jurisdição. Caso o indivíduo não seja nacional de uma parte contratante ou ainda se houver conflito de jurisdição, um fato jurídico em território reclamado por uma das Partes envolvendo um nacional de outra parte, este deve ser resolvido bilateralmente, dentro do espírito do Tratado, ou ainda – o que nunca ocorreu – ser levado à Corte Internacional de Justiça (artigo XI).⁸⁰

Os artigos I e V estabelecem o uso exclusivamente pacífico do continente, proibindo atividades de caráter militar, banindo explosões nucleares e depósitos de resíduos radioativos. O banimento de explosões nucleares foi sugestão da delegação argentina, bem recebida pelos demais países do hemisfério sul e pela URSS, mas que encontrou bastante resistência dos EUA. Por sua vez, os EUA declararam que a proibição não incluía o uso de reatores nucleares para fins pacíficos. A desmilitarização do continente é fundamental para a manutenção do *modus vivendi* estabelecido no Artigo IV e condição fundamental para a assinatura do Tratado. A articulação entre os artigos I e IV possibilita que os países territorialistas exerçam uma soberania relativa sobre seus territórios antárticos sem os custos da manutenção de forças militares e ao mesmo tempo provê acesso irrestrito aos demais países. Assinale-se, porém, que várias estações científicas são mantidas pelas Forças Armadas de seus países, mesmo que seus programas antárticos sejam civis.⁸¹

⁸⁰ Diversas Partes pressionaram para que a regra da jurisdição fosse apenas a da nacionalidade, mas Chile e Argentina foram irredutíveis neste aspecto, já que renunciar à jurisdição sobre o território reivindicado seria renunciar a sua soberania. Declarações de cada uma dos signatários em relação a diversos artigos podem ser obtidas no Documento AT30111959 in: BUSH, 1982. v. I.

⁸¹ Como é o caso do Brasil.

O artigo X determina que é dever das Partes impedir que qualquer um exerça atividades contrárias aos princípios do Tratado, usando métodos consistentes com a Carta das Nações Unidas. Aqui começou todo um debate jurídico sobre a validade do Tratado da Antártica. Como se sabe, nenhum tratado pode ter efeitos sobre terceiros. Baseados nisso, autores como Colombo apontam para o fato de que todo um conjunto normativo foi imposto à comunidade internacional, sem sua anuência, o que tornaria o instrumento inválido juridicamente. Por outro lado, Joyner, por exemplo, argumenta que não há nada no texto do Tratado que imponha efeitos a terceiros.⁸² Hipoteticamente, apesar de pouco provável, um grupo de indivíduos ou país não vinculados ao Tratado poderiam fazer nova reivindicação territorial e/ou se estabelecer na Antártica com quaisquer fins. Porém, as Partes teriam o dever de agir, dentro das limitações da Carta das Nações Unidas, para que este país ou grupo de indivíduos respeitasse os princípios do Tratado da Antártica – nesse caso, o artigo X funcionaria de forma análoga a um acordo de segurança coletiva.⁸³

A pesquisa científica, no espírito cooperativo que marcou o AGI, foi consagrada como a principal atividade humana no continente austral pelo Tratado da Antártica em seus artigos II e III, além do preâmbulo. O artigo II estabelece a continuidade das atividades do AGI, enquanto o artigo III determina o intercâmbio de informações e pesquisadores, assim como a publicidade dos dados e a cooperação com outras organizações internacionais e agências especializadas da ONU com interesses científicos na Antártica. A sugestão chilena de criar uma organização científica específica para o continente foi preterida pela manutenção dos instrumentos de cooperação já existentes em função do AGI. Ou seja, o SCAR permaneceu, após o AGI, como mecanismo institucionalizado da comunidade científica no STA.

A observância das normas do Tratado, assim como de todo o aparato jurídico-institucional que surgiu a partir dele, é garantida pelo mecanismo de aquiescência estabelecido pelo artigo VII, o acesso irrestrito de inspetores das Partes Consultivas a quaisquer instalações, equipamentos ou veículos na área do Tratado, sem aviso prévio. Entre 1963 a 2007, as Partes Consultivas

⁸² Cf. COLOMBO, 1987, *passim*. e JOYNER, 1998, pp. 58-59.

⁸³ De fato, a entrada da Índia no regime, ao estabelecer uma estação de pesquisa antes de aderir ao Tratado, ocorreu de forma semelhante a essa hipótese, como será visto adiante.

realizaram aproximadamente 300 inspeções, muitas delas multinacionais, sem jamais haver notícia de quebra da regras do Tratado.⁸⁴ Além disso, as Partes devem apresentar relatórios informando antecipadamente suas atividades no continente. Nem todos os países realizaram inspeções – na prática, o intercâmbio de pesquisadores entre as estações acaba cumprindo também a função dos inspetores.

O Tratado da Antártica está aberto à adesão (art.XIII), mas acabou estabelecendo três “categorias” distintas entre os países que fazem parte do regime, em função do direito de participação nas chamadas Reuniões das Partes Consultivas (*Antarctic Treaty Consultative Meetings*, mais conhecidas pela sigla em inglês, ATCMs), o principal fórum de decisão política do regime (art. IX).

A primeira categoria, dos países originalmente signatários, detém plenos direitos de participação e decisão nas ATCMs. A segunda categoria é composta por países que aderiram ao Tratado e, tendo demonstrado “substancial pesquisa científica”, passaram a ter direito à plena participação nas ATCMs. Países nessas duas categorias são geralmente citados como “Partes Consultivas”, países com poder de decisão, voto e veto no regime. A diferença entre uma categoria e outra é que, em tese, países da segunda categoria estão sujeitos a perder seu *status* consultivo se permanecerem longos períodos sem desenvolver “substancial pesquisa científica”, o que não ocorre com os signatários originais. Nunca foi levantada a possibilidade de “rebaixar” o *status* de uma Parte Consultiva, a diferença entre essas duas categorias, na prática, é inexistente, meramente acadêmica: o processo de tomada de decisão por consenso implica a anuência do país que seria “rebaixado”. A terceira categoria é composta de países que aderiram ao Tratado, mas não atingiram o *status* de parte consultiva.

O Artigo XII estabelece que o Tratado pode ser modificado ou emendado, a qualquer momento, por decisão unânime das Partes Consultivas. Decorrido o prazo de 30 anos após a entrada em vigor (o que ocorreu em 1991), qualquer uma das Partes Consultivas pode requerer uma nova conferência para rever o funcionamento do regime, onde as decisões seriam tomadas por maioria dos signatários, incluindo a maioria das Partes

⁸⁴ Ver US DEPARTMENT OF STATE (ed.). *Handbook of the Antarctic Treaty System*. 9th edition, Washington, 2002. pp. 201-204. A lista atualizada das inspeções, incluindo os relatórios das mais recentes, está disponível no sítio do Secretariado do Tratado da Antártica <http://www.ats.aq/e/ats_governance_listinspections.htm>, acesso em 16.02.2009.

Consultivas. Nenhum pedido de revisão foi feito até hoje e não há nenhuma indicação de que venha a ser feito no futuro. Em 1991 foi assinado o Protocolo de Madri, que reforçou os termos do Tratado, conforme será visto adiante.

1.6.1 O Tratado não vai expirar?

Este é um bom momento para aclarar, esperemos que de forma definitiva, uma informação equivocada frequentemente encontrada na imprensa e até em alguns meios acadêmicos e políticos: a ideia de que o Tratado da Antártica iria expirar.

Como vimos acima, e uma consulta ao texto do Tratado o comprovará, não há nada no Tratado que estabeleça um prazo de validade. O Tratado não foi revisto em 1991. O Tratado não será revisto em breve. O Tratado tampouco está a ponto de expirar. O preâmbulo do Tratado deixa claro seu objetivo de, “no interesse de toda humanidade”, manter o continente austral “para sempre” distante de tornar-se cena ou objeto da discórdia internacional. *Para sempre.*

Os 30 anos previstos no Artigo XII para a possibilidade de rever o funcionamento do Tratado se passaram há quase 20 anos e nenhum país jamais levantou a possibilidade de revisão – o que é um forte indicativo de que o Tratado da Antártica, simplesmente, funciona.

A confusão sobre o Tratado “expirar” ocorre porque a possibilidade de revisão do Artigo XII era vista nos anos 80 como provável (até mesmo dada como certa por alguns autores), caso as partes não conseguissem chegar a um acordo sobre a exploração de recursos minerais durante as negociações da Convenção para Regulação de Atividades sobre Recursos Minerais Antárticos (CRAMRA). A CRAMRA chegou a ser assinada em 1988, mas nunca entrou em vigor. Em seu lugar, as Partes Consultivas adotaram o Protocolo de Madri em 1991, que afastou o temor de uma revisão do Tratado ao instituir uma moratória à exploração de recursos minerais, pelo menos, até 2048. O fim da moratória não é automático, uma nova convenção para regulação de atividades sobre recursos minerais terá que ser negociada antes que a moratória perca validade – o que equivale a dizer que não houve um “adiamento da revisão do Tratado para 2048”, outra informação, errônea, por vezes encontrada. Mesmo se a moratória vier a ser revista após 2048, não implica que o Tratado também estaria sob revisão. Voltaremos, com mais detalhes, à CRAMRA no item 2.4 e ao Protocolo de Madri no item 2.5.

É difícil prever o que aconteceria caso a prerrogativa de revisão do Tratado fosse invocada por uma das partes – e talvez aqui esteja a principal razão dela nunca ter sido pleiteada. Como vimos, no âmbito do Tratado, as decisões são tomadas por consenso, o que significa dizer que todas as Partes Consultivas têm poder de veto. Por outro lado, na eventual conferência de revisão prevista no artigo XII, as decisões seriam tomadas por maioria dos signatários (incluindo a maioria das Partes Consultivas).

Quem teria a ganhar com uma revisão ou com o fim do Tratado? Em 1958, os países territorialistas eram maioria (7 de 12 países), mas hoje são minoria absoluta entre as 28 Partes Consultivas, mais 18 não Consultivas. Uma conferência de revisão certamente não reforçaria seus pleitos territoriais. Quanto aos países não territorialistas, não há nenhum ganho evidente em rever um tratado que lhes confere poder de veto e garante acesso total e irrestrito à Antártica. O poder de veto faz com que as Partes Consultivas prefiram soluções endógenas ao regime. Além disso, todos os países compartilham a certeza de que a cooperação internacional é fundamental e necessária para qualquer atividade na região, dados os desafios logísticos que a Antártica impõe.

O Tratado permite a todas as Partes Consultivas, territorialistas ou não, auferir benefícios de todo o continente austral e vetar qualquer iniciativa que lhes pareça contrária a seus interesses, sem ter que arcar com riscos políticos e custos de natureza militar inerentes à manutenção de soberania na região. Soberania cuja manutenção somente poderia ser assegurada, em termos militares, com dificuldades.⁸⁵ Mesmo a exploração de recursos naturais, como ficará claro no item 2.4, pode ser feita com maior previsibilidade e segurança jurídica no âmbito do Tratado.

A hipotética revisão do Tratado da Antártida, assim, teria resultados imprevisíveis e ganhos pouco claros, se é que haveria algum ganho – nas condições atuais, não seria uma decisão racional. Em seus 50 anos de existência, o Tratado já deu provas de sua capacidade de gerenciar as atividades humanas na Antártida e é provável que assim siga sendo por muitas décadas no futuro.

⁸⁵ Não são todas as marinhas, por exemplo, que dispõem de um navio quebra-gelo em condições operacionais, tampouco são muitas as estações antárticas que dispõem de pista de pouso. Estabelecer uma ponte de abastecimento a estações antárticas em uma situação de conflito traria dificuldades operacionais que provavelmente restringiriam muito ações de caráter militar na região. Uma hipotética guerra por soberanias antárticas seria, provavelmente, uma guerra naval. Cf. BECK, 1988.

Operação e Evolução do Sistema do Tratado da Antártica

2.1 Elementos do regime

Além dos doze membros originais – África do Sul, Argentina, Austrália, Bélgica, Chile, Estados Unidos, França, Japão, Noruega, Nova Zelândia, Reino Unido e URSS (sucetida pela Federação Russa) – desde 1961 outros 35 países passaram a fazer parte do Tratado: Polônia (1961), República Tcheca (1962)*, Eslováquia (1962)*, Dinamarca (1965), Holanda (1967), Romênia (1971), Alemanha (1974/1979)**, Brasil (1975), Bulgária (1978), Uruguai (1980), Papua Nova Guiné (1981)***, Itália (1981), Peru (1981), Espanha (1982), República Popular da China (1983), Índia (1983), Hungria (1984), Suécia (1984), Finlândia (1984), Cuba (1984), República da Coreia (1986), Grécia (1987), República Democrática e Popular da Coreia (1987), Áustria (1987), Equador (1987), Canadá (1988), Colômbia (1989), Suíça (1990), Guatemala (1991), Ucrânia (1992), Turquia (1996), Venezuela (1999), Estônia (2001), Bielorrússia (2006) e Principado de Mônaco (2008).⁸⁶

⁸⁶ US DEPARTMENT OF STATE. *Report of the Depositary Government of the Antarctic Treaty and its Protocol in accordance with Recommendation XIII-2*. Annex F to: ANTARCTIC TREATY CONSULTATIVE MEETING (31st : 2008 : Kyiv). *Final Report of the Thirty-first Antarctic Treaty Consultative Meeting*. Kyiv, Ukraine, 2.13 June 2008. Buenos Aires: Secretariat of the Antarctic Treaty, 2008. Disponível em <http://www.ats.aq/s/info_publications.htm>, acesso em 16.02.2009.

Destes, 16 países obtiveram *status* como Parte Consultiva, passando a ter plena participação nas ATCMs junto aos 12 signatários originais: Polônia (1977), Alemanha (1987/1981)** , Brasil (1983), Índia (1983), República Popular da China (1985), Uruguai (1985), Itália (1987), Espanha (1988), Suécia (1988), Peru (1989), Finlândia (1989), República da Coreia (1989), Holanda (1990), Equador (1990), Bulgária (1998) e Ucrânia (2004).⁸⁷

De acordo com o artigo IX, a elevação ao *status* de Parte Consultiva se dá pela comprovação de “substancial atividade científica” na região. Na prática, esse critério era equiparado ao envio anual de missões científicas e à manutenção de uma estação permanente, mas foi flexibilizado com o tempo. O país que pleiteia a ascensão deve notificar as Partes Consultivas e apresentar relatórios de suas atividades, além de submeter-se ao mecanismo de inspeção do Tratado. Em Reunião Consultiva Especial, as Partes Consultivas decidem sobre o pleito.

As Reuniões Consultivas Especiais não são um instrumento previsto pelo Tratado, surgiram a partir da requisição da Polônia em 1977, apoiada pela URSS, de ascender ao *status* de Parte Consultiva. A necessidade de uma reunião especial indica claramente que se trata de uma decisão política. A maioria dos países que pleitearam o *status* de Partes Consultivas o fez durante os anos 80.

É importante notar que quando falamos do STA hoje não mais nos referimos a um clube fechado de doze países, mas a 47 nações no total. Mesmo se considerarmos somente as 28 Partes Consultivas, entre elas estão todos os membros permanentes do Conselho de Segurança da ONU, as maiores economias do mundo, os países mais populosos, países de todos os continentes e representantes do mundo desenvolvido e em desenvolvimento. Assim sendo, ainda que se possa argumentar não ter sido o caso por muito tempo, o regime criado é representativo de toda a comunidade internacional, seja qual for o critério de representatividade adotado – e isso garante também sua legitimidade.⁸⁸ Cumpriram-se as expectativas do jurista francês André

* A Tchecoslováquia aderiu ao Tratado em 1962, sendo sucedida pela República Tcheca e pela Eslováquia com a dissolução do país em 1992.

** Respectivamente, Alemanha Oriental/Alemanha Ocidental.

*** Por sucessão quando de sua independência da Austrália.

⁸⁷ A Venezuela enviou em 2008 uma expedição à Antártida, com apoio do Uruguai, e iniciou gestões para obter o *status* de Parte Consultiva – deverá ingressar essa lista em um futuro próximo, provavelmente.

⁸⁸ Para uma análise do STA em termos de legitimidade, ver STOKKE & VIDAS, 1996.

Gros, presente à Conferência de Washington: o Tratado da Antártica tornou-se uma internacionalização funcional.⁸⁹

Cumpriu-se também a previsão de João Frank da Costa: o Tratado da Antártica foi o embrião de um sistema mais completo e satisfatório.⁹⁰ A partir de seus pontos fundamentais – uso exclusivamente pacífico do continente, liberdade de pesquisa científica, congelamento das questões territoriais – o Tratado evoluiu em um complexo conjunto de regras e instrumentos que lidam com os mais diversos temas, dando origem ao que hoje é conhecido como Sistema do Tratado da Antártica (STA).

O STA compreende, além do Tratado, as Resoluções das Reuniões das Partes Consultivas do Tratado da Antártica (*Antarctic Treaty Consultative Meetings* – ATCMs), 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). A Convenção para Regulação de Atividades sobre Recursos Minerais Antárticos (*Convention on the Regulation of Antarctic Mineral Resource Activities*, CRAMRA, Wellington, 1988) foi feita sob a égide do STA, mas não chegou a ser ratificada por nenhum país. Apesar da CRAMRA não ter entrado em vigor, ela foi determinante para o Protocolo de Madri e pode ser considerada parte do STA.

Há diversas instâncias e organizações que influenciam a agenda das ATCMs. A principal delas, que permeia todas as atividades do STA, é o Comitê Científico de Pesquisa Antártica (*Scientific Committee on Antarctic Research*, SCAR). O Protocolo de Madri, por sua vez, criou o Comitê para Proteção Ambiental (*Committee for Environmental Protection*, CEP). Para questões logísticas e operativas, há o Conselho de Gestores dos Programas Nacionais Antárticos (*Council of Managers of National Antarctic Programs*, COMNAP).

Além disso, é necessário mencionar o trabalho de duas redes não governamentais que são observadoras frequentes das ATCMs, a Coalizão

⁸⁹ BARRA, 1993.

⁹⁰ COSTA, João Frank da. *Antártida: o problema político*. **Revista Brasileira de Política Internacional**. v.4, n° 15, pp. 85-102, 1961. p. 100.

da Antártica e do Oceano Austral (*Antarctic and Southern Ocean Coalition*, ASOC) e a Organização Internacional de Operadores Turísticos Antárticos (*International Organization of Antarctic Tourism Operators*, IAATO).⁹¹

O STA, portanto, é o regime internacional que regulamenta as atividades humanas na Antártica, dentro do qual foram criados diversos regimes específicos. O fio condutor que une cada um desses instrumentos é o Tratado da Antártica, o contrato constitutivo.

2.2 As Reuniões das Partes Consultivas do Tratado da Antártica (ATCMs)

O Tratado da Antártica não instituiu nenhum órgão permanente,⁹² tampouco cria a organização internacional proposta pelos britânicos, determina apenas que as Partes se reúnam frequentemente – as Reuniões das Partes Consultivas (*Antarctic Treaty Consultative Meetings*, ATCMs). O funcionamento das ATCMs pode ser comparado ao de um corpo legislativo, com a particularidade de tomar decisões por consenso.

Até 1991, as ATCMs ocorriam a cada dois anos, passando desde então a serem anuais. Na prática, devido às frequentes Reuniões Consultivas Especiais, as Partes Consultivas vinham reunindo-se anualmente desde os anos 80. Durante as reuniões, somente as Partes Consultivas têm papel ativo, com direito a voto, enquanto os demais convidados, inclusive Partes não Consultivas, restringem-se ao papel de Observadores, podendo, no entanto, distribuir documentos informativos aos demais.⁹³ A partir de meados dos anos 90, também representantes de ONGs e organismos especializados da ONU participaram das reuniões como observadores, e ocasionalmente até mesmo alguns países não signatários. A agenda das reuniões é definida preliminarmente na reunião anterior, não são realizados trabalhos preparatórios desde que a frequência das reuniões passou a ser anual.

⁹¹ Pode ser ainda mencionado o Acordo para Conservação de Albatrozes e Petréis (*Agreement on the Conservation of Albatrosses and Petrels*, ACAP), tratado multilateral em vigor desde 2004, assinado por 11 países, inclusive o Brasil, todos Partes Consultivas no Tratado. Criado no âmbito da Convenção sobre a Conservação de Espécies Migratórias de Animais Silvestres (CMS ou Convenção de Bonn), o ACAP não é parte formal do STA, mas sua efetividade depende em grande medida da cooperação com as partes no STA, já que a Antártica é o principal habitat de albatrozes e petréis. Ver <<http://www.acap.aq>>.

⁹² Na ATCM de 2001 foi decidida a criação de um Secretariado Permanente, em funcionamento em Buenos Aires, que será visto posteriormente.

⁹³ Esse procedimento foi introduzido em 1983.

O processo de tomada de decisão é sempre feito por consenso, o que equivale dizer que as Partes Consultivas têm poder de voto e veto. Até 1995, as decisões das ATCMs eram chamadas de “Recomendações”, entrando em vigor apenas após a ratificação de todas as Partes Consultivas, de acordo com suas respectivas normas de direito interno. Desde 1995, com a crescente complexidade do STA, as normas provenientes das ATCMs passaram a ser divididas em 3 categorias: “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 ATCMs; “Resoluções”, textos exortativos adotados nas ATCMs, não juridicamente vinculantes.⁹⁴

A fórmula do consenso é muitas vezes criticada por dar poder de veto a cada uma das Partes Consultivas. Como consequência, Recomendações e Medidas podem ter alcance limitado, devido ao processo de acomodação consensual de diferentes interesses que envolvem. Além disso, ficam sujeitas aos diferentes procedimentos de ratificação de cada uma das Partes Consultivas, por vezes demasiadamente demorados.

2.2.1 O descompasso entre a aprovação e entrada em vigor das Medidas

Em 2002 computavam-se 73 Recomendações (de um total de 204) que não haviam entrado em vigor por não terem sido até então ratificadas por todas as Partes Consultivas, todas apresentadas entre 1983 e 1995 (uma parcela destas Recomendações tornaram-se obsoletas ou foram suplantadas por outros instrumentos do STA). Nenhuma das 20 Medidas adotadas desde 1995 estavam vigentes sete anos depois.⁹⁵

O descompasso entre as ATCMs e a entrada em vigor de suas Resoluções e Medidas cria uma série de problemas administrativos, que pode, em alguns casos, vir a comprometer a efetividade do regime. Com isso em mente, as Medidas ao amparo dos Anexos II e V do Protocolo de Madri (Planos de Manejo, Lugares Históricos e Listas de Espécies Protegidas) passaram a ter aprovação acelerada: salvo notificação contrária de qualquer das Partes

⁹⁴ XIX ATCM: Decisão 1(1995).

⁹⁵ O *status* das Recomendações e Medidas até 2002 está em US DEPARTMENT OF STATE (ed.), 2002, pp. 126-129. A lista atualizada encontra-se no relatório do país depositário a cada ATCM, para a mais recente ver US DEPARTMENT OF STATE, 2008.

Consultivas no prazo de três meses após a ATCM, entram em vigor automaticamente.

A situação atual é um pouco mais confortável e o descompasso foi reduzido consideravelmente. Entre as Resoluções anteriores a 1995, apenas 25 não se encontram em vigor em 2009, boa parte delas obsoletas, meramente exortativas ou incorporadas a instrumentos mais recentes. Porém, de um total de 40 Medidas aprovadas entre 1995 e 2007, apenas 15 estão em vigor, 14 delas relativas aos anexos do Protocolo de Madri cuja entrada em vigor é automática, conforme visto acima. As demais 25 permanecem, até o momento em que estas linhas foram escritas, sem ratificação por uma ou mais Partes Consultivas.⁹⁶

O fato é que, sem um aparato supranacional para impor as Recomendações e Medidas, a aplicação delas depende, em última análise, da boa vontade de cada uma das Partes Consultivas, independentemente da ratificação. Nesse contexto, é notável a efetividade do Tratado, uma vez que as Partes não aguardam a entrada em vigor formal das Medidas para executá-las. Um bom exemplo disso é a criação de áreas protegidas ao amparo dos anexos do Protocolo de Madri. Outro é a Medida XXVI-1 (2003), que criou o Secretariado do Tratado da Antártida: o Secretariado está em pleno funcionamento desde 2004, apesar de sua criação ter sido ratificada por todas as Partes Consultivas apenas em 2009.⁹⁷

Portanto, se por um lado a regra do consenso torna passíveis de críticas as decisões das ATCMs por não terem, talvez, o alcance desejado por alguns, por outro lado é inegável que é exatamente o consenso que garante sua aplicação e efetividade, independentemente de formalidades de ratificação. Um arranjo institucional que tomasse decisões por maioria, sem um aparato coercitivo a garantir sua implementação, seguramente traria incentivos aos atores a trapacear e debilitaria a efetividade do regime.

⁹⁶ O Japão estranhamente não notificou a ratificação de quase nenhuma Medida desde 1995, o que impede a entrada em vigor de diversas delas, é o país em maior atraso para ratificações, seguido por Coreia, França, Espanha e Uruguai. Não se trata, claramente, de desrespeito ao Tratado, mas de demoras decorrentes de seus respectivos processos legislativos. Ver US DEPARTMENT OF STATE, 2008.

⁹⁷ O Brasil foi a última Parte Consultiva a ratificar a medida XXVI-1 (2003) em outubro de 2009

2.2.2 Análise temática de Recomendações, Medidas, Decisões e Resoluções: o Meio Ambiente no topo da agenda

Um levantamento das Recomendações, Medidas, Decisões e Resoluções aprovadas entre 1961 e 2008 dá um panorama de quais assuntos predominaram nas normas emanadas das ATCMs e mostra uma notável prevalência de tópicos ambientais, mesmo sobre questões relativas a cooperação científica – tema consagrado no Tratado. O quadro abaixo distribui as 377 Recomendações, Medidas, Decisões e Resoluções adotadas pelas ATCMs entre 1961 e 2008 em 15 categorias (mais três subcategorias).

ATCMS: RECOMENDAÇÕES, MEDIDAS, DECISÕES E RESOLUÇÕES (1961-2008)⁹⁸ Por categorias

Criação e Gestão de Áreas Protegidas	126
<i>Áreas de Interesse Ambiental</i>	63
<i>Áreas de Interesse Científico</i>	33
<i>Áreas de Interesse Histórico</i>	30
Assuntos legais & Institucionais	56
Assuntos Operacionais	41
Intercâmbio de Informação	40

⁹⁸ Organizada pelo autor, a partir do Banco de Dados do Tratado da Antártica, <http://www.ats.aq/devAS/info_measures_list.aspx>, acesso em 15/2/2009. Não inclui o Tratado, o Protocolo de Madri, a CCAS, a CCAMLR, a CRAMRA ou normas adotadas em Reuniões Consultivas Especiais. A divisão em categorias é a mesma utilizada pelo Secretariado do Tratado da Antártida no Banco de Dados. A somatória da tabela (425) é superior ao número total de Recomendações, Medidas, Decisões e Resoluções (377) no período porque algumas normas estão sob duas ou mais categorias. Observação: A versão deste trabalho apresentada em 2005 para obtenção do grau de Mestre em Diplomacia pelo Instituto Rio Branco continha tabela similar relativa ao período 1961-2001 baseada em US DEPARTMENT OF STATE (ed.), 2002, pp. 111-120. O autor julgou apropriado atualizar a tabela para esta edição tomando como base o Banco de Dados do Tratado da Antártica, disponível a partir de 2008, de forma que possa ser mais facilmente verificada e atualizada. A atualização não modifica o argumento levantado em 2005, apenas reforça-o; como reforça também análise semelhante realizada em SCULLY, R. T. *The Evolution of the Antarctic Treaty System – The Institutional Perspective*. In: NATIONAL RESEARCH COUNCIL. *Antarctic Treaty System: an Assessment. Proceedings of a Workshop Held at Beardmore, South Field Camp, Antarctica, January 7–13, 1985*. Washington: National Academy Press, 1986.

Monumentos	32
Turismo (inclui expedições não governamentais)	25
Proteção da Fauna & Flora Antárticas	24
Cooperação Científica	24
Proteção Ambiental	14
Poluição do Mar	10
Recursos Marinhos Vivos	9
Avaliação de Impacto Ambiental	7
Recursos Minerais	7
Gestão e Disposição de Resíduos	6
Assuntos Gerais	4

De um total de 377 Recomendações, Medidas, Decisões e Resoluções adotadas pelas ATCMs, um terço (126) versam sobre a Criação e Gestão de Áreas Protegidas. Destas, 63 referem-se a áreas protegidas por sua importância ambiental, mais do que qualquer outra categoria. Somem-se essas 63 às normas sob as categorias Proteção da Fauna & Flora Antárticas (24), Proteção Ambiental (14), Poluição do Mar (10), Avaliação de Impacto Ambiental (7), Gestão e Disposição de Resíduos (6) e temos um total de 124 instrumentos adotados pelas ATCMs (32,89% do total) relacionados a questões ambientais, muito mais do que qualquer outra categoria, quase a soma das três categorias seguintes (137 normas sobre Assuntos legais & Institucionais, Assuntos Operacionais e Intercâmbio de Informação).

Como observado, a somatória da tabela (425) é superior ao número total de normas (377), devido ao fato de que algumas podem ser catalogadas em duas ou mais categorias. Para evitar sobrevalorizar a questão ambiental, poderíamos descontar a diferença (48), e mesmo assim chegaríamos a um valor (76) maior do que qualquer outra categoria.⁹⁹ Poderíamos alternativamente desconsiderar as normas sobre a Criação e Gestão de Áreas Protegidas, por serem normas específicas derivadas de normas gerais, e chegaríamos a 61 Recomendações, Medidas, Decisões e Resoluções, o que ainda mantém a temática ambiental no topo da tabela.

⁹⁹ Isso seria equivalente a levar ao extremo oposto e subestimar a questão ambiental, uma vez que supõe que as únicas normas catalogadas sob duas ou mais categorias estariam em categorias ambientais, o que não é o caso, como indica a tabela (categorias Monumentos e Áreas de Interesse Histórico, por exemplo).

Isso não significa dizer que questões ambientais são as mais importantes da agenda das ATCMs. O levantamento não leva em consideração, por exemplo, as diferenças entre instrumentos juridicamente vinculantes (Recomendações e Medidas) e instrumentos não vinculantes (Decisões e Resoluções) ou mesmo quais normas são implementadas de forma mais eficaz. Por exemplo, obviamente o número reduzido de normas sob a categoria Recursos Minerais não reflete a importância desse tema, que dominou as ATCMs durante toda uma década. A análise aqui realizada é meramente quantitativa, não qualitativa, não envolve o julgamento subjetivo da importância atribuída pelas Partes Consultivas a essas normas em comparação com outros tópicos na agenda das ATCMs.

Feita essa ressalva, entretanto, o levantamento acima nos permite afirmar, objetivamente, que a questão ambiental é uma constante nas ATCMs e que não há tema com maior grau de consenso entre as Partes Consultivas. Usando como escala o número de Recomendações, Medidas, Decisões e Resoluções emanadas das ATCMs, podemos afirmar que o principal órgão de decisão política do STA ocupa-se, notadamente, de questões ambientais. Logo, é possível dizer que o STA é um regime, *inter alia*, ambiental.

Ao contrário do que se poderia imaginar, tal predomínio não é fruto da ascensão de questões ambientais ao topo da agenda internacional nas últimas décadas, tampouco da assinatura do Protocolo sobre Proteção Ambiental do Tratado da Antártica (Protocolo de Madri). De fato, ocorre desde o início das ATCMs.

Quase metade das normas referentes a questões ambientais (53 de 124, 42%) foram adotadas nas décadas de 60 e 70. A mediana (a Resolução XIV-2, sobre Avaliação de Impacto Ambiental, a 62ª relacionada a temas ambientais) foi adotada em 1987.¹⁰⁰ A década de 60 segue sendo a que mais determinou Resoluções ambientais (38) – quase um terço do total de normas ambientais (ou 10% de todas as Recomendações, Medidas, Decisões e Resoluções até 2008) – número que ainda não foi alcançado em nenhuma década (15 nos anos 70, 16 nos anos 80, 25 nos anos 90 e 30 de 2001 a 2008).

A predominância de normas relacionadas a temas ambientais desde os anos 60 se deve à adoção, em 1964, da Recomendação III-8, denominada

¹⁰⁰ Cabe recordar que todas as normas eram “Resoluções” até 1995, passando a ser então divididas entre Medidas, Decisões e Resoluções.

Agreed Measures for the Conservation of Antarctic Fauna and Flora. As *Agreed Measures*, como são conhecidas, declararam a Antártica uma “Área de Conservação Especial” e criam regimes específicos para áreas e espécies protegidas.

As *Agreed Measures* foram inspiradas em princípios de proteção ambiental definidos pelo SCAR para seus programas científicos. Proíbem matar, capturar ou molestar qualquer animal, salvo casos autorizados por autoridades competentes, e criaram áreas de acesso controlado, “Áreas Especialmente Protegidas” – de especial interesse científico, ambiental ou histórico. Apesar de ter levado quase vinte anos para que todas as Partes Consultivas ratificassem as *Agreed Measures*, foram implementadas imediatamente e deram origem, mesmo antes de entrar em vigor formalmente, a uma longa série de outras Recomendações protegendo determinadas espécies e criando áreas protegidas.¹⁰¹ A estrutura originada a partir das *Agreed Measures* estabeleceu uma importante referência para proteção ambiental na Antártica. Foi também o mais forte precedente de uma constante no STA: a importância e influência fundamental do SCAR na agenda e nas normas emanadas das ATCMs.

Dos números acima, não só podemos concluir que a agenda e as decisões das ATCMs foram permeadas por questões ambientais em todo o período analisado, como também podemos afirmar que essa tendência foi mais forte nos anos 60, décadas antes da assinatura do Protocolo de Madri, antes mesmo de questões ambientais assumirem o local de destaque que ocupam na agenda internacional desde o Relatório Brundtland. As *Agreed Measures* e a estrutura que emanou delas nos permitem afirmar que já nos anos 60 o STA poderia ser caracterizado como um regime, *inter alia*, ambiental.

Isso tem implicações interessantes para Teoria de Relações Internacionais. Ao isolar o imbróglcio territorial e desmilitarizar o continente, as partes no Tratado da Antártica passaram, quase imediatamente, a ocupar-se de questões ambientais, da institucionalização do regime, de cooperação logística, cooperação científica, de exploração de recursos naturais e até mesmo preservação de patrimônio histórico. A partir de um regime internacional, a Antártida afastou-se do tipo ideal Realista e passou a constituir um perfeito exemplo de Interdependência Complexa.¹⁰²

¹⁰¹ Sobre as *Agreed Measures*, ver RODRIGUES, Vasco de Jesus. *O Sistema do Tratado da Antártica: implicações para o direito internacional*. Tese de doutorado. Orientador: José Roberto Franco da Fonseca. S 1998. pp. 71-74.

¹⁰² Ver *Um pouco de teoria*, na Introdução.

Quanto à importância para evolução do STA, a questão do meio ambiente só pode ser comparada à exploração de recursos naturais, tema que mereceu atenção de três convenções separadas, a CCAS, a CCAMLR e a CRAMRA. Mesmo estas têm uma acentuada preocupação ambiental, como será visto mais adiante.

2.2.3 As Reuniões Consultivas Especiais e as Reuniões de Especialistas

Das doze Reuniões Consultivas Especiais, oito foram feitas com o propósito de deliberar sobre a candidatura de países que aderiram ao Tratado e pleiteavam o *status* de Parte Consultiva¹⁰³. As outras quatro Reuniões Consultivas Especiais foram feitas em diversas sessões, formais e informais, com o objetivo de negociar a Convenção para Conservação dos Recursos Marinhos Vivos da Antártica (de 1978 a 1980, última sessão em Camberra), a Convenção para Regulação de Atividades sobre Recursos Minerais Antárticos (de 1982 a 1988, última sessão em Wellington), o Protocolo de Madri (de 1990 a 1991, última sessão em Madri) e para analisar relatório do Comitê de Proteção Ambiental (sessão única em Haia, 2000).

Quanto às Reuniões de Especialistas, seu caráter é estritamente técnico, com o propósito de apresentar um relatório para consideração das Partes Consultivas. As seis Reuniões de Especialistas realizadas até hoje tiveram como agenda telecomunicações (3), segurança aérea, monitoramento ambiental, transporte marítimo e turismo.

2.3 Cooperação Científica

2.3.1 O SCAR

O STA consagrou a pesquisa científica como a principal atividade humana na Antártica. Os artigos II e III do Tratado promovem a liberdade de pesquisa e o intercâmbio de dados e pessoal, o Protocolo de Madri afirma que a Antártica é uma reserva natural, dedicada à paz e à ciência.

¹⁰³ Londres (1977), Buenos Aires (1981), Camberra (1983), Bruxelas (1985), Rio de Janeiro (1987), Paris (1988 e 1989), Viña del Mar (1990).

Para promover e coordenar a pesquisa científica na Antártica foi criado, ainda no âmbito do AGI, o *Scientific Committe on Antarctic Research* (SCAR), um comitê do ICSU, cujos membros são organizações de âmbito nacional representantes das comunidades científicas de seus países, divididos entre membros plenos e associados, de acordo com o envolvimento na Antártica. Além disso, algumas associações científicas internacionais (*Unions*), membros do ICSU, também fazem parte do SCAR, que conta com um Comitê Executivo e um secretariado, sediado no Instituto Scott de Pesquisa Polar, Cambridge, Reino Unido.

Atualmente, o SCAR conta com três comitês de pesquisa permanentes (geociências, ciências da vida e física), mais comitês específicos para o STA, financeiro e de dados geográficos.¹⁰⁴ Os comitês são responsáveis pelo intercâmbio de informações e dados científicos, pela identificação de áreas de pesquisa e pela coordenação entre os programas antárticos de cada país, com vistas a aumentar a efetividade das pesquisas e economizar custos logísticos.

A logística e o manejo dos dados são feitos em cooperação com o Conselho de Gestores dos Programas Nacionais Antárticos (*Council of Managers of National Antarctic Programs*, COMNAP). O COMNAP é uma rede formada pelos responsáveis pelos programas antárticos de cada Parte Consultiva do STA, com o objetivo de coordenar atividades logísticas e padrões de segurança. O COMNAP atua, assim, como uma rede transgovernamental, provendo auxílio técnico às Partes Consultivas em estreita colaboração com o SCAR.¹⁰⁵ Como a logística condiciona todas as atividades antárticas, a importância do COMNAP, apesar de eminentemente técnica, é fundamental e tem papel político crescente nas ATCMs.

O SCAR funciona como o fórum da comunidade científica internacional para coordenação de atividades na antártica e intercâmbio de informações. É também um mecanismo de padronização, revisão e avaliação dos dados antárticos, além de qualificação de quadros acadêmicos a níveis internacionais. Os representantes nacionais no SCAR são respeitados acadêmicos e cientistas, que geralmente permanecem no comitê por longos períodos, o que garante ao SCAR uma identidade própria, que privilegia seu caráter técnico-científico.

¹⁰⁴ A estrutura de comitês de pesquisa do SCAR pode ser obtida no site da organização <<http://www.scar.org/about/>>, acesso em 18/02/2009.

¹⁰⁵ Ver <<http://www.comnap.aq>>, acesso em 18/02/2009. Sobre aspectos logísticos, ver também US DEPARTMENT OF STATE (ed.), 2002, Cap. VII.

No entanto, a importância política do SCAR é inegável, dado que o comitê permeia todos os instrumentos do STA e influencia a agenda das ATCMs. O comitê é ouvido nas ATCMs e citado em muitas Recomendações, Medidas, Decisões e Resoluções. As Partes Consultivas solicitam dados ao SCAR para fundamentar suas decisões e o SCAR auxilia na aplicação do que for decidido nas ATCMs. O SCAR é explicitamente citado em todas as convenções sob o STA: é responsável pelo monitoramento da população de focas protegidas pela CCAS; colabora com a CCAMLR na avaliação dos níveis seguros de exploração de recursos naturais vivos para não comprometer o ecossistema antártico; teria um papel relevante na identificação das áreas passíveis de exploração mineral na malfadada CRAMRA; o SCAR tem assento no Comitê de Proteção Ambiental, órgão criado pelo Protocolo de Madri para monitorar o cumprimento do regime de proteção ambiental. O SCAR funciona como um canal institucionalizado entre atores não governamentais (a comunidade científica internacional) e as Partes Consultivas.¹⁰⁶

2.3.2 Importância científica da Antártica

Por sua posição geográfica e quadro climático únicos, o continente austral oferece condições de pesquisa que não podem ser encontradas em lugar nenhum do planeta, tampouco reproduzidas. A pesquisa científica na Antártica não é importante somente para o manejo e conservação dos recursos naturais do continente, as informações provenientes da Antártica têm relevância mundial.

O estudo da deriva continental, hipótese confirmada com dados do AGI, é somente o exemplo mais antigo da importância da pesquisa científica realizada na Antártica. A compreensão do campo magnético do planeta e da propagação de ondas de rádio são outros bons exemplos. Pode-se citar também o estudo das modificações fisiológicas e psicológicas de seres humanos a condições extremas. Mesmo para a compreensão do espaço exterior a Antártica é relevante: a região é a mais apropriada para observação de raios cósmicos e explosões solares, além de guardar o maior conjunto de meteoritos do mundo.¹⁰⁷

¹⁰⁶ Ver ZUMBERGE, J. *The Antarctic Treaty as a Scientific Mechanism*. In: NATIONAL RESEARCH COUNCIL, 1986, pp. 164-168.

¹⁰⁷ JOYNER, 1998, pp. 190-197. Ver também NATIONAL RESEARCH COUNCIL, 1986, Caps 8, 9, 10 e 11.

O mais recente campo de pesquisa é o estudo genético da biodiversidade antártica. A região apresenta um ecossistema bastante diversificado, mas sua cadeia alimentar tem poucos estágios, fornecendo ótimas condições para estudar a evolução natural e a relação entre genética e meio ambiente, além da adaptação de seres vivos a condições extremas.¹⁰⁸

Mas é talvez no estudo do clima que estão as maiores implicações da pesquisa científica realizada na Antártica. Nenhuma previsão meteorológica de longo prazo pode ser feita sem dados da Antártica, tampouco qualquer modelo global sobre clima pode ignorar sua influência no resto do planeta; fenômenos como o El Niño não podem ser completamente estudados, a intensidade de estações chuvosas ou secas nas regiões tropicais não pode ser apropriadamente compreendida sem levar a Antártica em consideração. O Oceano Austral influencia as correntes marítimas e o clima de todos os outros oceanos da Terra, além de ter papel fundamental no balanço de CO₂ do planeta.

Foram pesquisadores polares que alertaram para a existência do buraco da camada de ozônio e confirmaram a hipótese de que este seria causado por clorofluorcarbonetos (CFC) industriais, da mesma forma que a pesquisa antártica é fundamental para a compreensão de mudanças climáticas: a dinâmica do manto polar fornece informações relevantes para a compreensão do impacto das eras glaciais passadas; o mesmo manto equivale a um banco de dados de milhares de anos sobre mudanças climáticas, na forma de cápsulas de ar contidas no gelo, que revelam a composição e dinâmica da atmosfera em tempos imemoriais, inclusive a concentração de CO₂. Esses dados servem como referência para monitorar o clima, fundamentar pesquisas sobre mudanças do clima e mostram em que medida este é causado por atividades humanas.¹⁰⁹

Assim como ocorre com a pesquisa científica em geral, o impacto dessas descobertas é um tanto difuso, mas sua importância política fica evidente ao lembrarmos o Protocolo de Montreal sobre Substâncias que Destroem a Camada de Ozônio, de 1987 e, mais recentemente, a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima e seu Protocolo de Quioto. É

¹⁰⁸ JONES, Anna. *Global Relevance of Antarctic Science*. Apresentação na XXVI ATCM, Madri, 2003. Disponível em <<http://www.scar.org/articles>>, acesso em 08/10/2004.

¹⁰⁹ Ver VILLA, Rafael Antonio Duarte. *A Antártica no Sistema Internacional: análise das relações entre atores estatais e não estatais com base na perspectiva da questão ambiental*. São Paulo: Hucitec, 2004. pp. 112-117.

notável como a discussão sobre mudança do clima está intrinsecamente ligada à Antártica, não só pela importância do manto de gelo para a regulação do clima mundial ou pelos impactos desastrosos que teria o derretimento da calota polar. Se hoje há uma discussão nos mais altos níveis da agenda internacional sobre mudança do clima, devidamente fundamentada em dados científicos, devemos isso em boa parte à cooperação científica que existe no âmbito do Tratado da Antártida. Não teríamos a quantidade e qualidade de dados sobre a evolução do clima na Terra, algo que só é possível com os “testimônios de gelo” coletados na Antártida, se não fosse a liberdade científica e a estrutura para pesquisa proporcionada pelo Tratado.

A realização de pesquisa científica na Antártica só é possível graças à cooperação internacional proporcionada pelo STA. Ao entrar no SCAR, qualquer nação passa a ter acesso a uma gigantesca base de dados já consolidada, possibilitando que os programas nacionais não comecem do zero, e disponibilizando décadas de dados comparativos. Isso seria impensável fora de um quadro de cooperação internacional; sem coordenação e cooperação, os programas nacionais antárticos jamais produziram o mesmo volume de dados disponível pelo SCAR e dificilmente hoje teríamos como avaliar fenômenos climáticos globais de forma apropriada.

2.4 Recursos Naturais – Exploração vs. Conservação

O Tratado não faz menção ao uso de recursos naturais, a não ser pela breve nota nas atribuições das ATCMs mencionando preservação e conservação de recursos naturais vivos (Art. IX, 1, f). A possibilidade de exploração econômica, obviamente, estava na mente dos negociadores, mas trazer o assunto à tona, especialmente a exploração de recursos minerais, certamente impediria qualquer acordo referente às questões territoriais.

Uma vez criado o regime, foi possível tratar o tema, primeiramente nas Recomendações das ATCMs. Como estas foram consideradas, por vezes, ineficientes para lidar com questões mais polêmicas, a exploração dos recursos naturais foi abordada em três convenções separadas, sem, no entanto, perder de vista o “uso racional” dos recursos: a Convenção para Conservação das Focas Antárticas, CCAS; a Convenção para Conservação dos Recursos Marinhos Vivos da Antártica, CCAMLR; e a Convenção para Regulação de Atividades sobre Recursos Minerais Antárticos, CRAMRA. Um traço comum em essas convenções: elas se anteciparam ao surgimento de problemas

referentes a seus objetos de regulação. Em 1991, foi adotado o Protocolo sobre Proteção Ambiental do Tratado da Antártica, o Protocolo de Madri, que baniu por 50 anos as atividades minerais e consolidou o viés ambientalista já presente nas ATCMs como o princípio condutor das atividades humanas na Antártica.

A evolução do STA e o processo que levou à adoção do Protocolo de Madri serão vistos nas páginas seguintes, a partir de cada uma dessas convenções.

2.4.1 A Convenção para Conservação das Focas Antárticas – CCAS

A exploração de recursos naturais foi a primeira atividade humana na Antártica, a caça a focas e a baleias. A caça à baleia conta com um regime próprio, a Comissão Internacional da Baleia, cuja aplicação obviamente concerne à Antártica, mas não será aqui analisado, por ser um regime paralelo¹¹⁰. As focas antárticas chegaram à beira da extinção já no século XIX, devido à matança indiscriminada. Os próprios caçadores alertavam para o fato, constatando que pontos de caça outrora abundantes escasseavam quase por completo em questão de poucos anos.

A CCAS surgiu como uma reação a expedições enviadas para avaliar a viabilidade econômica da retomada da caça, na segunda metade dos anos 60. As *Agreed Measures* de 1964 davam proteção às focas no continente, mas o mesmo não ocorria na água, uma vez que as medidas adotadas em 1964 não se aplicavam ao mar – como as focas passam a maior parte do tempo na água, a proteção era ineficiente. Estender essa proteção às águas antárticas por meio de uma Recomendação seria de pouco efeito prático, pois não se aplicaria a países não membros e poderia causar conflitos com as normas de Direito Marítimo.

A solução foi uma convenção separada, que cobre todas as espécies de focas que habitam a Antártica e estabelece limites para a caça em alto mar (até o *optimum sustainable yield*, o número máximo que não compromete a população da espécie), além de permissões especiais para matar focas

¹¹⁰ Sobre a Comissão internacional da Baleia, ver VIANNA, Hadil Fontes. *O confronto entre conservacionistas e caçadores na regulação internacional da caça à baleia: considerações para a atuação do Brasil na Comissão internacional da Baleia*. XLIV Curso de Altos Estudos. Brasília: IRBr, 2003.

para fins científicos. A formação do regime começou nas ATCMs de 1966 e 1968, com a adoção de diretrizes do SCAR sobre o assunto¹¹¹. A convenção foi assinada em 1972 em Londres e entrou em vigor em 1978, sendo revista em 1988. Não há registro de retomada da exploração comercial da caça à foca e as permissões especiais não foram significativas para afetar a população, ainda em recuperação após a quase extinção.¹¹²

A importância da convenção, na verdade, está em outros fatores. A regulamentação da caça às focas antárticas foi o primeiro grande regime específico a ser incorporado ao STA, fora do escopo das Recomendações das ATCMs. Assim como as *Agreed Measures*, a CCAS surgiu a partir de diretrizes do SCAR. O regime atribuiu um alto grau de responsabilidades ao SCAR, que se encarrega do monitoramento da população de focas e define o número permitido de abates. Ao negociar um novo regime a partir da estrutura já formada pelo Tratado, as Partes conseguiram contornar as limitações das ATCMs e criar um conjunto de normas mais forte, em intensa colaboração com uma entidade não governamental – a CCAS estabeleceu, assim, o padrão do tratamento de grandes questões no STA: o problema surge na agenda a partir de considerações ou recomendações do SCAR; as ATCMs emanam normas preliminares, baseadas no consenso obtido na comunidade científica; essas normas são consolidadas e reforçadas em um instrumento juridicamente vinculante, uma convenção, que por sua vez estabelece um regime específico sobre o tema.

2.4.2 A Convenção para Conservação dos Recursos Marinhos Vivos da Antártica – CCAMLR ¹¹³

No final dos anos 60 e início dos 70, a escassez de baleias levou alguns navios, principalmente soviéticos, a explorar como alternativa o krill. O krill (*Euphausia superba*) é a mais abundante espécie de zooplâncton que habita o Oceano Austral; crustáceos rosados, semelhantes a um pequeno camarão, de até 65mm, que constituem a base da cadeia alimentar antártica, sendo o principal alimento de baleias, focas e aves. Sua capacidade de deslocamento

¹¹¹ Recomendações IV-21, IV-22, V-7, V-8

¹¹² O número de focas mortas sob as permissões especiais é irrisório. Ver US DEPARTMENT OF STATE (ed.), 2002, Cap. 9. Inclui o texto integral da convenção, também disponível no Banco de Dados do Tratado da Antártica.

¹¹³ Pronuncia-se “camelar”

é pequena, vivem aglomerados em gigantescos cardumes perto da superfície, enormes manchas vermelhas extremamente fáceis de pescar.¹¹⁴

Com a quase extinção das baleias, seus principais predadores, a população desse crustáceo cresceu de forma significativa. O assunto veio à tona primeiramente nos anos 60 por meio dos delegados soviéticos ao SCAR, cujas pesquisas preliminares decorrentes da exploração de krill apontavam estimativas impressionantes: a produção de krill poderia chegar a 150 milhões de toneladas anuais, considerando apenas o “excesso populacional” não consumido por baleias, ultrapassando em muito a produção pesqueira mundial, avaliada então em torno de 60 milhões de toneladas anuais.¹¹⁵ Estudos posteriores organizados pelo SCAR refutaram a ideia de um “excesso populacional”, na verdade o ecossistema antártico parecia ter encontrado um novo ponto de equilíbrio após séculos de caça desregulada às baleias. Mas, para se ter uma ideia da população de krill, estima-se que seus predadores naturais (baleias, aves, focas, peixes e lulas) consumam anualmente entre 152 e 313 milhões de toneladas. A produção pesqueira atual de todo o mundo (excluindo aquicultura) gira em torno de 90 milhões de toneladas por ano.¹¹⁶ Em resumo, o krill é potencialmente o maior recurso pesqueiro disponível na Terra.

No entanto, a exploração do krill pode ter graves consequências para o meio ambiente. A cadeia alimentar da Antártica caracteriza-se por ter poucos estágios. Os longos dias durante o verão antártico favorecem a proliferação do fitoplâncton, que realizam fotossíntese. O zooplâncton, do qual o krill corresponde à maior parte, alimenta-se do fitoplâncton e por sua vez serve de alimento a grandes mamíferos, como focas e baleias, assim como a outros crustáceos, peixes e aves. Logo, o krill é o principal elo entre a base e o topo da cadeia alimentar antártica.

A Recomendação VII-10 de 1975 introduziu oficialmente o tema nas ATCMs, exortando o SCAR e os programas antárticos nacionais a realizar pesquisas para prover informações adequadas sobre o potencial dos Recursos Marinhos Vivos da Antártica para fundamentar medidas sobre o tema. Para avaliar as possibilidades de exploração do krill, o SCAR uniu-se em 1976 a

¹¹⁴ As “manchas” de krill podem chegar a vários km².

¹¹⁵ SHAPLEY, 1985, pp.110-113.

¹¹⁶ FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION. *Krill fisheries of the world*, 1997; Idem. *Yearbook of Fishery Statistics: Summary tables*, 2002. Disponíveis em <<http://www.fao.org/documents/>>, acesso em 10/01/2005.

seu equivalente oceanográfico, *Scientific Committee on Oceanic Research* (SCOR), em um programa internacional de pesquisa, que recebeu o nome de BIOMASS – *Biological Investigations of Marine Antarctic Systems and Stocks*. O programa veio a confirmar o alto potencial de exploração dos recursos naturais vivos do Oceano Austral, mas também alertou as Partes Consultivas para o fato de que muitas espécies estavam já esgotadas e a pesca de krill poderia ter um grande impacto negativo no ecossistema antártico, dado que toda a cadeia alimentar antártica depende dessa espécie, abalando o novo ponto de equilíbrio alcançado após a exploração desregrada de baleeiros e caçadores de foca nos séculos anteriores.

Diante disso, a Recomendação IX-2 da ATCM de 1977 exortou os membros do STA a negociar um regime definitivo para lidar com a questão. As negociações foram realizadas em Reuniões Consultivas Especiais de 1978 a 1980 e levaram à Convenção para Conservação dos Recursos Marinhos Vivos da Antártica (CCAMLR), que entrou em vigor em 1982.¹¹⁷

Além dos doze países signatários do Tratado da Antártica, fazem parte hoje da CCAMLR: Brasil, Comunidade Europeia, Alemanha, Índia, Itália, República da Coreia, Namíbia, Polônia, Espanha, Suécia, Ucrânia, Uruguai, Bulgária, Canadá, Finlândia, Grécia, Holanda, Peru, Vanuatu, Ilhas Cook, Ilhas Maurício e República Popular da China. A CCAMLR faz diversas referências ao Tratado da Antártica, seus membros, comprometem-se explicitamente com os princípios do Tratado, mesmo que não tenham a ele aderido. Assim como ocorrera com o Tratado da Antártica, a CCAMLR foi criticada pelo caráter fechado de suas negociações, regulamentando a exploração de águas internacionais, tradicionalmente consideradas *res nullius*.¹¹⁸

A CCAMLR, porém, é unanimemente apontada como uma inovação no manejo de recursos naturais.¹¹⁹ Em primeiro lugar, a CCAMLR define “conservação” como “uso racional”, i.e., permite a exploração dos recursos de forma a não comprometer sua utilização contínua – uma clara antecipação do conceito de “desenvolvimento sustentável”, que seria introduzido somente em 1987 pelo Relatório Brundtland, e um enorme contraste com muitos

¹¹⁷ Ver US DEPARTMENT OF STATE (ed.), 2002, Cap. 10 para texto integral da Convenção, também disponível no Banco de Dados do Tratado da Antártica e no sítio do Secretariado da CCAMLR, <www.ccamlr.org>.

¹¹⁸ Sobre a efetividade e legitimidade da CCAMLR ver STOKKE & VIDAS, 1996, Caps. 5 e 9.

¹¹⁹ Ver, por exemplo, QUIGG, 1983; JOYNER, 1998; SHAPLEY, 1985.

regimes pesqueiros. Em segundo lugar, a CCAMLR foi pioneira ao adotar a “abordagem ecossistêmica”, ou seja, ao gerenciar a exploração de determinada espécie, leva em conta não somente sua população (o *optimum sustainable yield*), mas também o impacto de sua exploração nas espécies que fazem parte de sua cadeia alimentar, buscando proteger assim todo o ecossistema. Além disso, a CCAMLR adota o chamado princípio da precaução, prevenindo contra danos ambientais irreversíveis provenientes de informações incompletas.

A jurisdição da CCAMLR vai além da estabelecida pelo Tratado da Antártica, estende-se aos recursos naturais vivos dentro da Área de Convergência, sem derrogação de direitos ou obrigações provenientes da Comissão Internacional da Baleia ou da CCAS. A Área de Convergência é uma região que varia entre as latitudes 46° e 62° Sul, onde as águas frias do Oceano Austral submergem ao encontrar-se com as águas mais quentes dos Oceanos Atlântico, Índico e Pacífico, criando uma fronteira biológica que delimita o ecossistema antártico. Para efeitos da CCAMLR, a Área de Convergência abrange toda área ao sul de 60°S, estendendo-se até a latitude 50°S no Atlântico Sul e 45°S no Oceano Índico (ver mapa anexo A) – a maior área de conservação do planeta.

Como inclui em sua jurisdição algumas ilhas subantárticas, cuja soberania é reconhecida (e, em alguns casos, disputada), a negociação da CCAMLR trouxe de volta à tona o tratamento de questões territoriais e, por isso, reproduz integralmente o Artigo IV do Tratado da Antártica. Ainda assim, coloca sob gerenciamento internacional a exploração de recursos que estariam, de outra forma, em Zonas Econômicas Exclusivas.

O gerenciamento dos recursos é feito pela Comissão da CCAMLR, cujo secretariado é sediado em Hobart, Austrália. Dela fazem parte a maioria dos países signatários, com exceção de Bulgária, Canadá, Finlândia, Grécia, Holanda, Peru, Ilhas Maurício, Ilhas Cook e Vanuatu. As Medidas de Conservação, limitando a exploração de determinadas espécies, são adotadas após a recomendação de uma das Partes e/ou do Comitê Científico, onde o SCAR tem assento, geralmente por meio do Sistema de Monitoramento Ecológico da CCAMLR, um processo de avaliação de mudanças no ecossistema antártico, por exploração ou causas naturais. Baseadas na melhor informação científica disponível, seguindo o princípio da precaução, as Medidas de Conservação são aprovadas por consenso e, se não forem registradas objeções em até 90 dias, entram em vigor automaticamente 180

dias depois. Esse processo dá mais força às decisões da CCAMLR, se comparada às ATCMs.

A regra do consenso permite que um país obstrua as Medidas de Conservação. Mais uma vez, estamos diante de uma limitação imposta a qualquer arranjo internacional sem poderes supranacionais. Mas é preciso reconhecer que, sem a regra do consenso, é provável que países pesqueiros sequer fizessem parte da CCAMLR, o que levaria à completa inefetividade do regime. Ainda assim, a Comissão torna a CCAMLR um fórum mais institucionalizado, com sede e personalidade jurídica próprios, indicando já nos anos 80 uma tendência à maior formalização e complexidade do STA. Além disso, ao vincular aos princípios do Tratado países que a ele não aderiram, a CCAMLR funciona como um mecanismo de reforço e reconhecimento do Tratado perante a comunidade internacional.¹²⁰

A avaliação geral da CCAMLR não é consensual. Joyner a considera um instrumento de conservação bem sucedido, enquanto Stokke afirma que não conseguiu recuperar as populações ameaçadas. No entanto, ambos reconhecem que a destruição ambiental já era enorme antes de 1982 e que sequer haveria como avaliar esse impacto se não fosse a cooperação científica proporcionada pela CCAMLR – nesse sentido, o regime presta um serviço fornecendo informações relevantes tanto a ambientalistas quanto à indústria pesqueira.¹²¹

A maior ameaça ao regime é a pesca ilegal, ou “IUU” (*Illegal, Unregulated and Unreported Fishing*), como são conhecidas, realizadas por embarcações pesqueiras tanto de países membros como não membros. Nesse caso, a Comissão tenta aumentar o controle das embarcações dos países membros e procura convidar países não membros a aderir à CCAMLR. O impacto ambiental da pesca IUU já é considerável, não só sob a água, mas até mesmo na população de aves da Antártica.¹²²

As maneiras de controlar a pesca IUU é objeto de grande controvérsia dentro no regime: alguns países advogam a necessidade de tomar medidas de retaliação comercial a países envolvidos em pesca IUU e dotar guardas costeiras nacionais de mandato sobre a área da convenção (o que implica

¹²⁰ Esse ponto é levantado por STOKKE, Olav. *The effectiveness of CCAMLR*. In: STOKKE & VIDAS, 1996, Cap. 5.

¹²¹ Cf. JOYNER, 1998, pp. 141-145 e STOKKE, op.cit, pp. 120-151.

¹²² CCAMLR. *Illegal, Unregulated and Unreported Fishing*. <<http://www.ccamlr.org/pu/E/sc/fish-monit/iuu-intro.htm>>, acesso em 20/01/2005

tocar em questões como exercício de soberania em águas internacionais). Outro tema de frequente controvérsia é a regulação de zonas de pesca em águas jurisdicionais acima do paralelo 60°S onde há soberania reconhecida – em particular a zona 48.3, uma das mais exploradas, na região das ilhas Geórgia do Sul, administradas pelo Reino Unido e reivindicadas pela Argentina.

Atualmente, a espécie mais explorada, ameaçada e emblemática da área da CCAMLR é a *Dissostichus spp* (Bacalhau de Profundidade/Merluza Negra/*Toothfish*), um peixe de carne muito apreciada, cujo alto valor movimenta um grande comércio ilegal, além das cotas definidas pela CCAMLR. Ironicamente, a espécie que gerou toda a questão de exploração dos recursos marinhos vivos da Antártica, o krill, acabou por não precisar de proteção especial, pelo menos até agora. A captura manteve-se estável entre 80 mil e 120 mil toneladas entre 1992 e 2005, muito abaixo dos limites anuais estabelecidos pelas Medidas de Conservação.¹²³ Infinitamente inferior às estimativas dos anos 60, que prometiam o fim da fome no planeta.

A captura de krill é limitada por diversos fatores econômicos. Apesar da fácil apreensão, a pesca do krill requer um investimento considerável em embarcações – o animal é extremamente sensível, precisa ser imediatamente processado industrialmente e congelado, para que não apodreça. O exoesqueleto do krill tem alta concentração de fluoretos, o que o torna potencialmente perigoso para consumo (humano ou animal) em grandes quantidades. O investimento é alto para um produto com baixo valor e de pouca aceitação no mercado. É usado principalmente como ingrediente na indústria alimentícia, iscas para pesca desportiva e matéria-prima para ração de aquicultura, em particular na criação de salmão em cativeiro no sul do Chile. A URSS liderou a produção mundial até sua dissolução, hoje o Japão é o principal produtor mundial.

Porém, nos últimos anos vem se verificando que o padrão da pesca de krill está sofrendo modificações importantes, em resposta a aumentos de demanda da aquicultura e técnicas mais eficazes de captura e processamento. Enquanto o ápice da produção mundial era de pouco menos de 530 mil toneladas em 1982,¹²⁴ a temporada 2007/8 teve capturas de 684 mil toneladas, o dobro da temporada anterior e múltiplas vezes acima da média dos dez anos anteriores.¹²⁵

¹²³ CCAMLR. *Statistical Bulletin*. Disponível em <http://www.ccamlr.org/pu/e/e_pubs/intro.htm>, acesso em 18/02/2009.

¹²⁴ FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION, 1997.

¹²⁵ CCAMLR. Op.cit.

2.4.3 A Convenção para Regulação de Atividades sobre Recursos Minerais Antárticos – CRAMRA

2.4.3.1 *Um Eldorado Austral?*

A possibilidade de existirem na Antártica consideráveis reservas minerais provavelmente estava na mente de todos durante a Conferência de Washington. Já em 1950 a nota soviética exigindo participação no regime fazia referência direta ao tema. O assunto foi deliberadamente posto de lado na conferência por duas razões: em primeiro lugar, levantaria o imbróglio sobre as reivindicações territoriais, impedindo provavelmente qualquer acordo; em segundo lugar, não havia estudos que comprovassem (ou desmentissem) a existência de grandes reservas.¹²⁶

No entanto, a existência de recursos minerais na Antártica sempre foi dada como certa. A certeza baseia-se em uma simples analogia: a Antártica corresponde a 10% das terras emersas do planeta e não é razoável supor que tamanha extensão seja estéril. Pela tese da deriva continental, a Antártica esteve há milhões de anos ligada aos demais continentes em um supercontinente, Gondwana, quando se localizava em regiões temperadas e era coberta por florestas. Pela semelhança entre as estruturas geológicas, acredita-se que a maior parte do continente austral estava ligada ao que hoje são África do Sul, Índia e Austrália – regiões onde é conhecida a existência de jazidas minerais.

Por analogia com essas regiões, estima-se que as áreas com maior probabilidade de existência de recursos minerais na Antártica são o maciço pré-cambriano na região da Terra Enderby (ferro, ouro, diamante, cobre, tungstênio, etc); a cadeia das Montanhas Transantárticas (carvão, tório, urânio, manganês, prata, etc); e a Terra Vitória (ferro, ouro, prata, cobre, tungstênio, molibdênio, etc). As maiores esperanças se depositam no Maciço de Dufek, de formação jurássica, cuja estrutura seria semelhante, apesar de mais recente, à do Complexo Bushveld na África do Sul, uma das maiores reservas minerais do planeta, de onde extraem-se ouro, platina, níquel, cobre e cromo.¹²⁷

¹²⁶ Os exploradores da “Era Heroica” já mencionavam indícios da existência de carvão e metais no continente. A coexistência de gelo, carvão e fósseis de plantas e animais na Antártica era um enigma para os cientistas, solucionado com a confirmação da hipótese da deriva continental, durante o AGI.

¹²⁷ Sobre as possibilidades de existência de recursos minerais na Antártica e os prováveis locais das jazidas, ver CASTRO, Therezinha de. *Rumo à Antártica*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1976. Ver também SHAPLEY, 1985.

O fato é que a área efetivamente estudada até hoje quanto à possibilidade de conter recursos minerais é pequena devido a um importante dado não considerado na analogia acima. Apenas 0,4% da Antártica está livre de gelo. A camada de gelo que cobre permanentemente os outros 13.612.690 km² tem em média 2 km de espessura, podendo chegar até 4,7 km, e está em lento e constante movimento. Mesmo na hipótese da existência de um Eldorado no continente, a viabilidade econômica de sua exploração seria reduzida devido às dificuldades logísticas e aos custos para manter instalações, funcionários e escoar a produção, sem falar na necessidade de fontes de energia e na tecnologia para atravessar o manto de gelo.¹²⁸

A probabilidade de reservas minerais viáveis economicamente é maior na plataforma continental, onde há indícios de hidrocarbonetos, especialmente nos mares de Weddell e Ross. Mais uma vez, o principal fundamento desses indícios é a analogia com outras regiões ricas em hidrocarbonetos, baseada na tese da deriva continental, mas há também estudos sísmicos que mostram ser regiões promissoras. A tecnologia para explorar petróleo nessas regiões existe, baseada nas plataformas para exploração do Mar do Norte e do Ártico e em prospecções de grande profundidade.¹²⁹ No entanto, as dificuldades e os custos de exploração na Antártica seriam maiores: suas águas são mais profundas e mais turbulentas, os icebergs antárticos infinitamente maiores que os do Ártico. Principalmente, o custo do frete seria consideravelmente mais elevado, dadas as condições do Oceano Austral e sua distância dos principais centros consumidores, e as condições climáticas não permitiriam a operação com a mesma constância que em outras regiões do globo.

O ponto aqui levantado não é que a exploração de petróleo na Antártica seja tecnicamente inviável ou cara demais, isso seria simplista. Deve-se chamar atenção, no entanto, para o fato de que as frequentes referências a

¹²⁸ Abaixo do manto de gelo, a Antártica não é um continente contínuo, mas sim um grande arquipélago. A forma exata desse arquipélago sem o manto de gelo é difícil de ser estimada, uma vez que teriam que ser considerados o aumento do nível do mar devido ao derretimento da calota polar e a elevação de terras livres da pressão de toneladas de gelo. Ver HEINRICH, Paul V. *Antarctic Bedrock*. Mapa disponível em <<https://secure.wikimedia.org/wikipedia/en/wiki/File:AntarcticBedrock2.jpg>>, acesso em 18/02/2009.

¹²⁹ Ver CROASDALE, K.R. *Arctic Offshore Technology and its relevance to the Antarctic*. In: NATIONAL RESEARCH COUNCIL, 1986. pp. 245-264. Ver também GUERREIRO, Antônio J.V. *As Negociações sobre Recursos Minerais Antárticos: um esforço relevante?* XXV Curso de Altos Estudos. Brasília: IRBr, 1992. pp. 39-40.

“incalculáveis, “extraordinárias” ou “fabulosas” reservas minerais antárticas são pura especulação, sem base em estudos científicos (como indica a própria escolha dos adjetivos). Poderá chegar o dia em que o preço de alguma *commoditie* torne viável sua exploração na Antártica, mas é preciso ressaltar que não há necessariamente uma relação direta, linear, entre o aumento de preço de um recurso mineral e a conveniência de sua exploração na Antártica, porque esse aumento de preço torna também atrativa a exploração de reservas já conhecidas, mais acessíveis ou desativadas, cuja exploração aos preços atuais não é comercialmente viável. Em comparação a essas reservas, a exploração na Antártica seria pouco competitiva. A isso deve-se somar o incentivo que um aumento de preços traz também ao desenvolvimento de novas tecnologias de exploração, novos materiais e fontes energéticas alternativas.¹³⁰

2.4.3.2 *Ascensão do tema*

A questão da exploração mineral na antártica já dominava os corredores da VIATCM em Tóquio, 1970, devido a indagações que alguns governos estavam recebendo de companhias privadas quanto à exploração da região. A possível exploração mineral do continente, obviamente, trazia para o primeiro plano o imbróglio das reivindicações territoriais. Na reunião seguinte, em 1972, as Partes Consultivas manifestaram-se oficialmente pela primeira vez sobre a questão por meio da Recomendação VII-6, “Recursos antárticos: efeitos da exploração mineral”, onde reconheciam o crescente interesse pelos recursos minerais do continente, reafirmavam sua “responsabilidade especial” em manter o uso permanentemente pacífico da região e reconheciam os possíveis problemas ambientais que poderiam decorrer da exploração. A Recomendação VII-6 de 1972 continha já os condicionantes de toda a negociação da CRAMRA. A exploração de recursos minerais na Antártica poderia: 1) abrir a “caixa de Pandora” do imbróglio territorial e comprometer a estabilidade do regime; 2) afetar seriamente o meio ambiente.

Pesquisas realizadas em 1973 pelo navio *Glomar Challenger*, no Mar de Ross, encontraram reservas de gás natural. No mesmo ano, os países da

¹³⁰ Esse ponto é levantado em BARROCAS, Sílvio Luiz Sobral. *Antártica – Análise especulativa do potencial petrolífero e perspectivas exploratórias*. Anais do Simpósio Internacional de Geociências Antárticas. Rio de Janeiro: [s.n.] agosto de 1985. Em consulta recente do autor ao Centro de Pesquisas e Desenvolvimento da Petrobrás (CENPES), esse argumento foi reiterado.

OPEP impuseram o primeiro choque do petróleo, elevando o preço do barril de US\$ 2,90 para US\$ 5,11, chegando a US\$ 11,60 no ano seguinte. Em 1974, estimativas feitas pelo *United States Geological Survey*, o chamado estudo de Wright-Williams, avaliavam o potencial dos mares de Ross, Weddell e Bellingshausen em 45 bilhões de barris de petróleo. O estudo, secreto, vazou para a imprensa – sem a ressalva de que se tratava de uma estimativa das reservas totais, das quais apenas por volta de 1/3 poderia ser efetivamente extraído.¹³¹ O impacto político era inevitável.

As discussões da VIII ATCM, realizada em 1975, em Oslo, foram dominadas pelo tema. Delas surgiu a Recomendação VIII-14, que retomava em linhas gerais a Recomendação de 1972 e convidava o SCAR a avaliar o possível impacto ambiental da exploração mineral, além de prosseguir com os estudos geológicos do continente. A Recomendação exortava os países a se reunirem antes da próxima reunião consultiva em 1977 para discutir o tema. Essa reunião preparatória foi feita em 1976, em Paris, chegando a quatro princípios norteadores:

- competência e responsabilidade das Partes Consultivas sobre o tema;
- manutenção integral do Tratado da Antártica;
- proteção do meio ambiente antártico e seus ecossistemas dependentes;
- não prejuízo dos interesses de toda humanidade na Antártica.

O quarto princípio era inédito. É a primeira demonstração oficial de que não bastaria a acomodação interna das Partes para a criação do regime, mas que haveria também necessidade de uma acomodação externa. Os princípios foram endossados em 1977 na IX ATCM pela Recomendação IX-1, que também exortava os países a uma restrição voluntária quanto à exploração dos recursos minerais antárticos até que fosse criado um regime para regular a matéria – companhias petrolíferas já conduziam então estudos sísmicos.

A restrição voluntária era o mais próximo que se poderia chegar de uma moratória, aparentemente a opção preferida da maioria das Partes Consultivas naquele momento para manter a estabilidade do STA. A tecnologia necessária para exploração de petróleo *offshore* era ainda mais restrita do que é hoje.

¹³¹ Uma quantia, 15 bilhões de barris, afinal não tão impressionante, menor do que a então estimada para a Plataforma Continental atlântica dos EUA, 20 bilhões de barris. O estudo se baseia no mesmo raciocínio da analogia descrita anteriormente. SHAPLEY, 1985, pp. 124-125.

Os países importadores de petróleo mais tecnologicamente avançados, principalmente os EUA, Reino Unido, Japão e França, defendiam o acesso indiscriminado aos recursos e pressionavam pela regulamentação da matéria no âmbito do STA. A exploração da Antártica era vista como válvula de escape dos crescentes preços praticados pela OPEP. Havia a percepção generalizada de que EUA e Japão dispunham de dados mais confiáveis sobre o potencial da região e temia-se que estabelecessem uma rede de tratados bilaterais com os países territorialistas, reconhecendo suas reivindicações e implodindo o STA.

Os países territorialistas (com exceção de França e Reino Unido) não aceitavam a ideia de regulamentação internacional sobre áreas consideradas de jurisdição nacional e reservavam-se o direito de exploração sem consulta prévia – mas não dispunham da tecnologia necessária. Argentina e Chile em particular pareciam mais interessados em conseguir alguma forma de reconhecimento de suas reivindicações do que na possibilidade de exploração propriamente dita. A URSS não tinha problemas significativos de abastecimento de petróleo e sua tecnologia de exploração de petróleo *offshore* não era tão avançada – adotava uma posição protelatória e advogava uma moratória por tempo indeterminado.¹³² A eventual descoberta de um grande poço de petróleo na Antártica poderia dar início a uma corrida que colocaria em risco a estabilidade do STA – o segundo choque nos preços do petróleo, em 1979, deu maior sentido de urgência à questão.

Era claro que negociar um regime para regular a exploração mineral da Antártica que acomodasse as posições de países territorialistas e não territorialistas seria tarefa difícil. As atenções se voltaram para a negociação da CCAMLR: se não fosse possível chegar a um acordo sobre recursos naturais renováveis, seria inútil tentar um regime para exploração mineral. Terminada a CCAMLR, as Partes Consultivas aprovaram a Recomendação XI-1 na ATCM de 1981, convocando uma Reunião Consultiva Especial com mandato para negociar, em caráter de urgência, um regime que incluísse os seguintes pontos:

- avaliação do impacto ambiental como condicionante da exploração;
- adesão de estados que não as Partes Consultivas, de forma vinculante aos princípios fundamentais do Tratado da Antártica;

¹³² QUIGG, 1983, pp.196-197. GUERREIRO, 1992, pp. 48-49.

- cooperação com outros organismos internacionais;
- aplicação a todos os recursos do continente e da plataforma continental;
- proteção das “responsabilidades especiais” das Partes Consultivas quanto ao meio ambiente, em relação à participação de organizações internacionais;
- regular tanto exploração (processo de descoberta dos recursos) quanto a exploração (desenvolvimento e produção em escala comercial);
- promover as pesquisas necessárias para decisões sobre o manejo dos recursos e o impacto ambiental.

As reuniões começaram em 1982 e se arrastaram até 1988, com uma média de duas sessões por ano, sem contar as reuniões informais. As sessões foram presididas pelo Embaixador neozelandês Christopher Beeby, que apresentou o projeto que seria a base da convenção – o chamado *Beeby Draft*, que teria ainda diversas versões. Houve uma verdadeira corrida para atingir o *status* de Parte Consultiva: a cada sessão o número de países com poder de voto aumentava, começando com 14 em 1982 e chegando a 20 no final da Reunião Consultiva Especial.

2.4.3.3 O problema interno

As negociações foram marcadas pelo antagonismo entre a posição dos países territorialistas e a dos demais, estes divididos entre os tecnologicamente desenvolvidos, que advogavam acesso irrestrito, e os que tinham uma postura mais cautelosa.

O imbróglio das reivindicações voltou ao primeiro plano do STA: os países territorialistas formaram posição conjunta exigindo um *status* diferenciado dentro da convenção, alegando que sua presença nas negociações já era uma considerável concessão a seus supostos direitos soberanos. Por diversas vezes, tentaram o reconhecimento, ainda que implícito, da validade de suas reivindicações. Os países que não reconheciam as reivindicações territoriais (e dispunham de tecnologia para exploração) afirmavam também que sua participação na negociação era uma concessão, dado o fato de que não havia nada, em última análise, que os impedisse de explorar a região. O principal desafio da negociação era, portanto, acomodar essas duas posições extremas de forma a não comprometer o Artigo IV do Tratado da Antártica, pedra fundamental do regime; i.e., sem reconhecer a validade das reivindicações, mas tampouco desqualificá-las.

Com o ingresso de outros países ao longo da negociação, mais fatores complicadores foram acrescentados. Brasil, Índia, China e Uruguai apresentavam uma nova posição, de países não territorialistas em desenvolvimento, trazendo pela primeira vez a dicotomia Norte-Sul ao STA. Não havia mais como influir nas linhas gerais da negociação, mas a “*gang of four*” pressionaria para o reconhecimento de um *status* diferenciado na fórmula da convenção.

2.4.3.4 *O problema externo*

A dicotomia Norte-Sul manifestava-se também de outra forma. Retomando a fracassada iniciativa indiana dos anos 50, a Malásia, liderando o Movimento dos Não Alinhados, conseguiu introduzir em 1983, após uma tentativa mal sucedida no ano anterior, a “Questão antártica” na agenda da AGNU, de onde não mais saiu.¹³³

O ponto central da questão era o relacionamento da Antártica com a recém-criada Convenção das Nações Unidas para o Direito do Mar (UNCLOS, 1982) e a possível aplicação do conceito de Patrimônio Comum da Humanidade ao continente. A implicação direta disso seria a invalidade de um regime de exploração de recursos naturais sem a participação da ONU e sem que seus benefícios fossem compartilhados com o resto do mundo.

O Tratado da Antártica explicitamente não derroga suas Partes de obrigações derivadas do Direito do Mar. O problema começa a surgir quando se considera a validade ou não das reivindicações territoriais. Assim sendo, países territorialistas aplicam a trechos do Oceano Austral os conceitos de Mar Territorial, Zona Contígua e Zona Econômica Exclusiva, enquanto os demais países consideram todo o Oceano Austral como alto mar. Em não havendo consenso sobre a validade ou não das reivindicações, simplesmente não há solução satisfatória para a questão.¹³⁴

¹³³ O tópico “A questão antártica” tem sido constante na AGNU desde 1983; anualmente até a 49ª sessão, em 1994, a cada três anos desde então. O teor das resoluções, no entanto, mudou completamente após a assinatura do Protocolo de Madri, perdendo o caráter de contestação ao STA. As resoluções estão disponíveis no site da organização, <<http://www.un.org/documents/resga.htm>>, acesso em 15/09/2005.

¹³⁴ Sobre o relacionamento do STA com o Direito do Mar, ver RODRIGUES, 1998, pp. 145-166. Ver também VICUÑA, Francisco Orrego. *Antartic mineral exploitation: the emerging legal framework*. Cambridge: Cambridge University Press, 1988. Cap. 4.

A inclusão do tema na AGNU era uma consequência esperada da UNCLOS, que declarou o fundo do mar Patrimônio Comum da Humanidade. A analogia entre a Antártica e os fundos marinhos, não mais *res nullius* pelos termos da convenção, já vinha sendo feita há muito por juristas e diplomatas. Durante as negociações da UNCLOS, as tentativas de colocar a Antártica sob sua jurisdição foram sucessivamente derrubadas pelas Partes Consultivas.

O conceito de Patrimônio Comum da Humanidade (PCH) vai além do *res communis*, por ter uma “conotação redistributiva [...] incluindo a participação direta ou indireta da comunidade internacional na administração do patrimônio.”¹³⁵ Em outras palavras, o Movimento dos Não Alinhados propunha a divisão dos benefícios da exploração da Antártica com o resto do mundo, não só entre as Partes Consultivas.

O conceito de PCH foi consagrado e aplicado pelo Direito Internacional aos fundos marinhos, à Lua e outros corpos celestes. Alguns juristas a consideram norma imperativa. Porém, a aplicação do conceito ao caso da Antártica é, no mínimo, discutível. Da aplicação do conceito de PCH àquelas áreas não decorre necessariamente sua extensão à Antártica; na verdade foi o próprio Tratado da Antártica que serviu de inspiração para os regimes que regulamentam o fundo do mar e o espaço exterior. Além disso, a Antártica, ou pelo menos trechos dela, é passível de reivindicação territorial, como efetivamente ocorreu, ainda que as bases legais dessas reivindicações sejam questionáveis, conforme vimos anteriormente. O mesmo não é o caso do espaço exterior e do fundo do mar.¹³⁶

Por outro lado, a Malásia e os demais países que apoiavam a iniciativa argumentavam que o STA era análogo a uma ocupação colonial; a Antártica não pertencia legalmente às Partes Consultivas, da mesma forma que as colônias não pertenciam a suas antigas metrópoles – um argumento bastante forte entre as dezenas de nações que surgiram após o movimento de descolonização. Se a Antártica não pertencia às Partes Consultivas, não tinham direito de explorar suas riquezas, que pertenceriam a toda humanidade.

Complementando o quadro, havia a percepção de que o STA era um clube restrito, cujas condições de acesso excluem países em desenvolvimento

¹³⁵ RODRIGUES, 1998, p. 167.

¹³⁶ Sobre o conceito de PCH ver SILVA, Nathanael de Souza. *O Patrimônio Comum da Humanidade: para além da ordem jurídica vestfaliana*. Tese de mestrado. Orientador: A.A. Cançado Trindade. IRBr, 2004. Para uma discussão sobre sua aplicação à Antártica cf. RODRIGUES, 1998, pp. 166-182. e VICUÑA, 1988, pp. 483-489.

que não dispõem da tecnologia para empreender “substancial pesquisa científica na região”. Essa percepção era reforçada pelo fato de que as Partes Consultivas não divulgavam informações sobre o STA. Ainda que não fosse um caso de diplomacia secreta, os integrantes do STA não respondiam a mais ninguém na comunidade internacional.¹³⁷ Além disso, havia ainda a incômoda presença da África do Sul, então sob o apartheid, como membro pleno de um regime internacional – o que garantiu o apoio dos demais países africanos à iniciativa da Malásia

Apesar de reconhecer que o Tratado foi bem sucedido em manter o uso exclusivamente pacífico da Antártica, a iniciativa visava minar as negociações da CRAMRA e atribuir às Nações Unidas as responsabilidades autodelegadas até então pelas Partes Consultivas, seja na forma de uma incorporação do regime pela estrutura da ONU, seja na forma de um novo regime, seja na atribuição à *International Seabed Authority* da jurisdição sobre os recursos minerais do Oceano Austral.

Quando as Partes Consultivas constataram que não haveria como barrar a inserção do tema na agenda, resolveram, lideradas pelos representantes australianos, que era melhor participar da formulação das recomendações – que em sua maioria limitaram-se a solicitar ao Secretário-Geral das Nações Unidas que analisasse a questão e promovesse estudos sobre o tema. No entanto, em 1988, a partir dos momentos finais da negociação da CRAMRA, a trégua foi quebrada: a oposição entre os membros do Tratado e os que apoiavam a iniciativa da Malásia passou a ser total. As recomendações tomaram um teor mais forte, fazendo referências diretas à CRAMRA, exortando a uma moratória da exploração mineral ou à divisão dos recursos com o resto do mundo.

O fantasma da internacionalização da Antártica sob a égide das Nações Unidas ressurgia, defendida agora pelo Movimento dos Não Alinhados e diversos países africanos. A iniciativa era obviamente incompatível com a existência do STA, o que dava importância ainda maior à negociação da CRAMRA: um fracasso poderia levar à desestruturação do regime como um todo, que poderia ocorrer na forma de uma corrida territorialista ou de uma internacionalização sob as Nações Unidas.

¹³⁷ Ver AZRAAI, Zain. *The Antarctic Treaty System from the perspective of a state not party to the system*. In: NATIONAL RESEARCH COUNCIL, 1986. Cap. 21. Cabe apontar para o esforço das Partes Consultivas para contra arrestar essa percepção, ao abrir as ATCMs para observadores, inclusive ONGs, durante os anos 80.

2.4.3.5 Acomodação interna e externa – a adoção da CRAMRA

O receio de uma ruptura no STA era grande, seja pela pressão da AGNU, seja pelas diferenças internas, o que impeliu as partes a chegar a um acordo – as alternativas ao acordo eram por demais indesejáveis. O contrato entre as Partes Consultivas foi tomando forma em um regime que permitiria a exploração e exploração do continente de forma *ad hoc*, analisando caso a caso em instâncias descentralizadas, referentes a áreas geográficas, que teriam na sua composição uma forma de equilibrar países territorialistas e não territorialistas.¹³⁸

A fórmula incluía Reuniões Especiais, fórum sem poder de decisão do qual todos os membros do Tratado fariam parte, com o objetivo de apresentar relatórios à Comissão, principal órgão deliberativo e de decisão do regime, composto permanentemente pelas Partes Consultivas à assinatura da convenção e temporariamente por qualquer outro Estado, enquanto envolvido em atividades pertinentes aos propósitos da convenção. Caberia à Comissão identificar áreas potenciais e decidir quanto a sua possível exploração (por consenso; outras matérias seriam decididas por maioria de $\frac{3}{4}$). Em sua atuação, seria assessorada pelo Comitê Consultivo em questões científicas e ambientais. Um Secretariado encarregar-se-ia de questões administrativas.

Definida uma área a ser explorada, a Comissão criaria um Comitê Regulador para gerenciar a exploração e exploração dessa área. A função dos Comitês Reguladores era a mais importante do regime: a autorização para exploração e exploração de suas respectivas áreas (nas condições definidas pelo Comitê Consultivo e pela Comissão). Em outras palavras, as empresas mineradoras fariam uma espécie de contrato de lavra com os Comitês Reguladores.

A acomodação interna veio com a regra do consenso para a definição, pela Comissão, de áreas a serem exploradas e, principalmente, por meio da constituição dos Comitês Reguladores. Cada Comitê Regulador seria composto de 10 membros, 4 países territorialistas e 6 países não territorialistas. Entre os 4 territorialistas, estaria necessariamente aquele(s) em cuja reivindicação se encontrasse a área a ser explorada (o “territorialista

¹³⁸ Para efeitos da convenção, exploração consiste na descoberta dos recursos minerais, exploração corresponde ao aproveitamento econômico deles. A distinção é importante porque, como será visto a seguir, instâncias diferentes decidiriam sobre cada uma das atividades.

relevante”), este(s) escolheria(m) os demais. Entre os não territorialistas, estariam necessariamente as duas superpotências, EUA e URSS. Um mínimo de três países em desenvolvimento, entre territorialistas e não territorialistas, faria parte do Comitê Regulador. Além disso, o Estado patrocinador da iniciativa de exploração (i.e., o país sede da empresa interessada na área) estaria também entre os dez membros. As decisões seriam tomadas por uma maioria de T!, incluindo a maioria simples entre os 4 territorialistas e entre os 6 não territorialistas.¹³⁹

A pressão externa causada pela atuação do Movimento dos Não Alinhados na AGNU teve seu impacto na negociação da convenção. A jurisdição da CRAMRA foi definida com o propósito de não entrar em conflito com a UNCLOS, incluindo apenas os recursos minerais do continente e do solo e subsolo das áreas *offshore* até o início dos fundos marinhos, sob jurisdição da UNCLOS. A concessão em um número mínimo de países em desenvolvimento nos Comitês Reguladores e a preocupação em dar voz às Partes não consultivas na Comissão e nas Reuniões Especiais é também reflexo parcial da tentativa de acomodação externa, buscando certo reconhecimento da comunidade internacional.

O ataque ao STA promovido na AGNU foi perdendo força. Em primeiro lugar, o apoio do Movimento dos Não Alinhados – do qual faziam parte Argentina e Índia, Partes Consultivas do Tratado – não era total; à boca pequena associava-se a iniciativa da Malásia a uma bandeira pessoal de seu Primeiro-Ministro para projeção internacional. Por outro lado, as Partes Consultivas iniciaram uma “campanha informativa”, procurando realçar as qualidades e sucessos obtidos ao longo de mais de vinte anos do regime, além de alertar para o fato de que a substituição do STA por um outro regime dificilmente seria possível sem ameaçar essas conquistas, podendo levar ao recrudescimento das disputas territoriais e a corridas armamentistas. Em particular, em 1985, foi promovido um seminário *in loco*, aos pés da Geleira Beardmore, do qual fizeram parte representantes de diversas nações, inclusive a Malásia, além de ONGs e companhias mineradoras.¹⁴⁰ A partir da XII

¹³⁹ GUERREIRO, 1992, Cap. IV descreve o processo de negociação e como seria o funcionamento das instituições do regime. Ver também VICUÑA, 1988 e BORGES, Luisa Maria Ferreira. *O desafio de uma regulamentação para o continente antártico*. Dissertação de Mestrado. Orientador: Guido Fernando Silva Soares. São Paulo: USP, 1991. Para o texto integral da convenção, ver US DEPARTMENT OF STATE (ed.), 2002, Cap. 11.

¹⁴⁰ Os trabalhos do Seminário em Beardmore estão em NATIONAL RESEARCH COUNCIL, 1986.

ATCM, realizada em Camberra, 1983, as Partes Consultivas concordaram em modificar as Regras de Procedimento para incluir, como observadores, os demais países que aderiram ao Tratado, assim como Organizações Internacionais e ONGs. Além disso, os relatórios das reuniões consultivas passaram a ser publicados e amplamente distribuídos, inclusive para o Secretário-Geral da ONU.

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 dispares 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.

2.4.4 O desmoronamento da CRAMRA

Em 1989, Austrália e França declararam que não ratificariam a CRAMRA, alegando que a possibilidade de exploração mineral do continente deveria ser revista face à crescente sensibilidade internacional aos problemas do meio ambiente e que era desejável, e possível, uma maior proteção ao meio ambiente antártico. O anúncio foi feito com poucos dias de separação e reforçado por uma declaração conjunta. A surpreendente mudança de posição desses países logo foi acompanhada por Bélgica e Itália.

Guerreiro aponta como um dos fatores para a mudança da posição australiana o fato de que o texto final da convenção não foi bem aceito por sua delegação, principalmente por ter sido descartada sua proposta de garantia ao país territorialista relevante de parte dos lucros líquidos destinados à Comissão. A mudança de posição da França era, no entanto, completamente inesperada, já que sua delegação defendera a maior liberdade possível para a exploração mineral no continente.¹⁴¹

¹⁴¹ GUERREIRO, 1992, pp. 110-117.

Por trás do abandono da CRAMRA estava o bem organizado lobby internacional das ONGs ambientalistas, reunidas em torno da rede *Antarctic and Southern Ocean Coalition* (ASOC, alegadamente reunindo então 150 ONGs em 35 países), razão comum da mudança de posição de Austrália e França, que agora propunham um regime de proteção ambiental que banisse indefinidamente a exploração mineral, declarasse a Antártica uma reserva natural e criasse um arranjo institucional independente das ATCMs.

A nova proposta era praticamente uma transcrição do que advogava a ASOC desde o início dos anos 80: que a Antártica fosse transformada em um Parque Mundial. Guerreiro afirma que a resistência da ASOC à CRAMRA era infundada, uma vez que a questão ambiental permeia toda a convenção – Artigos IV, XII, XV, XVI. A CRAMRA incorporava a seu texto Recomendações relativas à conservação e redução do impacto ambiental que foram aprovadas ao longo das ATCMs, tornando, portanto, juridicamente vinculantes medidas que antes tinham caráter predominantemente exortativo.¹⁴²

Infundados ou não, paulatinamente, a ASOC conseguiu fazer valer seus argumentos e preocupações perante a comunidade internacional. Ainda em 1983, um dos primeiros rascunhos da convenção vazou para a imprensa ambientalista. A proposta foi severamente criticada – a ASOC temia que, ainda que o processo de decisão para identificação de uma área potencial a ser explorada fosse complexo e um tanto restritivo, o caminho a partir daí para a exploração fosse bastante curto. Foi o início da mobilização da ASOC contra a CRAMRA, marcada pelos frequentes protestos durante as reuniões de negociação da convenção.

Contra a alegação de que o abandono da CRAMRA poderia levar a uma corrida descontrolada por recursos, argumentava a ASOC – com bastante propriedade, é preciso reconhecer – que exploração nenhuma seria feita sem que os Estados garantissem direitos de propriedade e investimentos na região. Logo, a regulação das atividades serviria como incentivo à exploração. Além disso, as características específicas da Antártica que a tornavam local privilegiado para a pesquisa científica de temas como mudança do clima e camada de ozônio poderiam ser ameaçadas se o equilíbrio ecológico fosse afetado pela exploração mineral. Para evitar isso, a ASOC propunha um regime de proteção ambiental restrito.¹⁴³

¹⁴² Id. *ibid.* loc. cit.

¹⁴³ Ver VILLA, 2004, pp. 127-144 para as atividades do Greenpeace e da ASOC no processo que levou ao abandono da CRAMRA e à adoção do Protocolo de Madri.

Em 1988, o Greenpeace – a mais importante e conhecida das organizações que fazem parte da ASOC – publicou um relatório a partir de visitas feitas entre 1987 e 1988 às estações instaladas na Antártica. O grupo atuava na região desde 1982 e chegou a manter uma estação, a *World Park*, criada em 1987. O relatório denunciava que a maioria das estações instaladas na Antártica – com exceção de três, entre elas a brasileira – não cumpria as determinações das ATCMs quanto à proteção ambiental ou mesmo ignorava sua existência. Foi constatado que muitas estações poluíam o ambiente ao redor com a queima de lixo a céu aberto, inclusive plásticos, despejo de esgoto sem tratamento, disposição de resíduos sobre o gelo. Não havia porque esperar que a exploração mineral respeitasse normas de proteção ambiental se sequer as estações científicas o faziam.

Dois acidentes em 1989 contribuíram para reforçar o argumento da ASOC perante a opinião pública mundial: o vazamento do petroleiro *Exxon Valdes* na costa do Alasca, cujo impacto ambiental foi devastador, e o naufrágio do navio argentino *Bahía Paraíso* após encalhe perto de uma estação norte-americana na Península Antártica, vazando uma quantidade considerável de combustível. Apesar de não estarem ligados à questão da exploração mineral na Antártica, os acidentes tiveram um grande impacto na opinião pública.

Ao rejeitar a assinatura da CRAMRA e, conseqüentemente, provocar o abandono da convenção (que acabou não ratificada por nenhum país), Austrália e França atendiam às demandas de grupos de pressão ambientalistas em seus respectivos países. A militância ambiental e o peso político dos “verdes” já eram bastante desenvolvidos na Austrália, onde a proposta de transformar a Antártica em um “Parque Mundial” era defendida há muito no Parlamento e cuja delegação na negociação da CRAMRA incluía representantes de ONGs ambientalistas. A possibilidade de um desastre ecológico tão próximo do litoral australiano era certamente uma preocupação. A França tinha dado início em 1988 a um governo cuja coalizão incluía movimentos ambientalistas, sendo portanto mais sensível à mobilização contra a CRAMRA, liderada pelo popularíssimo Comandante Jacques Cousteau, que organizou um inédito manifesto assinado por mais de um milhão de pessoas.¹⁴⁴

¹⁴⁴ GUERREIRO, 1992, pp. 113-114. O autor aponta uma certa contradição na posição francesa como defensora do meio ambiente, uma vez que na mesma época não interrompeu a construção de uma polêmica pista de pouso em uma de suas estações antárticas, que teve conseqüências ambientais consideráveis, tampouco suspendeu os testes nucleares no atol de Mururoa, no Pacífico.

A declaração conjunta de Austrália e França sobre o abandono da CRAMRA e a proposta de um regime de proteção ambiental colocou os demais países do STA em uma posição extremamente incômoda. Impôs-se uma situação polarizada, onde argumentar em favor da CRAMRA era o equivalente a ser contra o Meio Ambiente. A XV ATCM em outubro de 1989 em Paris foi amplamente coberta pela imprensa mundial e suas negociações foram bastante tensas. O que habitualmente era uma reunião discreta tornou-se o centro das atenções, sendo pela primeira vez na história aberto por um Chefe de Governo. Presente à reunião, Guerreiro relata:

Pela primeira vez o sistema do Tratado era confrontado a tamanha provação, decorrente do rompimento do consenso sobre minerais [...]. Estava presente no espírito de todos o potencial de implosão. [...] pela primeira vez, os representantes governamentais se viam obrigados a negociar com o grande público e não uns com os outros .¹⁴⁵

EUA e Reino Unido ainda tentaram inutilmente salvar a CRAMRA; quando os Chefes de Governo de França e Austrália anunciaram publicamente sua mudança de posição, sem concertação com as demais Partes do STA, colocaram-se em uma situação da qual não poderiam recuar. Tentar manter a CRAMRA, mesmo com suas provisões de proteção ao meio ambiente, poderia significar o fim do STA – aproximava-se o ano de 1991, a partir do qual o Tratado da Antártica poderia ser revisto, nos termos do Artigo XII.

O resultado da XV ATCM foi a convocação de uma Reunião Consultiva Especial, para negociar um regime de proteção ao meio ambiente antártico. A proposta franco-australiana original, de criação de um regime autônomo para proteção ambiental foi logo substituída pelas outras Partes Consultivas pela ideia de um protocolo que suplementasse o Tratado, garantindo, assim, que as ATCMs continuassem como o principal fórum de decisão.

As negociações foram extremamente rápidas, feitas em apenas quatro sessões: a primeira em Viña del Mar, Chile, em dezembro de 1990, as seguintes em Madri, Espanha, em 1991. A última sessão, em outubro de 1991, foi simbólica, abrindo o Protocolo de Madri à assinatura – e comemorando os 30 anos da entrada em vigor do Tratado. O Protocolo entrou em vigor em 1998, após a ratificação por todas as Partes Consultivas.

¹⁴⁵ Id. ibid., pp.124-125.

Como uma convenção com impacto tão importante pode ser negociada de forma tão rápida? O fato é que já havia um razoável grau de consenso em diversos pontos chave: uma vez que não havia mais espaço para tentar salvar a CRAMRA, o ponto central das negociações foi por quanto tempo duraria a moratória da exploração mineral. O Protocolo de Madri foi profundamente baseado nas Recomendações sobre conservação ambiental já acordadas ao longo de décadas de ATCMs, fortalecendo-as e tornando-as vinculantes. Por fim, a adoção de alguma forma de regulamentação quanto à exploração de recursos minerais era necessária e urgente, como ficara claro durante as negociações da CRAMRA; ainda que a regulamentação viesse na forma de uma proibição.

É, portanto, injusto creditar o Protocolo de Madri exclusivamente à avassaladora campanha das ONGs ambientalistas, determinantes para o abandono da CRAMRA. A criação do Protocolo inspira-se nas ideias advogadas pela ASOC, mas seu conteúdo é a consolidação de décadas de Recomendações que visavam à proteção do meio ambiente antártico. Como vimos no item 2.2.2, a proteção ao meio ambiente já se encontrava no topo da agenda do STA.

2.5 O Protocolo sobre Proteção Ambiental do Tratado da Antártica

O Protocolo de Madri suplementa o Tratado da Antártica, declarando a área ao sul do paralelo 60°S “reserva natural, dedicada à paz e à ciência” (Art. II). A proteção do meio ambiente e a importância da Antártica como laboratório privilegiado para pesquisas científicas são afirmados como valores fundamentais para quaisquer considerações ou atividades no continente, que devem ser planejadas e conduzidas de forma a evitar impacto ambiental, priorizando a pesquisa científica (Art. III).¹⁴⁶ O Protocolo aplica-se tanto a atividades governamentais, como a não governamentais.

O Protocolo exorta os países contratantes a cooperar na implementação das medidas necessárias ao cumprimento de suas provisões (Art. VI) e a

¹⁴⁶ Ao comparar o artigo III do Protocolo com o Artigo IV da CRAMRA, nota-se uma substancial correspondência. Sobre o Protocolo de Madri, ver JOYNER, 1998, Cap.5; RODRIGUES, 1998, pp. 79-88; VICUÑA. *The effectiveness of the Protocol on Environmental Protection to the Antarctic Treaty*. In: STOKKE & VIDAS, 1996, Cap. 7. Ver Anexo B para texto integral do Protocolo.

cumprir as obrigações decorrentes de outros instrumentos do STA de forma consistente com os termos do Protocolo (Art. V). Para garantir a efetividade de suas medidas, o Protocolo estabelece um mecanismo de inspeções – na prática, as inspeções no âmbito do Tratado da Antártica passaram a também verificar o cumprimento das medidas do Protocolo.

O artigo VII proíbe “qualquer atividade relacionada a recursos minerais, salvo pesquisa científica,” por tempo indefinido, enquanto o Protocolo estiver em vigor. De acordo com o artigo XXV, de forma semelhante Artigo XII do Tratado, após 50 anos da entrada em vigor do Protocolo (em 2048, portanto), qualquer Parte Consultiva poderá solicitar uma conferência para sua revisão. Desta conferência participarão todos os países contratantes do Tratado da Antártica e as decisões serão tomadas por maioria, desde que esta inclua $\frac{3}{4}$ das 26 Partes Consultivas existentes à época da entrada em vigor do Protocolo. Até lá, a única forma de emendar ou modificar o Protocolo é por consenso e ratificação de todas as Partes Consultivas.

A moratória do artigo VII não afasta a hipótese de que uma pesquisa científica (ou pseudocientífica) venha a descobrir alguma reserva comercialmente viável, o que certamente reacenderia a questão da exploração de recursos minerais no continente. Por isso, o artigo XXV-5a estabelece que a proibição somente será suspensa se já estiver em vigor um regime juridicamente vinculante que regule as atividades minerais na Antártica. Este regime deve respeitar os princípios do Tratado, principalmente no que concerne a seu Artigo IV, sobre as reivindicações territoriais. Em outras palavras, qualquer proposta para suspender a moratória deve ser encaminhada com uma nova CRAMRA já aprovada. Se, no entanto, em 3 anos a nova CRAMRA não estiver em vigor, qualquer uma das Partes pode notificar sua retirada do Protocolo, efetiva dois anos após a notificação. Esta Parte seguiria, ainda assim, vinculada ao Tratado.¹⁴⁷

A necessidade de negociar uma nova CRAMRA antes de suspender a moratória da exploração mineral indica que, na hipótese de uma reserva viável economicamente, a proteção ao meio ambiente será levada em consideração – anos de normas de preservação ambiental no âmbito do Protocolo não seriam simplesmente descartadas, mas provavelmente serviriam como parâmetro para condução de atividades minerais. Mesmo na hipótese de que

¹⁴⁷ O que significa dizer que não foi “adiada” a revisão do Tratado, como às vezes veicula-se na imprensa.

alguma parte venha a se retirar do Protocolo com vistas a conduzir exploração mineral na região, dificilmente um investimento tão vultoso como uma plataforma de petróleo seria feito sem garantia de direitos de propriedade – garantia que só pode ser dada em territórios soberanos ou regulamentados internacionalmente. Permanecendo o impasse das reivindicações territoriais, é provável que qualquer parte seriamente interessada em explorar recursos minerais prefira a regulamentação internacional no âmbito do STA.

O Artigo XIX prevê a criação de um Tribunal Arbitral para resolução de controvérsias quanto à aplicação do Protocolo. Caso uma disputa não seja resolvida bilateralmente em um ano de consultas, esta deve ser encaminhada ao Tribunal Arbitral ou à Corte Internacional de Justiça (CIJ). Pelo Artigo XX, questões referentes ao Artigo IV do Tratado da Antártica (o imbróglie territorial) não são de competência do Tribunal Arbitral, nem da CIJ. Ao depositar a ratificação do Protocolo, as Partes devem especificar a qual dos dois mecanismos de solução de controvérsia submetem-se. O Tribunal Arbitral prevalece como fórum caso tenham sido escolhidos diferentes mecanismos. O Tribunal é formado *ad hoc* por três árbitros, provenientes de uma lista permanente – cada parte na disputa escolhe um árbitro, nacional de seu país; o terceiro árbitro, e *chairperson* do Tribunal, é escolhido em conjunto.

Os seis anexos ao Protocolo, do qual são parte integral, especificam normas de proteção ambiental – pequenos regimes sobre questões pontuais. Os anexos correspondem em grande medida a Recomendações aprovadas ao longo das ATCMs, antes espalhadas em um emaranhado de regras desarticuladas, agora integradas em um instrumento jurídico mais forte. Novos anexos podem ser criados, e os existentes modificados, por meio dos procedimentos das ATCMs.

O Anexo I, sobre avaliação de impacto ambiental, estabelece que atividades com impacto ambiental pequeno ou transitório podem ser realizadas livremente na Antártica, desde que propriamente avaliadas pelos procedimentos específicos de cada país. Se o impacto não for considerado pequeno ou transitório, o anexo estabelece uma série de procedimentos para a avaliação do impacto ambiental da atividade. O Anexo I é baseado no Código de Conduta das Expedições e Estações Antárticas, definido pela Resolução XIII-5, de 1975, a partir de sugestões do SCAR.

O Anexo II revigora as *Agreed Measures* de 1964, estabelecendo normas de proteção a fauna e flora antárticas. Entre outras medidas, proíbe: matar, manejar, capturar, molestar ou ferir quaisquer animais; retirar plantas

em grandes quantidades; perturbar a concentração de animais com máquinas e equipamentos; introduzir espécies não nativas (inclusive cães, retirados completamente do continente em 1994) – salvo em situações de emergência ou explicitamente permitidas por autoridade competente. O anexo vai além das *Agreed Measures* ao estender sua proteção a invertebrados e restringir a importação de animais vivos para consumo.

A disposição e manejo de resíduos é o objeto do Anexo III, que estabelece procedimentos para disposição, armazenamento e remoção de resíduos de forma a minimizar o impacto ambiental das atividades humanas no continente – também inspirados no Código de Conduta de 1975. O Anexo IV estabelece normas bastante específicas para prevenção de poluição marítima, retiradas da Convenção Internacional para Prevenção de Poluição por Embarcações de 1973, emendadas por protocolo em 1978 (MARPOL 73/78)

O mais extenso é o Anexo V, o regime de áreas protegidas da Antártica, que proíbe ou restringe acesso e determina formas de manejo de Áreas Protegidas, de acordo com Planos de Gerenciamento adotados sob a égide do anexo. O regime divide as áreas protegidas em duas categorias: Áreas Especialmente Protegidas (*Antarctic Specially Protected Areas, ASPA*), onde é proibida a entrada, salvo permissão especial, e Áreas Especialmente Gerenciadas (*Antarctic Specially Managed Areas, ASMA*), locais de interesse histórico ou impacto ambiental acumulativo, onde é permitida a entrada, respeitando o estabelecido pelo anexo. A criação de ASPAs e ASMAs é decidida pelas ATCMs, mediante apresentação de um Plano de Gerenciamento detalhado, conforme especificações do Anexo. As diversas categorias de áreas especiais ou áreas protegidas criadas ao longo das ATCMs, em consequência das *Agreed Measures* de 1964, foram divididas entre ASPAs e ASMAs, sendo que as antigas áreas “especialmente protegidas” ou “de especial interesse científico” são hoje ASPAs.

O Anexo VI, que trata da responsabilidade objetiva (*liability*) sobre danos ambientais, não está ainda em vigor. Será discutido mais adiante.

O Protocolo de Madri cria mais uma instância no STA, o Comitê para Proteção Ambiental (*Committee for Environmental Protection, CEP*), do qual fazem parte todas as Partes do Protocolo. Nas reuniões do CEP, anuais, geralmente paralelas às ATCMs, participam como observadores o SCAR e o Comitê Científico da CCAMLR. A função do CEP é formular recomendações em relação à aplicação do Protocolo para apreciação das

ATCMs. É um órgão consultivo, sem poder de decisão, para monitorar a aplicação do Protocolo, avaliar potenciais riscos ao meio ambiente antártico e sugerir medidas de conservação. Em 2000 as Partes Consultivas se reuniram em Reunião Consultiva Especial para apreciar o primeiro relatório do CEP e adotar suas recomendações.

O CEP é análogo ao SCAR, mas enquanto este coordena a pesquisa científica, a função daquele é lidar com questões ambientais. Apesar de ser um fórum consultivo com relativamente poucos anos de funcionamento, sua efetividade pode ser medida com a adoção pelas ATCMs de suas recomendações. O funcionamento do CEP pode ser descrito como um canal interno, governamental, devidamente institucionalizado, para a transformação de preocupações ambientais em demandas políticas, bem fundamentadas, nas ATCMs. É presumível que o CEP venha a ter um papel crescente no STA e que, a exemplo do SCAR, tenha impacto determinante na formulação da agenda e nos condicionantes para as decisões das Partes Consultivas.

2.6 O STA após o Protocolo de Madri

Como vimos, o Protocolo de Madri não pode ser considerado exatamente uma inovação, dado que suas normas derivam de Recomendações das ATCMs. No entanto, é obviamente um avanço grande em matéria de proteção ambiental. Ao entrar em vigor em 1998 e banir a exploração de recursos minerais, o Protocolo elevou a um novo *status* jurídico a preservação ambiental e a cooperação científica no âmbito do STA. É também um considerável avanço institucional, não só devido aos novos órgãos que criou, mas principalmente por preencher o vácuo jurídico deixado pelo fim da CRAMRA, afastando o temor de uma ampla revisão do regime. Afastou também os questionamentos ao STA no âmbito das Nações Unidas, onde a tese da internacionalização do continente sob o conceito de Patrimônio Comum da Humanidade não é mais levantada – mesmo a Malásia, principal advogada dessa tese, encontra-se hoje em tratativas para aderir ao regime (é frequentemente convidada com o *status* de observador).

No STA, os anos 90 podem ser descritos como a década da implementação do Protocolo de Madri, consagrando definitivamente a questão ambiental como princípio orientador das atividades humanas ao sul do paralelo 60°S. Apesar de o Protocolo ter entrado em vigor formalmente apenas em 1998, as ATCMs nos anos 90 foram marcadas pela adoção de normas ao

amparo do Protocolo e pela negociação do Anexo VI, sobre responsabilidade objetiva (*liability*). Outra característica marcante do STA após o Protocolo de Madri foi sua crescente institucionalização, com a criação, em 2003, do Secretariado do Tratado da Antártica, com sede em Buenos Aires. Trataremos desses dois itens antes da discutir a agenda atual.

2.6.1 O anexo sobre responsabilidade objetiva (*liability*)

Quando da elaboração da CRAMRA, um dos tópicos de mais difícil negociação foi a questão da responsabilidade por danos ambientais decorrentes de atividades minerais. Foi acordado que o operador das atividades teria responsabilidade objetiva sobre danos ao meio ambiente, podendo o Estado patrocinador também ser responsabilizado de forma suplementar. No entanto, a forma como ocorreria a reparação de danos ficou a ser decidida em um protocolo à convenção.¹⁴⁸

O Protocolo de Madri retomou a questão em seu Artigo XVI, que exorta as Partes a definir normas e procedimentos relativos à responsabilidade por danos ao meio ambiente, a constituir um novo anexo ao Protocolo de Madri. Foi formado grupo de especialistas (o “Comitê Wolfrum”) que, após anos de discussões, submeteu em 1998 relatório que veio a tornar-se base para o texto final.

As dificuldades para a negociação deste instrumento não foram poucas, apesar do consenso quanto a sua importância, e exigiu grande esforço para chegar a uma conceitualização jurídica adequada. Foram particularmente difíceis a negociação dos conceitos de “operador” e “dano” e como deveria ser feita a reparação. Definições extremamente restritas tornariam o instrumento pouco efetivo, mas ampliar-las em demasia dificultaria o comprometimento das partes, o que também significaria uma ameaça à efetividade. Os principais debates em torno da questão podem ser enumerados na forma de perguntas:

Como seria calculado o valor da reparação, por exemplo, seria restrita aos custos de contenção e limpeza do dano ambiental ou poderia ter um caráter punitivo? Quem receberia a reparação? A definição de dano ambiental incluiria danos cumulativos? Nesse caso, quais operadores poderiam ser responsabilizados? É evidente a definição de operador no caso de uma atividade de exploração, mas quem seriam os operadores, os futuros “réus”

¹⁴⁸ Ver BORGES, 1991, pp. 143-146.

do instrumento? Quem poderia pleitear reparações, qual seria a “parte lesada”? Os Estados teriam responsabilidade suplementar sobre operadores não governamentais? Atividades dos programas nacionais antárticos seriam isentas? Como financiar a estrutura técnica e habilitação de pessoal para atuar na contenção de danos ambientais emergenciais?¹⁴⁹

A XXIII ATCM, realizada em Lima, em 1999, proporcionou avanços significativos na negociação do Anexo, que começou a tomar forma tendo como base proposta norte-americana que inovava (e simplificava) a questão ao focalizar na resposta a emergências ambientais, o que dispensava a necessidade de definir o conceito de “parte lesada”. Um intenso trabalho de consultas informais levou ao instrumento que veio finalmente a ser adotado na ATCM XXVIII (Estocolmo, 2005), na Medida 1(2005).

Pelo texto acordado, a responsabilidade sobre danos ambientais é estritamente objetiva (*strict liability*), i.e., o dano não precisa ser decorrente de negligência, dolo ou culpa para ser passível de reparação. Os operadores – pessoas físicas ou jurídicas, governamentais ou não governamentais, que organizem atividades antárticas a partir do território de uma das partes – devem estar aptos a tomar ações de resposta (*Response Action*) a emergências ambientais – “qualquer evento acidental (...) que resulte, ou imediatamente ameace resultar, em qualquer impacto significativo e danoso ao meio ambiente antártico” – na área de aplicação do Tratado, para o que devem contar com medidas preventivas e planos de contingência.¹⁵⁰ O exemplo mais evidente de emergência ambiental seria o vazamento de combustível por uma embarcação.

Caso o operador não responda de maneira adequada, por qualquer razão, a uma emergência ambiental, espera-se que o faça a parte em cujo território o operador organize suas atividades (“a parte do operador”). Caso não seja possível, qualquer parte poderá, mediante notificação à parte do operador, tomar ações de resposta, cujos custos deverão ser reembolsados posteriormente pelo operador. Emergências ambientais que não sejam sanadas serão compensadas pelo operador na forma de contribuições a um Fundo de Proteção

¹⁴⁹ Esses foram alguns dos temas levantados no *Seminário sobre Aspectos Jurídicos Antárticos* realizado em Lima, 18-20/11/98, conforme relatado no Telegrama 1412 de Brasemb Lima, em 30/11/98. Arquivo Intradocs. Ver também JOYNER, 1998, pp. 169-173, e Telegrama 641 de Brasemb Haia, em 18/09/2000. Arquivo Intradocs.

¹⁵⁰ A Medida 2005(1) contém o texto integral do Anexo VI, disponível no Banco de Dados do Tratado da Antártica.

Ambiental (o que abre espaço a um caráter punitivo para as reparações). As partes são responsáveis por seus operadores governamentais, mas não detêm responsabilidade suplementar sobre os operadores não governamentais. As imunidades de embarcações militares são resguardadas, mas as partes são responsáveis por eventuais danos ao meio ambiente por elas causadas.

A reparação de um operador não governamental será julgada pela justiça de uma das partes que respondeu à emergência. Caso o operador seja governamental, a reparação somente poderá ser decidida pela ATCM (o que implica a anuência da Parte Consultiva relevante) ou pelos instrumentos arbitrais estabelecidos sob o Protocolo de Madri.

As partes deverão implementar em seu direito interno o arcabouço jurídico necessário para a execução das normas do Anexo, o que implica exigir que os operadores em seu território adotem normas e procedimentos de segurança adequados, planos de contingência, contratem seguros, etc. Na verdade, está nessa exigência, mais do que na possibilidade de reparação, a principal força desse instrumento: as partes serão obrigadas a regular internamente a realização de atividades antárticas, usando como referência padrões mínimos acordados no âmbito da ATCM.

A Medida 1(2005) foi ratificada até o momento por apenas por dois países, Suécia (em 2006) e Peru (em 2007). A entrada em vigor do Anexo ao Protocolo de Madri sobre Responsabilidade Objetiva Decorrente de Emergências Ambientais é aguardada com ansiedade. Espera-se que crie um novo patamar sobre a questão no direito ambiental internacional, o que poderia ter impacto em outros regimes fora do STA. Sua implementação criará uma estrutura para aplicar medidas de prevenção, contenção e reparação ambiental hoje não existente e que pode determinar a eficiência do regime de proteção ambiental antártico, em particular para o reparo de danos ambientais causados por atividades turísticas.

2.6.2 O Secretariado Permanente em Buenos Aires

Durante as negociações do Tratado da Antártica, as Partes esforçaram-se em remover do instrumento qualquer característica que pudesse ser associada a uma internacionalização do continente, para acomodar a posição de Argentina e Chile, os mais territorialistas. Por isso, a proposta de britânica uma Autoridade Internacional foi rejeitada e o Tratado não criou nenhum órgão formal.

No entanto, a crescente complexidade do STA e, conseqüentemente, dos compromissos assumidos pelos países-sede das ATCMs ao exercer a função de secretaria das reuniões tornaram necessário um Secretariado – a criação de um órgão permanente já era aventada desde meados dos anos 80. Em 1992, a Argentina se ofereceu para sediar o Secretariado Permanente, mas somente em 2003 as Partes Consultivas adotaram a Medida correspondente. Havia consenso quanto à necessidade de criar o Secretariado (e que este deveria localizar-se em um país do hemisfério sul), mas o veto do Reino Unido à candidatura argentina arrastou a questão por anos a fio.

O veto britânico era baseado em uma posição de princípio de que nenhum país com reivindicações territoriais deveria sediar o Secretariado. A disputa entre Reino Unido e Argentina pelas Ilhas Malvinas, Geórgia do Sul e Sandwich do Sul – que mantém refém toda a agenda bilateral desses países – certamente não ajudava a flexibilizar posições, mas aparentemente não era a razão principal do veto britânico.¹⁵¹

A questão do Secretariado é um caso interessante que demonstra a força, mas também os limites, da regra do consenso nas ATCMs. A oferta argentina foi aceita prontamente pelas demais Partes Consultivas, exceto o Reino Unido, que logo se viu totalmente isolado na questão – manteve, no entanto, sua posição inflexível por anos. Diante do impasse, África do Sul e Austrália chegaram a cogitar apresentar candidatura para sede do Secretariado, mas apenas se a Argentina, a quem declaravam seu apoio, decidisse retirar sua candidatura.¹⁵² Com o apoio generalizado a Buenos Aires, em particular dos países no hemisfério sul, a posição de Londres era insustentável e, no limite, sem solução: nenhum país não territorialista estava disposto a assumir a posição britânica e a Argentina, em represália, afirmava já em 1996 que vetaria qualquer outra candidatura que não a sua.¹⁵³

Isolado, o Reino Unido finalmente cedeu em 2001, após quase uma década de gestões argentinas, no marco do processo de retomada de relações diplomáticas após a Guerra das Malvinas. A questão do Secretariado – tanto a transigência do Reino Unido, como o fato de um país territorialista ser a sede do organismo, com todas as implicações jurídicas daí decorrentes – foi um sinal político forte, um lembrete, de que as reivindicações territoriais não

¹⁵¹ Telegrama 337 de Brasemb Londres, em 06/03/95. Arquivo Intradocs.

¹⁵² Telegrama 27 de Brasemb Seul, em 19/05/95. Arquivo Intradocs. O Brasil também chegou a ser sondado para ser sede. Telegrama 11 de Brasemb Oslo, em 12/01/1995. Arquivo Intradocs.

¹⁵³ Tel 402 de Brasemb Camberra, em 06/11/96. Arquivo Intradocs.

devem ser admitidas pelas Partes Consultivas como constrangimento a sua atuação.

Em uma série de reuniões informais em Buenos Aires, foi desenhado o arranjo institucional para a operação do Secretariado – o ponto central dessa negociação foi como seriam feitas as contribuições financeiras para o orçamento do Secretariado. Chegou-se a uma fórmula, inspirada no SCAR, que envolve uma contribuição fixa, dividida igualmente entre as Partes Consultivas, e outra variável, usando um multiplicador entre 1 e 3,6, de acordo com um sistema de classificação em cinco categorias.¹⁵⁴ A Medida XXVI-1 (2003), que inclui o acordo de sede entre a ATCM e a Argentina, foi adotada durante a ATCM XXVI em Madri e entrou formalmente em vigor em novembro de 2009.¹⁵⁵

O Secretariado Permanente do Tratado da Antártica não esperou, porém, a entrada em vigor da Medida 1 (2003) para o início de suas atividades, em setembro de 2004. O senhor Johannes Huber, diplomata holandês com considerável experiência no STA, foi eleito pelas Partes Consultivas para ser o primeiro Secretário-Executivo. Nestes quase cinco anos de funcionamento, o Secretariado vem cumprindo de forma notável suas funções de depositário do conjunto de normas decididas no âmbito das ATCMs – agora inteiramente disponível no sítio <www.ats.aq> – e de ponto central do sistema de intercâmbio de informações das Partes Consultivas e de organização das ATCMs.

O Secretariado Permanente é um salto qualitativo importante no STA, ainda que suas funções sejam meramente administrativas. Pelo Acordo de Sede, o Secretariado conta – além de instalações físicas, orçamento, funcionários, etc. – com todos os privilégios e imunidades previstos pela Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas de 1961. Isso implica, por mais que se evite a expressão no âmbito das ATCMs,¹⁵⁶ que o STA passou a ter formalmente as características de uma Organização Internacional. De fato, o Acordo Sede é assinado entre a República Argentina e a ATCM,

¹⁵⁴ Ver Medida 1 (2003) e Decisão 1 (2003), ATCM XXVI. Banco de Dados do Tratado da Antártida. As contribuições, até o momento, são voluntárias; passarão a ser obrigatórias com a entrada em vigor da Medida 1 (2003).

¹⁵⁵ O Brasil foi a última Parte Consultiva a ratificar a medida XXVI-1 (2003), em outubro de 2009.

¹⁵⁶ Daí supostamente a preferência de *Secretariado*, i.e. “local onde o Secretário exerce suas funções”, sobre *Secretaria*.

o que implica dizer que a ATCM tem personalidade jurídica internacional.¹⁵⁷ Para fins práticos, a ATCM poderia passar a ser descrita, a partir da ratificação da Medida 1(2003), como a “Organização do Tratado da Antártica”.

Daí não decorre que a Antártica seja um território internacional (ainda que se possa argumentar sobre a internacionalização funcional do continente) ou que a ATCM passará a ter características supranacionais – o Artigo IV segue sendo a pedra fundamental do STA.¹⁵⁸ Apesar disso, a crescente institucionalização e formalização do STA, aliadas à efetividade do regime e a eventuais modificações no processo de tomada de decisão para torná-lo mais rápido e menos dependente de ratificações, sugere a possibilidade da estrutura atual do STA vir a ser a origem de uma instituição com traços supranacionais no futuro.

2.7 A agenda atual

2.7.1 Turismo

O turismo antártico não é exatamente um tema novo na agenda das ATCMs, o tópico turismo e expedições não governamentais foi abordado pela primeira vez nos anos 60 – a questão foi então tratada como um inconveniente (e em parte assim ainda é vista), devido a casos de expedições particulares que necessitaram recorrer a estações científicas para obter ajuda, o que desvia esforços e recursos que deveriam estar aplicados na pesquisa. As Partes Consultivas passaram a incluir nas trocas anuais de informação o item “expedições particulares”. Nos últimos anos, porém, o tema vem adquirindo caráter cada vez mais complexo e urgente.

A maior conscientização ambiental mundial, bem como o crescimento do mercado internacional de turismo, especialmente os chamados “ecoturismo” e “turismo de aventura”, levaram, a partir do final dos anos 80, a um aumento considerável de visitas à Antártica por parte de indivíduos não ligados aos programas nacionais antárticos. A maioria dos visitantes

¹⁵⁷ Não há uma definição consensual de Organização Internacional no Direito Internacional Público, mas a doutrina estabelece como um dos requisitos mínimos a personalidade jurídica internacional. Ver MELLO, 2002. pp. 583-590.

¹⁵⁸ Para ilustrar esse ponto, pode-se estabelecer uma analogia com a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica, cuja Secretaria tem sede em Brasília: a OTCA não é supranacional, muito menos internacionalizou a floresta.

são norte-americanos e europeus, com alto poder aquisitivo para arcar com o custo elevado dos pacotes, atraídos principalmente pela vida selvagem da região. Os turistas geralmente chegam em cruzeiros, a maioria a partir de Ushuaia ou Punta Arenas, com destino à Península Antártica e às Ilhas Shetland do Sul. Outra opção são os voos panorâmicos, geralmente partindo da Austrália ou Nova Zelândia.¹⁵⁹ É uma indústria crescente, em média 5 mil turistas visitaram a Antártica anualmente nos anos 90, mas esse número chegou a 14 mil início da década seguinte – um mercado então estimado em US\$ 74 milhões.¹⁶⁰ Na temporada 2007/8, o número saltou para impressionantes 30 mil visitantes – estima-se que em breve ultrapasse a casa dos 50 mil.¹⁶¹

Até o momento, a autorregulação do setor vem mantendo algum controle. Em 1991, foi fundada a *International Organization of Antarctic Tourism Operators* (IAATO), uma rede de operadoras de turismo que determina regras para a realização de viagens ambientalmente responsáveis. A IAATO tem *status* de observador nas ATCMs e reúne atualmente mais de 100 operadoras, voluntariamente – mas é crescente o número de operadoras atuando na Antártica que não são ligadas à organização. A IAATO tem como objetivo estabelecer padrões e regras para minimizar o impacto do turismo antártico e promover por meio do turismo a conscientização da importância ambiental da região.¹⁶²

O crescimento exponencial do turismo antártico chamou a atenção das Partes Consultivas e de ONGs ambientalistas para os possíveis impactos dessa atividade. Um grupo de trabalho sobre turismo reuniu-se ao longo de toda a década de 90 nas ATCMs para avaliar a necessidade de medidas específicas sobre a questão. Em 2004 foi realizada uma Reunião de Especialistas, em Tronsoe, Noruega, para tratar do tema. Até mesmo alguns

¹⁵⁹ Em 1979, em um desses voos panorâmicos, 267 pessoas perderam a vida em um trágico acidente aéreo no Monte Erebus, perto da Plataforma de Ross.

¹⁶⁰ Dados de VILSACK, Douglas. *Managing the uncommon commons: options for the regulation of Antarctic tourism*. Dissertação de mestrado. Orientador: Walt Hecox. Colorado Springs: Colorado College, 2003. Disponível em <<http://www.coloradocollege.edu/Dept/EC/Faculty/Hecox/>>, acesso em 15/01/2005.

¹⁶¹ Dados da IAATO fornecidos pelo Secretário Executivo do STA. Telegrama 1047 de Brasemb Buenos Aires, em 27/05/2008. Arquivo Intradocs. O site da IAATO disponibiliza informações atualizadas e bastante abrangentes sobre atividades turísticas na Antártica, <www.iaato.org/tourism_stats.html>, acesso em 20/02/2009.

¹⁶² Ver <<http://www.iaato.org/about.html>>, acesso em 20/02/2009.

programas antárticos aproveitam o turismo antártico, em particular nas Ilhas Shetland do Sul, para obter recursos.¹⁶³

Nas ATCMs, diversas normas exortam as Partes Consultivas a empreender esforços para que as operadoras de turismo e seus nacionais respeitem as regras do STA, especialmente do Protocolo de Madri. Os locais mais frequentemente acessados por turistas, e que portanto sofrem impacto ambiental contínuo, contam com diretrizes específicas preparadas pelas Partes Consultivas. É crescente a percepção, no entanto, de que o exponencial crescimento do número de visitantes torna o turismo antártico uma questão que certamente vai merecer cada vez mais atenção das Partes Consultivas, podendo requerer a criação de um novo instrumento no STA. As maiores dificuldades de tal instrumento aparentemente seriam como garantir sua efetividade diante da possibilidade dos operadores turísticos usarem embarcações com bandeiras de conveniência e como regular eventuais instalações turísticas no continente em conformidade com o Artigo IV.

Como esforço de regulação dentro das ATCMs, destaca-se a Medida 4 (2004), ainda não em vigor, que determina que as Partes Consultivas passem a exigir de operadores turísticos (e não governamentais) a apresentação de garantias quanto à contratação de seguros e à existência de procedimentos de resgate adequados. Na mesma linha, a Resolução 5 (2007) recomenda às Partes Consultivas desencorajar atividades turísticas que possam ter impactos ambientais no longo prazo – o que deve ser entendido como uma restrição voluntária à construção de instalações permanentes destinadas ao turismo (hotéis, por exemplo).

O tema adquire caráter cada vez mais premente não tanto por suas implicações ambientais, mas por questões de segurança. Passaram a ser frequentes os acidentes envolvendo embarcações turísticas na Antártica, algumas delas com centenas de tripulantes, que muitas vezes não contam com equipamentos adequados para sobrevivência em águas antárticas. Algumas dessas embarcações chegam a levar milhares de tripulantes, o que inviabiliza qualquer possibilidade de resgate.¹⁶⁴

¹⁶³ O Uruguai permite o uso de sua estação antártica por operadores de “turismo científico”. Telegrama 1248 de Brasemb Montevideu, 23/09/2004. Arquivo Intradocs. A Estação chilena Eduardo Frei tem um pequeno hotel de trânsito e há uma loja de souvenirs na Estação Antártica polonesa Arctowski. A EACF não vende produtos e têm regras estritas quanto ao desembarque de turistas em suas imediações.

¹⁶⁴ Há registro de navios com até 3.500 pessoas embarcadas em uma única viagem (o *Golden Princess*, temporada 2006/7), número maior do que o estimado para o total de cientistas na Antártica por temporada. O *Explorer* realizou um total de 12 viagens à Península na temporada anterior a seu naufrágio. IAATO. *2006-2007 Tourism statistics*. Disponível em <http://www.iaato.org/tourism_stats.html>, acesso em 20/02/2009. A expectativa de vida de alguém imerso em águas antárticas não passa de alguns minutos.

No mais notório naufrágio recente, em novembro de 2007, mais de 150 pessoas necessitaram resgate após o *Explorer* chocar-se com um pequeno iceberg, mobilizando uma grande operação de resgate. Por sorte, o naufrágio ocorreu em condições climáticas favoráveis e a uma pequena distância da Ilha do Rei George, que conta com grande número de estações e embarcações, o que possibilitou o resgate imediato da tripulação. Ainda que o *Explorer* contasse com botes salvavidas em número suficiente, muitos destes não eram sequer cobertos – se o acidente tivesse ocorrido à noite ou em condições climáticas desfavoráveis, seria a morte certa da tripulação.¹⁶⁵ Cresce o temor de que muito em breve a Antártica seja cenário de uma tragédia marítima de grandes proporções.

2.7.2 Prospecção Biológica

A Prospecção Biológica na Antártica é talvez o mais complexo tema a surgir na agenda das ATCMs em anos recentes. A Prospecção Biológica (ou bioprospecção) pode ser definida como a busca, na natureza, de materiais biológicos com aplicações comerciais ou industriais, normalmente componentes químicos ou genéticos. Já há pesquisas em andamento nesse sentido na Antártica. A possibilidade de aproveitamento industrial, em particular da indústria farmacêutica, de produtos gerados a partir de organismos antárticos foi levantada pela primeira vez no âmbito do CEP em 2002 e discutido na XXVI ATCM, em Madri (2003) e desde então não saiu da agenda.¹⁶⁶

A questão pode ser considerada ainda em um estágio preliminar, mas há consenso quanto à necessidade de aprofundar as discussões sobre as implicações ambientais, políticas, jurídicas e comerciais da prospecção biológica na área do Tratado. Durante a XXX ATCM, em Nova Délhi (2007), foi criado um grupo de trabalho intersessional sobre o tema. A discussão do relatório do grupo de trabalho na ATCM seguinte, em 2008, aponta para alguns pontos chave para uma eventual regulação da prospecção biológica sob o Tratado da Antártica.¹⁶⁷

¹⁶⁵ O *Ary Rongel*, presente ao resgate, recuperou um desses botes, completamente inadequados para o clima antártico.

¹⁶⁶ Ver XXVI ATCM, IP-047-NZ, *Bioprospecting in Antarctica - An Academic Workshop*. disponível em <http://www.ats.aq/devAS/ats_meetings_documents.aspx?lang=e>, acesso em 20/02/2009.

¹⁶⁷ Ver ATCM (30th : 2007 : New Delhi). *Final Report of the Thirtieth Antarctic Treaty Consultative Meeting*. Buenos Aires : Secretariat of the Antarctic Treaty, 2007. e ATCM (31st : 2008 : Kyiv). *Final Report of the Thirty-first Antarctic Treaty Consultative Meeting*. Buenos Aires : Secretariat of the Antarctic Treaty, 2008.

Pode-se dividir o tema de acordo com sua relação com instrumentos jurídicos dentro ou fora do Tratado. Do ponto de vista interno, atividades de prospecção biológica devem ser feitas de acordo com o Artigo II, que versa sobre a liberdade de pesquisa na Antártica e, principalmente, com o Artigo III, sobre a obrigação de livre intercâmbio de resultados e dados – o que pode ser conflitante com pesquisas destinadas a aplicações comerciais, em particular aquelas que levem a patentes. A aplicação de patentes a organismos encontrados na natureza, em parte ou todo, é objeto de discussão no ordenamento jurídico de diversos países.¹⁶⁸ Além disso, é preciso assegurar que as atividades de prospecção biológica não tenham impactos ambientais relevantes. Algumas atividades de prospecção biológica podem ser incompatíveis com o STA.

Em relação a instrumentos externos ao Tratado, há uma série de fóruns e convenções que também vêm discutindo a prospecção biológica em relação à aplicação de patentes, ao aproveitamento econômico da biodiversidade e à repartição equânime de seus benefícios, tais como a Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB), o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), o Acordo sobre Aspectos Comerciais de Direitos de Propriedade Intelectual (TRIPS) sob a Organização Mundial do Comércio (OMC) e a Organização Mundial sobre Propriedade Intelectual (OMPI).¹⁶⁹ A regulação sobre prospecção biológica no âmbito do STA deverá ser condizente com as regras estabelecidas sob esses outros regimes, cuja discussão não está finalizada ainda. Há dúvidas, porém, quanto ao papel que o STA deve assumir em relação aos demais regimes: tomar a dianteira do processo ou adaptar-se a normas emanadas em outros fóruns. Além disso, há que considerar as determinações da Parte XIII da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, sobre atividades de pesquisa científica nos oceanos, onde está o maior potencial para atividades de prospecção biológica na Antártica.

Tudo indica que o tema terá importância crescente no STA e poderá levar a criação de um regime específico para sua regulação. A mera discussão na ATCMs das implicações de atividades de prospecção biológica, entretanto, sugere o crescente papel do CEP na formulação da agenda das ATCMs e

¹⁶⁸ A lei de patentes brasileira, por exemplo, proíbe a prática, exceto no caso de organismos transgênicos.

¹⁶⁹ O PNUMA, na qualidade de observador das ATCMs, vem participando ativamente da discussão sobre prospecção biológica no STA.

repete o padrão já verificado em outros instrumentos do STA: o tratamento político de temas levantados pela comunidade científica.

2.7.3 A apresentação de reivindicações à Comissão de Limites da Plataforma Continental

Segundo a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, de 1982, os Estados podem reivindicar como parte de sua Zona Econômica Exclusiva o limite exterior da Plataforma Continental, até a extensão de 350 milhas náuticas.¹⁷⁰ Tal reivindicação deve ser submetida, acompanhada de amplos estudos científicos que comprovem a extensão da Plataforma Continental, à Comissão de Limites da Plataforma Continental das Nações Unidas, dentro de um prazo determinado.¹⁷¹

Aproximando-se o fim desse prazo, colocou-se, naturalmente, a questão sobre a submissão à Comissão de Limites de reivindicações referentes a regiões na Antártica. A reivindicação da plataforma continental antártica por parte dos países territorialistas é uma derivação lógica de sua posição: se, em seus respectivos ordenamentos jurídicos internos, Argentina, Austrália, Chile, França, Nova Zelândia, Noruega e Reino Unido se consideram soberanos sobre porções da Antártica, seria de se esperar que suas submissões à Comissão de Limites da Plataforma Continental incluam também porções do Oceano Austral, sob risco de que a comunidade internacional interpretasse o fato como renúncia às reivindicações.

Isso gerou, automaticamente, reações dos demais países não territorialistas (EUA em particular) que veem com apreensão nessas reivindicações uma ameaça à estabilidade do STA, por ir de encontro ao espírito do Artigo IV, apesar de, em última análise, cabe ressaltar, a Comissão de Limites não ter jurisdição sobre o tema, como será visto adiante.

A submissão da Austrália, em 2004, estabeleceu o precedente que concilia o Artigo IV do Tratado com a Parte VI da Convenção do Direito do Mar: incluiu a Antártica, mas solicitou à Comissão de Limites que não avalie essa

¹⁷⁰ Parte VI, Artigo 76. O texto completo da Convenção está disponível em <http://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/texts/unclos/closindx.htm>, acesso em 20/02/2009. Sobre o tema, ver MACHADO, Luiz Alberto Figueiredo. *A Plataforma Continental Brasileira e o Direito do Mar: Considerações para uma Ação Política*. XLII Curso de Altos Estudos. Brasília: IRBr, 2000.

¹⁷¹ Anexo II, Artigo IV. *Loc.cit.* O prazo, originalmente de 10 anos, foi estendido até maio de 2009.

parte da submissão. A Austrália, ademais, realizou gestões formais junto às demais Partes Consultivas esclarecendo que se mantinha fiel aos princípios do Tratado da Antártica e que a inclusão era tão somente corolário de sua reivindicação anterior, não uma nova reivindicação, tampouco ampliação da mesma.

A questão ganha contornos mais dramáticos no caso das reivindicações sobrepostas de Argentina, Chile e Reino Unido. Para Argentina e Reino Unido, em particular, trata-se também de afirmar soberania sobre a Plataforma Continental (e, por definição, todo o território) das Malvinas, Geórgia do Sul e Sandwich do Sul; ilhas pelas quais há pouco mais de 25 anos esses países entraram em guerra.

Como fator de complicação, é frequente encontrar na imprensa inferências errôneas do *status* jurídico da plataforma continental antártica a partir de comparações com a situação no Ártico. Há diversas controvérsias de jurisdição no Oceano Ártico e a demarcação dos limites das Plataformas Continentais na região é tarefa extremamente complexa, que dá margem a diversas disputas entre Canadá, Dinamarca, Estados Unidos, Rússia e Noruega.¹⁷² Com a possibilidade, devido à mudança do clima, de o Oceano Ártico oferecer uma passagem comercialmente viável entre o Atlântico e o Pacífico, ao menos em parte do ano, a disputa é ainda mais estratégica.¹⁷³ A Rússia, em particular, vem demonstrando uma política bastante agressiva na região, como demonstra a expedição do submarino russo que plantou no leito do oceano, abaixo do Polo Norte, uma bandeira russa feita de titânio.¹⁷⁴

Cabe apontar aqui para o fato de que inferências sobre a Antártica baseadas em informações sobre o Ártico estão, quase sempre, equivocadas, por duas razões simples. Em primeiro lugar, a Antártica é um continente, o Ártico, um oceano. Em segundo lugar, a Antártica está a 1.000km de quilômetros de

¹⁷² Sem mencionar a situação particular do arquipélago de Svalbard, que é parte da Noruega, mas cujo aproveitamento de recursos naturais é regulamentado pelo Tratado de Spitsbergen, de 1920, do qual fazem parte 49 países – é objeto de controvérsia como seria a aplicação dos conceitos de Zona Econômica Exclusiva e Plataforma Continental nos termos desse tratado. A *International Boundaries Research Unit* (IBRU) da Universidade de Durham, Reino Unido, publicou em agosto de 2008 mapa anotado que resume as disputas no Ártico. IBRU. *Maritime jurisdiction and boundaries in the Arctic region*. Disponível em <<http://www.dur.ac.uk/ibru/resources/arctic/>>, acesso em 20/02/2009.

¹⁷³ Um videográfico extremamente didático sobre o que há em jogo no Ártico pode ser visto em THE ECONOMIST. *Thinning on top*. s/d. Disponível em <http://audiovideo.economist.com/?fr_story=6d6455225c0d26f93e62d1cca6e2b39968fbf3b3&rf=bm>, acesso em 20/02/2009.

¹⁷⁴ O fato foi amplamente noticiado e comparado à colocação de bandeiras na Lua. Ver, por exemplo, *Russia plants flag under N Pole*. BBC News, 2/8/2007. Disponível em <<http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/europe/6927395.stm>>, acesso em 20/02/2009.

qualquer país, enquanto o Círculo Polar Ártico (66°N33') corta os territórios de Canadá, Dinamarca (Groenlândia), Estados Unidos (Alasca), Rússia e Noruega.¹⁷⁵ A disputa no Ártico é tão complexa, entre outros fatores, porque o Polo Norte está submerso a menos de 350 milhas náuticas de três desses países. Portanto, apesar das dificuldades para a Comissão de Limites, aplicam-se no Ártico, claramente, o conceito de Plataforma Continental e Zona Econômica Exclusiva. Não é o caso, porém, da Antártica.

A definição de Plataforma Continental na Convenção sobre o Direito do Mar é um conceito jurídico necessariamente vinculado ao conceito de Estado ribeirinho; não se sustenta por si só, não é equivalente ao conceito geológico.¹⁷⁶ Sendo assim, se não houver Estado ribeirinho, não há Plataforma Continental para a Convenção do Direito do Mar. Se for questionado qual é o Estado ribeirinho com soberania sobre a região reivindicada, a Comissão de Limites não pode manifestar-se a respeito – qualquer reivindicação sobre a Plataforma Continental das Malvinas, por exemplo, simplesmente não será avaliada pela Comissão, uma vez que será questionada pela outra parte reivindicante. A Comissão de Limites da Plataforma Continental não é um tribunal arbitral e, portanto, não pode, nos termos da Convenção do Direito do Mar, manifestar-se sobre territórios cuja soberania é contestada – esse é um tema fora de sua jurisdição.

Como não há Estados reconhecidos na Antártica, logo, a Comissão de Limites tampouco tem jurisdição sobre a região – não existe, do ponto de vista jurídico, Plataforma Continental na plataforma continental do continente antártico. Qualquer questão territorial ao sul do paralelo 60°S deve ser resolvida no âmbito do Tratado da Antártida, onde prevalece o Artigo IV.¹⁷⁷

¹⁷⁵ Para ilustrar essa distância, basta apontar para o fato de que Oslo, a capital da Noruega e uma de suas cidades mais austrais, está aproximadamente na latitude oposta à EACF (62°) e recordar que o Círculo Polar Antártico (66°S 33') está completamente inserido no continente austral. A distância entre o Cabo Horn, ponto mais austral do Chile, e a Península Antártica é de aproximadamente 950km. Ushuaia, na Argentina, e Puerto Williams, no Chile (Ilha Navarino), são as regiões povoadas mais próximas da Antártica, a 1110km e 1070km, respectivamente. Do Cabo Horn ao Paralelo 60°S há pouco mais de 435km (ou 4 graus de latitude).

¹⁷⁶ Parte VI, Artigo 76. *loc.cit.* Em termos geológicos, não faz sentido falar em plataforma continental de países, apenas de ilhas ou continentes.

¹⁷⁷ O Professor Rudiger Wolfrum, então Presidente do Tribunal Internacional do Direito do Mar, resumiu assim a questão no seminário “O papel do Tribunal Internacional do Direito do Mar na solução de disputas relacionadas ao Direito do Mar”, realizado em Buenos Aires em maio de 2008. Telegrama 1122 de Brasemb Buenos Aires, em 06/06/2008. Arquivo Intradocs. Este também é o entendimento da Comissão de Limites, conforme expresso em <http://www.un.org/Depts/los/clcs_new/continental_shelf_description.htm#definition>, acesso em 20/02/2009.

Os demais países com reivindicações territoriais antárticas que já apresentaram suas submissões à Comissão de Limites da Plataforma Continental atuaram em conformidade com os limites da Comissão e o precedente australiano. Nova Zelândia, Noruega e França não incluíram a Antártica em suas apresentações, mas reservaram-se o direito de fazê-lo no futuro, assim como o Reino Unido, que apresentou sua submissão à Comissão de Limites acompanhada de nota onde reconhece “*the special legal and political status of Antarctica under the provisions of the Antarctic Treaty*”.¹⁷⁸

A notícia de que o Reino Unido poderia incluir a Antártica em sua submissão causou grande repercussão na Argentina e no Chile, aflorando declarações de cunho territorialista nos meios locais, em particular na Argentina, onde setores mais conservadores alegavam haver uma “malvinização na Antártica”. Os governos desses países, no entanto, agiram conforme as limitações da Comissão de Limites e os princípios do Tratado. O Chile reserva-se o direito de reivindicar parte da plataforma continental antártica no futuro. A Argentina incluiu a Antártida em sua apresentação Comissão de Limites, bem como as ilhas no Atlântico Sul disputadas disputadas com o Reino Unido mas reiterou em nota o especial status legal e político da Antártida sob as disposições do Tratado, inclusive seu Artigo IV.

A exemplo de qualquer tema que coloque em evidência o imbróglio territorial, seja afirmando ou negando as reivindicações antárticas, a questão da plataforma continental mais uma vez põe à prova a base do STA, o Artigo IV. O risco, no caso, seria o de países territorialistas assumirem, com vistas a atender demandas políticas internas, posições agressivas ou inflexíveis junto à Comissão de Limites, o que poderia ter reflexos negativos no STA.¹⁷⁹ Por outro lado, a exemplo de ocasiões anteriores (como durante a negociação da CRAMRA), são ocasiões como essa que reforçam o Artigo IV e, em consequência, todo o STA.

2.7.4 O Ano Polar Internacional 2007-2008

A mais recente edição do Ano Polar Internacional – como também seu antecessor direto, o AGI – constitui um dos maiores esforços de cooperação

¹⁷⁸ As submissões desses países e as notas correspondentes estão disponíveis no sítio da Comissão de Limites, <http://www.un.org/Depts/los/clcs_new/clcs_home.htm>, acesso em 20/02/2009.

¹⁷⁹ Ver Telegrama 1225 de Brasemb Buenos Aires, em 16/06/2008. Arquivo Intradocs.

científica da história. Recuperando o espírito de suas edições anteriores (1882-1883, 1932-1933, 1957-1958), o API 2007-2008 (estendido, na verdade, de março de 2007 a março de 2009) ampliou seu escopo de atuação científica, passando a incluir, além das chamadas Ciências da Terra, também os oceanos, a biodiversidade e até mesmo ciências sociais e atividades de educação.

Organizado em conjunto pelo Conselho Internacional para Ciência (ICSU) e pela Organização Meteorológica Mundial (*World Meteorological Organization*, WMO), o objetivo do API 2007-2008 foi dar novo impulso à pesquisa dos polos, em particular aquelas relacionadas com a questão da mudança do clima, por meio de uma campanha interdisciplinar coordenada internacionalmente de atividades de pesquisa que de outra maneira provavelmente não ocorreriam.¹⁸⁰ Milhares de cientistas de 60 países participaram de mais de 160 projetos (aprovados) no Ártico e na Antártica divididos em seis áreas de estudo:

- *Status*: determinar o estado ambiental atual das regiões polares;
- Mudança: quantificar e entender mudanças ambientais em regiões polares e incrementar a capacidade de projeções para o futuro;
- Vínculos globais: avançar a compreensão das interações entre os polos e o resto do planeta;
- Novas fronteiras: investigar as fronteiras da ciência nas regiões polares;
- Perspectiva privilegiada: aproveitar as características únicas dos polos para observações do espaço exterior ao centro da terra;
- Dimensão humana: estudos de processos históricos, culturais e sociais das sociedades circum-polares do Ártico.¹⁸¹

A exemplo de suas edições anteriores, a expectativa é que o API 2007-2008 revele avanços consideráveis no conhecimento da Terra e deixe um legado de sistemas observacionais, instalações e infra-estruturas novas ou aprimoradas – além de inspirar novas gerações de pesquisadores polares.

¹⁸⁰ RAPLEY, BELL & THE ICSU IPY 2007–2008 PLANNING GROUP. *A Framework for the International Polar Year 2007–2008*. Paris: ICSU, 2004. p.10. Disponível em <www.ipy.org>, acesso em 25/02/2009.

¹⁸¹ ALLISON, BÉLAND & THE ICSU/WMO JOINT COMMITTEE FOR IPY. *The Scope of Science for the International Polar Year 2007–2008*. WMO/TD-No. 1364. Geneva: WMO, 2007., p.13-14. A publicação oferece um panorama das atividades do API sob cada uma dessas áreas.

Se o Tratado da Antártica beneficiou-se do AGI, porém, o API 2007-2008 sem dúvida beneficiou-se da estrutura para cooperação proporcionada pelo STA. Desde um primeiro momento, o API 2007-2008 ocupou a agenda do STA, dias inteiros das ATCMs passaram a ser dedicados a apresentações científicas para os delegados, constituindo um respaldo governamental – traduzido não só em apoio político, mas também em apoio financeiro, logístico, ofertas de cooperação internacional, divulgação, etc – que nenhum projeto seria capaz de obter exclusivamente em âmbito nacional. O API levantou mais de US\$ 1 bilhão para suas atividades, US\$ 400 milhões apenas em novos financiamentos.

Ainda é cedo para afirmar qual será o legado político do API 2007-2008, mas os resultados preliminares divulgados até agora chamam atenção para seu potencial impacto na discussão mundial sobre mudança do clima. O API 2007-2008 já proporcionou uma avaliação dos dados do Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima com uma precisão antes impossível, especialmente no que se refere às dinâmicas climáticas das calotas polares e à velocidade do degelo – novos dados confirmam que o aquecimento na Antártica está muito mais alastrado do que se pensava anteriormente ao API.¹⁸²

No âmbito do STA, a expectativa geral nas ATCMs é que o impacto político do API 2007-2008 pudesse chegar à altura de seu antecessor direto, o AGI. Não é uma expectativa exagerada – como vimos ao longo de todo este trabalho, é possível traçar as origens de muitos dos temas tratados politicamente nas ATCMs a discussões dentro da comunidade científica. O Censo de Vida Marinha Antártica, por exemplo, identificou centenas de espécies que habitam tanto a Antártica como o Ártico, além de um número importante de novas espécies, muitas endêmicas¹⁸³ – a relevância dessas descobertas para a discussão sobre Prospecção Biológica no STA, para limitar-se a apenas um dos temas na agenda atual, é incomensurável. Há ainda uma enormidade de dados a estudar e muitos projetos seguirão além do período formal da iniciativa, mas desde já podemos afirmar que o vínculo entre ciência e política proporcionado pela estrutura do STA foi reforçado – o legado do API 2007-2008 certamente será sentido por muitos anos.

¹⁸² Idem. *The state of polar research: A Statement from the ICSU/WMO Joint Committee for the International Polar Year 2007–2008*. Geneva: WMO, 2009. pp.4-5.

¹⁸³ As atividades do Censo de Vida Marinha Antártica serão encerradas apenas em 2010. Ver <www.caml.aq>.

2.8 Algumas considerações sobre o futuro do STA

A possibilidade de ampla revisão do regime a partir de 1991 levou muitos trabalhos a especular amplamente sobre o futuro do STA. Alguns analistas davam inclusive a revisão como certa, ou mesmo atribuíam erroneamente um “prazo de validade” ao regime.¹⁸⁴ O ano 1991 passou, nenhuma das Partes Consultivas solicitou a revisão do regime e aparentemente essa possibilidade sequer chegou a ser cogitada seriamente. Ao contrário, desde 1991 assistimos à expansão e ao fortalecimento do STA, com novas adesões, uma maior formalização do regime e o fim dos questionamentos ao Tratado no âmbito das Nações Unidas. Com a proximidade dos 50 anos da entrada em vigor do Tratado, em 2011, podemos retomar esse exercício, mas não mais com o objetivo de especular sobre a revisão do regime.

O atual número de adesões e de Partes Consultivas torna imprevisível o resultado de uma hipotética conferência de revisão, onde as decisões seriam tomadas por maioria simples dos países membros (desde que incluída a maioria das Partes Consultivas). Os países territorialistas veriam-se em minoria absoluta; é difícil imaginar quais seriam os ganhos para um país não territorialista da revisão de um regime que garante pleno acesso à Antártica e à regulação de seus recursos. O proponente da hipotética revisão não teria nenhuma segurança quanto aos resultados de sua iniciativa. Se até a assinatura do Protocolo de Madri havia dúvidas quanto ao futuro do STA, é interessante notar que 10 anos depois, durante uma conferência do tradicional instituto Wilton Park, no Reino Unido, para discutir o futuro do Tratado, a questão da revisão estava ausente dos debates.¹⁸⁵

A tese da Antártica como Patrimônio Comum da Humanidade foi igualmente afastada, isolada pelo Protocolo de Madri, e não é mais defendida nas Nações Unidas. Prevalece a percepção de que o Protocolo, aliado ao crescimento da participação no STA e seu fortalecimento institucional, cumpre função análoga ao conceito de PCH, a Antártica é considerada hoje um bem comum mundial, um *global common*.¹⁸⁶

¹⁸⁴ Cf., por exemplo, FONTOURA, Jorge Luiz. *Régimen Jurídico de la Antártica*. Brasília: AEUDF, 1987. e MONETA, Carlos J. (ed.). *La Antártida en el Sistema internacional del futuro*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1988.

¹⁸⁵ Wilton Park Conferences. *Forty Years On: The Antarctic Treaty in the Twenty-First Century*. Steyning, Reino Unido, 12-16/11/2001. Ver Desptel 602 para Brasemb Londres, em 19/11/2001. Arquivo Intradocs.

¹⁸⁶ Essa é a tese central em JOYNER, 1998. As semelhanças entre o conceito de PCH, *global common*, e “reserva mundial” leva alguns autores a afirmar que prevaleceu a tese do PCH. Cf. item 2.4.3.4., acima.

Cabe recordar que mesmo durante a maior crise enfrentada pelo STA, no processo que levou ao abandono da CRAMRA e à adoção do Protocolo de Madri, a dissolução do regime era vista com apreensão e os termos do Tratado da Antártica não foram questionados internamente. A queda do comunismo e o fim da URSS, cuja presença na Antártica foi uma das razões que deram origem ao regime, não levou o continente de volta à situação anterior ao Tratado. Mesmo países territorialistas, que talvez teriam motivos contra a internacionalização funcional da Antártica, veem o STA como um instrumento adequado para suas políticas nacionais e contribuem para o fortalecimento do regime – de fato, colocam o respeito ao Tratado em pé de igualdade com a manutenção das reivindicações territoriais em suas respectivas políticas antárticas.

É preciso admitir que o desenvolvimento tecnológico reduziu sensivelmente a importância estratégica do continente antártico (mas não do Oceano Austral). O grau tecnológico atingido no desenvolvimento de satélites, mísseis intercontinentais, submarinos e porta-aviões, por exemplo, torna questionáveis os possíveis ganhos estratégicos de uma presença militar terrestre na Antártica diante das alternativas existentes. Qual a utilidade em combate de uma base militar isolada e totalmente dependente de uma linha de abastecimento em comparação, por exemplo, com um porta-aviões ou mesmo um navio quebra-gelo? A importância estratégica da Antártica atualmente está principalmente ligada ao fato do Tratado evitar um possível conflito territorial entre Argentina, Chile e Reino Unido, o que certamente teria repercussões por todo o Atlântico Sul, e por manter aberta a Passagem de Drake. Esses objetivos estratégicos são alcançados pela manutenção do Tratado, não pela presença militar na região.

A questão da exploração de recursos minerais, sempre apontada como fator de instabilidade no STA, parece estar controlada, pelo menos, até 2048, ano a partir do qual a moratória imposta pelo Protocolo de Madri poderá ser revista. As Partes Consultivas, porém, já deram provas, durante a negociação da CRAMRA, de que são capazes de chegar a um entendimento sobre a exploração e exploração de recursos minerais antárticos dentro do regime, sem levar a uma “corrida territorial” – conforme já argumentamos nos itens 2.4 e 2.5, a exploração de recursos minerais é mais viável sob o STA do que fora do Tratado, dada a insegurança jurídica causada pelo imbróglio territorial.

Daí a importância de manter a CRAMRA como referência jurídica e “patrimônio” do STA.¹⁸⁷ Além disso, 50 anos de normas de preservação ambiental no âmbito do Protocolo dificilmente seriam simplesmente descartadas em 2048, pode-se contar com alguma proteção ambiental em um eventual regime de exploração mineral na Antártica.

Há quem alerte para que o recurso mais abundante da Antártica, o gelo da calota polar (80% da água doce do planeta), possa vir a ser objeto de disputa diante das previsões de esgotamento das fontes de água potável do mundo no futuro, devido ao crescimento populacional e à poluição das águas. De fato, já foi considerada a possibilidade de rebocar pequenos icebergs (pequenos para padrões antárticos) em situações de crise de abastecimento d'água para regiões secas do hemisfério sul e a Recomendação XV-21 refere-se explicitamente ao assunto.

Aplica-se à água, porém, o mesmo raciocínio levantado no item 2.4.3.1, acima, sobre as desvantagens comparativas dos recursos minerais antárticos: não parece clara a viabilidade econômica de coletar gelo antártico e transportá-lo por milhares e milhares de quilômetros em comparação a iniciativas para um uso mais racional dos recursos existentes ou ao desenvolvimento de tecnologias de dessalinização da água do mar.¹⁸⁸ A crise da água não virá pelo fim do recurso, mas por seu uso não sustentável, pelo desperdício, pela poluição, pela contaminação e pela falta de saneamento básico.

O bem mais valioso da Antártica provou ser nesses últimos 50 anos sua importância ambiental e científica. Obviamente, o STA não está livre de futuras crises pela exploração de recursos naturais que possam abalar seu funcionamento. Porém, considerando o histórico de funcionamento do regime, o mais provável é que as crises do futuro venham a ser resolvidas como foram nessas últimas cinco décadas: com soluções endógenas acordadas nos termos do STA, não com rupturas. A tendência, como verificamos ao longo da evolução do STA, é de uma institucionalização crescente do regime.

Da agenda atual, caberia apontar para dois temas, já discutidos, que provavelmente merecerão maior atenção das Partes Consultivas e que poderão levar a novos instrumentos sob o STA: Turismo e Prospecção Biológica.

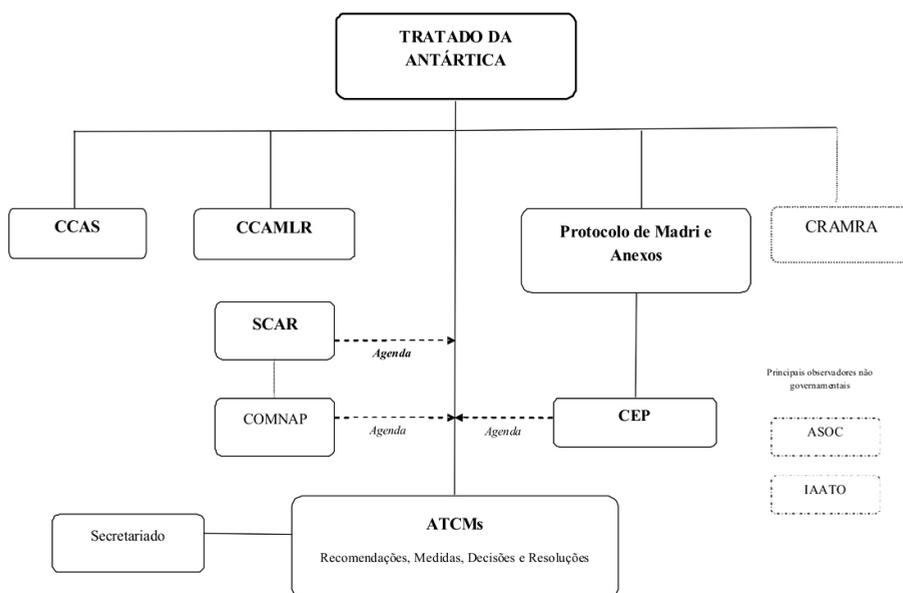
¹⁸⁷ Nas palavras de delegado presente à Conferência de Wilton Park de 2001, acima citada: *CRAMRA is always there if we need it*. Desptel 602 para Brasemb Londres, em 19/11/2001. Arquivo DMAE.

¹⁸⁸ Talvez possa ser viável economicamente se a água de degelo for consumida como um bem de luxo, mas nesse caso sua exploração seria, por definição, restrita.

Mas não deve ser desprezada a possibilidade de surgirem novos temas, em particular considerando a inserção que comunidades epistêmicas têm na agenda das ATCMs por meio do SCAR e do CEP. Resta ainda saber quais serão os novos temas levantados pelo Ano Polar Internacional 2007-2009 e suas possíveis implicações políticas – seu antecedente imediato, afinal, foi diretamente responsável pela criação do STA.

Salvo algum fator verdadeiramente extraordinário – como um conflito de grandes proporções envolvendo duas ou mais Partes Consultivas, por exemplo – o mais provável é que o STA siga o padrão mantido até agora: permanente negociação, cooperação científica e preocupação ambiental. Qualquer modificação que ocorra no regime internacional que administra a Antártica provavelmente será feita a partir da estrutura do Tratado – será mais uma evolução, não uma revolução.

Resumo da Estrutura do Sistema do Tratado da Antártica



O Brasil e a Antártica

3.1 Primeiras manifestações sobre o tema

O Brasil tardou em manifestar interesse pela Antártica. Até meados do século XX, as únicas demonstrações haviam sido tangenciais: a expedição subantártica a Punta Arenas da corveta imperial *Parnahyba*, em 1882, sob o comando de Antônio Luís Von Hoonholtz, o Barão de Teffé, por iniciativa de Dom Pedro II (parte da iniciativa internacional para estudar a passagem de Vênus pelo disco solar); o apoio ao explorador belga Adrien de Gerlache durante sua escala no Rio de Janeiro, em 1898, quando foi recebido pelo Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro; e o apoio ao explorador francês Jean-Baptiste Charcot, também recebido no instituto durante escala no Rio de Janeiro, em 1908.

O apoio a essas expedições rendeu o batismo de alguns pontos geográficos na Península Antártica com nomes brasileiros: o Monte Rio Branco (975m, 65°24'S 64°00'O), o Monte Alencar (1.555m, 65°24'S 63°53'O), as Ilhas Cruels (65°11'S 64°31'O) – a isso resumia-se a presença brasileira na Antártica¹⁸⁹. Foi somente em 1958 que o primeiro brasileiro pôs os pés no

¹⁸⁹ Cruels, de nacionalidade belga, era diretor do Observatório Nacional quando da visita de seu conterrâneo Gerlache e havia participado da missão da *Parnahyba* – trata-se do mesmo Cruels da missão de 1892 para a demarcação do que viria a ser o Distrito Federal). O Almirante Alexandrino Alencar era Ministro da Marinha e o Barão do Rio Branco era Ministro das Relações Exteriores quando da passagem de Charcot. Ver mapa Anexo A.

continente austral, Duval Ros Borges, jornalista convidado pelo governo norte-americano durante o AGI, seguido em 1961 pelo Professor Rubens Junqueira Vilella, meteorologista formado nos EUA, integrado ao programa antártico norte-americano por seus esforços individuais, que se tornou, um ano depois, o primeiro brasileiro no Polo Sul.¹⁹⁰

Aparentemente, a primeira vez que o Itamaraty lidou com o tema ocorreu em função da tentativa indiana de inclusão da questão antártica na AGNU, em 1956. As instruções enviadas à Missão junto às Nações Unidas caso o tema fosse incluído na agenda afirmavam sua importância para o Brasil, mas admitiam que o país não tinha condições de fazer uma reivindicação territorial. O Brasil não poderia abrir mão da defesa do critério do *uti possidetis* para aquisição territorial, mas, em razão das “condições particulares” da Antártica, a missão poderia admitir, como “títulos incoativos”, os critérios da descoberta e da defrontação do território continental (mas não do insular). A solução apontada para utilização pacífica da Antártica, naquele momento, era sua administração no âmbito da ONU, finalizavam as instruções.¹⁹¹

As instruções foram baseadas em um estudo interno do então Secretário Lindolfo L. Collor, onde ele realçava aspectos estratégicos do continente austral e lembrava os inconvenientes que a questão antártica poderia levantar na relação com a territorialista Argentina. O estudo desqualifica qualquer reivindicação territorial baseada no Tratado de Tordesilhas, como havia sido aventado na imprensa, mas sugere a possibilidade de ocupação por meio de expedição naval, seguida da convocação de uma conferência entre países interessados. Não sendo possível garantir os interesses estratégicos por meio da ocupação, o autor advoga o apoio à internacionalização do continente.¹⁹²

¹⁹⁰ BORGES, Duval Ros. *Um brasileiro na Antártida: crônicas de uma viagem ao redor do mundo*. [s.n.], 1959. CAPOZOLI, 2001, pp. 338-354. Até onde pude apurar, a lista de brasileiros a ter pisado no Polo Sul é extremamente restrita: Professor Rubens Junqueira Vilella (1962, com apoio do programa antártico norte-americano); Professor A.C. Rocha Campos (em 1981, com apoio do programa antártico norte-americano); Embaixador Luiz Filipe de Macedo Soares (1985, por ocasião de um seminário organizado no âmbito do STA, acompanhado do Professor A.C. Rocha Campos); Julio Fiadi (2001, em expedição particular); Professor Jefferson Cardia Simões e Professor Francisco Eliseu Aquino (2004, expedição científica conjunta com o Chile, parte da Expedição Científica Transantártica Internacional – ITASE). Julio Fiadi foi por via aérea até 89° Sul e caminhou os últimos 120km da jornada, os Professores Cardia Simões e Eliseu Aquino deslocaram-se 1.145 km a partir da estação Patriot Hills em um trator polar, os demais atingiram o polo por via aérea.

¹⁹¹ CANNABRAVA, 1982, pp. 15-16.

¹⁹² COLLOR, Lindolfo L. *A questão da Antártida*. Mimeografado, 1956. Arquivo DMAE.

Por ocasião da convocação para a realização da Conferência de Washington, em 1958, o Itamaraty mais uma vez manifestou-se sobre a Antártica. Em resposta à exclusão do Brasil da conferência sob alegação de que o País não havia desenvolvido atividade científica na região, o governo brasileiro entregou nota confidencial à Embaixada dos EUA argumentando que o critério adotado para o convite não era aceitável, tendo em vista que a conferência não trataria apenas de cooperação científica. O Brasil, assim, reclamava o direito de opinar sobre a Antártica. “Por motivos de segurança nacional”, não se sentia obrigado por nenhuma deliberação sem sua participação e reservava-se “o direito de livre acesso à Antártida, assim como o de apresentar as reivindicações que possa vir a julgar necessárias”.¹⁹³ A recusa em convidar o Brasil para a conferência foi consequência do receio norte-americano de abrir um precedente à entrada de países satélites da URSS.¹⁹⁴ Gestões informais junto a Argentina e Chile também foram improdutivas.

3.2 O flerte com o territorialismo

Foi em círculos militares, no entanto, que a questão antártica foi mais profundamente considerada. Um estudo da Escola Superior de Guerra (ESG), em 1957, advertia para a importância estratégica da Antártica, “chave do domínio dos mares e ares do sul da Terra [...] quem dominar os polos, dominará o mundo”.¹⁹⁵ O trabalho aconselha a seguinte linha de ação: não reconhecimento dos direitos de posse de qualquer país e reserva do livre acesso ao continente, com vistas a “reivindicar oportunamente a parte a que se julgar de direito” após realização de propaganda para a preparação da opinião pública. Somente em última instância deveria o Brasil aceitar alguma forma de internacionalização – e desde que esta fosse temporária.

O estudo poderia ser considerado tão somente um trabalho acadêmico da ESG, reflexo da opinião de seus autores, se as considerações do trabalho

¹⁹³ Nota Verbal à Embaixada dos EUA, em 30/07/1958. Arquivo DMAE. O Brasil participou do AGI com um programa científico conduzido pela Marinha na costa brasileira, mas não participou do esforço antártico.

¹⁹⁴ De fato, a URSS advogava o maior número possível de convidados. A Polônia também tentou participar da conferência, sem sucesso, e acabou aderindo ao Tratado antes mesmo dele entrar em vigor.

¹⁹⁵ MOUTINHO et.al. *Conjuntura internacional. Segundo Trabalho de Grupo TG-09-57*. Mimeografado. ESG, 1957. Arquivo DMAE.

e sua recomendada linha de ação não tivessem sido encaminhadas pelo Estado-Maior das Forças Armadas (EMFA), a título de sugestão, ao Itamaraty.¹⁹⁶ Pode-se afirmar, portanto, que alguns círculos no governo brasileiro consideraram seriamente a possibilidade de uma reivindicação territorial na Antártica.

A ideia de uma reivindicação territorial do Brasil na Antártica atingiu sua forma mais radical na chamada Teoria da Defrontação, defendida por diversos autores a partir de 1956, com reflexos até o fim dos anos 80.¹⁹⁷ O núcleo central dos mais ardentes defensores da Teoria da Defrontação era composto por estudiosos de filiação ratzeliana, ligados pelo Colégio Pedro II e a Escola Superior de Guerra (ESG): Carlos Delgado de Carvalho, pioneiro no estudo e no ensino de Geografia no Brasil, professor do Colégio Pedro II e do Instituto Rio Branco; Therezinha de Castro, geógrafa do IBGE, professora do Colégio Pedro II e da ESG; e Eurípides Cardoso de Menezes, teólogo, deputado federal por cinco mandatos consecutivos de 1955 a 1975 (UDN e ARENA), estagiário na ESG em 1972.

A Teoria da Defrontação é uma variação do critério dos setores, segundo a qual a Antártica deveria ser dividida pelos meridianos extremos dos territórios dos países do hemisfério sul – no caso brasileiro, entre os meridianos do Arroio Chuí (53°22'O) e da Ilha Martim Vaz (28°48'O) – ver mapa Anexo A). Para Poirier, que primeiro propôs o critério dos setores para o Ártico, os extremos que definem os setores polares estavam contidos no círculo polar ártico, enquanto a referência da Defrontação é a linha do Equador (o círculo polar antártico está todo no continente austral). A reivindicação seria justificável por ser alegadamente uma questão de “Segurança Nacional”: a Antártica poderia servir como cabeça-de-ponte para um ataque ao Brasil. O inimigo que poderia ameaçar o território brasileiro não era definido explicitamente, mas é evidente que os autores referiam-se à URSS. Ademais, a influência austral no clima brasileiro supostamente poderia ser utilizada como arma em uma “guerra meteorológica”.

A importância da Antártica para a Segurança Nacional foi levantada também naquela que é talvez a obra que teve maior influência no pensamento

¹⁹⁶ EMFA. Ofício 018B ao MRE, 16/04/58. Arquivo DMAE. É provável que o estudo da ESG tenha influenciado o teor da nota de 1958, especialmente no que toca a reserva de direitos de livre acesso e futura reivindicação.

¹⁹⁷ Ainda é possível encontrar ecos da Teoria da Defrontação em comunidades virtuais e sítios na Internet. Verbetes da Wikipedia, por exemplo, frequentemente afirmam que o Brasil teria uma reivindicação territorial na Antártica ou que teria intenção de fazê-lo, o que é incorreto.

militar brasileiro do século XX, *Geopolítica do Brasil*, de Golbery do Couto e Silva. O triângulo formado por Brasil, África Atlântica e a Antártica, na definição do autor, seria um dos “bastiões recuados”, ou “áreas de retaguarda”, da Guerra Fria – uma “extraordinária plataforma giratória de manobra”, onde:

*é evidente que, nesse conjunto triangular [...], o Brasil está magistralmente bem situado para realizar um grande destino tão incisivamente indicado na disposição eterna das massas continentais, quando lhe soar a hora, afinal, de sua efetiva e ponderável projeção além-fronteiras.*¹⁹⁸

A reivindicação brasileira também seria importante para assegurar as reservas minerais do continente, quase sempre descritas como “fabulosas” pelos autores. Segundo os autores da Defrontação, o AGI e o Tratado da Antártica seriam mera fachada para a partilha da Antártica, a exemplo do que ocorrera na África, a pesquisa científica seria logo seguida pela exploração econômica do continente. Decorridos 30 anos de vigor do Tratado, inevitavelmente o continente austral seria dividido territorialmente e, então, a posse de parte da Antártica estaria intrinsecamente ligada ao “destino” brasileiro de tornar-se uma potência.

Para fundamentar a reivindicação brasileira, os autores da Teoria da Defrontação invocavam a Doutrina da Segurança Nacional e levantavam uma série de argumentos análogos aos que já haviam sido invocados para outras reivindicações territoriais, principalmente as de Argentina e Chile.¹⁹⁹

Do ponto de vista histórico, argumentavam como antecedentes o pioneirismo português nas navegações de altas latitudes, a presença de pilotos portugueses nas viagens do britânico Drake e a expedição de Américo

¹⁹⁸ SILVA, Golbery do Couto e. *Geopolítica do Brasil*. Rio de Janeiro: J Olympio, 1967. pp. 218-219. Delgado de Carvalho foi professor de Couto e Silva; Geopolítica do Brasil é a ele dedicado. Cabe lembrar que Couto e Silva era Ministro-Chefe do Gabinete Civil do Presidente Geisel em 1975, quando o Brasil aderiu ao Tratado.

¹⁹⁹ A Teoria da Defrontação foi primeiramente apresentada em artigos espalhados por diversas revistas, como A Defesa Nacional, Revista do Clube Militar e Cultura Militar. Para uma resenha desses artigos, ver SANTOS, Leo Evandro Figueiredo dos. *O pensamento político-jurídico e o Brasil na Antártida*. Curitiba: Juruá, 2004. Posteriormente, foi sintetizada nas seguintes obras: MENEZES, Eurípides. *Antártica: interesses internacionais*. Rio de Janeiro: ESG, 1972; CASTRO, 1976; MENEZES, Eurípides. *A Antártica e os desafios do futuro*. Rio de Janeiro: Capemi, 1982; MOREIRA, Luiz Carlos Lopes. *A Antártica brasileira: sonho ou realidade?* Rio de Janeiro: FEPLAM, 1982.

Vespúcio sob bandeira portuguesa em 1502 – que teria descoberto a Geórgia do Sul. A descoberta de Vespúcio supostamente foi lavrada em cartório e transcrita por tabelião alemão, colocando sob a coroa portuguesa “os arquipélagos subantárticos, por quase setecentas léguas [...] até a altura do Polo Antártico, a 53^o”.²⁰⁰ “Reivindiquemos o nosso quinhão na Antártica! Se apelaram para a História, apelemos também”, pregava Castro.²⁰¹ Se alguns países invocavam descobertas e a sucessão de direitos da metrópole espanhola para fundamentar suas reivindicações, o Brasil teria também direitos análogos herdados dos portugueses.

Geograficamente, a Teoria da Defrontação baseava-se na ideia de uma “Antártica Americana” (também advogada por Argentina e Chile), os meridianos de aplicação do TIAR corresponderiam a seus limites. A Teoria da Defrontação invocava então a Doutrina Monroe para fundamentar a partilha da Antártica Americana; logicamente o critério para a divisão desse território seria a Teoria da Defrontação. Analogamente ao argumento da contiguidade territorial, enquanto a Península Antártica pareceria ser uma continuação da Cordilheira dos Andes, a estrutura geológica da região do Mar de Weddell seria mais próxima da geologia sedimentar do Brasil, o que supostamente reforçaria a reivindicação.

Por fim, a Teoria da Defrontação apresentava-se como “o único modo de se chegar a uma solução pacífica para o problema”, um critério que supostamente seria capaz de unir os países da América do Sul frente às grandes potências com pretensões antárticas e atender aos interesses estratégicos do continente.²⁰² Castro particularmente advogava a união dos países sul-americanos em torno do tema, alertando para a ameaça da presença comunista na região enquanto “o mundo ocidental vai recuando, dividido, e só preocupado em discussões bizantinas de direitos humanos e outras subtilezas”.²⁰³

Cabe aqui uma crítica à Teoria da Defrontação. Na ausência de ocupação e pleno exercício de soberania na Antártica, poder-se-ia até tentar argumentar que o critério da defrontação é tão válido quanto qualquer um dos títulos

²⁰⁰ CASTRO, 1976, p. 68. A descoberta é controversa; poderiam ser também as Ilhas Malvinas e não houve desembarque.

²⁰¹ Idem. *A Antártica: o assunto do momento*. In: **Revista do Clube Militar**, nº 146, 1957.

²⁰² MENEZES, Eurípides Cardoso de. *Pronunciamentos sobre os direitos do Brasil na Antártica*. Brasília: [s.n.], 1971a. p. 16.

²⁰³ CASTRO, Therezinha de. *Carta Aberta a Carlos Mastrorilli*. In: **A Defesa Nacional**, abril/junho, 1977. pp.15-19.

incoativos apresentados até então, como descoberta e *uti possidetis juris*. No entanto, não há nada na Teoria da Defrontação que possa constituir um título territorial e sua aplicação pelo Brasil seria, no mínimo, contraditória. Vejamos.

Destarte, a existência de aspectos relevantes para a Segurança Nacional, da mesma forma que a existência de recursos naturais, por si só não é fonte de direitos, somente de interesses – podem ser, portanto, excluídos de qualquer argumentação de natureza jurídica.

É fato que Argentina e Chile invocam como fundamento para suas reivindicações a sucessão de supostos direitos espanhóis na Antártica, mas daí não decorre que o Brasil teria direitos análogos por sucessão de Portugal – mesmo admitindo, por mera hipótese argumentativa, que as reivindicações de Argentina e Chile sejam válidas. A atitude de Argentina e Chile é perfeitamente coerente com seus respectivos processos de formação territorial após a independência da Espanha, baseados como são no princípio do *uti possidetis juris*. Ou seja, após a independência, a referência desses países para o estabelecimento de suas fronteiras permaneceu sendo o arcabouço jurídico estabelecido pela Espanha ainda nos tempos de colônia. Para Argentina e Chile, essa referência sobrepõe-se à ocupação como critério territorial. Pode-se perfeitamente argumentar contra a validade do *uti possidetis juris*, mas esse foi o critério adotado por muitos países hispânicos da América do Sul e, nesse contexto específico, as reivindicações antárticas de Argentina e Chile têm coesão interna.

O mesmo não ocorre com o Brasil. O processo de formação do território brasileiro foi marcado justamente pela negação de tratados coloniais entre Portugal e Espanha em nome do *uti possidetis* de fato, da ocupação como único título territorial válido.²⁰⁴ O *uti possidetis* foi o fundamento do Tratado

²⁰⁴ Sobre o processo de formação territorial brasileiro e para uma discussão sobre o *uti possidetis* e o *uti possidetis jure*, ver GOES FILHO, Synesio Sampaio. *Navegantes, Bandeirantes, Diplomatas*. São Paulo: Martins Fontes, 1999. Cf. com MAGNOLI, Demétrio. *O corpo da pátria: imaginação geográfica e política externa no Brasil, 1808-1912*. São Paulo: Moderna, 1997. É curioso notar que, ainda que contraditórios, ambos os conceitos de *uti possidetis* (para o Brasil) e *uti possidetis jure* (para Argentina e Chile) cumprem função análoga ao “mito nacional” – conforme a acepção usada por Magnoli, a “fundação imaginária e simbólica da nacionalidade” – nos respectivos processos de formação territorial: no caso do Brasil, os limites fronteiriços nacionais se justificam porque já havia “brasileiros” dentro deles; no caso de Argentina e Chile, as terras em altas latitudes já lhes pertenceriam, por sucessão da Espanha, e a ausência prévia de qualquer presença estatal nas regiões reivindicadas seria totalmente irrelevante.

de Madri de 1750 (ainda em tempos coloniais, revogando explicitamente a já ignorada linha de Tordesilhas, que é referência obrigatória a autores territorialistas da América do Sul) e posteriormente também foi o critério adotado por Rio Branco na consolidação de nossas fronteiras. Invocar a herança portuguesa para a partilha antártica necessariamente passa por dar validade atual ao Tratado de Tordesilhas, a exemplo do que fazem Argentina e Chile em relação à herança espanhola. Seria no mínimo contraditório, além de um precedente potencialmente perigoso, se o Brasil invocasse a sucessão de supostos direitos de Portugal, i.e., o *uti possidetis juris*, em uma hipotética partilha antártica.

Quanto à invocação do TIAR e da Doutrina Monroe, ela é simplesmente deslocada. A Doutrina Monroe é um corolário político, não uma doutrina jurídica, e o TIAR é um tratado de segurança coletiva que nada fala sobre soberania antártica, apesar de incluir parte do continente austral em sua jurisdição. Na Comissão Especial para definição da área de aplicação do TIAR, o próprio Brasil colocou-se contra a ideia de que a questão fosse usada para dar algum reconhecimento a pretensões territoriais antárticas.²⁰⁵ A ideia de uma “Antártica Americana” é mera convenção didática, mas conveniente a pretensões territorialistas sul-americanas.

Por fim, além de juridicamente inconsistente, o critério da defrontação seria politicamente impraticável.²⁰⁶ Por ele, o Brasil reivindicaria uma área estimada na ordem de 400.000 km² (algo como duas vezes o estado do Paraná), composta por parte da Terra de Coats, da Ilha Berkner e por grandes extensões das plataformas e banquisas de gelo do Mar de Weddell (não abarcaria a Península Antártica). Essa região está totalmente inserida dentro das reivindicações de Argentina e Reino Unido e toca a reivindicação chilena. Pela “Teoria da Defrontação”, o Reino Unido seria simplesmente excluído da partilha antártica, enquanto Argentina e Chile teriam sua área reivindicada dividida com Brasil, Uruguai, Peru e Equador.²⁰⁷ Resta a dúvida de como os territorialistas brasileiros esperavam que isso fosse ocorrer de forma pacífica.

²⁰⁵ Desptel 176 para Embaixada em Buenos Aires, 15/02/1975. Arquivo CDO.

²⁰⁶ Podem-se apontar outras incoerências internas aos argumentos da Teoria da Defrontação. Por exemplo, por que não reivindicar também as Ilhas Geórgia do Sul e Sandwich do Sul, que estão no setor entre os meridianos Chui e Martim Vaz? Essas ilhas, também disputadas por Argentina e Reino Unido, estão fora da área do Tratado, mas os mesmos argumentos levantados por Carvalho e Castro seriam a elas aplicáveis. Levando o critério de defrontação ao limite, o Brasil poderia reivindicar também quase todas as ilhas do Oceano Atlântico ou mesmo partes da África.

²⁰⁷ A Teoria da Defrontação teve alguma recepção nesses países, que tampouco apresentaram reivindicações.

Em última análise, sem um navio quebra-gelo, o Brasil sequer teria meios para manter militarmente a reivindicação.²⁰⁸

Ainda assim, talvez por apelar ao ideário do “destino” do Brasil como potência mundial, a Teoria da Defrontação teve uma considerável aceitação em meios militares e muita repercussão na forma de artigos na imprensa. Sua primeira aparição foi em 1956, em um artigo na Revista do Clube Militar.²⁰⁹ Por iniciativa de Carvalho e Castro, em 1960 o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística publicou um atlas contendo um mapa da Antártica dividida de acordo com a Teoria da Defrontação.²¹⁰ O mapa foi incluído em um *Atlas Histórico Escolar* e distribuído em escolas públicas.²¹¹ A Teoria da Defrontação atingiu sua forma consolidada nos anos 70, com a elaboração de *Antártica, interesses internacionais*, trabalho defendido por Menezes na ESG em 1972. Mesmo a adesão do Brasil ao Tratado não diminuiu o afã dos territorialistas, ao contrário, parece tê-los motivado: a defrontação era apontada como o critério ideal a ser estabelecido quando da “partilha” do continente, que era apresentada como inelutável, decorridos os 30 anos de vigência do Tratado.

O momento de maior ressonância da ideia ocorreu quando foi apresentada ao Congresso Nacional em novembro de 1970. Levando à tribuna da Câmara de Deputados o *Atlas Histórico Escolar* acima mencionado, Eurípides Menezes afirmou em discurso o “direito de defrontação, único que atenderá aos reclamos da Justiça e do Direito, coincidentes, aliás, com o interesse nacional” e propôs que o Brasil decretasse a reivindicação territorial correspondente à área ao sul do Paralelo 60°S entre os meridianos do Arroio Chui e da Ilha Martim Vaz. Após o decreto de autoria de Clóvis Ramallete que estipulou o mar territorial brasileiro em 200 milhas, o “Decreto das 200 Milhas”, Eurípides Menezes clamava pelo “Decreto da Antártica”.²¹² Nos

²⁰⁸ Reino Unido e Argentina mantêm estações na Ilha Berkner e na Terra de Coats que são totalmente dependentes de navios quebra-gelo para manutenção e abastecimento, como deixou evidente o acidente que colocou o quebra-gelo argentino ARA Irizar, em 2007, fora de serviço.

²⁰⁹ CARVALHO, Carlos Delgado de & CASTRO, Therezinha de. *A questão da Antártica*. In: **Revista do Clube Militar**, abril/junho de 1956. É provável que a referência ao critério de defrontação feita nas instruções enviadas à Missão do Brasil junto às Nações Unidas em 1956 tenha sido consequência direta ou indireta desse artigo.

²¹⁰ Idem. *Atlas de relações internacionais*. Rio de Janeiro: IBGE, 1960. Esse mapa é a origem de todos os demais com a suposta “área de interesse” brasileira.

²¹¹ ALBUQUERQUE, CARVALHO & REIS. *Atlas histórico escolar*. 5ª ed. Rio de Janeiro: Fename, 1969. É plausível que a inclusão desse mapa em um livro didático tenha alguma relação com a recomendação do estudo da ESG, acima citado, que se realizasse propaganda para preparar a opinião pública para uma reivindicação.

²¹² MENEZES, 1971, passim.

anos seguintes, Eurípides Menezes continuou sua campanha pela reivindicação junto ao EMFA e ao Itamaraty, afirmando haver recebido “luz verde” da Presidência da República.²¹³ Eurípides Menezes era a face mais radical da Teoria da Defrontação, considerava inadiável a reivindicação brasileira e era contra uma eventual adesão do Brasil ao Tratado.

3.3 A caminho da adesão

Ao que tudo indica, o Itamaraty nunca considerou seriamente a possibilidade de uma reivindicação territorial antártica. Documento de 1959 já afirmava a impossibilidade de argumentar a favor do critério da defrontação, se não pela ausência de base jurídica, para não criar atritos com Argentina e Chile. Pela mesma razão, seria inconveniente apoiar a internacionalização da Antártica na ONU.²¹⁴ Outro documento interno, de 1967, afirmava que as pretensões territorialistas divulgadas na imprensa, preconizadas no já mencionado estudo da ESG de 1957, não aparentavam ser “uma linha de raciocínio compacta e segura”, principalmente por ir contra o princípio do *uti possidetis*.²¹⁵ Apesar de eventuais gestões do EMFA junto ao Itamaraty favoráveis a uma reivindicação, o Brasil permanecia sem posição oficial sobre a questão antártica.²¹⁶

No entanto, o discurso de Eurípides Menezes no Congresso Nacional desencadeou o processo que levaria à adesão do Brasil ao Tratado da Antártica. Em consequência da iniciativa de Menezes, o Itamaraty passou a considerar a questão antártica “com cuidado, embora sem maior urgência”, com vistas a definir uma política.²¹⁷ A cautela era justificada pelo receio de uma reação negativa de argentinos, chilenos e britânicos. A possibilidade que atividades brasileiras na Antártica criassem atritos com a Argentina era especialmente vista com apreensão. Cada declaração ou artigo da Teoria da Defrontação era seguido por repercussão negativa na Argentina, incluindo

²¹³ Citado na Exposição de Motivos DAM-I/G/182/930 (B46)(D) à Presidência da República, 28/05/1974. Arquivo DMAE.

²¹⁴ Documento DPo/311/602.7 (02)(04), de 15/10/1959. Arquivo DMAE

²¹⁵ Memo DAM/264. *Plano de Trabalho da DAM para 1968*. Dezembro de 1967. Arquivo DMAE.

²¹⁶ A nota enviada à Embaixada dos EUA em 1958 ainda era confidencial, foi divulgada quando da adesão em 1975.

²¹⁷ Memo AOL/91, de 02/12/1970. Arquivo DMAE.

acusações de expansionismo e imperialismo; frequentemente diplomatas eram obrigados a prestar esclarecimentos para acalmar os ânimos argentinos.²¹⁸

Para analisar a questão antártica com mais propriedade e ajudar a definir a posição brasileira, foi convocado o Conselheiro João Frank da Costa, então chefe da Divisão de Cooperação Intelectual, maior autoridade do Itamaraty em temas antárticos.²¹⁹ Costa conhecia profundamente a posição e os fundamentos territorialistas alegados pelos países que assinaram o Tratado. Publicara, nos anos 50 e 60, diversos artigos na Revista Brasileira de Política Internacional sobre o tema e sua tese de doutorado, *Souveraineté sur l'Antarctique*, publicada em 1958 na França, era considerada uma das principais referências existentes até então.²²⁰ Chegou a admitir algum mérito ao critério dos setores, mas previa dificuldades em sua aplicação no hemisfério sul, e a advogar a ideia de uma Antártica Americana.²²¹

Baseado em seus artigos previamente publicados, onde já apontava uma tendência para a consolidação do Tratado (apesar de não se furtar a fazer críticas à sua elaboração), Costa elaborou um extenso estudo para o Itamaraty, que concluía que:

*O Tratado de Washington é um fato. [...] O Brasil (como qualquer outro Estado não membro) não está em condições de modificar esse fato. [...] Por conseguinte, em vez de desenvolver atividades contrárias ao Tratado, o que viria antagonizar os Estados membros e privar-nos da colaboração internacional, essencial em matéria antártica, o Brasil deve tentar inserir sua ação no quadro do Tratado.*²²²

Costa recomendava que a política brasileira para a Antártica deveria começar pela adesão ao Tratado e que o Brasil se tornasse membro consultivo. O memorando de João Frank da Costa é a base de todo o

²¹⁸ Memo DC/DCTEC/63, de 20/04/1973. Arquivo DMAE.

²¹⁹ João Frank da Costa chegou a Embaixador em 1977. É lembrado por ter sido um grande colaborador em temas de cooperação em Ciência & Tecnologia, pelo que foi agraciado postumamente com a Ordem do Mérito Científico, em 2006. Faleceu em 1989.

²²⁰ COSTA, 1958a, 1958b, 1959, 1960, 1961. COSTA, João Frank da. *Souveraineté sur l'Antarctique*. Paris : Librairie generale de droit et jurisprudence, 1958c.

²²¹ Idem. *A teoria dos setores polares*. In: **Boletim da Sociedade Brasileira de Direito Internacional**. Rio de Janeiro, 1951.

²²² Idem. *O Brasil e a Antártida*. Mimeografado, 11/06/1971. Arquivo DMAE. Memo DCint/202, de 13/10/1972. Arquivo DMAE.

posicionamento internacional brasileiro em matéria antártica desde então. A partir dele, o Itamaraty passou a considerar seriamente a adesão como o passo adequado para lidar com a questão antártica, ao invés das alternativas levantadas até então: indiferença para não criar atrito com a Argentina ou aplicação de medidas contrárias ao regime, como defender a internacionalização ou fazer uma reivindicação territorial.

A repercussão na mídia do discurso defendido por Eurípides Menezes deu impulso também à organização do que poderia ter sido a primeira expedição antártica brasileira, ainda no início dos anos 70, sob o comando do pioneiro antártico Professor Rubens Vilella. Vilella advogava a adesão do Brasil ao Tratado, mas seu interesse era distintamente científico, especialmente nos campos da meteorologia e da geologia. A expedição seria organizada pelo Clube de Engenharia de São Paulo e teria como destino provável o Monte Rio Branco ou o Monte Alencar, mas não chegou a ser concretizada. No entanto, foi o embrião do Instituto Brasileiro de Estudos Antárticos (IBEA), fundado em 1972, que procurou também, sem sucesso, organizar uma expedição brasileira à Antártica (chegou a enviar membros a expedições de programas antárticos de outros países).²²³

As expedições de Vilella e do IBEA foram deliberadamente desencorajadas pelo governo e vistas com desconfiança, pela possibilidade de servirem como pretexto para reivindicações territoriais, apesar de seus organizadores declararem-se apolíticos.²²⁴ Apesar das atividades do IBEA terem uma motivação principalmente científica, a desconfiança não era injustificada, uma vez que a iniciativa recebeu apoio explícito dos defensores da Teoria da Defrontação no Congresso, que apresentaram projeto autorizando financiamento oficial à expedição. Uma reivindicação territorial, por expedições particulares ou por decreto, teria certamente graves reflexos nas relações com a Argentina – que, nos anos 70, cabe recordar, não eram exatamente as mais amigáveis. Aderir ao Tratado era a única forma de participar de questões antárticas, sem ferir suscetibilidades de nossos vizinhos.

²²³ Ver COELHO, Artístides Pinto. *Nos confins dos três mares, a Antártida*. Rio de Janeiro: Bibliex, 1983. O IBEA encerrou suas atividades em meados dos anos 80, alguns de seus membros foram bastante ativos no Proantar.

²²⁴ CSN. Aviso 189/72 ao MRE, em 10/11/1972. Arquivo DMAE. CAPOZOLI, 2001, p. 354. afirma que as reuniões do IBEA eram espionadas pelo governo.

3.4 A adesão do Brasil ao Tratado da Antártica

As recomendações de João Frank da Costa foram adotadas e, em maio de 1974, o Ministério das Relações Exteriores levou a adesão ao Tratado da Antártica à consideração da Presidência da República. A exposição de motivos menciona a importância estratégica do continente austral, especialmente as “novas perspectivas que passaram a surgir para o aproveitamento dos recursos que oferece”, traça um breve histórico do regime e da reação brasileira à Conferência de Washington, transcrevendo a nota de 1958, e cita trechos do estudo de João Frank da Costa. O documento dá um certo destaque às iniciativas de Eurípides Menezes, sem no entanto fazer considerações sobre a conveniência de uma reivindicação territorial. Por fim, recomendava a adesão “como passo inicial para o estabelecimento de uma política nacional com relação ao assunto”.²²⁵

A exposição de motivos de 1974 foi complementada com informação enviada ao Presidente da República no início de setembro.²²⁶ Nesse documento, a conveniência da adesão do Brasil ganhava “ainda maior dimensão com a perspectiva de revisão do referido instrumento multilateral, o que deverá ocorrer em 1991”. Tendo já decorrido mais da metade desse prazo, “parece ser de toda a conveniência a participação do Brasil no momento da revisão do Tratado, o que, em princípio só poderá ser garantido com a prévia adesão ao referido instrumento”. No entanto, após consulta com o Conselho de Segurança Nacional (CSN), o Presidente Geisel considerou que, diante da “situação presente”, o assunto deveria ser diferido para época mais oportuna.²²⁷ Por “situação presente” entenda-se o aumento da tensão com a Argentina pelo aproveitamento hidrelétrico do Rio Paraná, a questão de Itaipu, que só viria a ser resolvida no final dos anos 70. A adesão foi novamente levada à consideração da Presidência em 1975, quando foi aprovada.²²⁸

²²⁵ Exposição de Motivos DAM-I/G/182/930 (B46)(D) à Presidência da República, 28/05/1974. Arquivo DMAE.

²²⁶ Informação ao Senhor Presidente da República. *O Tratado da Antártida. Consequências da adesão*, 05/09/1974. Arquivo DMAE.

²²⁷ CSN. Exposição de Motivos 061/74 à Presidência da República, 08/09/1974. Arquivo DMAE CSN. Aviso 287/74 ao MRE, 11/09/1974. Arquivo DMAE.

²²⁸ O Tratado de Itaipu foi assinado entre Brasil e Paraguai em 1973, a empresa binacional a gerenciar a construção da usina foi criada em maio de 1974. A Argentina questionava a construção de Itaipu, alegando que impediria o funcionamento da usina de Corpus, mais abaixo no curso do rio. A questão só foi resolvida bilateralmente em 1979. Diante disso, não está claro porque a adesão foi considerada oportuna em 1975. Talvez a relação do General Golbery do Couto e Silva, então Ministro-chefe da Casa Civil, com os autores territorialistas seja parte da resposta, mas isso é apenas especulação.

A exposição de motivos de 1975 pode ser considerada a consolidação da posição brasileira em relação à questão antártica até aquele momento, acomodando a proposta territorialista, que tinha apoio de alguns militares, com a adesão ao Tratado, preferida pelo Itamaraty. O documento define o interesse do Brasil na Antártica “a curto e a médio prazo, em termos de segurança nacional (estratégia) e, a longo prazo, em função da possibilidade de vir o Brasil a participar do futuro aproveitamento comercial dos recursos já identificados ou por descobrir no Sexto Continente”.²²⁹ A pesquisa científica, especialmente no campo da meteorologia, é também citada como um aspecto importante; no documento de 1974, esse aspecto tinha ficado em segundo plano.

Sobre a questão dos recursos naturais, a exposição de motivos de 1975 faz algumas considerações sobre as recentes e futuras reuniões das Partes Consultivas, apontando para o início de deliberações sobre o aproveitamento de recursos no âmbito do STA e mencionando a descoberta de potencial petrolífero pelo *Glomar Challenger*. A importância atribuída à exploração de recursos minerais é obviamente consequência dos aumentos nos preços do petróleo a partir de 1973, as perspectivas futuras de frequentes choques de preços e escassez de recursos eram bastante sombrias. Cabe lembrar que em 1975 o Brasil mobilizava-se para reduzir a dependência do petróleo importado com iniciativas como o Proálcool.

A influência da Teoria da Defrontação é patente no documento de 1975. Propõe que fosse feita uma declaração, por ocasião da adesão, precisando a posição brasileira e acentuando o caráter transitório do Tratado.²³⁰ Em outro trecho, a exposição de motivos faz referência clara à Teoria da Defrontação, ao afirmar que a adesão do Brasil poderia levar Uruguai, Peru e Equador – exatamente os outros países a beneficiar-se do critério da defrontação – a também aderir,

umentando, assim, o peso da pressão a ser exercida, junto aos 12 países signatários originais, quando da expiração do referido instrumento jurídico, em favor de normas mais justas e equânimes para a solução definitiva do estatuto do Continente Austral. [...] Caso,

²²⁹ Exposição de Motivos DAM-I/124/210 (B29) à Presidência da República, 02/05/1975. Arquivo DMAE.

²³⁰ Essa declaração não foi feita, até mesmo porque, conforme já vimos, a ideia do Tratado ter um “caráter transitório” é equivocada.

*ao expirar o prazo previsto para a vigência do Tratado da Antártida, venha a ser eventualmente aceito do critério da defrontação para a delimitação da soberania do território antártico, o Governo brasileiro deverá fazer valer seus incontestáveis direitos decorrentes de sua posição geográfica.*²³¹

Portanto, da leitura da Exposição de Motivos de 1975, recomendando a adesão do Brasil ao Tratado da Antártica, assim como de sua antecessora de 1974, podemos depreender que: 1) a adesão brasileira foi motivada principalmente por considerações de ordem estratégica e de segurança, além da perspectiva da exploração de recursos naturais, notadamente minerais; 2) houve influência de grupos territorialistas no processo, mas o Brasil *jamaiz* chegou a apresentar uma reivindicação territorial na Antártica; 3) o Tratado não era visto como um arranjo peremptório, mas transitório, e o critério da defrontação poderia ser invocado quando de sua revisão, prevista para 1991. A percepção de que o regime teria que ser revisto em 1991 era amplamente difundida, mas é uma interpretação imprecisa da letra do Tratado, que diz que a partir dessa data qualquer Parte Consultiva poderia, se desejar, solicitar a realização de uma conferência de revisão (Art. XII) – em princípio a vigência do Tratado é “para sempre”, segundo seu preâmbulo.

Assim, o Brasil comunicou, em 16 de maio de 1975, ao Governo dos EUA, depositário do Tratado, a decisão de aderir ao instrumento, referendada pelo Congresso doze dias depois. O Decreto 75.963 de 11 de julho de 1975 promulgou o Tratado.

3.4.1 Cautela

A política brasileira para a Antártica começa a tomar contornos mais definidos com a convocação pelo Presidente Geisel de um Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), sob coordenação do Itamaraty, para deliberar sobre a Política Nacional para Assuntos Antárticos (Polantar) e seu mecanismo de execução, o Programa Antártico Brasileiro (Proantar). O grupo apresentou primeiramente um documento estabelecendo diretrizes gerais, realçando os

²³¹ A Exposição de Motivos DAM-I/124/210 (B29) de 02/05/1975 enviada à Presidência é mais completa do que a Exposição de Motivos DAM-I/141/692 de 16/05/1975, encaminhada ao Congresso Nacional. O trecho aqui citado não consta na segunda versão. Arquivo DMAE

aspectos estratégicos da questão, a possibilidade de explorar recursos naturais, a importância de conhecer os fenômenos físicos e biológicos da Antártica e a necessidade de promover substancial atividade científica para a participação nas ATCMs. As diretrizes definem a finalidade da Polantar como:

*a afirmação da presença brasileira no continente polar do Sul, com vistas a possíveis ações, em futuro próximo mas não imediato, seja para assegurar ao Brasil benefícios que resultem da exploração daquela área, seja para antepor-se a ameaças de qualquer ordem que, relacionadas à mesma área, possam surgir contra interesses brasileiros, em particular contra a inviolabilidade do território nacional.*²³²

O GTI determinou um “enfoque gradualista” à questão e sugeriu uma estrutura baseada em dois órgãos, a Comissão Nacional para Assuntos Antárticos (Conantar), órgão interministerial responsável pela formulação política, e o Instituto Antártico Brasileiro (Iantar), responsável pela execução do Proantar. O Iantar estaria sob a estrutura do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). Os trabalhos do GTI foram encerrados em 1977, com a elaboração de anteprojetos criando a estrutura sugerida.

O enfoque gradualista era justificado pelos altos custos decorrentes de atividades antárticas, como a aquisição de um navio polar, e pelo receio de reflexos negativos nas relações com a Argentina, que ainda viviam a tensão causada pela questão de Itaipu. Apesar da adesão como não territorialista do Brasil ao Tratado, considerado o único instrumento jurídico válido para a Antártica, a opinião pública e autoridades argentinas frequentemente tinham sobressaltos com declarações na imprensa e publicações dos autores da Teoria da Defrontação. Além disso, o início de discussões sobre aproveitamento de recursos naturais no âmbito das ATCMs servia de tema para novos discursos territorialistas no Congresso. Se a atenção gerada pelos territorialistas brasileiros serviu como catalisador no processo que levou à adesão ao Tratado, agora gerava desconfiança e freava o início das atividades antárticas.

²³² PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Política Nacional para Assuntos Antárticos (Polantar)* – Diretrizes Gerais, 28/10/1976. Arquivo DMAE.

A cautela traduzia-se em um extremo zelo para aceitar convites de outros países para participação de brasileiros em seus programas antárticos, convites que são esperados no âmbito do Tratado. A Marinha chilena, especialmente, fez repetidos convites a oficiais brasileiros, que foram diplomaticamente recusados.²³³ O Itamaraty fazia gestões junto ao IBEA para evitar atividades ou declarações que pudessem servir de pretexto para atrito. No entanto, a cautela aos convites chilenos não foi aplicada aos convites do *British Antarctic Survey* (BAS), o programa antártico britânico, de caráter civil. No verão entre 1976 e 1977, a Marinha brasileira enviava seu primeiro observador a águas antárticas, o Capitão de Corveta Luiz Antônio de Carvalho Ferraz, especializado em oceanografia, a bordo de um navio britânico. Ferraz descreve os ingleses como “eufóricos” para contribuir com o programa brasileiro, que chegaram a oferecer o arrendamento de uma de suas estações desativadas para uso brasileiro. Segundo ele, as amplas ofertas de cooperação do Reino Unido pareciam ter, ao menos em parte, motivações políticas, uma tentativa de atrair o Brasil para sua esfera de influência em questões antárticas, em contraposição a possíveis iniciativas argentinas.²³⁴ A outra face da oferta era que o arrendamento de bases e navios ajudaria a financiar o BAS, como já ocorria em outros projetos. A participação de oficiais brasileiros como observadores no BAS vai repetir-se até o fim dos anos 70, assim como o envio de oficiais a cursos e seminários no exterior para aquisição de conhecimentos específicos para atuação em águas antárticas.

3.5 A concretização da presença brasileira na Antártica

Os anos de 1980 e 1981 serão determinantes para a concretização da presença brasileira na Antártica. A resolução da questão de Itaipu e o início da superação das animosidades com a Argentina a partir do governo Figueiredo vão abrir espaço para que o Brasil inicie suas atividades antárticas.²³⁵ Um

²³³ Desp'tels 25 e 35 para Embaixada em Santiago, janeiro de 1978. Arquivo DMAE.

²³⁴ FERRAZ, L.A. de Carvalho. *Relatório Especial apresentado à Diretoria de Hidrografia e Navegação*. Mimeografado, 1976. Arquivo DMAE. Este é possivelmente o primeiro trabalho em língua portuguesa sobre aspectos práticos da adaptação humana à Antártica.

²³⁵ EMFA. Aviso 032/1aSC/122 ao MRE, 18/3/1980 estabelece claramente a relação entre o adiamento de atividades antárticas e a questão de Itaipu. Arquivo CDO. O governo Figueiredo passou a ver a Argentina como parceiro estratégico e não como um perigo potencial, abandonando a confrontação do período Geisel. Ver SPEKTOR, Matias. *O Brasil e a Argentina entre a cordialidade oficial e o projeto de integração: a política externa do governo de Ernesto Geisel (1974-1979)*. In: **Revista Brasileira de Política Internacional**. n° 45, (1) 2002.

documento de julho de 1980, do EMFA, volta a trazer a questão Antártica para a atenção presidencial e promove a reativação do GTI. Esse documento alertava para a inconveniência do adiamento da decisão presidencial para concretização da Polantar “por se temer um agravamento no relacionamento do Brasil com a Argentina” e afirmava que:

o importante é que o Brasil se torne membro consultivo do Tratado da Antártida, abandonando-se as discussões estéreis da teoria da defrontação. O Brasil, tendo assento nas Reuniões Consultivas, passará a poder defender os seus interesses nacionais, como o faz em outros fóruns internacionais.” [...] “devido ao clima de confiança e entendimento existentes, atualmente, entre o Brasil e a Argentina, após a solução do contencioso político a respeito dos aproveitamentos hidrelétricos de Itaipu e Corpus, parece oportuna a ocasião para a implementação da Polantar.”²³⁶

Esse documento é importante também pela constatação do EMFA – que anteriormente havia apoiado teses territorialistas, conforme visto anteriormente – dos prejuízos causados pela Teoria da Defrontação, “a qual tem conotações expansionistas e é causadora de desconfianças e tensões com a República Argentina”, devendo, a partir de então, ser desestimulada.

Em linhas semelhantes ao documento acima, o Itamaraty afirmava a urgência de efetivar a presença brasileira na Antártica, medida “imprescindível em vista da necessidade, prescrita no Tratado, de que cada Parte Contratante promova substancial atividade científica no Continente Austral a fim de poder habilitar-se ao *status* de Parte Consultiva”.²³⁷ A urgência era consequência do “prazo exíguo” para concretizar essas atividades até 1991. Novamente, a percepção de que o Tratado seria revisto em 1991 tem um papel determinante na formulação política.

Para contornar os óbices financeiros para a concretização da Polantar e do Proantar, o Itamaraty, após novas deliberações do GTI, propôs que as responsabilidades atribuídas anteriormente ao Instituto Antártico fossem

²³⁶ EMFA. *Implementação da Política Nacional para Assuntos Antárticos – Polantar*, 15/07/1980. Arquivo DMAE.

²³⁷ Exposição de Motivos DAM-I/288/210.(D) à Presidência da República, 16/12/1981. Informação ao Senhor Presidente da República de 16/8/1978 demonstrava já preocupações semelhantes. Arquivo DMAE.

passadas à Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM), órgão já existente sob coordenação da Marinha, responsável pela Política Nacional para os Recursos do Mar. A Conantar poderia ser imediatamente criada, uma vez que sua estrutura era praticamente a mesma do GTI e não acarretaria novos custos. A medida economizava o tempo e o custo da criação de uma estrutura exclusiva para a execução do Proantar e também era conveniente por colocar sob responsabilidade da Marinha um programa que dependeria em grande parte de uma logística naval apropriada.

A proposta foi adotada e, em 12 de janeiro de 1982, foram publicados os Decretos 86.829 e 86.830 que, respectivamente, criava a Conantar e atribuía à CIRM a responsabilidade pelo Proantar. O anunciado início das atividades brasileiras na Antártica é novamente seguido da oferta por diversos países de programas de cooperação.²³⁸ A oferta chilena foi particularmente generosa, oferecendo pessoal especializado para planejamento, treinamento e adaptação climáticos, base de apoio em Punta Arenas e a cooperação de suas estações na Antártica. Porém, a Guerra das Malvinas vai colocar a política antártica brasileira novamente em compasso de espera, adiando seguidas vezes a primeira reunião da Conantar.

No entanto, um atraso maior significaria o adiamento de expedições antárticas pelo menos até o fim de 1983, para aguardar as condições propícias do verão. Ou seja, mais tempo fora do processo decisório do STA, exatamente quando já havia sido convocada a Reunião Consultiva Especial para negociar um regime sobre exploração mineral. Assim, a subcomissão da CIRM para o Proantar iniciou suas atividades antes mesmo da Conantar, uma inusitada situação onde o órgão executivo começa a atuar antes do órgão consultivo definir suas metas, o que só foi possível graças à estrutura já montada na CIRM. A referência adotada para a elaboração do Proantar foram as Diretrizes Gerais de 1976.

O Proantar foi elaborado tendo como base o tripé formado pela Marinha, responsável pela logística do programa, o CNPq, encarregado dos projetos científicos, e o Itamaraty, incumbido das negociações e da representação internacional. A participação da comunidade científica ocorre por meio das instituições de pesquisa, seus projetos divididos por área de interesse e

²³⁸ Ao longo dos anos 80, o Brasil procurou estabelecer o maior leque possível de parceiros para cooperação antártica, incluindo Argentina, Chile, Polônia, Reino Unido, Alemanha, EUA, URSS e China, mas deliberadamente afastou-se da África do Sul, então sob o regime racista do apartheid.

avaliados pela CIRM de acordo com sua relevância para os propósitos do Proantar, definidos como:

*Promover a realização de substancial pesquisa científica na região antártica, com as finalidades de compreender os fenômenos ali ocorrentes e a sua influência sobre o Brasil, e possibilitar a participação do País no aproveitamento dos recursos naturais da área.*²³⁹

Uma versão anterior do projeto do Proantar falava em “utilização dos recursos naturais renováveis e não renováveis, de forma racional e preservando o meio ambiente” – a mais antiga referência à proteção do meio ambiente antártico encontrada em documentos brasileiros durante esta pesquisa.²⁴⁰

O rápido fim da Guerra das Malvinas possibilitou que a Conantar iniciasse suas reuniões, primeiramente em caráter informal, aprovando as deliberações feitas no âmbito da CIRM e elaborando seu regulamento. Possibilitou também que o Brasil organizasse sua primeira expedição antártica para o verão de 1982-1983, a Operação Antártica I. O convite chileno para cooperação foi aceito e, “em espírito de equilíbrio”, também foram estabelecidos programas de cooperação com a marinha argentina, oferecidos de bom grado no contexto da posição brasileira sobre as Malvinas durante o conflito de 1982.²⁴¹

A busca de equilíbrio na colaboração de chilenos e argentinos ao Proantar reflete a preocupação em não se envolver nas disputas territoriais entre Argentina e Chile, especialmente a do Canal de Beagle, que quase levou os dois países à guerra no final dos anos 70.²⁴² Para a temporada de 1982/3, oficiais da Marinha do Brasil já haviam estagiado nos programas antárticos de Chile e Argentina, assim como recebido instruções especiais para operações na Antártica.²⁴³

²³⁹ CIRM. *Programa Antártico Brasileiro (Proantar)*. Portaria 1/82, em 11/03/1982. Arquivo DMAE.

²⁴⁰ SECIRM. Subcomissão do Proantar, 3ª sessão. *Diretrizes Gerais*. Julho de 1982. Arquivo DMAE.

²⁴¹ Telegrama da Embaixada em Buenos Aires, 21/9/1982. Arquivo DMAE.

²⁴² Memo DNU/122, em 15/10/82. Arquivo DMAE. O último litígio de fronteira entre Argentina e Chile, a questão da *Laguna del Desierto*, foi só resolvido definitivamente em 1995. Até hoje, há trechos da fronteira entre esses dois países que, apesar de não estar em litígio, não estão demarcados, no Campo de Gelo Patagônico Sul.

²⁴³ MARINHA DO BRASIL. Aviso 371 ao MRE, 09/11/1982. Arquivo DMAE.

Uma das primeiras ações para concretizar o Proantar foi a aquisição de um navio polar. Após diversas consultas intermediadas pelo Itamaraty com estaleiros de diversos lugares do mundo, a Marinha do Brasil adquiriu o *Thala Dan* junto a um estaleiro dinamarquês em julho de 1982. O navio foi incorporado à Marinha no fim de setembro, sendo rebatizado *Barão de Teffé*.

A Operação Antártica I, dezembro de 1982 a fevereiro de 1983, foi composta de duas embarcações, o *Barão de Teffé*, da Marinha do Brasil, e o *Professor Besnard*, do Instituto Oceanográfico da Universidade de São Paulo. A missão do *Besnard* era exclusivamente científica, concentrava-se em trabalhos de oceanografia e biologia marinha, participando do projeto BIOMASS para o estudo do krill. O *Teffé* tinha como objetivo realizar treinamento na navegação entre gelos e em voos de helicóptero e fazer uma busca preliminar para localização de uma estação. Visitou também estações de diversos países na Península Antártica e tinha na sua tripulação observadores do Chile e da Argentina.

Durante a viagem do *Teffé* ocorreu um incidente no Canal de Beagle envolvendo uma lancha da marinha argentina que, armada, exigia a presença de um prático argentino, apesar do observador argentino a bordo. A exigência era improcedente, mas o *Teffé* mudou seu curso para evitar maiores problemas. O incidente não teve maiores consequências, a não ser pela repercussão na mídia, mas serviu como lembrete da sensibilidade de Argentina e Chile em questões territoriais austrais.²⁴⁴

Em 1983, a Conantar aprovou seu regulamento (Decreto 88.245 de 20/04/1983)²⁴⁵ e as Diretrizes Gerais do Proantar, preenchendo o vácuo existente entre órgão executor e formulador. O regulamento estabelece que a Conantar, comissão interministerial sob a presidência do Ministro de Estado das Relações Exteriores, irá reunir-se para coordenar e propor medidas referentes à Polantar e ao Proantar, adaptá-los à evolução do regime, avaliar as implicações políticas

²⁴⁴ Telegrama da Embaixada em Santiago, 27/01/83. Arquivo DMAE.

²⁴⁵ O decreto foi diversas vezes modificado para acompanhar a criação e extinção dos ministérios que fazem parte da Conantar, mas não sofreu alterações substanciais. A atual composição, definida pelo Decreto 3.416 de 19/04/2000, é a seguinte: Ministério da Defesa; Ministério das Relações Exteriores; Ministério da Fazenda; Ministério da Agricultura e do Abastecimento; Ministério da Educação; Ministério de Minas e Energia; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Ministério das Comunicações; Ministério da Ciência e Tecnologia; Ministério do Meio Ambiente; Ministério do Esporte e Turismo; Academia Brasileira de Ciências. Os membros são indicados por seus respectivos órgãos (em lista triplíce no caso da Academia Brasileira de Ciências) e nomeados pelo Ministro de Estado das Relações Exteriores (até 2000, esta era atribuição do Presidente).

decorrentes da pesquisa científica no continente, entre outras competências, assessorando assim o Presidente da República na formulação e consecução de uma política brasileira para a Antártica.

As Diretrizes Gerais de 1976 continuaram sendo adotadas como a formulação da Polantar, mas desde as reuniões informais da Conantar em 1982 já se sentia a necessidade de atualização.²⁴⁶ A política brasileira para a Antártica, de fato, distanciava-se já no início dos anos 80 de sua concepção original, que priorizava aspectos estratégicos e apostava na revisão do regime em 1991, passando para uma abordagem que visava à participação plena no STA, tendo em mente, principalmente, a CRAMRA, a CCAMLR e as possibilidades de cooperação internacional. Em meados dos anos 80, os interesses brasileiros na Antártica eram definidos primordialmente, além da possibilidade de aproveitamento de recursos naturais, em função da influência climática do continente austral no território e águas brasileiros, ao invés de supostas ameaças à segurança nacional.²⁴⁷

3.5.1 A aquisição do *status* de Parte Consultiva

O Proantar nasceu, portanto, com o objetivo principal de promover “substancial pesquisa científica” de forma a garantir um lugar ao Brasil nas decisões relevantes do STA; meta já estabelecida quando da adesão ao Tratado, ganhava maior importância com as recém-iniciadas negociações da CRAMRA. Gestões para participar como observador na ATCM de 1977 não foram bem sucedidas, apesar do apoio inicial de Argentina, Chile e Reino Unido, devido à forma controversa como a Polônia solicitou participar como membro consultivo das ATCMs, instalando sua estação na Península Antártica sem notificar os demais países.²⁴⁸ O desenrolar das ATCMs era acompanhado informalmente pelas embaixadas brasileiras, assim como as negociações da CCAMLR.

A partir do estudo cuidadoso do processo que levou Polônia e Alemanha Ocidental ao *status* de Parte Consultiva, o Governo brasileiro chegou à conclusão de que teria de desenvolver um volume considerável de pesquisa

²⁴⁶ Memo DNU/17, 05/10/1982. Arquivo CDO.

²⁴⁷ Ver, por exemplo, GUIMARÃES, L.F. de Macedo Soares. *The Antarctic Treaty System from the Perspective of a New Consultative Party*. In: NATIONAL RESEARCH COUNCIL, 1986, Cap. 23.

²⁴⁸ Memo DAM/DE-I 136, 07/2/1977. Arquivo CDO.

científica na Antártica, ser admitido no SCAR e estabelecer uma estação permanente antes de solicitar o *status* de membro consultivo. Isso explica em parte a urgência de iniciar as atividades antárticas, dados o “enfoque gradualista” e as restrições orçamentárias. De fato, o planejamento inicial da CIRM previa a instalação de uma estação na Antártica somente no verão de 1986-1987.²⁴⁹ O Brasil já mantinha contatos e enviara observadores a algumas reuniões do SCAR, mas não julgava ter acumulado experiência para tornar-se membro pleno.

No entanto, uma conjunção de fatores levou o Brasil a ser aceito como Parte Consultiva já em 1983, antes da Operação Antártica II, antes do estabelecimento de uma estação permanente e antes da adesão ao SCAR. Em 1982, a Índia enviou uma expedição à Antártica fora do âmbito do STA, como parte de uma política de afirmação do desenvolvimento tecnológico do país. No mesmo ano, a Malásia, como vimos anteriormente, tentou colocar a questão antártica na agenda da AGNU, sem sucesso, mas tudo indicava que o apoio do Movimento dos Não Alinhados possibilitaria a inclusão do tema na agenda em 1983, como de fato ocorreu.

No espírito do artigo X, que exorta as Partes a empreenderem esforços para evitar que terceiros exerçam atividades contrárias aos termos do Tratado, a Índia foi sondada para aderir ao instrumento. Nisso, condicionou sua entrada no regime à obtenção do *status* de Parte Consultiva. A Índia não era parte do SCAR e suas expedições tampouco tinham estabelecido uma estação no continente, sendo que sua maior realização até então havia sido um desembarque para instalar um aparelho de coleta de dados meteorológicos. A possível aceitação da Índia nas ATCMs levantava logicamente o caso do Brasil. O País não tinha chegado perto do volume de pesquisa desenvolvido por Polônia e Alemanha Ocidental, mas já se mobilizava para participar das ATCMs havia algum tempo e suas credenciais eram tão boas ou melhores do que as indianas. Logo o Brasil recebeu manifestações não oficiais de que uma solicitação ao *status* de Parte Consultiva seria bem recebida na ATCM de 1983.²⁵⁰

É fato que a necessidade de estabelecer uma estação permanente para aquisição do *status* de Parte Consultiva já vinha sendo questionada por alguns países diante da constatação que “substancial pesquisa científica” poderia

²⁴⁹ SECIRM. Subcomissão do Proantar. *Relatório da 1ª Sessão*. Maio 1982. Arquivo DMAE.

²⁵⁰ Telegramas da Embaixada em Santiago, 5, 6 e 8/8/1983. Arquivo CDO

ser igualmente ou melhor realizada a partir de embarcações. Mas também é verdade que as iniciativas de Índia e Malásia criaram um contexto favorável à ascensão do Brasil já em 1983 e o Brasil antecipou sua ascensão a Parte Consultiva aproveitando essa janela de oportunidade. Seria incoerente admitir a Índia sem também aceitar o Brasil nas ATCMs e o fato de haver dois grandes países em desenvolvimento no clube polar enfraqueceria a questão no âmbito da AGNU, favorecendo, assim, a acomodação externa da CRAMRA.

Em agosto de 1983, Brasil e Índia entregaram às Partes Consultivas documentos descrevendo seus respectivos programas antárticos. No mês seguinte, participaram como observadores da ATCM 1983, quando solicitaram sua ascensão ao *status* de Parte Consultiva, prontamente aceita em Reunião Consultiva Especial paralela ao evento. O Brasil atingiu assim sua primeira meta política na Antártica, a participação no fórum de tomada de decisões.

A presença brasileira na Antártica foi consolidada com o estabelecimento da Estação Antártica Comandante Ferraz (EACF), durante a Operação Antártica II, (dezembro 1983 a fevereiro 1984; Ferraz inesperadamente falecera pouco tempo antes). A EACF está localizada na Baía do Almirantado, Ilha Rei George (62°05'S; 58°23'O. Ver mapa Anexo A), no arquipélago das Shetlands do Sul. Composta originalmente de oito módulos semelhantes a containers, a EACF passou a receber grupos para invernação já na temporada.

A localização da EACF foi objeto de uma pequena controvérsia. Alguns julgavam inconveniente que a estação brasileira se localizasse dentro da área disputada por Argentina, Chile e Reino Unido, para que não fosse interpretada erroneamente como preparação para uma reivindicação, e sugeriam uma distante área a leste, fora da península – incidentalmente na região entre os meridianos de Chuí e Martim Vaz.²⁵¹ A sugestão foi logo rejeitada invocando a letra do Tratado, que não reconhece soberanias e tampouco permite que atividades em seu âmbito venham a se tornar fundamento para reivindicações. Além disso, as condições da Ilha Rei George trariam maior segurança e menos custos logísticos às operações antárticas.²⁵²

²⁵¹ Memo ao Secretário-Geral, 15/01/1982. Arquivo DMAE.

²⁵² Memo DNU/77, 11/06/1982. Arquivo DMAE.

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

3.6 Incorporação total ao STA

Ao obter seu assento entre as Partes Consultivas, com vistas à plena participação no STA, o Brasil acatou todas as Recomendações anteriormente aprovadas. O próximo passo seria a adesão ao SCAR, à CCAMLR e à CCAS.

Se a adesão ao SCAR era vista anteriormente como pré-requisito à obtenção do *status* de Parte Consultiva, ela passava a ser encarada como fundamental para a consolidação desse *status*. O Brasil fez intensas gestões junto aos outros membros para garantir que fosse reconhecido como membro pleno já na primeira sessão da reunião de setembro de 1984, para a qual havia sido convidado como observador. Apesar de devidamente referendada, a adesão de Brasil e Índia, esta presente pela primeira vez, foi inicialmente recebida com certa frieza pelas demais delegações de cientistas presentes à reunião, em contraste ao amplo apoio de suas chancelarias. Os programas científicos de Brasil e Índia não foram a princípio encarados com seriedade, vistos como mera fachada para a participação nas negociações sobre recursos minerais.²⁵³ No entanto, o Proantar logo se afirmou por sua competência e seriedade, reconhecidas pelos diversos programas de cooperação com as demais Partes Consultivas e pela continuidade do programa.

A adesão à CCAMLR insere-se no objetivo de participação no aproveitamento de recursos naturais antárticos e a adesão já vinha sendo considerada desde o início das negociações em 1978. As primeiras reuniões da Comissão da CCAMLR eram acompanhadas com interesse pela Embaixada do Brasil em Camberra e o Brasil participou da reunião de 1984 como observador, enquanto corria no Congresso o processo legislativo para a adesão plena. Até então, as atividades da Comissão estavam apenas começando e pouco estava definido, principalmente devido à oposição entre

²⁵³ Telegrama da Embaixada em Bonn, 08/10/1984. Arquivo CDO.

países pesqueiros e não pesqueiros. Em 1986 o Brasil aderiu à CCAMLR, com assento na Comissão e no Comitê Científico, adotando uma posição conservacionista, de país não pesqueiro; apesar disso, desde o princípio afirmou interesse em eventualmente exercer a pesca comercial na região – houve ensaios para a pesca comercial na região 48.3 por algumas empresas brasileiras, em parceria com espanholas, que não foram levados adiante.²⁵⁴ Do ponto de vista da modernização da frota pesqueira brasileira, a pesca no âmbito da CCAMLR serviria de “laboratório” para atuação sob os mais rigorosos critérios ambientais e técnicos existentes.

A atuação do Brasil na CCAMLR, ao longo do tempo, sofreu constrangimentos causados por atrasos frequentes nas contribuições financeiras.²⁵⁵ Isso não impediu o país de ter uma atuação de destaque na área ambiental e, principalmente, no Comitê Científico da CCAMLR, graças ao trabalho abnegado da Dra. Edith Fanta, da Universidade Federal do Paraná, que exerceu por dois mandatos consecutivos a presidência do Comitê Científico, até seu falecimento, em 2008. A Dra. Fanta integrou o comitê organizador do Ano Polar Internacional 2007-2008 e é reconhecida como uma referência mundial em ciência antártica, tendo um papel fundamental no Proantar.

Quanto à CCAS, o Brasil notificou ao Reino Unido seu interesse em aderir já em 1985. No entanto, sendo a CCAS encarada como letra morta, como vimos anteriormente, a adesão do Brasil foi feita sem pressa, mais como uma indicação política da adesão plena do Brasil ao STA e da preocupação brasileira com o meio ambiente, tema que ganhou crescente espaço na agenda política a partir do final dos anos 80. A CCAS foi incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro pelo Decreto 66/1991, de 18 de março de 1991. Na prática, o Brasil já estava plenamente integrado ao STA com a adesão ao SCAR e à CCAMLR.

3.6.1 O Brasil e a Antártica na ONU

A adesão plena ao STA vai refletir-se também na atuação do Brasil na ONU, quando da inclusão da “Questão Antártica” na agenda AGNU, a partir

²⁵⁴ Em parte pelos inconvenientes políticos que traria a presença brasileira na região da Geórgia do Sul, ilhas administradas pelo Reino Unido e reivindicadas pela Argentina. Apesar de apoiar incondicionalmente o pleito argentino sobre as Ilhas Malvinas, o Brasil não reconhece as Ilhas Geórgia do Sul e Sandwich do Sul como parte do território argentino.

²⁵⁵ Como apontam diversos telegramas de Brasemb Camberra. Arquivo Intradocs.

de 1983. O Brasil já acompanhava como observador as reuniões dos representantes das Partes Consultivas, lideradas pela Austrália, passando a participar plenamente delas quando obteve *status* equivalente. As instruções enviadas à Missão do Brasil junto às Nações Unidas orientavam a “seguir a posição média” das Partes Consultivas, “sem associar-se a medidas extremas”, tampouco procurar destaque. As resoluções que exortavam as Partes Consultivas a excluírem a África do Sul do STA devido ao regime do apartheid foram apoiadas pelo Brasil, assim como por outras Partes Consultivas.

A condição do Brasil como país em desenvolvimento, segundo as instruções, não deveria servir como elo com a Malásia e a analogia entre a Antártica e a tese de Patrimônio Comum da Humanidade deveria ser explicitamente rejeitada. O discurso brasileiro sobre a Antártica em fóruns internacionais estava em perfeita convergência com o das outras Partes Consultivas, realçando o sucesso do regime em promover a paz e a cooperação internacional. A atuação do Brasil na “Questão Antártica” no âmbito da ONU foi regrada, portanto, pelas responsabilidades derivadas da condição de Parte Consultiva, tendo em mente a condição de país em desenvolvimento.²⁵⁶

3.6.2 A atuação do Brasil na CRAMRA

A condição do Brasil como país em desenvolvimento vai ser o principal guia na atuação do Brasil nas negociações da Convenção para Regulação de Atividades Minerárias. Tendo sido integrado como Parte Consultiva após o início das negociações da CRAMRA, o Brasil não participou da formulação dos termos básicos da convenção, já bastante adiantados, e teve que fazer um considerável trabalho de coleta de informações para compensar essa desvantagem relativa. Segundo as instruções, não poderia ser aceito qualquer formato que reconhecesse as reivindicações territoriais e a situação como país em desenvolvimento deveria ser levada à acomodação interna, conferindo vantagens e benefícios específicos.²⁵⁷

O País reconhecia que não dispunha de tecnologia para explorar a região, mas, tendo em vista sua considerável experiência na exploração de petróleo

²⁵⁶ Desptels 1449 e 1442 para Missão do Brasil junto às Nações Unidas, 28/11/1983. Arquivo CDO

²⁵⁷ Desptel 090 para Embaixada em Washington, 16/01/1984. Arquivo CDO.

offshore, buscava a participação de empresas brasileiras em parcerias na exploração mineral da Antártica, que geraria ganhos e transferência de tecnologia. Tendo o Brasil uma considerável indústria naval e a liderança na tecnologia *offshore* no hemisfério sul, a exploração da Antártica poderia trazer ganhos consideráveis.

Nesse sentido, o Brasil procurou dar um caráter associativo à convenção, ou seja, que as atividades de exploração mineral fossem encaradas como empreendimentos com a participação de todas as Partes Consultivas, ao contrário da visão que buscava apenas a regulação de atividades de empresas. Esta visão acabou prevalecendo, mas o Brasil, liderando a “*gang of four*” (Brasil, China, Índia e Uruguai), conseguiu incluir na CRAMRA o princípio geral de que fosse dado o incentivo à participação de países em desenvolvimento em atividades minerais antárticas, na forma de parcerias e *joint ventures*, de forma a garantir a mais ampla participação das Partes.

A estratégia brasileira para trazer a posição particular dos países em desenvolvimento para a acomodação interna era alertar para a importância disso na acomodação externa, ou seja, para reagir à iniciativa da Malásia e do Movimento dos Não Alinhados nas Nações Unidas. Nessa mesma linha de raciocínio, o País sempre advogou uma participação maior das Partes não consultivas e de organismos internacionais em reuniões no âmbito do STA (ONGs não eram vistas com o mesmo entusiasmo, no entanto). Preferia o Brasil que a Comissão da CRAMRA tivesse mais poderes do que os Comitês Reguladores (ver descrição da CRAMRA acima), posição defendida até os momentos finais da negociação, mas encontrou-se isolado na questão. Em compensação, foi dado um *status* especial aos países em desenvolvimento nos Comitês Reguladores, com a adoção do número mínimo de três países em desenvolvimento em sua composição.²⁵⁸

Durante as negociações da CRAMRA, a Petrobrás envolveu-se ativamente. No fórum político, a delegação brasileira às reuniões de negociação da CRAMRA contava com um representante da companhia, importantíssimo para a avaliação de aspectos mais técnicos da questão. No Proantar, a Petrobrás passou a participar ativamente do programa fazendo estudos sísmicos a bordo do Navio Oceanográfico Almirante Câmara.

²⁵⁸ Memo DMAE/093, 02/09/1988. Arquivo DMAE. Ver também GUERREIRO, 1992, pp. 70-79; 94-98.

A CRAMRA não era ideal do ponto de vista brasileiro, mas, considerando a entrada do Brasil já no decorrer das negociações, quando a estrutura básica já havia sido acertada, conseguia acomodar as necessidades de países em desenvolvimento. Além disso, era vista como o mais importante instrumento do STA desde a assinatura do Tratado, preenchendo um vácuo jurídico importante, antecipando-se ao surgimento de disputas por recursos minerais, o que viria a fortalecer o regime. O Brasil compartilhava da percepção que a CRAMRA era vital para evitar o desmoronamento do STA. A adesão do Brasil era um passo lógico e natural para a inserção do Brasil no STA.²⁵⁹ O Brasil assinou a CRAMRA na certeza de que configurava um consenso mínimo entre as Partes, mas, assim como os demais países, não teve oportunidade para ratificá-la.

É na negociação da CRAMRA que a proteção do meio ambiente passa a fazer parte da política antártica brasileira. Já nas instruções para a delegação enviada à sessão em Tóquio, em 1984, o Brasil manifestava o condicionamento das atividades minerais antárticas à proteção do meio ambiente, “a tomada de decisão sobre a abertura de área para exploração não deve ocorrer fora de condições ideais de conhecimento sobre os aspectos pertinentes do meio ambiente antártico”.²⁶⁰ O discurso do Ministro das Relações Exteriores durante a 6ª sessão das negociações da CRAMRA, realizada no Rio de Janeiro em 1985, fala explicitamente na proteção do meio ambiente antártico e na “subordinação” das atividades econômicas às questões científicas e ambientais.²⁶¹ Como vimos, a avaliação do impacto ambiental e a proteção do meio ambiente antártico permeiam toda a convenção; o Brasil assinou a CRAMRA convicto de que este era um instrumento ambientalmente responsável.

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

²⁵⁹ Memo DMAE/093, 02/09/1988. Arquivo DMAE.

²⁶⁰ Desptel 659 para Embaixada em Tóquio, 18/05/1984. Arquivo CDO.

²⁶¹ Memo DMAE/05, 16/02/1985. Arquivo DMAE.

3.7 As mudanças na Polantar

Passados dez anos da adesão do Brasil ao Tratado, era clara a evolução da política brasileira para a Antártica desde as Diretrizes Gerais formuladas em 1976. A Polantar devia incorporar essas mudanças, derivadas da plena inserção brasileira no STA.

Se nos anos 70 o Tratado era visto como temporário, nos anos 80, a partir da ascensão ao *status* de Parte Consultiva, a defesa do STA e as obrigações derivadas dele passam a guiar a posição brasileira. Vimos acima como a Teoria da Defrontação foi definitivamente rejeitada e como as reivindicações territoriais de Argentina e Chile vão gradualmente sendo substituídas pela letra do Tratado como os condicionantes da ação brasileira na Antártica. Vimos também como a posição brasileira na AGNU era plenamente coordenada com as demais Partes Consultivas na proteção do STA e até mesmo a participação da CRAMRA foi feita com o reforço do STA em mente. Com a gradual integração do Brasil no STA, as expectativas transitaram da perspectiva de revisão do Tratado para a manutenção e fortalecimento do regime.

Essa mudança teve reflexos na produção acadêmica sobre o tema, cada vez mais distante das teorias territorialistas e mais próximas da defesa do Tratado ou ainda de considerações sobre a Antártica como Patrimônio Comum da Humanidade e sobre sua importância ambiental.²⁶² Entre os autores dessa nova geração de estudos antárticos, destacam-se Múcio Bakker, Secretário da CIRM nos anos 80, e, dentro do Itamaraty, Caio Colombo.²⁶³ Havia ainda, é verdade, alguns ecos da Teoria da Defrontação, principalmente na voz de Castro. Um de seus discípulos, Luiz Carlos Lopes Moreira, chegou a representar o Ministério da Educação na Conantar, mas foi severamente censurado por seus colegas na comissão quando publicou um livro retomando a ideia de uma reivindicação brasileira.²⁶⁴

Outra demonstração dessa transição ocorreu por ocasião de informações divulgadas na imprensa no início de 1988, que teriam como fonte um membro do Proantar, afirmando que o programa era importante para assegurar voz ao Brasil na revisão do Tratado, que viria em 1991, quando o País apoiaria a tese

²⁶² Ver SANTOS, 2004. para uma visão ampla dessa evolução.

²⁶³ Ver, por exemplo, COLOMBO, 1987; BAKKER, Múcio P.R. *Antártida: uma nova perspectiva para o Brasil*. In: **A Defesa Nacional**. n° 701, maio/junho 1982a, pp. 5-56.

²⁶⁴ MOREIRA, 1982.

da Antártica como Patrimônio Comum da Humanidade. Como vimos anteriormente, com exceção da referência à tese do PCH, essa ideia não está muito distante da formulação da política antártica brasileira dos anos 70. No entanto, a reação do governo foi imediata, desmentindo a informação perante os embaixadores de Argentina e Chile, afirmando explicitamente não haver intenção da parte do Brasil de solicitar revisão do Tratado em 1991, tampouco informação de que qualquer uma das Partes Consultivas tencionasse fazê-lo.²⁶⁵

O tratamento da questão dentro do Itamaraty também acompanhou essas modificações. Até 1985, a Antártica havia sido competência da Divisão de América Meridional I e da Divisão das Nações Unidas. Em 1985, foi criada a Divisão do Mar, da Antártida e do Espaço Exterior (DMAE) que ficou inicialmente sob o Departamento de Organismos Internacionais e depois do Departamento de Temas Especiais e que veio a se tornar o Departamento de Meio Ambiente e Temas Especiais. A junção desses três temas na mesma divisão não deve ser encarada como aceitação da analogia do PCH, mas como uma questão prática, uma vez que são temas multilaterais que ultrapassam o escopo da ONU e são tratados de forma interministerial no governo brasileiro.²⁶⁶

Fazia-se necessário que a formulação da Polantar refletisse essas mudanças que, a propósito, não eram exclusividade brasileira: a Argentina já apontava em 1985 para uma reformulação de sua política antártica que diminuísse seu caráter militar, eventualmente retirando sua *Dirección Nacional del Antártico* do âmbito das Forças Armadas para a chancelaria e passando a citar explicitamente princípios e normas do STA em sua legislação; o Chile, talvez o mais ferrenho territorialista, passou a incluir a defesa do STA como um dos princípios fundamentais de sua política antártica.²⁶⁷ A revisão das Diretrizes Gerais de 1976 já era aventada desde a instalação da Conantar. As discussões a princípio tomaram como base a formulação 1976, dando apenas uma redação mais atualizada, mas o documento ao qual se chegou é substancialmente diferente.²⁶⁸ Publicada

²⁶⁵ Memo DMAE/015, 23/02/1988. Arquivo DMAE. Esse documento recorda que o Tratado é “permanente”.

²⁶⁶ A DMAE foi criada a partir de recomendação de GUIMARÃES, L.F. de Macedo Soares. *Fundos Marinhos: princípio e prática*. VI Curso de Altos Estudos. Brasília: IRBr, 1982. pp. 216-218.

²⁶⁷ Documento DMAE/DAM-I/61/210(D), 10/09/1985. Arquivo DMAE. Ver também GUIMARÃES, G., 1983. e TEL 84/1999 de Brasemb Buenos Aires, 26/01/1999. Arquivo Intradocs.

²⁶⁸ EMFA. Ofício 1/SC-2 ao MRE, 21/08/1985. Arquivo CDO.

no Decreto 94.401, de 03 de junho de 1987, a nova formulação da Polantar, em vigor até os dias atuais, define:

A Política Nacional para Assuntos Antárticos visa à consecução dos objetivos do Brasil na Antártida, levando em consideração os compromissos assumidos no âmbito do Sistema do Tratado da Antártida.

Os objetivos do País na Antártica segundo a Polantar são: participação em todos os instrumentos do STA; prosseguimento e ampliação do Proantar; participação na exploração e aproveitamento de recursos naturais, tendo em mente a condição de país em desenvolvimento. Entre os cinco princípios fundamentais da Polantar, três referem-se diretamente ao Tratado (liberdade de pesquisa, desmilitarização, desnuclearização), outro faz menção à observação e ao fortalecimento das normas do STA. A proteção ao meio ambiente é consagrada na Polantar: é princípio fundamental para o Brasil que “o meio ambiente da Antártida seja especialmente protegido e que envidem esforços para conservar os ecossistemas antárticos”.²⁶⁹

Não há referências a uma eventual ameaça à segurança nacional. Quanto às reivindicações territoriais dos demais países, a posição brasileira é que elas não podem interferir no cumprimento dos dispositivos do STA. O Brasil adota os mesmos termos do Artigo IV do Tratado. Caso o funcionamento do Tratado venha a ser revisto, “o Brasil reserva-se o direito de proteger seus interesses diretos e substanciais na Antártida” – este é único trecho cujo tom faz lembrar, de forma distante, a formulação da Polantar de 1976.

É importante ressaltar os seguintes aspectos da Polantar em vigor: o respeito às normas do regime é parte intrínseca da política antártica, ou seja, os objetivos e ações do Brasil estão condicionados às normas do STA; a fonte de grande parte da Polantar são os próprios termos do Tratado da Antártica; a proteção do meio ambiente antártico foi definida como prioridade – antes da adoção do Protocolo de Madri ou até mesmo do desmoroamento da CRAMRA.

3.8 O Brasil e o Protocolo de Madri

O Brasil considerava a CRAMRA um instrumento que respeitava o meio ambiente, mas, diante da situação polarizada causada pela mudança de posição

²⁶⁹ Ver Anexo B para o texto integral da Polantar.

franco-australiana, não buscou defender a manutenção da convenção. Em 1989, o Brasil encontrava-se em uma delicada situação diante da opinião pública mundial, carregando a imagem de destruidor da Amazônia. Na época, o País apenas começava a combater essa situação, evoluindo de uma postura que, refletindo a situação política em que fora concebida, via a discussão internacional sobre o meio ambiente como intervencionismo para uma atitude claramente construtiva, agregada ao conceito de desenvolvimento sustentável, alterando políticas e burocracias. Nesse contexto está também a oferta para sediar a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, a Rio-92.

No entanto, a ausência de um marco regulador para atividades minerais na Antártica trazia de volta à tona questões estratégicas, não mais como ameaças ao território nacional, mas na forma da manutenção da paz no Atlântico Sul. A possível condução de atividades mineradoras fora de um marco regulador internacional na região reivindicada por Argentina, Chile e Reino Unido certamente levaria à discórdia e provavelmente ao conflito, a exemplo do que ocorrera nas Malvinas nos anos 80 – atividades minerais na Antártica fora de regulamentação no âmbito do STA levam necessariamente ao imbróglio territorial.²⁷⁰ Na ausência de um marco regulador, a moratória de atividades minerais era a alternativa mais lógica para evitar esse quadro e para manter a integridade do STA, além de estar em perfeita convergência com os novos princípios da Polantar.

Assim, durante a XI Reunião Consultiva Especial (Viña del Mar e Madri, 1990-1991) para a negociação do Protocolo de Proteção ao Meio Ambiente do Tratado da Antártica, o Brasil adotou uma posição favorável à máxima proteção do meio ambiente, ou seja, que as medidas fossem as mais rígidas e abrangentes possíveis. Quanto à extensão da proibição de atividades minerais, o Brasil preferia que esta durasse o maior tempo possível, dentro das limitações da regra do consenso.²⁷¹

A posição brasileira de estender a moratória mineral pelo maior tempo possível pode ser vista com certa surpresa, tendo em mente que todas as formulações da Polantar consideravam a participação na exploração mineral do continente como um dos seus objetivos. Como vimos, no entanto, a proteção ambiental antártica passou a ser princípio fundamental da formulação

²⁷⁰ GUERREIRO, 1992, pp. 117-122.

²⁷¹ Informação. *XI Reunião Consultiva Especial do Tratado da Antártica*. s/d. Arquivo DMAE.

e execução da Polantar, princípio que se sobrepôs a um dos objetivos, portanto. Logo, a posição brasileira não era nova, mas o aprimoramento de uma diretriz já existente. A atuação do Brasil no STA foi um precedente importante para as questões ambientais na política externa brasileira.

Nesse contexto, o Brasil realizou sua primeira inspeção no âmbito do STA no verão de 1989/1990. O sistema de inspeções do Tratado da Antártica foi criado com o objetivo de verificar o respeito à desmilitarização do continente, mas a inspeção brasileira teve um caráter estritamente ambiental, seguindo considerações da Conantar quanto à conveniência de uma ação convergente com o crescente interesse ambiental na região.²⁷²

O caráter ambientalista da presença brasileira na Antártica vai ser consagrado durante a visita do Presidente Fernando Collor à EACF em fevereiro de 1991, primeira visita de Chefe de Estado brasileiro à Antártica, ato relacionado com a crescente prioridade atribuída por seu governo à proteção do meio ambiente. Em mensagem enviada da EACF aos demais Chefes de Estado das Partes Consultivas, o Presidente louvou o “singular exemplo de paz e cooperação” do Tratado, que conseguiu “repudiar a atividade predatória, afastar a exploração mineral e consolidar a preservação do meio ambiente”.²⁷³

O desenrolar das negociações na XI Reunião Consultiva Especial foi perfeitamente convergente com a posição brasileira. O Itamaraty recomendou ao Presidente da República a aprovação do Protocolo de Madri antes mesmo que sua negociação estivesse formalmente concluída, salientando o fato da proibição de atividades minerais ter sido definida por um período considerável de tempo, pelo menos 50 anos, em contraposição ao desejado por algumas Partes, que propunham um período fixo seguido de suspensão automática da moratória.²⁷⁴ O Protocolo de Madri foi assinado pelo Brasil em 4 de outubro de 1991, sendo incorporado ao ordenamento jurídico brasileiro pelo Decreto 2.742, de 20 de agosto de 1998, após aprovação pelo Congresso em 1995. O Brasil implementou unilateralmente o Protocolo de Madri, antes mesmo de sua entrada em vigor – desde 1991, todas as atividades do Proantar são regidas pelos princípios e normas do Protocolo.

²⁷² Memo DMAE/29, 10/04/1990. Arquivo DMAE.

²⁷³ PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Mensagem do Senhor Presidente da República aos Chefes de Estado dos Países-membros do Tratado da Antártica*. 22/03/1991. Arquivo CDO.

²⁷⁴ Exposição de Motivos DMAE/212/MANT L00 E01 à Presidência da República, 13/05/1991. Arquivo CDO.

As delegações brasileiras às ATCMs nos anos 90 foram instruídas com vistas ao fortalecimento do Tratado e do Protocolo e à crescente institucionalização do regime: os subsídios de caráter geral das instruções das delegações às ATCMs passaram a definir o interesse brasileiro explicitamente em termos de fortalecimento do regime. Nesse contexto também, entre 1994 e 1998, o Professor Antonio Carlos Rocha Campos exerceu a Presidência do SCAR – algo notável para um país que não tinha programa antártico apenas 10 anos antes. O apoio do Brasil na questão do Secretariado permanente em Buenos Aires foi reconhecido como fundamental pela própria Argentina.²⁷⁵

O principal marco da incorporação total dos princípios e normas do Protocolo de Madri à política brasileira para a Antártica foi a proposta, em conjunto com a Polônia, de designação da Baía do Almirantado, onde estão a EACF e a Estação polonesa Arctowski, como Área Especialmente Gerenciada (ASMA) em 1996, o que implica critérios rigorosos para atuação dos programas antárticos nacionais (ver mapa Anexo A).²⁷⁶ Mesmo antes disso, a EACF já era referência mundial na condução de atividades antárticas ambientalmente responsáveis, elogiada tanto por inspetores de outras nações quanto por observadores de ONGs ambientalistas.²⁷⁷

No entanto, é forçoso reconhecer que, apesar da incorporação da questão ambiental à posição brasileira, após o Protocolo de Madri a Antártica perdeu muito da atenção gerada pelas considerações estratégicas e pela possibilidade de exploração de recursos minerais, que tanto motivaram a Polantar nos anos 80. Essa mudança de foco não significa que a Antártica perdeu importância política a partir do Protocolo – basta recordar a relevância de temas ambientais na agenda ambiental internacional para refutar essa ideia – mas perdeu, sim, o caráter de urgência que lhe era atribuído.

A maior evidência disso é o fato da Conantar não ter se reunido durante toda uma década a partir de 1995, retomando o indesejável descompasso entre a formulação e a execução da Polantar, a exemplo do que ocorrera nos anos 80, apesar de seguidas tentativas de convocar a comissão. Na prática, as deliberações e muitas das atribuições da Conantar eram realizadas no âmbito da Comissão Interministerial dos Recursos do Mar, responsável pelo

²⁷⁵ Desptel 506 para Brasemb Buenos Aires, em 26/07/2007. Arquivo Intradocs.

²⁷⁶ Desptel 120 para Brasemb Haia, em 24/03/1996. Arquivo Intradocs.

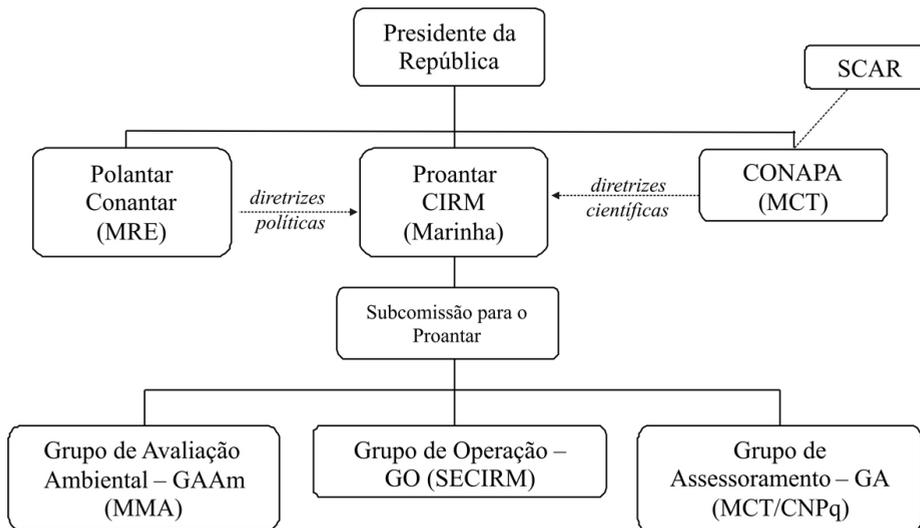
²⁷⁷ Sobre a ASMA e o monitoramento ambiental da Baía do Almirantado, ver MMA. *O Brasil e o Meio Ambiente Antártico*. Brasília: MMA, 2007. pp.67-136.

PROANTAR, cuja composição interministerial é praticamente a mesma. A Conantar voltou a se reunir com regularidade a partir de 2006.

3.9 O Proantar e a Polantar hoje

Não há um organismo específico para a Antártica no Brasil, a exemplo de outros países, o tratamento da questão é descentralizado e envolve quatro Ministérios (Defesa, Meio Ambiente, Ciência e Tecnologia e o Itamaraty), além das instituições de pesquisa. A atual estrutura do Programa Antártico Brasileiro segue o organograma abaixo:

Programa Antártico Brasileiro



A CIRM, órgão colegiado coordenado pela Marinha, é responsável pela elaboração e implementação do Proantar, de acordo com os objetivos e princípios da Política Nacional para Assuntos Antárticos, sob responsabilidade da Conantar – que deve avaliar e aprovar o Programa Antártico Brasileiro. Dentro da CIRM, a responsabilidade pelo programa cabe à Subcomissão do Proantar, subsidiada pelo Grupo de Assessoramento (GA), o Grupo de Operações (GO) e o Grupo de Avaliação Ambiental (GAAM), que têm como

propósito planejar as atividades de implementação do programa. A Secretaria da CIRM (SECIRM) presta o apoio administrativo necessário e é o representante do Brasil no COMNAP, Conselho dos Gerentes de Programas Nacionais Antárticos.

O Comitê Nacional de Pesquisas Antárticas (CONAPA), estabelecido no âmbito do Ministério da Ciência e Tecnologia em 1996, representa o Brasil no SCAR e faz sua ligação com o Proantar. A seleção, acompanhamento e apoio financeiro aos projetos de pesquisa a serem conduzidos sob o Proantar são feitos pelo CNPq, em coordenação com o GA. O relacionamento do GO, por sua vez, é principalmente com a Marinha do Brasil e a Força Aérea Brasileira (FAB), que proveem apoio logístico às Operações Antárticas.

O Grupo de Avaliação Ambiental (GAAm) é coordenado pelo Ministério do Meio Ambiente, tendo como responsabilidade avaliar os impactos sobre o meio ambiente antártico referentes às atividades brasileiras de pesquisa científica, operacionais e de apoio logístico, de turismo e quaisquer outras, governamentais ou não. Em outras palavras, aplica o Anexo I do Protocolo de Madri, apontando os meios para prevenir e minimizar o impacto no meio ambiente antártico, podendo sugerir a modificação, suspensão ou cancelamento de atividades.

A Operação Antártica típica começa com a avaliação e seleção, pelo CNPq e pelo GA, dos projetos científicos a serem incluídos no Proantar. O GO organiza as atividades operacionais para a implementação do programa, enquanto o GAAm avalia o impacto ambiental das operações e projetos a serem conduzidos. Antes de irem para a Antártica, os participantes do Proantar recebem treinamento, equipamentos e material na Estação de Apoio Antártico (Esantar), localizada na Fundação Universidade Federal do Rio Grande. As atividades na Antártica começam no verão, com a partida do Navio de Apoio Oceanográfico *Ary Rongel*, que substituiu o *Barão de Teffé* e o *Professor Besnard* em 1994.

O *Ary Rongel* opera com dois helicópteros, é dotado de laboratórios e acomoda até 27 pesquisadores. Em fevereiro de 2009, foi incorporado à Marinha o Navio Polar *Almirante Maximiano*, que também prestará apoio ao Proantar. Com cinco laboratórios, o *Maximiano* oferece instalações de pesquisa consideravelmente melhores do que o *Ary Rongel*, que deverá passar a focalizar sua atuação em apoio logístico. Além do apoio da Marinha, a FAB opera (desde 1986) em média quatro voos no verão e três no inverno com aeronaves Hércules C-130 para dar suporte à EACF, com escalas em

Punta Arenas. Como a EACF não possui pista de pouso, a operação conta com o apoio da estação antártica chilena Eduardo Frei.

A EACF passou nos últimos anos por um intenso trabalho de revitalização e conta hoje com 63 módulos, perfazendo 2.250m² de área construída, compreendendo laboratórios, oficinas, heliponto, enfermaria, lavanderia, cozinha, sala de estar, sala de vídeo, biblioteca, sala de informática (com acesso à Internet), camarotes e uma sala de ginástica, acomodando simultaneamente até 52 pessoas, entre pesquisadores, funcionários de manutenção e militares da Marinha do Brasil, responsáveis por sua operação.²⁷⁸ Diversas instituições de ensino do Brasil e mais de duzentos pesquisadores já passaram pelo Proantar.²⁷⁹

Passados mais de 25 anos de atividades, o Proantar vem passando nos últimos anos por um período de inflexão – discreto, porém importante. O programa cresceu, apesar de todas as limitações financeiras, e a produção acadêmica deu um salto extraordinário nos anos 90, em particular ao final de 1998, em termos qualitativos e quantitativos, considerando o número de teses, instituições envolvidas e nível de formação.²⁸⁰ Se nos anos 80 o Proantar poderia ser acusado de ser um programa *pro forma* para a aquisição do *status* de Parte Consultiva, nos anos 90 o programa alcançou maturidade e hoje a pesquisa antártica brasileira afirma-se por sua competência na comunidade científica nacional e internacional, totalmente integrada às redes mundiais.

Nada ilustra melhor o salto da pesquisa antártica brasileira do que a participação brasileira no API 2007-2008, quando foi realizada, pela primeira vez, uma expedição nacional ao centro do continente, a “Deserto de Cristal”, sobre o comando do glaciologista Jefferson Cardia Simões.²⁸¹ No mar, destaca-se a coordenação da bióloga brasileira Lúcia de Siqueira Campos

²⁷⁸ Ver planta da EACF em SOUZA, José Eduardo Borges de. *Brasil na Antártica – 25 anos de História*. São Carlos: Vento Verde Editora, 2008. pp. 158-159. Trata-se de obra comemorativa dos 25 anos da presença brasileira na Antártica com farto material fotográfico e histórico das Operações Antárticas. Sobre a vida na estação, ver MACHADO & BRITO, 2006. pp. 67-92 e 149-164.

²⁷⁹ Para uma descrição e análise da produção científica e geração de conhecimento do Proantar, ver NASCIMENTO, Cláudia Drumond do. *O Programa Antártico Brasileiro – Proantar: questões de gestão e representação da informação no contexto da produção científica*. Dissertação de Mestrado. Orientadora: Rosali Fernandez de Souza. Niterói: UFF/IBCT, 2007. pp. 58-97.

²⁸⁰ Id. Ibid. pp.103-108.

do Consórcio Sul-Americano sobre Biodiversidade Marinha Antártica (LA CAML), parte do Censo de Vida Marinha.²⁸²

O Proantar não só ampliou sua presença geograficamente, mas também passou a ser referência em fóruns internacionais. No âmbito do IBAS (fórum que reúne Índia, Brasil e África do Sul), o Grupo de Trabalho sobre Ciência e Tecnologia incorporou a cooperação antártica a seu programa e já há um frutífero intercâmbio de pesquisadores entre esses países.²⁸³ O Brasil é referência na Reunião de Administradores de Programas Antárticos Latino-americanos (RAPAL), fórum que congrega hoje Argentina, Brasil, Chile, Uruguai, Equador, Peru e Venezuela para coordenação em temas científicos, logísticos e ambientais na Antártica (e que vem ganhando papel cada vez maior na coordenação política regional para as ATCMs).²⁸⁴ O País apresentou recentemente proposta de editais de pesquisa do CNPq abertos à participação de instituições de pesquisa latino-americanas.²⁸⁵

No plano interno, o CNPq aprovou, no final de 2008, a criação do “Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia Antártico de Pesquisas Ambientais”, colocando a ciência antártica em posição estratégica no Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação – mais um exemplo do momento de inflexão que passa a pesquisa antártica brasileira, caracterizado por seu reconhecimento e valorização.²⁸⁶

Essa inflexão foi acompanhada por um renovado interesse político. Em 2007, foi criada a “Frente Parlamentar de Apoio ao Programa Antártico Brasileiro”, que congrega Deputados e Senadores em torno do objetivo de auxiliar no levantamento de recursos necessários ao desenvolvimento do Proantar.²⁸⁷ O principal marco dessa renovação e do reconhecimento político

²⁸¹ A respeito, ver <www.ufrgs.br/antartica>. Talvez o mero fato do Brasil contar hoje com doutores em glaciologia já fosse suficiente para ilustrar a maturidade do Proantar. O Brasil participou do API 2007-2008 em 11 projetos, envolvendo 11 instituições de pesquisa brasileiras. O financiamento foi da ordem de R\$ 9 milhões.

²⁸² CAMPOS, Lúcia de Siqueira et al. *Evolução do Consórcio Sul-Americano de Biodiversidade Marinha Antártica (LA CAML)*. DI-VI-Brasil XIX RAPAL. Disponível em <<http://www.rapal.org.ar/REUNION/DOCS/DI06.PDF>>, acesso em 25/02/2009.

²⁸³ Circular Telegráfica 69705, em 25/09/2008. Arquivo Intradocs. Ver também BRAGA, Ricardo Burgo. *Pesquisadores Brasileiros participam da Operação Antártica da África do Sul*. Disponível em <<http://www.mct.gov.br/index.php/content/view/77907.html>>, acesso em 20/02/2009.

²⁸⁴ Ver <<http://www.rapal.org>>.

²⁸⁵ Telegrama 2264 de Brasemb Buenos Aires, em 21/10/2008.

²⁸⁶ Ver <<http://www.mct.gov.br/index.php/content/view/77623.html>>, acesso em 20/02/2009.

²⁸⁷ Ver <<http://www.senado.gov.br/frenteproantar>>, acesso em 25/02/2009.

ao Proantar foi, sem dúvida, a visita do Presidente Lula à Estação Antártica Comandante Ferraz em 17 de fevereiro de 2008, no marco das comemorações dos 25 anos de presença brasileira na Antártica, acompanhado do Ministro da Defesa, Nelson Jobim, do Ministro da Ciência e Tecnologia, Sérgio Resende.²⁸⁸

Resta apenas que esse momento de inflexão seja traduzido no texto da lei que estabelece a Polantar, possibilidade que vem sendo avaliada pela Conantar, ao reassumir suas funções, desde 2006.²⁸⁹ A prioridade política à ciência e ao meio ambiente, porém, já foi definitivamente incorporada ao texto do Proantar. A evolução do texto do Proantar é a maior prova do impacto da participação no STA na política antártica brasileira, não apenas pela incorporação à legislação nacional de princípios, normas e regras acordados no âmbito de um regime internacional, mas por mostrar como os objetivos da presença brasileira na Antártica passaram a convergir com as normas do STA. Isso é evidente ao comparar as diretrizes estabelecidas em 1976 com suas formulações posteriores, até chegar ao texto em vigor, que estabelece os seguintes objetivos para o Proantar:²⁹⁰

- a) contribuir para a consecução dos objetivos brasileiros estabelecidos pela Polantar;*
- b) promover pesquisa diversificada, de alta qualidade, com referência a temas antárticos relevantes;*
- c) contribuir para a plena participação do Brasil em todos os atos internacionais e em instituições do Sistema do Tratado da Antártica, bem como em outros organismos e reuniões internacionais que tratem de temas antárticos;*
- d) promover a presença brasileira na Antártica, demonstrando o firme interesse do Brasil naquela região;*
- e) contribuir para a busca de cooperação internacional, visando alcançar os objetivos de interesse nacional na Antártica, por meio da participação em programas internacionais de pesquisa e de entendimentos bilaterais ou multilaterais;*

²⁸⁸ Ver SOUZA, 2008. pp. 161-165.

²⁸⁹ Ata da Reunião Ordinária da Comissão Nacional para Assuntos Antárticos. 11/05/2006. Arquivo DMAE.

²⁹⁰ Ver Anexo B para texto completo, publicado no DOU de 14/02/2007, Seção I, Pág. 7.

- f) contribuir com a promoção da proteção do meio ambiente antártico e da preservação de seus ecossistemas dependentes e associados, em todas as atividades brasileiras na Antártica, inclusive, por meio de participação ativa no esforço internacional para este fim;*
- g) desenvolver tecnologia, visando a minimização do impacto da presença humana no ambiente antártico, bem como das condições de habitabilidade e segurança para os usuários das instalações permanentes e temporárias brasileiras na Antártica;*
- h) incentivar a formação de recursos humanos com capacidade em assuntos antárticos e de grupos de pesquisa capazes de conduzir investigação científica de elevada qualidade no ambiente antártico;*
- i) priorizar, sobre todas as atividades, a segurança e as boas condições de trabalho, visando àqueles que, sob o planejamento do Programa, venham a atuar na Antártica.*

Ao chegar a Baltimore para a XXXII ATCM, a delegação brasileira participou do encerramento oficial do API 2007-2008 e das comemorações dos 50 anos do Tratado da Antártica com credenciais muito diferentes das que apresentava em 1975. Mais de três décadas após a adesão do País ao Tratado da Antártica, o Brasil apresenta um histórico de plena e contínua participação em todos os instrumentos do STA, sendo considerado uma referência no respeito ao meio ambiente antártico.

O STA configura um cenário bastante diferente das expectativas quando da adesão brasileira e o Brasil soube adaptar-se a essa evolução. A política brasileira para a Antártica está hoje necessariamente ligada ao STA, um instrumento de cooperação internacional que comprovou sua efetividade e importância para a proteção do meio ambiente e a manutenção da paz, administrando em conjunto uma parte considerável do globo. A continuidade da presença do Brasil no continente austral depende da manutenção e ampliação do Proantar, condição imprescindível para a participação brasileira no fórum político que decide os destinos da Antártica e consecução dos interesses brasileiros na região.



Conclusões

Vimos nos primeiros dois capítulos deste trabalho a descrição do processo de formação e evolução do STA. De um acordo motivado principalmente por questões territoriais e estratégicas, o regime internacional estabelecido para a Antártica desenvolveu-se em um complexo de normas e de convenções internacionais para o aproveitamento racional e a conservação de recursos naturais (CCAS, CCAMLR e a CRAMRA, apesar desta última não ter entrado em vigor), culminando em um regime de proteção ambiental abrangente (Protocolo de Madri), que declara a Antártica “reserva natural, dedicada à paz e à ciência”.

Esse regime não foi imposição das superpotências da Guerra Fria, tampouco criado simplesmente a partir de um esforço de cooperação internacional, o AGI. Verificamos a existência de uma complexa rede de interesses na formação do STA, envolvendo reivindicações territoriais, cooperação científica e considerações estratégicas que buscavam evitar uma presença soviética na Antártica. A negociação desse regime somente foi possível com a desmilitarização do continente e, principalmente, com o afastamento da questão territorial, um imbróglcio sem aparente solução por meios pacíficos. A geração de todo o conjunto de normas a partir do Artigo IV do Tratado da Antártida mostra que é possível chegar a arranjos políticos e jurídicos complexos a partir de áreas de contrato pequenas, mesmo que essa área de contrato possa ser reduzida a “concordar em discordar”.

A manutenção, ampliação e fortalecimento do STA nos últimos 50 anos e, principalmente, o fato de que nenhuma Parte Consultiva sugeriu a revisão do Tratado mesmo depois de passados praticamente 20 anos desde o ano em que, segundo seu Artigo XII, o Tratado tornou-se passível de revisão (1991), são um sinal forte de que o regime, simplesmente, funciona. A ampliação do número de Partes Consultivas torna a revisão indesejável para países territorialistas e desnecessária para os não territorialistas – o “prazo de validade” do Tratado é, portanto, indefinido. O STA pode ser descrito como uma internacionalização funcional da Antártica, a aquisição de personalidade jurídica internacional permite até mesmo compará-lo a uma Organização Internacional. Não deve ser esquecido, porém, que todo o regime depende do equilíbrio delicado do Artigo IV, do “casamento de conveniência” entre territorialistas e não territorialistas.

Contornado o imbróglio territorial e imposta a desmilitarização do continente, a Antártica passou rapidamente de um potencial problema estratégico para uma região de cooperação científica e conservação ambiental. A surpresa maior da pesquisa realizada para este trabalho foi constatar que a agenda ambiental impôs-se como um dos principais temas do STA muito antes do Protocolo de Madri. Conforme vimos no item 2.2.2, em decorrência das *Agreed Measures* de 1964, o STA pode ser descrito como um regime, *inter alia*, ambiental desde os anos 60.

O papel da comunidade científica, por meio do SCAR, nessa transição foi fundamental e só se reforçou com o tempo. A partir da assinatura do Tratado, verificamos um padrão bastante claro na formação de normas e criação de regimes sob o STA: o levantamento de questões no âmbito da comunidade científica antecede seu tratamento político – é possível traçar a origem de todas as convenções do STA a temas e normas anteriormente tratadas no âmbito do SCAR, com exceção da CRAMRA. Mesmo a CRAMRA, porém, teria participação fundamental do SCAR.

Apesar de não ter entrado em vigor, a CRAMRA, assim como a CCAMLR, é prova de que é possível chegar a uma regulação sobre a exploração de recursos naturais na Antártica no âmbito do Tratado, sem necessidade de dividir o continente em soberanias. Na verdade, mantido o imbróglio territorial, somente é possível ter a segurança jurídica necessária para a exploração de recursos naturais na Antártica sob as normas do Tratado, cuja legitimidade e efetividade são garantidas pela regra do consenso, pelo poder de voto e veto que detém cada Parte Consultiva.

Ao invés do desmoronamento do Tratado depois do abandono da CRAMRA, assistimos a um fortalecimento ainda maior do STA em 1991 com a adoção do Protocolo de Madri, que consagrou a proteção ambiental como principal vertente do regime, tendo como base o acúmulo de normas de caráter ambiental negociadas ao longo de 30 anos nas ATCMs. Com a imposição da moratória à exploração mineral, o Protocolo logrou afastar a possibilidade de revisão do Tratado e a tese da Antártica como Patrimônio Comum da Humanidade. O fim da moratória, se um dia for comercialmente viável explorar minerais no continente, não será automático – será o STA a determinar suas condições.

A tendência verificada no STA é a crescente ampliação, o aprofundamento e a maior institucionalização do regime. Novos temas, como o Turismo e a Prospecção Biológica, constituem, sem dúvida, desafios políticos, mas os 50 anos de efetividade do Tratado já deram provas suficientes da capacidade das Partes Consultivas para chegar a arranjos equânimes para a regulação das atividades humanas ao sul do Paralelo 60°S.

O estudo da evolução da posição brasileira em relação à questão antártica é demonstração de que o regime é capaz de moldar as expectativas e ações dos Estados em função dos princípios e normas do Tratado. Vimos que setores do governo brasileiro cogitaram realmente fazer uma reivindicação territorial na Antártica até os anos 70, mas também constatamos como essa posição proto-territorialista e questionadora do regime foi abandonada e o Brasil evoluiu para uma política onde a participação plena no STA era vista como a única maneira de atender aos interesses brasileiros na Antártica quando da possível, então considerada provável, revisão do Tratado.

Apesar da Teoria da Defrontação trazer mais problemas que soluções para o Brasil, é preciso admitir o papel fundamental que seus defensores tiveram no processo que levou o País a aderir ao regime. É bem verdade que o repúdio aos desatinos territorialistas ocorreu principalmente pelas inconsistências internas, falta de embasamento jurídico e impraticabilidade política da Teoria da Defrontação – não pode ser atribuído exclusivamente à participação no regime. Sem sombra de dúvida, porém, é à participação no STA que deve ser creditada a evolução para a seguinte fase da política brasileira para a Antártica, da expectativa de participar de uma eventual revisão do regime para a posição verificada desde meados dos anos 80: a constatação de que a participação plena e ativa no STA é o único instrumento válido para a consecução dos interesses brasileiros na região, sejam eles científicos,

ambientais, econômicos ou estratégicos. Os objetivos da política brasileira para a Antártica passaram a ser definidos em função dos compromissos assumidos no âmbito do STA, cujo fortalecimento é princípio orientador da posição brasileira em qualquer fórum relacionado ao continente austral.

Para atingir esses objetivos e atender aos interesses brasileiros na Antártica, é fundamental ampliar e aprofundar o Programa Antártico Brasileiro. Não apenas porque é o que nos dá o *status* de Parte Consultiva, mas também porque somente com a realização de pesquisa científica de qualidade o País tem condições para discutir os temas tratados nas ATCMs, bem como em outros fóruns internacionais. A importância da pesquisa científica na Antártica para o tratamento de questões como a mudança do clima, por exemplo, é absolutamente fundamental.

A presença brasileira na Antártica chegou a seu 25º aniversário com um notável grau de maturidade em pesquisa científica, apesar de todos os constrangimentos financeiros, graças ao trabalho incansável de pesquisadores e militares que fazem do Proantar, hoje, uma referência entre países em desenvolvimento. O Brasil é, ademais, reconhecido pelo cuidado com a preservação ambiental do ecossistema antártico em todas suas atividades, seja na Baía do Almirantado, seja na mesa de negociação da ATCM. São credenciais que devem ser valorizadas e que garantem nossa participação ativa em um dos regimes internacionais mais notáveis do sistema internacional, responsável por regular as atividades humanas e administrar, literalmente, um continente inteiro.

A análise da evolução do STA e de sua influência no comportamento dos Estados em relação à Antártica nos oferece algumas considerações teóricas importantes do ponto de vista das Relações Internacionais, mostrando um arranjo bastante eficaz para a condução de atores em um ambiente anárquico, de forma pacífica e cooperativa, mesmo na presença de interesses completamente díspares. Mais do que isso, ao partir de questões territoriais e estratégicas para um regime de proteção ambiental e cooperação científica, do Realismo para a Interdependência Complexa, a Antártica demonstra que a natureza de questões internacionais não é necessariamente perene, mas depende de uma arquitetura definida politicamente, permanentemente em negociação, mesmo que essa arquitetura seja tão distinta do tradicional sistema baseado em soberanias territoriais e no uso da força.

Talvez a Antártica não seja um lugar tão terrível, afinal.

De volta à Teoria de Relações Internacionais

Aplicando a proposta de Young para a análise da formação de regimes, descrita na introdução a este trabalho, podemos depreender, a partir do estudo do caso do STA, algumas considerações relevantes para o estudo de regimes internacionais.

A hipótese da estabilidade hegemônica afirma a necessidade de haver um ator com preponderância de recursos materiais para arcar com os custos de formação do regime e/ou impor um regime a outros atores. O conceito de ator hegemônico obviamente pode ser aplicado aos EUA na formação do regime, dadas sua ascensão como potência econômica e militar mundial no pós-guerra e a demonstração de superior capacidade para operar em regiões polares, como evidente com a Operação *High Jump*. De fato, algumas das primeiras iniciativas de resolver a questão antártica de forma multilateral partiram dos EUA, como a proposta de condomínio apresentada em 1948, e vimos como o papel norte-americano na formação do regime foi preponderante. No entanto, a existência de um ator hegemônico não foi suficiente para a formação do regime, sendo a proposta norte-americana rejeitada por atores com recursos significativamente menores – seria de se esperar, se a estabilidade hegemônica fosse suficiente para explicar a formação de regimes, que a iniciativa norte-americana em 1948 tivesse sido concretizada na forma proposta pelos EUA.

A Guerra Fria foi o grande fator no contexto da origem do STA. Foi somente a partir da declaração soviética em 1950 de que não aceitaria qualquer solução para a Antártica sem sua participação que a formação do regime tomou impulso. A URSS obviamente também pode ser qualificada como um ator hegemônico no pós-guerra que tinha larga capacidade de atuação em regiões polares, apesar desta estar concentrada no Ártico. No entanto, o Tratado da Antártica não é um caso de hegemonia bipolar, i.e., uma coordenação entre EUA e URSS para a criação do regime e imposição de seus termos aos demais atores, como afirmam alguns analistas. Cabe lembrar que a segunda metade dos anos 50 assistiu a uma intensificação da Guerra Fria, com o início da corrida espacial, o teste dos primeiros mísseis intercontinentais e a Crise de Berlim – não é razoável supor que neste cenário as duas superpotências reuniram-se secretamente para definir os termos do regime. Como vimos no Capítulo I, a inclusão da URSS nas negociações que levariam ao Tratado ocorreu pela constatação de outros atores que,

principalmente a partir da participação soviética no AGI, um regime que não contemplasse a presença da URSS provavelmente seria boicotado ou simplesmente ignorado, tornando-se letra morta ou ainda foco de maior discórdia. Vimos como a principal questão estratégica para EUA, Reino Unido e Austrália era anular uma possível presença militar soviética na região.

Apesar do fato inegável que a formação do regime só foi possível com a inclusão de EUA e URSS, a pesquisa realizada aponta que a estrutura de poder na questão antártica nos anos 50 não deve ser considerada puramente bipolar, mesmo com a Guerra Fria – as outras dez nações convidadas para a conferência haviam já demonstrado também alguma capacidade para enviar missões à região. A participação ativa de Argentina, Chile e Reino Unido na formulação do Tratado, indo às vezes contra a vontade dos atores hegemônicos – como no caso da desnuclearização proposta pela Argentina, contra o interesse declarado dos EUA –, demonstra que os atores considerados hegemônicos, EUA e URSS, não foram capazes de impor seus termos na negociação. Além disso, vimos que o Tratado da Antártica foi resultado de um processo que remonta a mais de uma década antes de sua assinatura, com importante participação de Argentina, Chile e Reino Unido. Afirmar que o Tratado foi acertado entre as superpotências e imposto aos demais simplesmente não corresponde aos fatos.

As considerações acima nos permitem substituir a hipótese da estabilidade hegemônica por uma proposição mais abrangente: a formação do regime deve acomodar-se à estrutura e à distribuição de poder entre as Partes contratantes. Essa afirmação permite facilmente acomodar a necessidade da presença de EUA e URSS na formação do STA, sem com isso diminuir o papel dos outros Estados na formação do regime. A proposição encontra apoio em outros momentos da evolução do STA como, por exemplo, na fórmula alcançada na negociação da CRAMRA para acomodar os diferentes interesses das Partes por meio da composição dos Comitês Reguladores da CRAMRA – incluindo necessariamente as duas superpotências de então, países territorialistas, países não territorialistas e países em desenvolvimento.

O convite às doze nações que enviaram expedições à Antártica na Conferência de Washington não permite aceitar a hipótese segundo a qual todas as Partes com interesse na questão devem participar na formação do regime para que esta seja bem sucedida. Vimos que Brasil e Polônia declararam seu interesse em participar da conferência e a Índia já havia manifestado sua preocupação com o uso pacífico da Antártica na AGNU. Ao longo dos anos

80, diversos outros países também manifestaram seu interesse pela Antártica, sem que lhes fosse possível participar da questão, a não ser nos termos do Tratado. A exclusão dessas partes nas negociações não impediu a formação bem-sucedida dos instrumentos do STA. No entanto, é importante notar que as 33 adesões ao Tratado e o crescimento considerável do número de Partes Consultivas, de 12 para 27, foram fundamentais para afastar a ideia de um clube polar restrito e dar legitimidade ao regime.

Da mesma forma, não podemos admitir a hipótese de que uma concepção de “bem comum” é fundamental para a criação de regimes, apesar da presença constante em instrumentos do STA da afirmação que suas provisões seriam no melhor interesse da humanidade. É difícil defender que isso decorra de algo além de retórica. O regime mostrou-se bastante fechado às manifestações de interesse do resto da humanidade no âmbito da ONU. Nada vimos na formação e na evolução do STA que leve à conclusão de que as Partes estivessem verdadeiramente motivadas por alguma ideia de bem comum – salvo talvez a participação do Primeiro-Ministro Neozelandês Walter Nash na Conferência de Washington advogando a internacionalização da Antártica sob a ONU. Porém há a percepção generalizada que, após o Protocolo de Madri, o STA atende aos interesses da humanidade como um todo – mas isso está mais relacionado com a hipótese das barganhas integrativas.

A existência de mecanismos de aquiescência para incentivar o respeito às regras do regime e coibir violações apresenta-se no caso do STA como fundamental para seu bom funcionamento. No STA, o sistema de inspeções irrestritas e sem aviso prévio cumpre o papel de mecanismo de aquiescência. As mais de duzentas inspeções realizadas pelas Partes Consultivas garantiram o cumprimento não só das regras fundamentais do Tratado da Antártica, principalmente a desmilitarização, mas também monitoram a aplicação das normas acertadas nas ATCMs e a proteção do meio ambiente definida pelo Protocolo de Madri. Por outro lado, na CCAMLR verifica-se que a ausência de um mecanismo eficaz de inspeções dá margem à pesca além dos limites estipulados, o que compromete a efetividade desse instrumento.

Ao longo da história do STA, notamos que o imbróglio territorial manteve-se como a questão mais controversa, o principal obstáculo nas negociações dos regimes específicos e o fator que impede que o STA assumisse um caráter claramente supranacional. A questão territorial permanece sem solução e é bastante provável que simplesmente jamais haja uma definição pacífica da questão nos termos tradicionais de soberania e territorialidade. Daí a

importância da formulação ambivalente do artigo IV, estabelecendo a manutenção das reivindicações territoriais coadunada a seu não reconhecimento. De fato, nos termos ambíguos do Artigo IV – já presentes no convite para a conferência e na Declaração de Escudero – repousa todo o STA. Ao “concordar em discordar”, as Partes contratantes identificaram o imbróglgio territorial como foco do problema e estabeleceram uma fórmula simples, apesar de ambígua, para acomodar interesses conflitantes em torno da Antártica. Isso permite admitir a hipótese das *salient solutions*.

O Artigo IV também permite aceitar a hipótese de que a equidade, o respeito à igualdade de direito entre as Partes, é fator determinante para a formação de regimes. A equidade é algo presente em todos os instrumentos do STA, manifestando-se na sempre presente regra do consenso – mesmo que isso muitas vezes signifique morosidade na aplicação das regras do regime, como vimos no caso das normas decididas nas ATCMs. Isso vai ao encontro da proposição de Young, que equidade é mais importante do que eficiência para a criação de regimes, i.e., um regime tem maior probabilidade de ser bem sucedido se respeitar em algum grau a igualdade de direitos, ainda que ao custo de uma menor eficiência das regras. É importante notar na CRAMRA a convivência entre a estrutura de poder, na composição dos Comitês Reguladores, e a equidade, na regra do consenso na Comissão para abrir uma área à exploração.

Outra das hipóteses sugeridas por Young é que choques ou crises exógenas ao processo de barganha podem facilitar a formação de regimes. Esse foi claramente o caso da negociação da CRAMRA, apesar desta não ter entrado em vigor. É provável que sem os choques de preços do petróleo praticados pela OPEP a partir de 1973 o tópico exploração de recursos minerais ficasse latente ou fosse tratado apenas no âmbito das ATCMs, dada a ausência de informações confiáveis sobre o potencial de recursos minerais. Certamente, esse é um fator relevante para explicar o porquê da negociação de um regime para regulação de atividades minerais antes mesmo que fossem descobertas reservas viáveis comercialmente. Outra crise externa que colocou considerável pressão no STA foi a discussão da Antártica na AGNU a partir de 1983. Como vimos no Capítulo 2, o que se convencionou chamar de “acomodação externa” foi determinante na negociação da CRAMRA ao pressionar as Partes Consultivas para que chegassem a um acordo no âmbito do STA, sob o risco de ruptura do regime. A acomodação externa também foi fundamental para o processo de “abertura” do STA, levando a uma maior participação das Partes

não consultivas e à divulgação de informações antes sigilosas. Ao levar as Partes Consultivas a modificar os procedimentos nas ATCMs, a acomodação externa causou mudanças significativas no funcionamento do regime. Portanto, a adaptação a choques e crises exógenas ao regime faz parte da história do STA.

Devido à disparidade de interesses envolvidos na questão, é impossível afirmar qualquer coisa sobre a influência da prioridade atribuída ao assunto na formação do regime. É certo que para alguns países, principalmente os territorialistas Chile e Argentina, a Antártica sempre teve uma alta prioridade na agenda política nacional, mas o mesmo não pode ser dito dos outros atores. Também nada é possível afirmar sobre a proposição de que questões predominantemente técnicas ou a preponderância de técnicos entre os negociadores facilita a criação de regimes, uma vez que nos limitamos à análise de regimes definidos politicamente.

É difícil fazer qualquer afirmação categórica quanto à formação do regime em termos de barganha integrativa ou distributiva. Certamente todas as Partes ganharam com o instrumento ao ter acesso franqueado a toda a Antártica sem restrições fronteiriças e claramente a pesquisa científica na região é infinitamente superior graças à cooperação no âmbito do Tratado do que seria em caso de programas nacionais isolados, em termos qualitativos e quantitativos. No entanto, para os países territorialistas, maioria quando da formação do regime, o Tratado pode ser visto de maneira distributiva, como uma restrição a atividades sobre as quais teriam direitos soberanos. O mais notável no STA é justamente o sucesso em acomodar essas posições tão díspares, mostrando que para a formação de regimes não é necessário que todas as Partes vejam determinado instrumento como benéfico, mas é preciso uma zona de contrato mínima. Quando de sua assinatura, o Tratado da Antártica era mais um denominador comum a posições diametralmente opostas do que um acordo visto como mutuamente benéfico.

Essa situação, no entanto, evoluiu para um regime onde prevalece a percepção da Antártica como um bem comum, um *global common*, a ponto de impor condicionamentos a políticas nacionais e afastar a hipótese de revisão prevista no Tratado, o Artigo XII. Poderíamos afirmar, então, que a percepção de um regime como mutuamente benéfico, como uma barganha integrativa, fortalece um regime e provavelmente é necessária para sua manutenção, mesmo que não fosse o caso quando da criação do regime.

Um fator certamente presente no STA é o “véu da incerteza”, ou seja, a inabilidade das Partes de prever o impacto dos arranjos institucionais em seus interesses a longo prazo, levando a arranjos mais flexíveis. Na origem do STA, o “véu da incerteza” está na indefinição jurídica das reivindicações antárticas; principalmente as reivindicações sobrepostas de Argentina, Chile e Reino Unido, mas também as demais reivindicações, não reconhecidas pela comunidade internacional. Somem-se a isso a iniciativa indiana de tentar levar a questão ao âmbito da ONU e a reserva de direitos de EUA e URSS a suas possíveis reivindicações. Para os países territorialistas, não havia como se assegurar que suas reivindicações poderiam ser mantidas diante dessas alternativas ou mesmo qual a parte que lhes caberia em uma partilha territorial, o que certamente contribuiu para flexibilizar suas posições.

Tanto os EUA quanto a URSS mantiveram aberta a possibilidade de fazer uma reivindicação territorial, no que teriam tanto fundamento quanto as outras reivindicações e, mais importante, superior capacidade militar para mantê-las. No entanto, uma reivindicação territorial de uma das superpotências provavelmente levaria a uma contra-reivindicação da outra, o que só viria a aumentar a complexidade do problema e ainda assim não eliminaria o problema da validade jurídica dessas reivindicações.

A inexistência de regras bem definidas anteriormente ao Tratado e as prováveis dificuldades na manutenção de uma posição territorialista, o véu da incerteza, facilitaram a abordagem da questão em termos contratualistas, colaborando para a formação do regime flexível e ambivalente, que dava a cada uma das Partes direito de veto e que possibilitava sua revisão a partir de um considerável período de tempo. O véu da incerteza aparece também na origem do Protocolo de Madri, na forma do vácuo jurídico deixado pelo abandono da CRAMRA.

A manutenção do imbróglio territorial e a conjugação do Artigo IV com o Artigo XII do Tratado constituem o que pode ser descrito como um permanente véu da incerteza, que incentiva as partes a buscar solução endógenas e a ter razoável flexibilidade, já que nenhuma das partes pode ter garantias de que seus interesses serão atendidos em uma possível revisão do Tratado ou em uma corrida territorial.

Young está convencido de que a presença de lideranças individuais não é apenas um fator que facilita a criação de regimes, seus estudos de caso apontam para a possibilidade de que lideranças individuais sejam uma condição necessária à criação de regimes. Ao longo da história da formação e evolução

do STA encontramos nomes de indivíduos que se destacaram e tiveram papel determinante no regime. Entre as lideranças intelectuais, cabe mencionar o papel do Professor Escudero, que uma década antes do Tratado rascunhara seus principais termos. Entre os condutores do processo de negociação, surgem os nomes do Embaixador Paul C. Daniels, cujo trabalho durante a Conferência de Washington é frequentemente citado como um fator agregador nas negociações, e do Embaixador Chris Beeby, unanimemente mencionado como peça chave na negociação da CRAMRA. Lloyd Berkner também merece ser colocado entre esses nomes graças a seu papel na execução do AGI e no intenso lobby no Pentágono, no Departamento de Estado e na Casa Branca para a atribuição de maior importância à pesquisa científica na política externa norte-americana.²⁹¹

Quanto às hipóteses cognitivas sugeridas por Young: 1) a existência de consenso na comunidade científica em determinada questão é um pré-requisito para a formação de regimes; 2) comunidades epistêmicas influenciam a agenda política e, assim, são determinantes para a formação de regimes. Como no STA a comunidade científica se expressa por meio do SCAR, uma comunidade epistêmica, é um pouco difícil separar as duas proposições. Havia obviamente consenso em relação à importância do krill no ecossistema antártico e a consequente necessidade de conservação desse recurso, assim como o impacto ambiental de atividades minerais no continente era incontestado, mas esses consensos eram expressos por meio do SCAR. No entanto, a evolução do STA leva a algumas conclusões importantes sobre a participação de atores transnacionais, comunidades epistêmicas ou organizações não governamentais, na política internacional.

Pode-se afirmar que o SCAR (ou pelo menos o ICSU) já tinha durante o AGI características do que hoje é caracterizado como comunidade epistêmica: redes ligando indivíduos transnacionalmente, particularmente cientistas, que dividem uma determinada percepção da realidade, seus problemas e soluções. No entanto, a negociação do regime não envolveu diretamente o SCAR, apesar da promoção da pesquisa científica e a

²⁹¹ Alguns delegados às ATCMs estiveram envolvidos com a questão antártica por muitos e muitos anos, tornando-se influentes como “memória viva” do regime. Nomes como os britânicos Arthur Watts e John Heap e os chilenos Francisco Orrego Vicuña e Oscar Pinochet de la Barra, entre outros, não foram mencionados no desenvolvimento do trabalho, mas sua participação nas ATCMs e suas publicações sobre o Tratado da Antártica certamente possibilitam incluí-los entre as lideranças individuais.

manutenção dos esforços cooperativos do AGI ser um dos propósitos do Tratado. Cabe lembrar que foi inclusive considerada a possibilidade de criar uma nova instituição para coordenar a pesquisa científica na Antártica. Do que pudemos verificar, a influência da comunidade científica nos termos do Tratado não foi significativa. Porém, devemos fazer aqui uma ressalva: um dos organizadores do AGI, Lloyd Berkner, tinha uma função relevante no governo norte-americano na mesma época do AGI e sua influência pode ter transbordado também para o Tratado, hipótese que só poderia ser verificada a partir de fontes primárias norte-americanas, às quais não tivemos acesso.

A comunidade científica, organizada no ICSU e no SCAR, foi fundamental para a origem do regime ao organizar o AGI. Como vimos, o AGI teve qualidades um tanto híbridas: um evento transnacional de caráter científico, mas com enormes reflexos políticos – não só na Antártica, mas também na corrida espacial. É falsa a ideia de que o Tratado decorreu automaticamente do AGI ou que o AGI tenha sido organizado com o propósito de dar origem a um regime para a Antártica. A importância do AGI para o STA é o precedente que estabeleceu em matéria de cooperação internacional e o fato de ter tornado a presença soviética na Antártica irreversível. É mais apropriado considerar o AGI, ao lado da Guerra Fria, como um fator contextual – o que tornou o Tratado “tanto possível quanto necessário”.

Porém, uma vez estabelecido o Tratado, a participação da comunidade científica no regime por meio do SCAR é realmente notável. O SCAR é praticamente onipresente nos instrumentos do STA e tem papel inegável na formulação da agenda das reuniões das ATCMs. Ao dar um lugar formal ao SCAR no STA, instituiu-se no regime um canal de acesso direto para atores não estatais.

Não por acaso, a formação dos regimes específicos sob o Tratado da Antártica seguiu um padrão mais ou menos constante: o tema surge, em um número considerável de vezes, no fórum científico, o SCAR; a partir daí, o tema encontra lugar na agenda do fórum político, as ATCMs, e no fórum científico, o SCAR; o tema atinge o topo da agenda, sendo muitas vezes convocada uma Reunião Especial para criar o regime específico; o SCAR atua na formulação do regime provendo dados técnico-científicos, atuando na forma como o problema é encarado politicamente pelas Partes Consultivas; criado o instrumento no fórum político, este institucionaliza a participação da comunidade científica, geralmente representada pelo SCAR, como parte do mecanismo de avaliação do regime específico.

Assim foi com a CCAS: o envio de expedições para avaliar a viabilidade econômica da retomada da caça a focas levantou a discussão do problema nas ATCMs e no SCAR, a adoção de recomendações do SCAR sobre o tema na ATCM de 1968 serviu como diretriz geral até a assinatura da Convenção em 1972, que atribui ao SCAR o papel de monitoramento das populações de focas protegidas. No caso da CCAMLR, o padrão repete-se: o problema da exploração de recursos marinhos vivos da Antártica surge devido às considerações sobre o potencial pesqueiro do krill, primeiramente discutido no âmbito do SCAR, o SCAR é acionado pelas Partes Consultivas para uma avaliação técnico-científica que dê embasamento para decisões futuras; acordada a Convenção que deu origem ao regime, o SCAR também toma parte em seu funcionamento na forma de um lugar no Comitê Científico. O padrão aparece de novo na CRAMRA, ainda que a convenção não tenha entrado em vigor: a presença do SCAR na formulação do regime provendo dados para avaliação preliminar do impacto ambiental de atividades minerais no continente e sua participação na estrutura do regime na forma do Comitê Consultivo para assuntos científicos e ambientais. Vale lembrar também que as *Agreed Measures* de 1964, nas quais o Protocolo de Madri largamente se baseia, tiveram origem no SCAR, assim como muitas outras Recomendações e Medidas no âmbito das ATCMs. Tudo indica que o mesmo padrão se repita também no caso do CEP, como sugere a discussão sobre Prospecção Biológica.

O papel do SCAR na origem dos instrumentos do STA nos permitiria aceitar a hipótese de que a presença de uma comunidade epistêmica é determinante para a formação de regimes. A participação do SCAR na agenda das ATCMs e na formulação da CCAS, da CCAMLR e da CRAMRA poderia até levar à conclusão de que a comunidade epistêmica é vital para a origem de regimes. No entanto, a proposição esbarra na participação relativamente pequena do SCAR na negociação do Tratado. Além disso, outra comunidade epistêmica, a ASOC, estava presente quando da negociação da CRAMRA, mas teve então sua participação vetada na formulação do regime. A comparação do caso do SCAR com a ASOC leva a importantes ressalvas para a hipótese da comunidade epistêmica.

AASOC, uma rede transnacional de organizações ambientais, também é uma comunidade epistêmica, apesar de não ser propriamente científica, difundindo valores conservacionistas mundialmente. Se a existência de comunidades epistêmicas é determinante para a formação de regimes, seria de se esperar que a ASOC tivesse

tido alguma participação na formação da CRAMRA. Se houve essa participação, ela foi indireta, uma vez que foi ao SCAR que as Partes Consultivas referiram-se para considerações de caráter ambiental. No entanto, o papel da ASOC no processo de ruptura a CRAMRA e posterior adoção do Protocolo de Madri é inegável. A diferença entre o papel da ASOC e do SCAR nesses dois momentos – assim como a diferença do papel do SCAR antes e depois da assinatura do Tratado – é o acesso que tiveram ao processo de tomada de decisão.

Enquanto o SCAR age como um canal institucionalizado de acesso da comunidade científica ao STA, a ASOC permaneceu do lado de fora do STA durante as negociações da CRAMRA, apenas como observadora. No entanto, os valores da ASOC, sua proposta de declaração de um Parque Mundial na Antártica, tiveram impacto determinante no STA por meio da declaração de França e Austrália de que não assinariam a CRAMRA. Como vimos, a declaração franco-australiana repetia em grande parte as propostas da ASOC, visando atender a pressões políticas internas – o lobby “verde” no parlamento australiano e a coalizão com ambientalistas na formação do governo francês. Ou seja, o impacto da ASOC no STA ocorreu indiretamente, por meio do acesso do movimento ambientalista ao processo de tomada de decisão política desses atores estatais.

O impacto político do SCAR na evolução do STA ocorre devido ao acesso institucionalizado que essa comunidade epistêmica tem às ATCMs, enquanto o impacto político da ASOC teve origem em dois países que, devido a um contexto político particular, deram maior acesso a grupo ambientalistas ao processo interno de tomada de decisão. Em seus estudos sobre regimes relacionados ao Ártico, Young concluiu que comunidades epistêmicas não são necessárias para a formação de regimes, mas estas podem ter papel importante em questões técnicas e científicas que precedem o processo de negociação.²⁹² Nossa conclusão é semelhante: a influência de comunidades epistêmicas na formação de regimes não decorre automaticamente de sua existência, apenas será determinante em função de seu acesso ao processo de tomada de decisão do regime e/ou de atores estatais; se esse acesso for institucionalizado, será maior a importância de comunidades epistêmicas.²⁹³

²⁹² YOUNG & OSHERENKO, 1993, p.245.

²⁹³ Essa proposição converge com estudos sobre atores transnacionais que não mas baseiam sua análise na oposição entre estatal e transnacional, preferindo uma abordagem em termos de acesso e impacto político. Ver, por exemplo, RISSE-KAPPEN, Thomas (ed.). *Bringing Transnational Relations Back In: Non-State Actors, Domestic Structures and International Institutions*. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.

O acesso e impacto da ASOC no processo que levou à ruptura da CRAMRA e à adoção do Protocolo de Madri, no entanto, dificilmente teria ocorrido sem um fator contextual, a ascensão da questão ambiental na agenda internacional, principalmente após o Relatório Brundtland. Mais uma vez, assim como no caso da Guerra Fria, fatores contextuais apresentam-se como importantes para uma explicação completa da formação de regimes.

No entanto, é importantíssimo ressaltar que a proteção do meio ambiente antártico não foi um tema que surgiu no fim dos anos 80 e início dos 90. O Protocolo de Madri é a consolidação de décadas de normas relativas à proteção ambiental acertadas no âmbito das ATCMs, muitas delas por sugestão do SCAR. Nos momentos iniciais desta pesquisa, esperava-se encontrar um claro ponto de ruptura na evolução do regime entre a CRAMRA e o Protocolo de Madri, referente à ascensão da questão ambiental na agenda internacional, para explicar o fato da proteção ao meio ambiente ter adquirido tamanha importância na questão antártica. Porém, foi com inegável satisfação que constatamos que a questão do meio ambiente já ocupava lugar de destaque na agenda política das Partes Consultivas desde as primeiras ATCMs e que suas Recomendações, Medidas, Decisões e Resoluções se referem predominantemente à proteção do meio ambiente, o que possibilita caracterizar o STA como um regime, *inter alia*, ambiental já nos anos 60.

O estudo do STA reforça a ideia de que a análise da formação e evolução de regimes internacionais a partir de explicações monocausais ou utilitaristas não permite uma visão tão completa quanto uma análise baseada múltiplas variáveis, complementada com fatores contextuais.

Resumindo o exposto acima, o estudo do STA sugere que a formação e manutenção de regimes internacionais será provavelmente mais bem sucedida: se a distribuição de poder entre as Partes for levada em consideração; com a formulação de mecanismos de aquiescência eficazes; se o regime respeitar um considerável grau de equidade, ainda que isso comprometa a eficiência de suas regras; diante de choques ou crises externos que coloquem certa pressão na negociação; na presença de indivíduos que se destaquem como influências intelectuais e/ou líderes na negociação; na presença de um “véu de incerteza”, de forma a levar a uma flexibilização de posições; com a focalização dos problemas em questões pontuais, que possam ser encaradas a partir de formulações simples (*salient solutions*), mesmo que ambivalentes. A presença de todas as Partes interessadas não é condição necessária para a formação de regimes, tampouco a ideia de “bem comum”. A disparidade de interesses

entre territorialistas e não territorialistas na negociação do Tratado indica que, diante do “véu de incerteza”, é mais importante, para a formação de regimes, uma área mínima de contrato do que a percepção da negociação como uma barganha integrativa, um jogo de soma positiva; mas o fato do Tratado não ter sido revisto a partir de 1991, conforme previsto no Artigo XII, permite afirmar que a percepção do regime como uma barganha integrativa é fundamental para o fortalecimento e a manutenção do regime.²⁹⁴

Complementando a análise de múltiplas variáveis, o estudo do STA permite dizer que a existência de comunidades epistêmicas pode ser importante na formulação de regimes, na medida em que estas tenham acesso ao processo de tomada de decisão política do regime e/ou dos atores que o compõem. A participação de comunidades epistêmicas passou a ser determinante com a maior institucionalização do regime, o que sugere que o grau de acesso é facilitado em função disso.

No Capítulo 3 vimos que o desenvolvimento da política brasileira em relação à Antártica apresenta uma correlação com a evolução do STA, atravessando o *continuum* do tipo ideal do Realismo ao da Interdependência Complexa. O Brasil tardou em estabelecer sua presença no continente e em adotar uma posição política para a questão antártica. Não obstante, o Brasil procurou participar da Conferência de Washington, sem sucesso, o que levou a uma reação inicialmente negativa em relação ao Tratado, resumida na nota enviada em 1958 à Embaixada dos EUA, demonstrando um claro interesse na Antártica, principalmente por questões de segurança nacional, e fazendo reservas de direitos.

Os primeiros debates internos sobre a questão podem ser divididas em duas vertentes distintas: uma ligada a círculos militares francamente favorável à adoção de uma posição territorialista, manifestando-se principalmente na chamada Teoria da Defrontação; e uma outra mais cautelosa, que via a questão antártica no contexto das relações com Argentina e Chile e previa consequências negativas do envolvimento brasileiro na Antártica. Desse debate chegou-se à conclusão de que a participação no Tratado era passo necessário para qualquer participação brasileira na questão antártica.

²⁹⁴ Estas conclusões convergem em quase todos os pontos com os estudos de caso de Young, com a importante exceção da ressalva sobre a hipótese sobre barganhas integrativas, que Young afirma serem determinantes na criação de regimes, não só sua manutenção. YOUNG & OSHERENKO, 1993, pp.229-246.

Mesmo antes de aderir ao Tratado, vimos que a mera existência do regime foi importante no comportamento do Brasil em relação à Antártica. A partir do debate entre essas duas vertentes, é possível presumir que, caso não houvesse um regime para a região, provavelmente o Brasil manteria-se simplesmente indiferente à questão antártica para não ferir suscetibilidades argentinas e chilenas, ou ainda que optasse por uma posição territorialista. Na mesma linha de pensamento, é presumível que se o Tratado da Antártica fosse um regime mais fechado, um condomínio sem acesso a terceiros, por exemplo, o Brasil mantivesse seu distanciamento em relação à questão para não afetar as relações com os vizinhos ou ainda adotasse uma posição antagônica ao regime, juntando-se ao questionamento promovido pelo Movimento dos Não Alinhados na AGNU. A existência do regime possibilitou ao Brasil sua participação na questão antártica sem as previstas implicações negativas no relacionamento com Argentina e Chile ou ainda sem ter que recorrer a uma reivindicação territorial.

Uma reivindicação territorial brasileira na Antártica como proposta pela Teoria da Defrontação, aliás, seria um passo inconsistente com o processo de formação territorial do País, por ir contra o princípio do *uti possidetis* e defender uma argumentação baseada, entre outros fatores, no *uti possidetis juris*. O Itamaraty jamais considerou seriamente a possibilidade do Brasil fazer uma reivindicação territorial na Antártica. No entanto, a Teoria da Defrontação foi importante no processo que levou à adesão brasileira ao Tratado por levantar o debate da questão antártica.

A adesão do Brasil decorreu, portanto, do debate entre essas duas vertentes, motivada principalmente por considerações de caráter estratégico e a possibilidade de exploração de recursos naturais. A Guerra Fria, a Doutrina da Segurança Nacional e o choque de preços de petróleo foram fatores contextuais determinantes para que o Brasil aderisse ao Tratado em 1975. Os documentos da época da adesão comprovam que, ainda que o Brasil tenha adotado uma posição não territorialista, a influência da Teoria da Defrontação nos termos da adesão foi considerável. Isso é coerente com o fato de que o País vivia então em um regime militar e que a Teoria da Defrontação teve raízes em um renomado centro de formação militar, a ESG.

Outro fator que pesou no cálculo político para a adesão brasileira, segundo a documentação levantada, foi a ideia de que o regime seria inevitavelmente revisto em 1991. O objetivo era a participação plena no regime para tomar parte na exploração dos recursos naturais da região e ter voz em uma eventual

revisão do Tratado. Isso já demonstra uma mudança considerável na abordagem da questão pelo governo brasileiro se comparado à reação inicialmente negativa ao Tratado.

Porém, a adesão ao Tratado não foi seguida imediatamente de atividades brasileiras na Antártica, mas por extrema cautela, principalmente pelo receio do impacto que poderia ter nas relações com a Argentina durante a questão de Itaipu. Resolvida essa pendência, o Brasil passou a se mobilizar para ascender à posição de Parte Consultiva, criando o Proantar antes mesmo do estabelecimento da Conantar. No entanto, a cautela diante da reação dos vizinhos permanecia: manifestava-se nas considerações sobre onde estabelecer a EACF e no desencorajamento oficial aos autores da Defrontação.

A obtenção do *status* de Parte Consultiva ocorreu graças a uma janela de oportunidade aberta pelas iniciativas da Índia e da Malásia à margem do STA, antes mesmo que o Brasil tivesse atingido as metas que o País considerava necessárias para ter um assento nas ATCMs. A partir do momento em que se tornou Parte Consultiva, o Brasil passou a mobilizar-se para uma plena integração ao STA, aderindo aos demais instrumentos, coordenando seu discurso ao das Partes Consultivas na AGNU e pautando suas atividades em função das obrigações do STA. Influências da Teoria da Defrontação foram definitivamente rejeitadas e as reivindicações territoriais de Argentina e Chile gradualmente deixaram de ser condicionante da ação brasileira na Antártica, assim como o Tratado deixou de ser visto como um mecanismo transitório para tornar-se o único meio concreto para a atuação brasileira no continente austral. Com isso em mente, o Brasil participou ativamente das negociações da CRAMRA, buscando trazer para a acomodação interna, com relativo sucesso, sua condição como país em desenvolvimento.

A gradual evolução da política brasileira para a Antártica torna-se clara ao compararmos a formulação da Polantar publicada em 1987 e a do Proantar de 2006 com as Diretrizes Gerais de 1976: de “assegurar ao Brasil benefícios que resultem da exploração daquela área” e “antepor-se a ameaças de qualquer ordem” para uma formulação que define entre seus princípios a proteção ao meio ambiente e o fortalecimento do STA, além de transcrever alguns trechos do Tratado. Os objetivos da Polantar a partir de 1987 (participação em todos os instrumentos do STA; prosseguimento e ampliação do Proantar; participação na exploração e aproveitamento de recursos naturais, tendo em mente a condição de país em desenvolvimento) foram condicionados aos “compromissos assumidos no âmbito do STA”. A

comparação entre essas duas formulações e a conduta do Brasil em relação à questão antártica a partir da aquisição de um lugar nas ATCMs permitem afirmar que a participação plena no STA e o respeito às regras do regime tornaram-se determinantes do comportamento do País.

O Brasil partiu de uma posição de expectativa pelo fim do regime para uma posição onde o fortalecimento do regime é considerada fundamental, de uma posição que se pautava para a exploração de recursos naturais para uma posição determinada pela proteção ambiental – é certamente uma mudança de comportamento de um ator em consequência da participação no regime. Ao fazer a comparação entre documentos dos anos 70 que compartilhavam uma visão inicial de um regime com data marcada para terminar e documentos das décadas seguintes que advogam o fortalecimento do regime, confirmamos a hipótese de que o regime foi capaz de alterar o comportamento e as preferências de um Estado.

É impossível separar completamente essas mudanças de comportamento do contexto de fim do regime militar e início do regime civil. No entanto, a proposição se mantém, uma vez que observamos que outros atores adequaram suas políticas à evolução do STA e que ninguém levantou a possibilidade de revisão do regime, conforme era esperado por alguns analistas a partir de 1991. Argentina e Chile, mesmo mantendo suas reivindicações territoriais, colocam a defesa do STA entre seus objetivos políticos. Alguns países, notadamente os EUA, declaradamente advogavam o início da exploração mineral da Antártica, mas acabaram aderindo à moratória imposta pelo Protocolo de Madri.

A mais notável mudança na política brasileira para a Antártica decorrente da participação no regime é a adoção da proteção ao meio ambiente como um de seus princípios fundamentais. A posição conservacionista é expressa na Polantar de 1987, mas já era uma diretriz política antes disso. Foi durante as negociações da CRAMRA que o Brasil manifestou oficialmente pela primeira vez a questão do meio ambiente como diretriz política, subordinando a exploração de recursos naturais à proteção do meio ambiente antártico. Isso não pode ser considerado mera retórica, pois estava presente nas instruções confidenciais enviadas aos negociadores brasileiros. Portanto, a proteção do meio ambiente antártico como diretriz política surgiu anteriormente à atribuição de prioridade que mereceu a questão do meio ambiente na política externa brasileira no fim dos anos 80 e início dos anos 90. Em suma, o regime determinou o comportamento do Brasil em relação à questão antártica, a

FELIPE RODRIGUES GOMES FERREIRA

princípio ao possibilitar a participação brasileira na questão, posteriormente ao atuar como condicionante da ação brasileira na Antártica e influenciar sua agenda, atualmente com a definição dos objetivos da presença brasileira nos mesmos termos de princípios e normas do STA.

Referências

Arquivos consultados:

ARQUIVO DMAE. Divisão do Mar, da Antártida e do Espaço Exterior.
Ministério das Relações Exteriores. Maços Consultados:
Aquisição de *Status* Consultivo
CCAMLR 2000 (Merluza)
Conantar (Antigas)
Conantar 2000-2008
Cooperação / Navio Polar
Política Antártica Brasileira de 1956-73
Política Antártica Brasileira de 1974-76
Política Antártica Brasileira de 1977-79
Proantar 98/99
Proantar: Reuniões das Subcomissões 1983-88
Protocolo de Madri
Recursos Minerais – Tóquio, 1984
Recursos Minerais – Wellington, 1988
SATCM
Série Especial Antártica
Tratado da Antártida (Secretariado)
Viña del Mar 1989

ARQUIVO CDO. Centro de Documentação do Ministério de Relações Exteriores. Confidenciais. Arquivos Consolidados:

210(D) de 01/07/1978 a 01/01/1985
(L00) (00) a (L00) (E03) de 01/09/1985 a 15/06/1991

ARQUIVO INTRADOCS. Ministério das Relações Exteriores.

<<https://intradocs.mre.gov.br/>>. Distribuição DMAE, Descrição MANT, Período 1994-2008. Acesso em abril de 2008.

BANCO DE DADOS DO TRATADO DA ANTÁRTICA. Secretariado do Tratado da Antártica.

<http://www.ats.aq/devAS/info_measures_list.aspx>: Recomendações, Medidas, Decisões e Resoluções. Acesso em fevereiro de 2009.

<http://www.ats.aq/devAS/info_finalrep.aspx>: Relatórios Finais das ATCMs. Acesso em fevereiro de 2009.

Compilações de documentos:

BERKMAN, Paul Arthur (org.) *Antarctic Treaty Papers: searchable database of Antarctic Treaty Documents*. NVI-DataNet. Disponível em <<http://www.polarlaw.org>>, acesso entre julho de 2004 e janeiro de 2005.

BUSH, William. *Antarctica and International Law*. 2v. Londres: Oceana Publications, 1982.

US DEPARTMENT OF STATE (ed.). *Handbook of the Antarctic Treaty System*. 9th edition, Washington, 2002.

Monografias:

ALBUQUERQUE, CARVALHO & REIS. *Atlas histórico escolar*. 5^a ed. Rio de Janeiro: Fename, 1969.

ALEXANDER, Caroline. *Endurance*. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

ALLISON, BÉLAND & THE ICSU/WMO JOINT COMMITTEE FOR IPY. *The Scope of Science for the International Polar Year 2007–2008*. WMO/TD-No. 1364. Geneva: WMO, 2007. Disponível em <www.ipy.org>, acesso em 20/02/2009.

_____. The state of polar research: A Statement from the ICSU/WMO Joint Committee for the International Polar Year 2007–2008. Geneva: WMO, 2009. Disponível em <www.ipy.org>, acesso em 20/02/2009.

BARROCAS, Sílvio Luiz Sobral. *Antártica – Análise especulativa do potencial petrolífero e perspectivas exploratórias*. Anais do Simpósio Internacional de Geociências Antárticas, Rio de Janeiro: [s.n.] agosto de 1985.

BECK, Peter & DODDS, Klaus. *Why Study Antarctica?* Londres: CEDAR, 1998.

BORGES, Duval Ros. *Um brasileiro na Antártida: crônicas de uma viagem ao redor do mundo*. [s.n.], 1959.

BORGES, Luisa Maria Ferreira. *O desafio de uma regulamentação para o continente antártico*. Dissertação de Mestrado. Orientador: Guido Fernando Silva Soares. São Paulo: USP, 1991.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Simpósio “O Brasil na Antártida” (Brasília: 1983)*. Anais. Brasília, 1985.

CANNABRAVA, Ivan Oliveira. *A questão da Antártida: aspectos políticos, jurídicos e econômicos do Tratado de Washington*. V Curso de Altos Estudos. Brasília: IRBr, 1982.

CAPOZOLI, Ulisses. *Antártida: a última terra*. São Paulo: EdUSP, 2001.

CARVALHO, Carlos Delgado de & CASTRO, Therezinha de. *Atlas de relações internacionais*. Rio de Janeiro: IBGE, 1960.

CASTRO, Therezinha de. *Rumo à Antártica*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1976.

CHERRY-GARRARD, Apsley. *The worst journey in the world*. 2nd ed. Nova York: Carrol & Graff, 1997.

CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY. *The world fact book 2004*. Disponível em <<http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/index.html>>, acesso em 10/01/2005

COELHO, Artistides Pinto. *Nos confins dos três mares, a Antártida*. Rio de Janeiro: Bibliex, 1983.

COLOMBO, Caio. et al. *Análise Jurídica do Tratado da Antártida e a aquisição brasileira do “status” jurídico de membro consultivo*. Trabalho de conclusão do curso de Direito Internacional. Mimeografado. Brasília: IRBr, 1983.

COLOMBO, Caio. *A questão da Antártida*. Dissertação de mestrado. Orientador: A.A. Cançado Trindade. Brasília: UnB, 1987.

COSTA, João Frank da. *Souveraineté sur l'antarctique*. Paris: Librairie generale de droit et jurisprudence, 1958c.

EDWARDS, Philip (ed.). *James Cook: the journals*. Londres: Penguin Books, 2003.

FONTOURA, Jorge Luiz. *Régimen Jurídico de la Antártica*. Brasília: AEUDF, 1987.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION. *Krill fisheries of the world*, 1997. Disponível em <<http://www.fao.org/documents/>>, acesso em 10/01/2005.

_____. *Yearbook of Fishery Statistics: Summary tables*, 2002. Disponível em <<http://www.fao.org/documents/>>, acesso em 10/01/2005.

- GOES FILHO, Synesio Sampaio. *Navegantes, Bandeirantes, Diplomatas*. São Paulo: Martins Fontes, 1999.
- GRIECO, Mario. O Sistema do Tratado da Antártida e o trigésimo aniversário do Tratado de Washington. XXIII Curso de Altos Estudos. Brasília: IRBr, 1991.
- GUERREIRO, Antônio J.V. *As Negociações sobre Recursos Minerais Antárticos: um esforço relevante?* XXV Curso de Altos Estudos. Brasília: IRBr, 1992.
- GUIMARÃES, Gilda Maria. *O Chile e a Antártida – subsídios para uma visão brasileira*. VI Curso de Altos Estudos, 2º período. Brasília: IRBr, 1983.
- GUIMARÃES, Luiz Filipe de Macedo Soares. *Fundos Marinhos: princípio e prática*. VI Curso de Altos Estudos. Brasília: IRBr, 1982.
- GURNEY, Alan. *Abaixo da Convergência*. São Paulo: Companhia das Letras, 2001.
- HASENCLEVER, MAYER & RITTBERGER. *Theories of International Regimes*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.
- HUNTFORD, Roland. *O último lugar da Terra*. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.
- IBRU. *Maritime jurisdiction and boundaries in the Arctic region*. Disponível em <<http://www.dur.ac.uk/ibru/resources/arctic/>>, acesso em 20/02/2009.
- JONES, Anna. *Global Relevance of Antarctic Science*. Apresentação na XXVI ATCM, Madri, 2003. Disponível em <<http://www.scar.org/articles>>, acesso em 08/10/2004.
- JOYNER, Christopher & THEIS, Ethel. *Eagle over the ice: the U.S. in the Antarctic*. Hanover: University Press of New England, 1997.
- JOYNER, Christopher. *Governing the Frozen Commons: The Antarctic Regime and Environmental Protection*. Columbia: University of South Carolina Press, 1998.

KEOHANE, Robert. *After Hegemony*. Princeton: Princeton University Press, 1984.

KEOHANE, Robert & NYE, Joseph. *Power and interdependence*. 3rd ed., Nova York: Longman, 2001.

_____. (org.). *Transnational relations and world politics*. Harvard University Press. 1973

KORSMO, Fae L. *Science In the Cold War: The Legacy of the international Geophysical Year*. Trabalho apresentado na International Conference on Science, Technology, and Society. Tóquio, 1998. Disponível em <<http://www.nsf.gov/publications>>, acesso em 08/10/2004.

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

MACHADO, Maria Cordélia S. & BRITO, Tânia. (coord.) *Antártica: ensino fundamental e ensino médio*. Brasília: Ministério da Educação, 2006.

MAGNOLI, Demétrio. *O corpo da pátria: imaginação geográfica e política externa no Brasil, 1808-1912*. São Paulo : Moderna, 1997

McGONIGAL, David. *Antarctica and the Artic: the complete encyclopedia*. Buffalo: Firefly Books, 2001.

MELLO, Celso D. De Albuquerque. *Curso de direito internacional público*. 14.ed. 2v. Rio de Janeiro : Renovar, 2002.

MENEZES, Eurípides Cardoso de. *Pronunciamentos sobre os direitos do Brasil na Antártica*. Brasília: [s.n.], 1971a.

_____. *Antártica: interesses internacionais*. Rio de Janeiro: ESG, 1972

_____. *A Antártica e os desafios do futuro*. Rio de Janeiro: Capemi, 1982

- MMA. *O Brasil e o Meio Ambiente Antártico*. Brasília: MMA, 2007.
- MOLINARI, Ángel Ernesto (coord.). *La Argentina en la Antártida: 100 años de presencia permanente e ininterrumpida*. Buenos Aires: CARI, 2005
- MONETA, Carlos J. (ed.). *La Antártida en el Sistema internacional del futuro*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1988.
- MOREIRA, Luiz Carlos Lopes. *A Antártica brasileira: sonho ou realidade?* Rio de Janeiro: FEPLAM, 1982.
- NASCIMENTO, Cláudia Drumond do. *O Programa Antártico Brasileiro – Proantar: questões de gestão e representação da informação no contexto da produção científica*. Dissertação de Mestrado. Orientadora: Rosali Fernandez de Souza. Niterói: UFF/IBCT, 2007
- NATIONAL ACADEMY OF SCIENCES. *Bibliographical Memoirs*. v.61. Washington: National Academy Press, 1992. Disponível em <<http://books.nap.edu/catalog/2037.html>>, acesso em 08/10/2004
- NATIONAL RESEARCH COUNCIL. *Antarctic Treaty System: an Assessment. Proceedings of a Workshop Held at Beardmore, South Field Camp, Antarctica, January 7–13, 1985*. Washington: National Academy Press, 1986.
- NAUGLE, John E.. *First among equals*. NASA, 1991. Disponível em <<http://www.hq.nasa.gov/office/pao/History>>, acesso em 08/10/2004
- PARSONS, Anthony. *Antarctica: the next decade*. Cambridge: Cambridge University Press, 1987.
- QUIGG, Phillip. *A pole apart: the emerging issue of Antarctica*. Nova York: McGraw-Hill, 1983.
- RAPLEY, BELL & THE ICSU IPY 2007–2008 PLANNING GROUP. *A Framework for the*

International Polar Year 2007–2008. Paris: ICSU, 2004. Disponível em <www.ipy.org>, acesso em 25/02/2009.

RAWLS, John. *A theory of justice*. Cambridge: Harvard University Press, 1971.

RISSE-KAPPEN, Thomas (ed.). *Bringing Transnational Relations Back In: Non-State Actors, Domestic Structures and International Institutions*. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.

ROCHA, Antonio J.R. *Relações Internacionais: Teorias e Agendas*. IBRI, 2002.

RODRIGUES, Vasco de Jesus. *O Sistema do Tratado da Antártica: implicações para o direito internacional*. Tese de doutorado. Orientador: José Roberto Franco da Fonseca. S 1998.

ROSENAU, James & CZEMPIEL, Ernst-Otto (org.). *Governança sem governo*. Brasília: UnB, 2000.

SANTOS, Leo Evandro Figueiredo dos. *O pensamento político-jurídico e o Brasil na Antártida*. Curitiba: Juruá, 2004.

SHAPLEY, Deborah. *The Seventh Continent: Antarctica in a Resource Age*. Washington: Resources for the Future, 1985.

SILVA, Golbery do Couto e. *Geopolítica do Brasil*. Rio de Janeiro: J Olympio, 1967.

SILVA, Nathanael de Souza. *O Patrimônio Comum da Humanidade: para além da ordem jurídica vestfaliana*. Tese de mestrado. Orientador: A.A. Cançado Trindade. Brasília: IRBr, 2004.

SIMÕES, ARIGONY NETO & BREMER. *O Uso de mapas antárticos em publicações*. Pesquisa Antártica Brasileira, Academia Brasileira de Ciências, vol. 4. (no prelo).

STOKKE, Olav & VIDAS, Davor. *Governing the Antarctic: the effectiveness and legitimacy of the Antarctic Treaty System*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

TEMPLETON, Malcolm. *A wise adventure*. Wellington: Victoria University Press, 2000.

UNITED NATIONS. *General Assembly Resolutions: A/RES/38/77, A/RES/39/152, A/RES/40/156, A/RES/41/88, A/RES/42/46, A/RES/43/83, A/RES/44/124, A/RES/45/78, A/RES/46/41, A/RES/47/57, A/RES/48/80, A/RES/49/80, A/RES/51/56, A/RES/54/45, A/57/503*. Disponíveis em <<http://www.un.org/documents/resga.htm>>, acesso em 15/09/2005.

VIANNA, Hadil Fontes. *O confronto entre conservacionistas e caçadores na regulação internacional da caça à baleia: considerações para a atuação do Brasil na Comissão internacional da Baleia*. XLIV Curso de Altos Estudos. Brasília: IRBr, 2003.

VICUÑA, Francisco Orrego. *Antarctic mineral exploitation: the emerging legal framework*. Cambridge: Cambridge University Press, 1988.

VILLA, Rafael Antonio Duarte. *A Antártica no Sistema Internacional: análise das relações entre atores estatais e não estatais com base na perspectiva da questão ambiental*. São Paulo: Hucitec, 2004.

VILSACK, Douglas. *Managing the uncommon commons: options for the regulation of Antarctic tourism*. Dissertação de mestrado. Orientador: Walt Hecox. Colorado Springs: Colorado College, 2003. Disponível em <<http://www.coloradocollege.edu/Dept/EC/Faculty/Hecox/>>, acesso em 15/01/2005.

WENDT, Alexander. *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

YOUNG, Oran & OSHERENKO, Gail (ed.). *Polar Politics: creating international environmental regimes*. Ithaca: Cornell University Press, 1993.

YOUNG, Oran. *International Cooperation: building regimes for natural resources and the environment*. Ithaca: Cornell University Press, 1989.

Periódicos:

BAKKER, Mucio P.R. *Antártida: uma nova perspectiva para o Brasil*. In: **A Defesa Nacional**, n° 701, maio/junho 1982a.

_____. *Antártida: um desafio e uma esperança*. In: **Revista Brasileira de Tecnologia**, v.13, n°3, jun/jul 1982b.

BARRA, Oscar Pinochet de la. *Evolucion politico-juridica del problema antartico*. In: **Estudios Internacionales**, v.14, n°55, jul/sep 1981.

_____. *Antártica: un continente para el tercer milenio*. In: **Estudios Internacionales**, v.23, n° 92, oct.dic. 1990.

_____. *Recuerdos de la conferencia del tratado antártico de 1959*. In: **Estudios internacionales** n° 102, Abril-Junio de 1993.

BECK, Peter. *A Antártica como irrelevância estratégica?* In: **Contexto Internacional**, n° 7, mês 1-6, 1988.

CARVALHO, Carlos Delgado de & CASTRO, Therezinha de. *A questão da Antártica*. In: **Revista do Clube Militar**, abril/junho de 1956.

CASTRO, Therezinha de. *A Antártica: o assunto do momento*. In: **Revista do Clube Militar**, n° 146, 1957.

_____. *Carta Aberta a Carlos Mastrorilli*. In: **A Defesa Nacional**, abril/junho, 1977.

COSTA, João Frank da. *A teoria dos setores polares*. In: **Boletim da Sociedade Brasileira de Direito Internacional**. Rio de Janeiro, 1951.

_____. *Antártida: o problema político*. In: **Revista Brasileira de Política Internacional**, v.1, n° 3, 1958a.

_____. _____. In: **Revista Brasileira de Política Internacional**, v.1, nº 4, 1958b.

_____. _____. In: **Revista Brasileira de Política Internacional**, v.2, nº 5, 1959.

_____. _____. In: **Revista Brasileira de Política Internacional**, v.3, nº 11, 1960.

_____. _____. In: **Revista Brasileira de Política Internacional**, v.4, nº 15, 1961.

DOEL, Ronald. *Constituting the Postwar Earth Sciences: The Military's Influence on the Environmental Sciences in the USA after 1945*. In: **Social Studies of Science**, 33/5, 2003.

HEINRICH, Paul V. *Antarctic Bedrock*. Mapa disponível em <<https://secure.wikimedia.org/wikipedia/en/wiki/File:AntarcticBedrock2.jpg>>, acesso em 18/02/2009.

LUARD, Evan. *Who owns the Antarctic?* In: **Foreign Affairs**, Summer, 1984.

MENEZES, Eurípedes Cardoso de. *Pela Declaração da Antártida*. In: **Educação e Cultura**, v.1, nº1, pp. 85-92, 1971b.

MORENO, Cláudio. *Antártica ou Antártida?* In: **Sua língua**, s/d. Disponível em <http://www.sualingua.com.br/02/02_antartica.htm>, acesso em 22/02/2009.

PACHECO, Antonio Carlos de Assis. *O Tratado da Antártica e o Brasil*. In: **Revista Brasileira de Política Internacional**, v.29, nº133/114, 1986

SIMÕES, Jefferson C. *Glossário da língua portuguesa da neve, do gelo e termos correlatos*. In: **Pesquisa Antártica Brasileira** (2004) 4: 119-154. Disponível em <<http://www.ufrgs.br/antartica/index.htm>>, acesso em 23/08/2004

SPEKTOR, Matias. *O Brasil e a Argentina entre a cordialidade oficial e o projeto de integração: a política externa do governo de Ernesto Geisel (1974-1979)*. In: **Revista Brasileira de Política Internacional**. n° 45, (1) 2002.

TOOLEY, R.V. *Early Antarctica – a glance at the beginnings of cartographic representation for the South Polar Regions*. In: **The Map Collector's Circle**, 1963. Disponível em <<http://www.antarctic-circle.org/tooley.htm>>, acesso em 19/01/2005.

Sítios na Internet:

Antarctic and Southern Ocean Coalition: <<http://www.asoc.org>>

Antarctic Treaty Secretariat: <<http://www.ats.aq>> (anteriormente <www.ats.org>)

Atlas of Antarctic Research: <<http://usarc.usgs.gov/ant-ogc-viewer/viewer.htm>>

Census for Antarctic Maritime Life: <<http://www.caml.aq>>

CNPq - Programa Antártico Brasileiro: <http://www.cnpq.br/areas/terra_meioambiente/proantar/index.htm>

Comission for the CCAMLR: <<http://www.ccamlr.org>>

Council Of Managers Of National Antarctic Programs: <<http://www.comnap.aq>>

Estação de Apoio Antártico: <<http://www.furg.br/furg/unidad/esantar/esan.htm>>

International Association of Antarctica Tour Operators: <<http://www.iaato.org>>
International Polar Year 2007-2008: <<http://www.ipy.org>>

REFERÊNCIAS

Ministério de Ciência e Tecnologia – Antártica: <<http://www.mct.gov.br/index.php/content/view/275.html>>Ministério do Meio Ambiente – Antártica: <<http://www.mma.gov.br/port/sbf/dap/antartica.html>>

Scientific Committee on Antarctic Research: <<http://www.scar.org>>

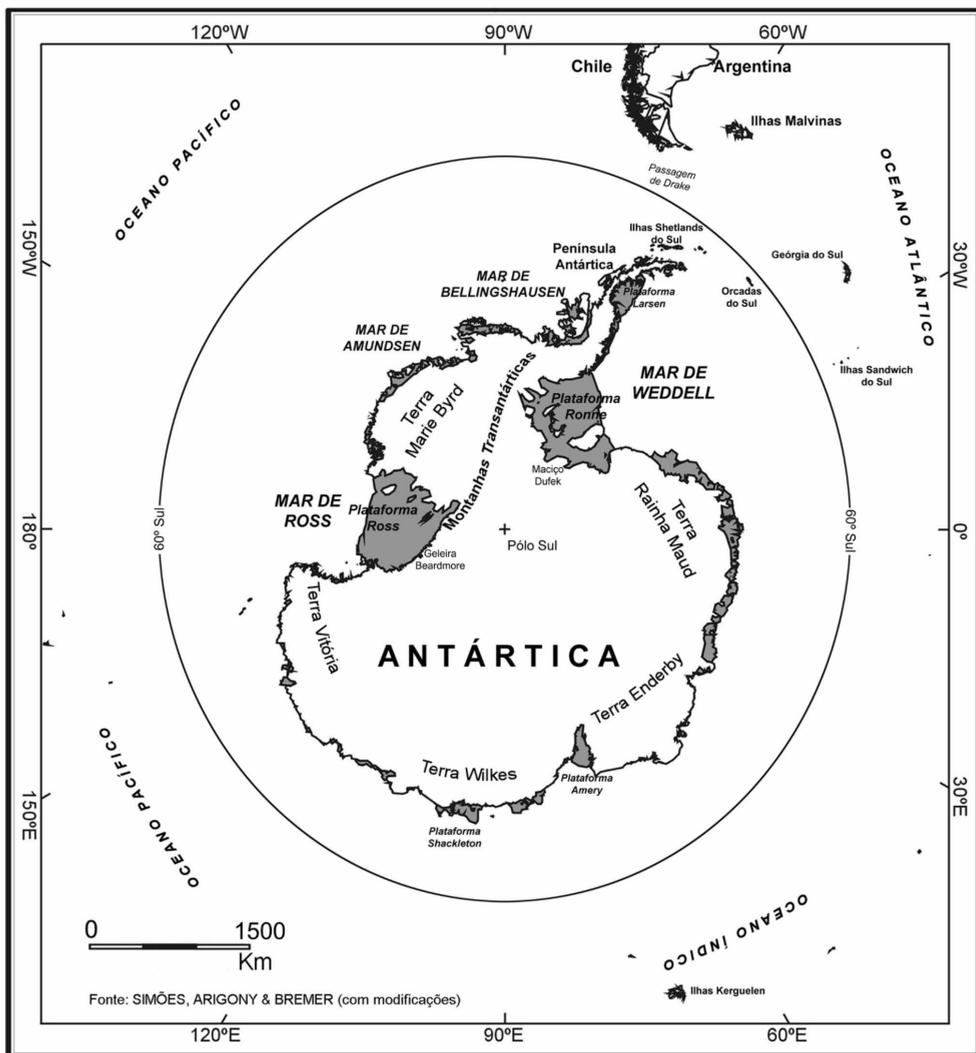
Secretaria da Comissão Interministerial para Recursos do Mar: <<http://www.secirm.mar.mil.br>>

UFRGS – Núcleo de Pesquisas Antárticas e Climáticas: <<http://www.ufrgs.br/nupac/index.htm>>

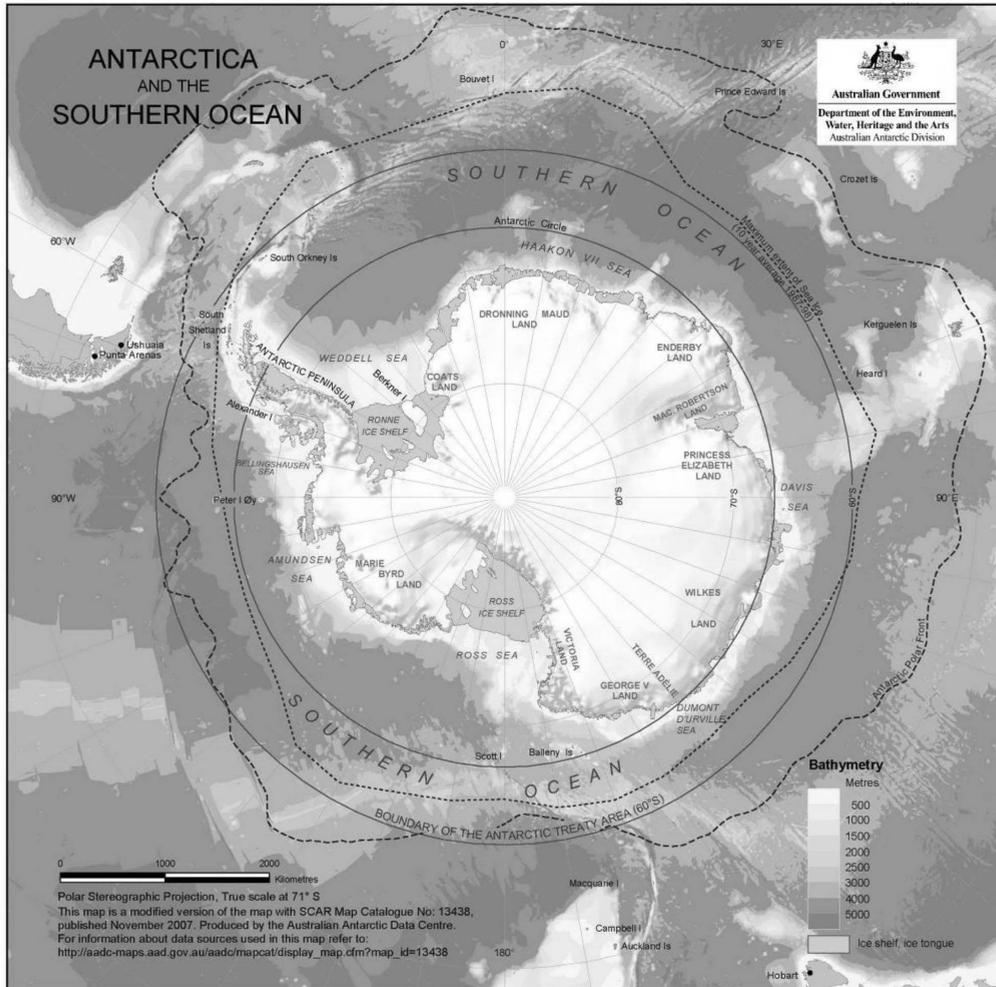


Anexo A - Mapas

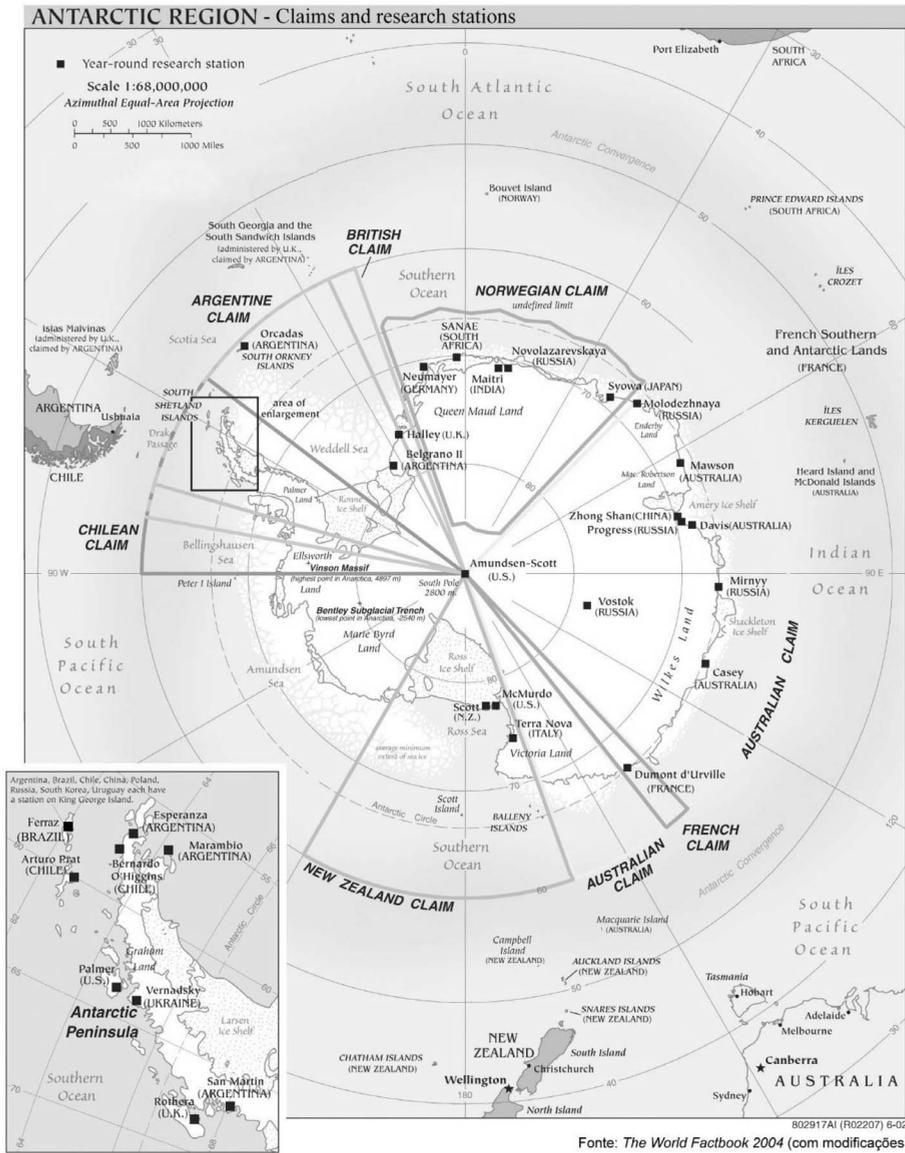
Antártica



Antártica e o Oceano Austral

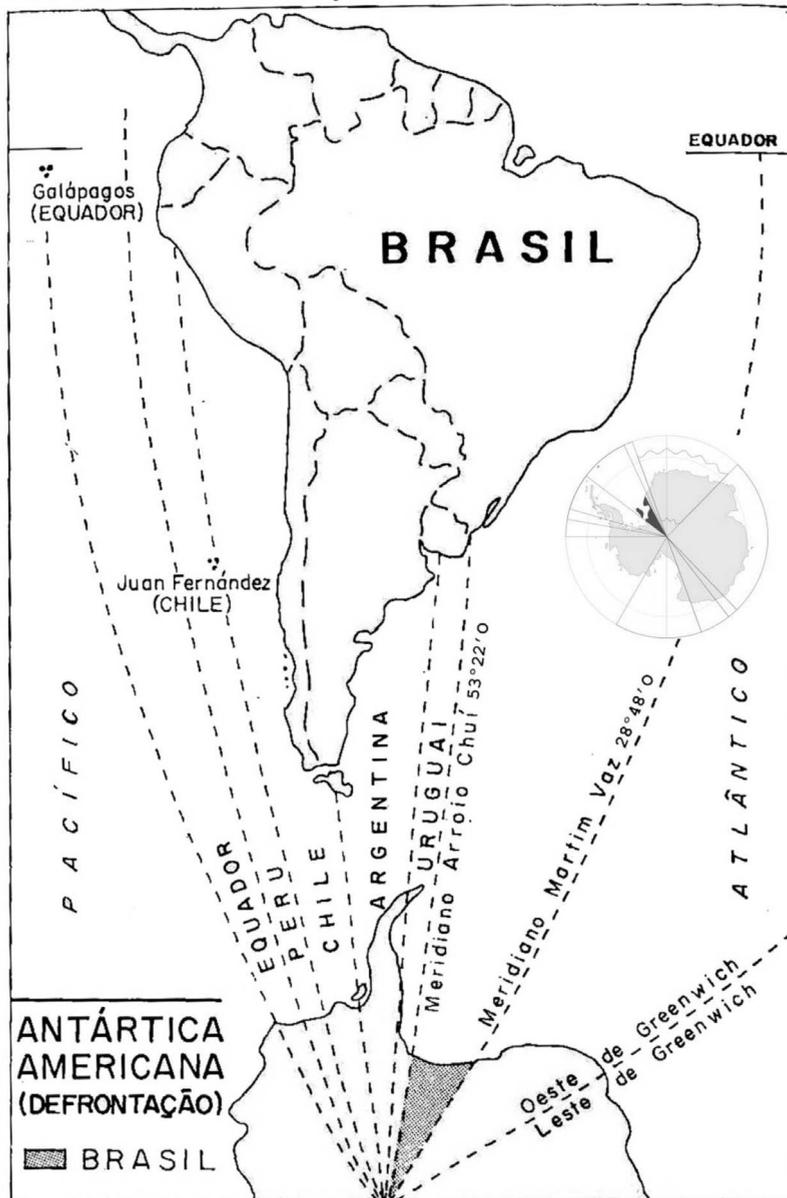


Reivindicações Territoriais



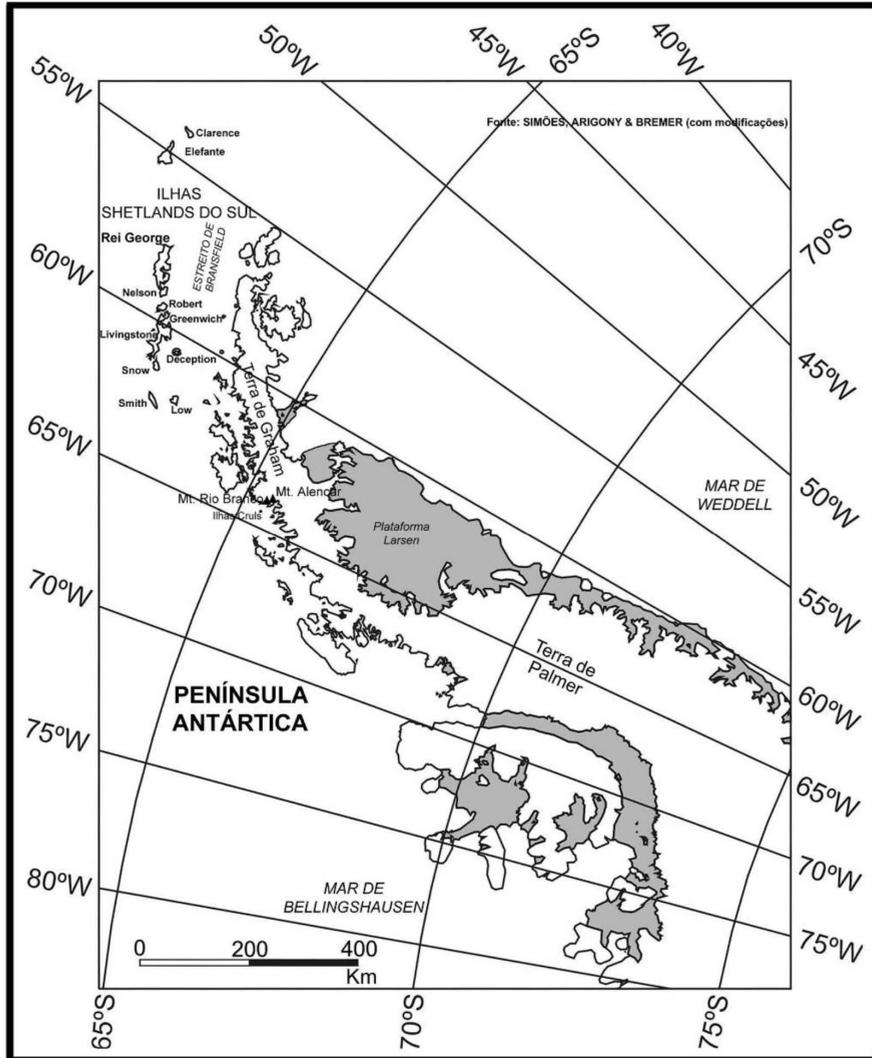
Teoria da Defrontação

Teoria da Defrontação

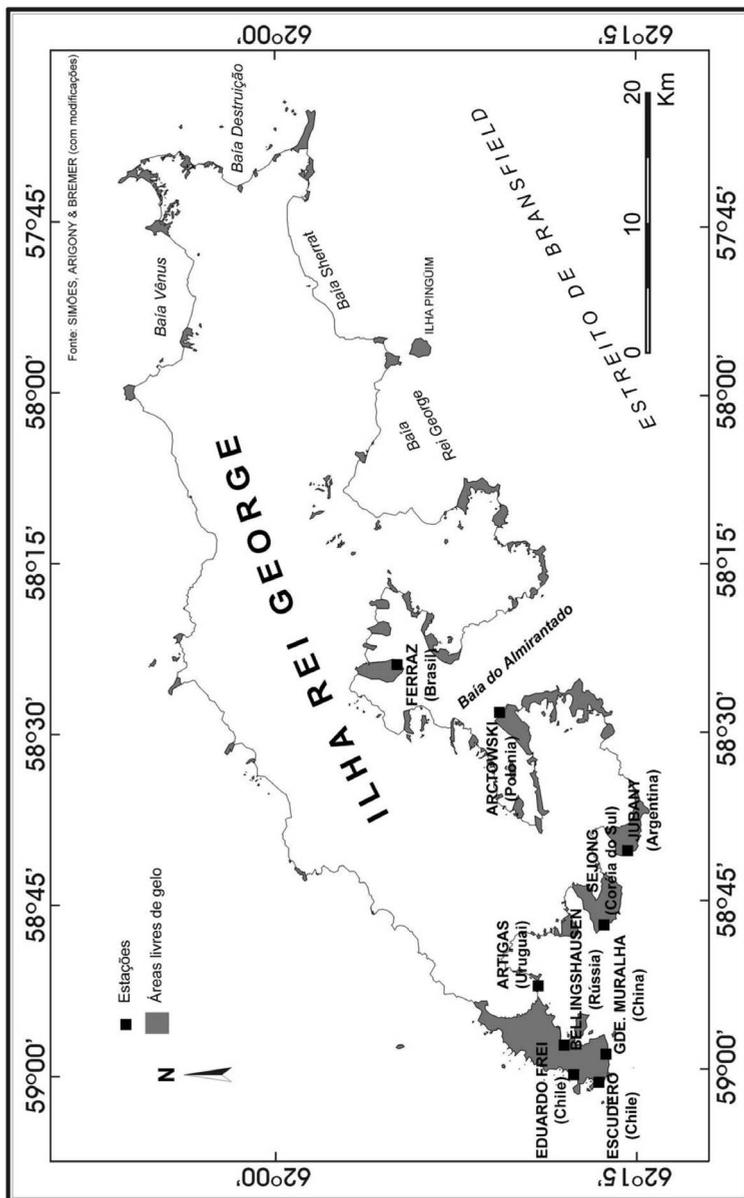


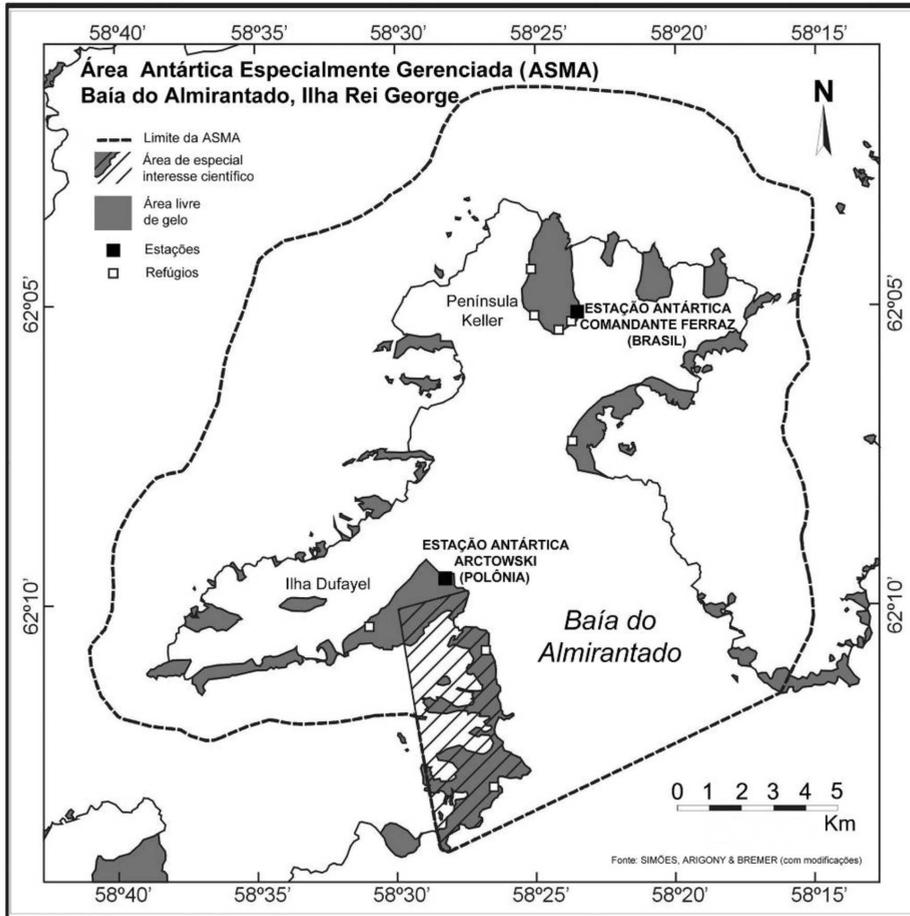
FONTE: CASTRO, 1976. Combinado com imagem criada por João Felipe C.S. disponível em [http://commons.wikimedia.org/wiki/File:Antarctica_Brazil_territorial_claim_\(green\).svg](http://commons.wikimedia.org/wiki/File:Antarctica_Brazil_territorial_claim_(green).svg)

Península Antártica

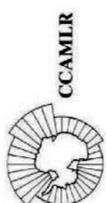
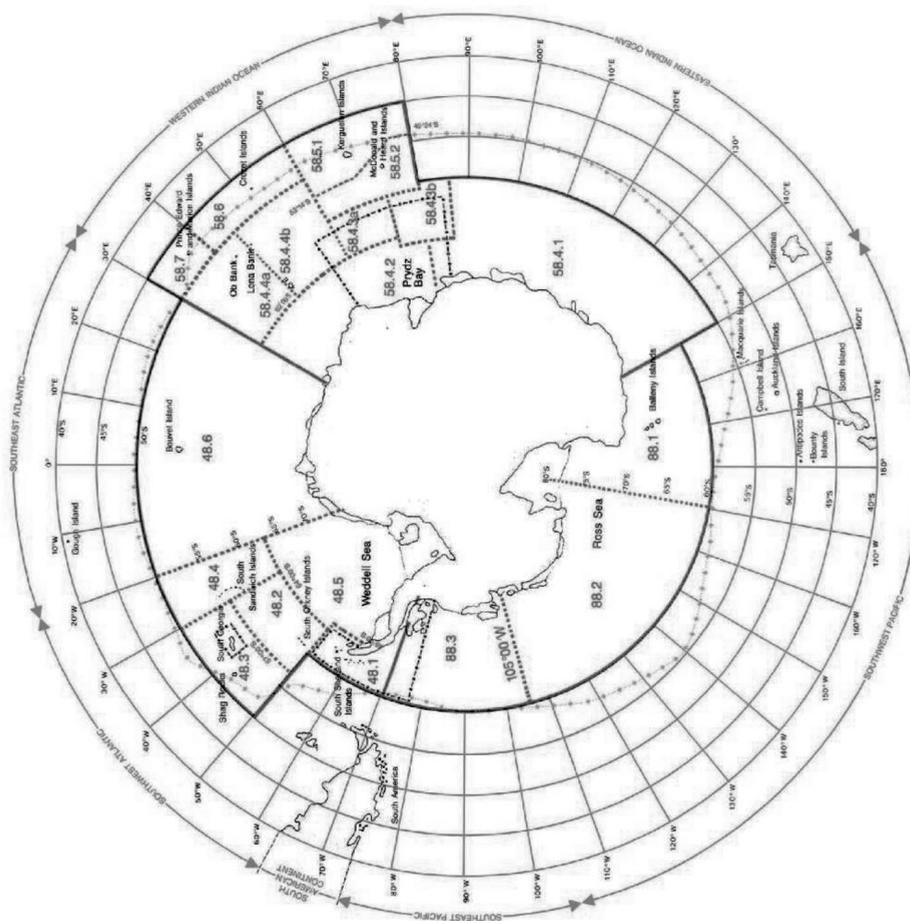


Ilha Rei George



Baía do Almirantado

CCAMLR



Boundaries of the Reporting Areas in the Southern Ocean

- LEGEND**
- STATISTICAL AREA
 - ZONE STATISTIQUE
 - ОБЛАСТНО-СТАТИСТИЧЕСКАЯ РАЙОН
 - AREA ESTADISTICA
 - STATISTICAL SUBAREA
 - ЗОНА-ЗОНЕ СТАТИСТИКЕ
 - СТАТИСТИЧЕСКИЙ ПОДРАЙОН
 - SUBAREA ESTADISTICA
 - ANTARCTIC CONVERGENCE
 - КОНВЕРГЕНЦИЯ АНТАРКТИЧЕСКАЯ
 - CONVERGENCIA ANTARTICA
 - CONTINENT, ISLAND
 - МАТЕРИК, ОСТРОВ
 - CONTINENT, ÎLE
 - CONTINENTE, ISLA
 - INTEGRATED STUDY REGION
 - ЗОНА ДЕТИДЕ ИНТЕГРЕ
 - РАЙОН КОМПЛЕКСНЫХ ИССЛЕДОВАНИЙ
 - REGION DE ESTUDIO INTEGRADO

Fonte: <<http://www.ccamlr.org>>

Anexo B - Documentos

The Antarctic Treaty (1959)

The Governments of Argentina, Australia Belgium, Chile, the French Republic, Japan, New Zealand, Norway, the Union of South Africa, the Union of Soviet Socialist Republics, the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the United States of America,

Recognizing that it is in the interest of all mankind that Antarctica shall continue forever to be used exclusively for peaceful purposes and shall not become the scene or object of international discord;

Acknowledge the substantial contributions to scientific knowledge resulting from international co-operation in scientific investigation in Antarctica;

Convinced that the establishment of a firm foundation for the continuation and development of such co-operation on the basis of freedom of scientific investigation in Antarctica as applied during the International Geophysical Year accords with the interests of science and the progress of all mankind;

Convinced also that a treaty ensuring the use of Antarctica for peaceful purposes only and the continuance of international harmony in Antarctica will further the purposes and principles embodied in the Charter of the United Nations;

Have agreed as follows:

Article I

1. Antarctica shall be used for peaceful purposes only. There shall be prohibited, inter alia, any measures of a military nature, such as the establishment of military bases and fortifications, the carrying out of military maneuvers, as well as the testing of any types of weapons.

2. The present Treaty shall not prevent the use of military personnel or equipment for scientific research or for any other peaceful purpose.

Article II

Freedom of scientific investigation in Antarctica and co-operation toward that end, as applied during the International Geophysical Year, shall continue, subject to the provisions of the present Treaty.

Article III

1. In order to promote international co-operation in scientific investigation in Antarctica, as provided for in Article II of the present Treaty, the Contracting Parties agree that, to the greatest extent feasible and practicable:

- a) information regarding plans for scientific programs in Antarctica shall be exchanged to permit maximum economy and efficiency of operations;
- b) scientific personnel shall be exchanged in Antarctica between expeditions and stations;
- c) scientific observations and results from Antarctica shall be exchanged and made freely available.

2. In implementing this Article, every encouragement shall be given to the establishment of co-operative working relations with those Specialized Agencies of the United Nations and other international organizations having a scientific or technical interest in Antarctica.

Article IV

1. Nothing contained in the present Treaty shall be interpreted as:
 - a) a renunciation by any Contracting Party of previously asserted rights of or claims to territorial sovereignty in Antarctica;

b) a renunciation or diminution by any Contracting Party of any basis of claim to territorial sovereignty in Antarctica which it may have whether as a result of its activities or those of its nationals in Antarctica, or otherwise;

c) prejudicing the position of any Contracting Party as regards its recognition or non-recognition of any other State's right of or claim or basis of claim to territorial sovereignty in Antarctica.

2. No acts or activities taking place while the present Treaty is in force shall constitute a basis for asserting, supporting or denying a claim to territorial sovereignty in Antarctica or create any rights of sovereignty in Antarctica. No new claim, or enlargement of an existing claim, to territorial sovereignty in Antarctica shall be asserted while the present Treaty is in force.

Article V

1. Any nuclear explosions in Antarctica and the disposal there of radioactive waste material shall be prohibited.

2. In the event of the conclusion of international agreements concerning the use of nuclear energy, including nuclear explosions and the disposal of radioactive waste material, to which all of the Contracting Parties whose representatives are entitled to participate in the meetings provided for under Article IX are parties the rules established under such agreements shall apply in Antarctica.

Article VI

The provisions of the present Treaty shall apply to the area south of 60 deg South Latitude, including all ice shelves, but nothing in the present Treaty shall prejudice or in any way affect the rights, or the exercise of the rights, of any State under international law with regard to the high seas within that area.

Article VII

1. In order to promote the objectives and ensure the observance of the provisions of the present Treaty, each Contracting Party whose representatives are entitled to participate in the meetings referred to in Article IX of the Treaty shall have the right to designate observers to carry out any inspection provided for by the present Article. Observers shall be nationals of the Contracting

Parties which designate them. The names of observers shall be communicated to every other Contracting Party having the right to designate observers, and like notice shall be given of the termination of their appointment.

2. Each observer designated in accordance with the provisions of paragraph 1 of this Article shall have complete freedom of access at any time to any or all areas of Antarctica.

3. All areas of Antarctica, including all stations installations and equipment within those areas, and all ships and aircraft at points of discharging or embarking cargoes or personnel in Antarctica, shall be open at all times to inspection by any observers designated in accordance with paragraph 1 of this article.

4. Aerial observation may be carried out at any time over any or all areas of Antarctica by any of the Contracting Parties having the right to designate observers.

5. Each Contracting Party shall, at the time when the present Treaty enters into force for it, inform the other Contracting Parties, and thereafter shall give them notice in advance, of

a) all expeditions to and within Antarctica, on the part of its ships or nationals, and all expeditions to Antarctica .organized in or proceeding from its territory;

b) all stations in Antarctica occupied by its nationals; and

c) any military personnel or equipment intended to be introduced by it into Antarctica subject to the conditions prescribed in paragraph 2 of Article I of the present Treaty.

Article VIII

1. In order to facilitate the exercise of their functions under the present Treaty, and without prejudice to the respective positions of the Contracting Parties relating to jurisdiction over all other persons in Antarctica, observers designated under paragraph 1 of Article VII and scientific personnel exchanged under subparagraph 1 (b) of Article III of the Treaty, and members of the staffs accompanying any such persons, shall be subject only to the jurisdiction of the Contracting Party of which they are nationals in respect of all acts or omissions occurring while they are in Antarctica for the purpose of exercising their functions.

2. Without prejudice to the provisions of paragraph 1 of this Article, and pending the adoption of measures In pursuance of subparagraph 1 (e) of

Article IX, the Contracting Parties concerned in any case of dispute with regard to the exercise of jurisdiction in Antarctica shall immediately consult together with a view to reaching a mutually acceptable solution.

Article IX

1. Representatives of the Contracting Parties named in the preamble to the present Treaty shall meet at the City of Canberra within two months after the date of entry into force of the Treaty, and thereafter at suitable intervals and places, for the purpose of exchanging information, consulting together on matters of common interest pertaining to Antarctica, and formulating and considering, and recommending to their Governments, measures in furtherance of the principles and objectives of the Treaty, including measures regarding:

a) use of Antarctica for peaceful purposes only; b) facilitation of scientific research in Antarctica; c) facilitation of international scientific cooperation in Antarctica; d) facilitation of the exercise of the rights of inspection provided for in Article VII of the Treaty; e) questions relating to the exercise of jurisdiction in Antarctica; f) preservation and conservation of living resources in Antarctica.

2. Each Contracting Party which has become a party to the present Treaty by accession under Article XIII shall be entitled to appoint representatives to participate in the meetings referred to in paragraph 1 of the present Article, during such time as that Contracting Party demonstrates its interest in Antarctica by conducting substantial scientific research activity there, such as the establishment of a scientific station or the despatch of a scientific expedition.

3. Reports from the observers referred to in Article VII of the present Treaty shall be transmitted to the representatives of the Contracting Parties participating in the meetings referred to in paragraph 1 of the present Article.

4. The measures referred to in paragraph 1 of this Article shall become effective when approved by all the Contracting Parties whose representatives were entitled to participate in the meetings held to consider those measures.

5. Any or all of the rights established in the present Treaty may be exercised as from the date of entry into force of the Treaty whether or not any measures facilitating the exercise of such rights have been proposed, considered or approved as provided in this Article.

Article X

Each of the Contracting Parties undertakes to exert appropriate efforts consistent with the Charter of the United Nations, to the end that no one engages in any activity in Antarctica contrary to the principles or purposes of the present Treaty.

Article XI

1. If any dispute arises between two or more of the Contracting Parties concerning the interpretation or application of the present Treaty, those Contracting Parties shall consult among themselves with a view to having the dispute resolved by negotiation, inquiry, mediation, conciliation, arbitration, judicial settlement or other peaceful means of their own choice.

2. Any dispute of this character not so resolved shall, with the consent, in each case, of all parties to the dispute, be referred to the International Court of Justice for settlement; but failure to reach agreement or reference to the International Court shall not absolve parties to the dispute from the responsibility of continuing to seek to resolve it by any of the various peaceful means referred to in paragraph 1 of this Article.

Article XII

1. a) The present Treaty may be modified or amended at any time by unanimous agreement of the Contracting Parties whose representatives are entitled to participate in the meeting provided for under Article IX. Any such modification or amendment shall enter into force when the depositary Government has received notice from all such contracting Parties that they have ratified it.

b) Such modification or amendment shall thereafter enter into force as to any other Contracting Party when notice of ratification by it has been received by the depositary Government. Any such Contracting Party from which no notice of ratification is received within a period of two years from the date of entry into force of the modification or amendment in accordance with the provisions of subparagraph 1 (a) of this Article shall be deemed to have withdrawn from the present Treaty on the date of the expiration of such period.

2. a) If after the expiration of thirty years from the date of entry into force of the present Treaty, any of the Contracting Parties whose representatives are entitled to participate in the meetings provided for under Article IX so requests by a communication addressed to the depositary Government, a Conference of all the Contracting Parties shall be held as soon as practicable to review the operation of the Treaty.

b) Any modification or amendment to the present Treaty which is approved at such a Conference by a majority of the Contracting Parties there represented, including a majority of those whose representatives are entitled to participate in the meetings provided for under Article IX, shall be communicated by the depositary Government to all the Contracting Parties immediately after the termination of the Conference and shall enter into force in accordance with the provisions of paragraph 1 of the present Article.

c) If any such modification or amendment has not entered into force in accordance with the provisions of subparagraph 1 (a) of this Article within a period of two years after the date of its communication to all the Contracting Parties, any Contracting Party may at any time after the expiration of that period give notice to the depositary Government of its withdrawal from the present Treaty, and such withdrawal shall take effect two years after the receipt of the notice by the depositary Government.

Article XIII

1. The present Treaty shall be subject to ratification by the signatory States. It shall be open for accession by any State which is a Member of the United Nations, or by any other State which may be invited to accede to the Treaty with the consent of all the Contracting Parties whose representatives are entitled to participate in the meetings provided for under Article IX of the Treaty.

2. Ratification of or accession to the present Treaty shall be effected by each State in accordance with its constitutional processes.

3. Instruments of ratification and instruments of accession shall be deposited with the Government of the United States of America, hereby designated as the depositary Government.

4. The depositary Government shall inform all signatory and acceding States of the date of each deposit of an instrument of ratification or accession,

and the date of entry into force of the Treaty and of any modification or amendment thereto.

5. Upon the deposit of instruments of ratification by all the signatory States, the present Treaty shall enter into force for these States and for States which have deposited instruments of accession. Thereafter the Treaty shall enter into force for any acceding State upon the deposit of its instruments of accession.

6. The present Treaty shall be registered by the depositary Government pursuant to Article 102 of the Charter of the United Nations.

Article XIV

The present Treaty, done in the English, French, Russian and Spanish languages, each version being equally authentic, shall be deposited in the archives of the Government of the United States of America, which shall transmit duly certified copies thereof to the Governments of the signatory and acceding States.

In Witness Whereof, the undersigned Plenipotentiaries, duly authorized, have signed the present Treaty.

Done at Washington this first day of December, one thousand nine hundred and fifty-nine.

**Protocol on Environmental Protection to the Antarctic Treaty
(1991)**

PREAMBLE

The States Parties to this Protocol to the Antarctic Treaty, hereinafter referred to as the Parties,

Convinced of the need to enhance the protection of the Antarctic environment and dependent and associated ecosystems;

Convinced of the need to strengthen the Antarctic Treaty system so as to ensure that Antarctic shall continue forever to be used exclusively for peaceful purposes and shall not become the scene or object of international discord;

Bearing in mind the special legal and political status of Antarctic and the special responsibility of the Antarctic Treaty Consultative Parties to ensure that all activities in Antarctic are consistent with the purposes and principles of the Antarctic Treaty;

Recalling the designation of Antarctic as a Special Conservation Area and other measures adopted under the Antarctic Treaty system to protect the Antarctic environment and dependent and associated ecosystems;

Acknowledging further the unique opportunities Antarctic offers for scientific monitoring of and research on processes of global as well as regional importance;

Reaffirming the conservation principles of the Convention on the Conservation of Antarctic Marine Living Resources;

Convinced that the development of a comprehensive regime for the protection of the Antarctic environment and dependent and associated ecosystems is in the interest of mankind as a whole;

Desiring to supplement the Antarctic Treaty to this end;

Have agreed as follows:

ARTICLE 1

DEFINITIONS

For the purposes of this Protocol:

(a) "The Antarctic Treaty" means the Antarctic Treaty done at Washington on 1 December 1959;

(b) “Antarctic Treaty area” means the area to which the provisions of the Antarctic Treaty apply in accordance with Article VI of that Treaty;

(c) “Antarctic Treaty Consultative Meetings” means the meetings referred to in Article IX of the Antarctic Treaty;

(d) “Antarctic Treaty Consultative Parties” means the Contracting Parties to the Antarctic Treaty entitled to appoint representatives to participate in the meetings referred to in Article IX of that Treaty;

(e) “Antarctic Treaty system” means the Antarctic Treaty, the measures in effect under that Treaty, its associated separate international instruments in force and the measures in effect under those instruments;

(f) “Arbitral Tribunal” means the Arbitral Tribunal established in accordance with the Schedule to this Protocol, which forms an integral part thereof;

(g) “Committee” means the Committee for Environmental Protection established in accordance with Article 11.

ARTICLE 2

OBJECTIVE AND DESIGNATION

The Parties commit themselves to the comprehensive protection of the Antarctic environment and dependent and associated ecosystems and hereby designate Antarctica as a natural reserve, devoted to peace and science.

ARTICLE 3

ENVIRONMENTAL PRINCIPLES

1. The protection of the Antarctic environment and dependent and associated ecosystems and the intrinsic value of Antarctica, including its wilderness and aesthetic values and its value as an area for the conduct of scientific research, in particular research essential to understanding the global environment, shall be fundamental considerations in the planning and conduct of all activities in the Antarctic Treaty area.

2. To this end:

(a) activities in the Antarctic Treaty area shall be planned and conducted so as to limit adverse impacts on the Antarctic environment and dependent and associated ecosystems;

(b) activities in the Antarctic Treaty area shall be planned and conducted so as to avoid:

(i) adverse effects on climate or weather patterns; (ii) significant adverse effects on air or water quality; (iii) significant changes in the atmospheric, terrestrial (including aquatic), glacial or marine environments; (iv) detrimental changes in the distribution, abundance or productivity of species or populations of species of fauna and flora; (v) further jeopardy to endangered or threatened species or populations of such species; or (vi) degradation of, or substantial risk to, areas of biological, scientific, historic, aesthetic or wilderness significance;

(c) activities in the Antarctic Treaty area shall be planned and conducted on the basis of information sufficient to allow prior assessments of, and informed judgments about, their possible impacts on the Antarctic environment and dependent and associated ecosystems and on the value of Antarctic for the conduct of scientific research; such judgments shall take full account of:

(i) the scope of the activity, including its area, duration and intensity; (ii) the cumulative impacts of the activity, both by itself and in combination with other activities in the Antarctic Treaty area; (iii) whether the activity will detrimentally affect any other activity in the Antarctic Treaty area; (iv) whether technology and procedures are available to provide for environmentally safe operations; (v) whether there exists the capacity to monitor key environmental parameters and ecosystem components so as to identify and provide early warning of any adverse effects of the activity and to provide for such modification of operating procedures as may be necessary in the light of the results of monitoring or increased knowledge of the Antarctic environment and dependent and associated ecosystems; and (vi) whether there exists the capacity to respond promptly and effectively to accidents, particularly those with potential environmental effects;

(d) regular and effective monitoring shall take place to allow assessment of the impacts of ongoing activities, including the verification of predicted impacts;

(e) regular and effective monitoring shall take place to facilitate early detection of the possible unforeseen effects of activities carried on both within and outside the Antarctic Treaty area on the Antarctic environment and dependent and associated ecosystems.

3. Activities shall be planned and conducted in the Antarctic Treaty area so as to accord priority to scientific research and to preserve the value of Antarctica as an area for the conduct of such research, including research essential to understanding the global environment.

4. Activities undertaken in the Antarctic Treaty area pursuant to scientific research programmes, tourism and all other governmental and non-governmental activities in the Antarctic Treaty area for which advance notice is required in accordance with Article VII (5) of the Antarctic Treaty, including associated logistic support activities, shall:

(a) take place in a manner consistent with the principles in this Article; and

(b) be modified, suspended or cancelled if they result in or threaten to result in impacts upon the Antarctic environment or dependent or associated ecosystems inconsistent with those principles.

ARTICLE 4

RELATIONSHIP WITH THE OTHER COMPONENTS OF THE ANTARCTIC TREATY SYSTEM

1. This Protocol shall supplement the Antarctic Treaty and shall neither modify nor amend that Treaty.

2. Nothing in this Protocol shall derogate from the rights and obligations of the Parties to this Protocol under the other international instruments in force within the Antarctic Treaty system.

ARTICLE 5

CONSISTENCY WITH THE OTHER COMPONENTS OF THE ANTARCTIC TREATY SYSTEM

The Parties shall consult and co-operate with the Contracting Parties to the other international instruments in force within the Antarctic Treaty system and their respective institutions with a view to ensuring the achievement of the objectives and principles of this Protocol and avoiding any interference with the achievement of the objectives and principles of those instruments or any inconsistency between the implementation of those instruments and of this Protocol.

ARTICLE 6

CO-OPERATION

1. The Parties shall co-operate in the planning and conduct of activities in the Antarctic Treaty area. To this end, each Party shall endeavour to:

(a) promote co-operative programmes of scientific, technical and educational value, concerning the protection of the Antarctic environment and dependent and associated ecosystems;

(b) provide appropriate assistance to other Parties in the preparation of environmental impact assessments;

(c) provide to other Parties upon request information relevant to any potential environmental risk and assistance to minimize the effects of accidents which may damage the Antarctic environment or dependent and associated ecosystems;

(d) consult with other Parties with regard to the choice of sites for prospective stations and other facilities so as to avoid the cumulative impacts caused by their excessive concentration in any location;

(e) where appropriate, undertake joint expeditions and share the use of stations and other facilities; and

(f) carry out such steps as may be agreed upon at Antarctic Treaty Consultative Meetings.

2. Each Party undertakes, to the extent possible, to share information that maybe helpful to other Parties in planning and conducting their activities in the Antarctic Treaty area, with a view to the protection of the Antarctic environment and dependent and associated ecosystems.

3. The Parties shall co-operate with those Parties which may exercise jurisdiction in areas adjacent to the Antarctic Treaty area with a view to ensuring that activities in the Antarctic Treaty area do not have adverse environmental impacts on those areas.

ARTICLE 7

PROHIBITION OF MINERAL RESOURCE ACTIVITIES

Any activity relating to mineral resources, other than scientific research, shall be prohibited.

ARTICLE 8

ENVIRONMENTAL IMPACT ASSESSMENT

1. Proposed activities referred to in paragraph 2 below shall be subject to the procedures set out in Annex I for prior assessment of the impacts of those activities on the Antarctic environment or on dependent or associated ecosystems according to whether those activities are identified as having:

- (a) less than a minor or transitory impact;
- (b) a minor or transitory impact; or
- (c) more than a minor or transitory impact.

2. Each Party shall ensure that the assessment procedures set out in Annex I are applied in the planning processes leading to decisions about any activities undertaken in the Antarctic Treaty area pursuant to scientific research programmes, tourism and all other governmental and non-governmental activities in the Antarctic Treaty area for which advance notice is required under Article VII (5) of the Antarctic Treaty, including associated logistic support activities.

3. The assessment procedures set out in Annex I shall apply to any change in an activity whether the change arises from an increase or decrease in the intensity of an existing activity, from the addition of an activity, the decommissioning of a facility, or otherwise.

4. Where activities are planned jointly by more than one Party, the Parties involved shall nominate one of their number to coordinate the implementation of the environmental impact assessment procedures set out in Annex I.

ARTICLE 9

ANNEXES

1. The Annexes to this Protocol shall form an integral part thereof.

2. Annexes, additional to Annexes I-IV, may be adopted and become effective in accordance with Article IX of the Antarctic Treaty.

3. Amendments and modifications to Annexes may be adopted and become effective in accordance with Article IX of the Antarctic Treaty, provided that any Annex may itself make provision for amendments and modifications to become effective on an accelerated basis.

4. Annexes and any amendments and modifications thereto which have become effective in accordance with paragraphs 2 and 3 above shall, unless an Annex itself provides otherwise in respect of the entry into effect of any amendment or modification thereto, become effective for a Contracting Party to the Antarctic Treaty which is not an Antarctic Treaty Consultative Party, or which was not an Antarctic Treaty Consultative Party at the time of the adoption, when notice of approval of that Contracting Party has been received by the Depositary.

5. Annexes shall, except to the extent that an Annex provides otherwise, be subject to the procedures for dispute settlement set out in Articles 18 to 20.

ARTICLE 10

ANTARCTIC TREATY CONSULTATIVE MEETINGS

1. Antarctic Treaty Consultative Meetings shall, drawing upon the best scientific and technical advice available:

(a) define, in accordance with the provisions of this Protocol, the general policy for the comprehensive protection of the Antarctic environment and dependent and associated ecosystems; and

(b) adopt measures under Article IX of the Antarctic Treaty for the implementation of this Protocol.

2. Antarctic Treaty Consultative Meetings shall review the work of the Committee and shall draw fully upon its advice and recommendations in carrying out the tasks referred to in paragraph 1 above, as well as upon the advice of the Scientific Committee on Antarctic Research.

ARTICLE 11

COMMITTEE FOR ENVIRONMENTAL PROTECTION

1. There is hereby established the Committee for Environmental Protection.

2. Each Party shall be entitled to be a member of the Committee and to appoint a representative who may be accompanied by experts and advisers.

3. Observer status in the Committee shall be open to any Contracting Party to the Antarctic Treaty which is not a Party to this Protocol.

4. The Committee shall invite the President of the Scientific Committee on Antarctic Research and the Chairman of the Scientific Committee for the Conservation of Antarctic Marine Living Resources to participate as observers

at its sessions. The Committee may also, with the approval of the Antarctic Treaty Consultative Meeting, invite such other relevant scientific, environmental and technical organisations which can contribute to its work to participate as observers at its sessions.

5. The Committee shall present a report on each of its sessions to the Antarctic Treaty Consultative Meeting. The report shall cover all matters considered at the session and shall reflect the views expressed. The report shall be circulated to the Parties and to observers attending the session, and shall thereupon be made publicly available.

6. The Committee shall adopt its rules of procedure which shall be subject to approval by the Antarctic Treaty Consultative Meeting.

ARTICLE 12

FUNCTIONS OF THE COMMITTEE

1. The functions of the Committee shall be to provide advice and formulate recommendations to the Parties in connection with the implementation of this Protocol, including the operation of its Annexes, for consideration at Antarctic Treaty Consultative Meetings, and to perform such other functions as may be referred to it by the Antarctic Treaty Consultative Meetings. In particular, it shall provide advice on:

- (a) the effectiveness of measures taken pursuant to this Protocol;
- (b) the need to update, strengthen or otherwise improve such measures;
- (c) the need for additional measures, including the need for additional Annexes, where appropriate;
- (d) the application and implementation of the environmental impact assessment procedures set out in Article 8 and Annex I;
- (e) means of minimising or mitigating environmental impacts of activities in the Antarctic Treaty area;
- (f) procedures for situations requiring urgent action, including response action in environmental emergencies;
- (g) the operation and further elaboration of the Antarctic Protected Area system;
- (h) inspection procedures, including formats for inspection reports and checklists for the conduct of inspections;
- (i) the collection, archiving, exchange and evaluation of information related to environmental protection;

(j) the state of the Antarctic environment; and
(k) the need for scientific research, including environmental monitoring, related to the implementation of this Protocol.

2. In carrying out its functions, the Committee shall, as appropriate, consult with the Scientific Committee on Antarctic Research, the Scientific Committee for the Conservation of Antarctic Marine Living Resources and other relevant scientific, environmental and technical organizations.

ARTICLE 13

COMPLIANCE WITH THIS PROTOCOL

1. Each Party shall take appropriate measures within its competence, including the adoption of laws and regulations, administrative actions and enforcement measures, to ensure compliance with this Protocol.

2. Each Party shall exert appropriate efforts, consistent with the Charter of the United Nations, to the end that no one engages in any activity contrary to this Protocol.

3. Each Party shall notify all other Parties of the measures it takes pursuant to paragraphs 1 and 2 above.

4. Each Party shall draw the attention of all other Parties to any activity which in its opinion affects the implementation of the objectives and principles of this Protocol.

5. The Antarctic Treaty Consultative Meetings shall draw the attention of any State which is not a Party to this Protocol to any activity undertaken by that State, its agencies, instrumentalities, natural or juridical persons, ships, aircraft or other means of transport which affects the implementation of the objectives and principles of this Protocol.

ARTICLE 14

INSPECTION

1. In order to promote the protection of the Antarctic environment and dependent and associated ecosystems, and to ensure compliance with this Protocol, the Antarctic Treaty Consultative Parties shall arrange, individually or collectively, for inspections by observers to be made in accordance with Article VII of the Antarctic Treaty.

2. Observers are:

(a) observers designated by any Antarctic Treaty Consultative Party who shall be nationals of that Party; and

(b) any observers designated at Antarctic Treaty Consultative Meetings to carry out inspections under procedures to be established by an Antarctic Treaty Consultative Meeting.

3. Parties shall co-operate fully with observers undertaking inspections, and shall ensure that during inspections, observers are given access to all parts of stations, installations, equipment, ships and aircraft open to inspection under Article VII (3) of the Antarctic Treaty, as well as to all records maintained thereon which are called for pursuant to this Protocol.

4. Reports of inspections shall be sent to the Parties whose stations, installations, equipment, ships or aircraft are covered by the reports. After those Parties have been given the opportunity to comment, the reports and any comments thereon shall be circulated to all the Parties and to the Committee, considered at the next Antarctic Treaty Consultative Meeting, and thereafter made publicly available.

ARTICLE 15

EMERGENCY RESPONSE ACTION

1. In order to respond to environmental emergencies in the Antarctic Treaty area, each Party agrees to:

(a) provide for prompt and effective response action to such emergencies which might arise in the performance of scientific research programmes, tourism and all other governmental and nongovernmental activities in the Antarctic Treaty area for which advance notice is required under Article VII (5) of the Antarctic Treaty, including associated logistic support activities; and

(b) establish contingency plans for response to incidents with potential adverse effects on the Antarctic environment or dependent and associated ecosystems.

2. To this end, the Parties shall:

(a) co-operate in the formulation and implementation of such contingency plans; and

(b) establish procedures for immediate notification of, and co-operative response to, environmental emergencies.

3. In the implementation of this Article, the Parties shall draw upon the advice of the appropriate international organisations.

ARTICLE 16

LIABILITY

Consistent with the objectives of this Protocol for the comprehensive protection of the Antarctic environment and dependent and associated ecosystems, the Parties undertake to elaborate rules and procedures relating to liability for damage arising from activities taking place in the Antarctic Treaty area and covered by this Protocol. Those rules and procedures shall be included in one or more Annexes to be adopted in accordance with Article 9 (2).

ARTICLE 17

ANNUAL REPORT BY PARTIES

1. Each Party shall report annually on the steps taken to implement this Protocol. Such reports shall include notifications made in accordance with Article 13 (3), contingency plans established in accordance with Article 15 and any other notifications and information called for pursuant to this Protocol for which there is no other provision concerning the circulation and exchange of information.

2. Reports made in accordance with paragraph 1 above shall be circulated to all Parties and to the Committee, considered at the next Antarctic Treaty Consultative Meeting, and made publicly available.

ARTICLE 18

DISPUTE SETTLEMENT

If a dispute arises concerning the interpretation or application of this Protocol, the parties to the dispute shall, at the request of any one of them, consult among themselves as soon as possible with a view to having the dispute resolved by negotiation, inquiry, mediation, conciliation, arbitration,

judicial settlement or other peaceful means to which the parties to the dispute agree.

ARTICLE 19

CHOICE OF DISPUTE SETTLEMENT PROCEDURE

1. Each Party, when signing, ratifying, accepting, approving or acceding to this Protocol, or at any time thereafter, may choose, by written declaration, one or both of the following means for the settlement of disputes concerning the interpretation or application of Articles 7, 8 and 15 and, except to the extent that an Annex provides otherwise, the provisions of any Annex and, insofar as it relates to these Articles and provisions, Article 13:

- (a) the International Court of Justice;
- (b) the Arbitral Tribunal.

2. A declaration made under paragraph 1 above shall not affect the operation of Article 18 and Article 20(2).

3. A Party which has not made a declaration under paragraph 1 above or in respect of which a declaration is no longer in force shall be deemed to have accepted the competence of the Arbitral Tribunal.

4. If the parties to a dispute have accepted the same means for the settlement of a dispute, the dispute may be submitted only to that procedure, unless the parties otherwise agree.

5. If the parties to a dispute have not accepted the same means for the settlement of a dispute, or if they have both accepted both means, the dispute may be submitted only to the Arbitral Tribunal, unless the parties otherwise agree.

6. A declaration made under paragraph 1 above shall remain in force until it expires in accordance with its terms or until three months after written notice of revocation has been deposited with the Depositary.

7. A new declaration, a notice of revocation or the expiry of a declaration shall not in any way affect proceedings pending before the International Court of Justice or the Arbitral Tribunal, unless the parties to the dispute otherwise agree.

8. Declarations and notices referred to in this Article shall be deposited with the Depositary who shall transmit copies thereof to all Parties.

ARTICLE 20**DISPUTE SETTLEMENT PROCEDURE**

1. If the parties to a dispute concerning the interpretation or application of Articles 7, 8 or 15 or, except to the extent that an Annex provides otherwise, the provisions of any Annex or, insofar as it relates to these Articles and provisions, Article 13, have not agreed on a means for resolving it within 12 months of the request for consultation pursuant to Article 18, the dispute shall be referred, at the request of any party to the dispute, for settlement in accordance with the procedure determined by Article 19 (4) and (5).

2. The Arbitral Tribunal shall not be competent to decide or rule upon any matter within the scope of Article IV of the Antarctic Treaty. In addition, nothing in this Protocol shall be interpreted as conferring competence or jurisdiction on the International Court of Justice or any other tribunal established for the purpose of settling disputes between Parties to decide or otherwise rule upon any matter within the scope of Article IV of the Antarctic Treaty.

ARTICLE 21**SIGNATURE**

This Protocol shall be open for signature at Madrid on the 4th of October 1991 and thereafter at Washington until the 3rd of October 1992 by any State which is a Contracting Party to the Antarctic Treaty.

ARTICLE 22**RATIFICATION, ACCEPTANCE, APPROVAL OR
ACCESSION**

1. This Protocol is subject to ratification, acceptance or approval by signatory States.

2. After the 3rd of October 1992 this Protocol shall be open for accession by any State which is a Contracting Party to the Antarctic Treaty.

3. Instruments of ratification, acceptance, approval or accession shall be deposited with the Government of the United States of America, hereby designated as the Depositary.

4. After the date on which this Protocol has entered into force, the Antarctic Treaty Consultative Parties shall not act upon a notification regarding the entitlement of a Contracting Party to the Antarctic Treaty to appoint representatives to participate in Antarctic Treaty Consultative Meetings in accordance with Article IX (2) of the Antarctic Treaty unless that Contracting Party has first ratified, accepted, approved or acceded to this Protocol.

ARTICLE 23

ENTRY INTO FORCE

1. This Protocol shall enter into force on the thirtieth day following the date of deposit of instruments of ratification, acceptance, approval or accession by all States which are Antarctic Treaty Consultative Parties at the date on which this Protocol is adopted.

2. For each Contracting Party to the Antarctic Treaty which, subsequent to the date of entry into force of this Protocol, deposits an instrument of ratification, acceptance, approval or accession, this Protocol shall enter into force on the thirtieth day following such deposit.

ARTICLE 24

RESERVATIONS

Reservations to this Protocol shall not be permitted.

ARTICLE 25

MODIFICATION OR AMENDMENT

1. Without prejudice to the provisions of Article 9, this Protocol may be modified or amended at any time in accordance with the procedures set forth in Article XII (1) (a) and (b) of the Antarctic Treaty.

2. If, after the expiration of 50 years from the date of entry into force of this Protocol, any of the Antarctic Treaty Consultative Parties so requests by a communication addressed to the Depositary, a conference shall be held as soon as practicable to review the operation of this Protocol.

3. A modification or amendment proposed at any Review Conference called pursuant to paragraph 2 above shall be adopted by a majority of the Parties, including 3/4 of the States which are Antarctic Treaty Consultative Parties at the time of adoption of this Protocol.

4. A modification or amendment adopted pursuant to paragraph 3 above shall enter into force upon ratification, acceptance, approval or accession by 3/4 of the Antarctic Treaty Consultative Parties, including ratification, acceptance, approval or accession by all States which are Antarctic Treaty Consultative Parties at the time of adoption of this Protocol.

5. (a) With respect to Article 7, the prohibition on Antarctic mineral resource activities contained therein shall continue unless there is in force a binding legal regime on Antarctic mineral resource activities that includes an agreed means for determining whether, and, if so, under which conditions, any such activities would be acceptable. This regime shall fully safeguard the interests of all States referred to in Article IV of the Antarctic Treaty and apply the principles thereof. Therefore, if a modification or amendment to Article 7 is proposed at a Review Conference referred to in paragraph 2 above, it shall include such a binding legal regime.

(b) If any such modification or amendment has not entered into force within 3 years of the date of its adoption, any Party may at any time thereafter notify to the Depositary of its withdrawal from this Protocol, and such withdrawal shall take effect 2 years after receipt of the notification by the Depositary.

ARTICLE 26

NOTIFICATIONS BY THE DEPOSITARY

The Depositary shall notify all Contracting Parties to the Antarctic Treaty of the following:

(a) signatures of this Protocol and the deposit of instruments of ratification, acceptance, approval or accession;

(b) the date of entry into force of this Protocol and any additional Annex thereto;

- (c) the date of entry into force of any amendment or modification to this Protocol;
- (d) the deposit of declarations and notices pursuant to Article 19; and
- (e) any notification received pursuant to Article 25 (5) (b).

ARTICLE 27

AUTHENTIC TEXTS AND REGISTRATION WITH THE UNITED NATIONS

1. This Protocol, done in the English, French, Russian and Spanish languages, each version being equally authentic, shall be deposited in the archives of the Government of the United States of America, which shall transmit duly certified copies thereof to all Contracting Parties to the Antarctic Treaty.

2. This Protocol shall be registered by the Depositary pursuant to Article 102 of the Charter of the United Nations.

Política Nacional para Assuntos Antárticos

Aprovada pelo Decreto nº 94.401,
de 3 de junho de 1987

I - Introdução

1. O Decreto nº 75.963, de 11 de julho de 1975, promulgou o Tratado da Antártida e determinou que ele “seja executado e cumprido tão inteiramente como nele se contém”.

2. A partir de então, o Governo brasileiro cuidou de integrar o país aos instrumentos e mecanismos que compõem o que se convencionou chamar de sistema do Tratado da Antártida, composto dos seguintes elementos:

- a) o Tratado da Antártida;
- b) as reuniões previstas no artigo IX do Tratado, conhecidas como Reuniões Consultivas;
- c) as recomendações adotadas nas Reuniões Consultivas aprovadas por todos os Estados participantes;
- d) a Convenção para Conservação de Focas Antárticas;
- e) a Convenção sobre a Conservação dos Recursos Vivos Marinhos Antárticos;
- f) o Comitê Científico de Pesquisa Antártica (Scar), organização não governamental, filiada ao Conselho Internacional das Uniões Científicas.

3. Durante o ano de 1982, foi elaborado o Programa Antártico Brasileiro, cujas Diretrizes Gerais foram aprovadas pela Comissão Nacional para Assuntos Antárticos.

4. Como resultado da execução do Programa Antártico Brasileiro o Brasil, em 12 de setembro de 1983, teve reconhecido seu direito de participar plenamente das Reuniões Consultivas durante todo o tempo em que mantiver atividades científicas na Antártida, tornando-se, assim, o que se convencionou chamar de Parte Consultiva do Tratado da Antártida.

5. Em 1º de outubro de 1984, o Brasil foi admitido como membro do Comitê Científico de Pesquisa Antártica.

6. Em 28 de janeiro de 1986, o Brasil depositou instrumento de adesão à Convenção sobre a Conservação dos Recursos Vivos Marinhos Antárticos e foi admitido como membro pleno da Comissão para a Conservação dos Recursos Vivos Marinhos Antárticos, em 8 de setembro de 1986.

II - Conceito

7. “A Política Nacional para Assuntos Antárticos visa à consecução dos objetivos do Brasil na Antártida, levando em consideração os compromissos assumidos no âmbito do Sistema do Tratado da Antártida”.

III - Princípios Básicos

8. São princípios fundamentais para o Brasil que:

a) a Antártida seja utilizada somente para fins pacíficos e que não se tomem ali quaisquer medidas de natureza militar, consoante as disposições do Tratado da Antártida;

b) se mantenha a liberdade de pesquisa científica e que se promova a cooperação entre os países ativos na Antártida ou que tenham interesse sobre a Antártida;

c) se mantenha a proibição quanto a explosões nucleares na Antártida e quanto ao lançamento ali de lixo ou resíduos radioativos;

d) o meio ambiente da Antártida seja especialmente protegido e que se envidem esforços para conservar os ecossistemas antárticos;

e) o Tratado da Antártida e os atos internacionais multilaterais com ele relacionados sejam observados e fortalecidos.

9. As posições do Brasil sobre a Antártida, na área de aplicação do Tratado da Antártida, e as atividades brasileiras em relação à Antártida baseiam-se nos seguintes fatores:

a) na área de aplicação do Tratado da Antártida o Brasil tem interesses múltiplos e diretos expressos pela Política Nacional e seus desdobramentos; por esse motivo as linhas mestras e os objetivos da Política Nacional para Assuntos Antárticos deverão procurar compatibilizar esses interesses com os dos demais signatários do Tratado;

b) o Brasil não formulou reivindicações de soberania territorial na Antártida antes da entrada em vigor do Tratado da Antártida e pautará sua conduta de conformidade com as disposições do Tratado, durante sua vigência;

c) o Brasil reserva-se o direito de proteger seus interesses diretos e substanciais na Antártida, ora protegidos pelo Tratado da Antártida, caso venha a ser revisto o funcionamento do Tratado e conforme os resultados da eventual revisão;

d) as reivindicações de soberania territorial formuladas antes da entrada em vigor do Tratado da Antártida não podem interferir no cumprimento de seus dispositivos nem podem constituir obstáculo para eventuais atividades de cunho econômico que se realizem sob a égide do Tratado ou de outros atos internacionais com ele relacionados e aceitos por todas as Partes Consultivas;

e) a situação do Brasil como país em desenvolvimento deve ser levada em conta para facilitar-lhe as atividades no contexto do Tratado da Antártida e, notadamente, sua participação nas atividades referentes a recursos econômicos antárticos;

f) as atividades antárticas são regidas pelo Tratado da Antártida, por atos internacionais multilaterais a ele relativos e por medidas tomadas consoante esses instrumentos; por esse motivo, a Política Nacional para Assuntos Antárticos se compatibiliza com as linhas mestras e os objetivos da política externa brasileira.

IV - Objetivos Brasileiros Principais

10. Os interesses do Brasil na Antártida traduzem-se concretamente, inter alia, nos seguintes objetivos:

a) participação em todos os atos internacionais e instituições que compõem o Sistema do Tratado da Antártida;

b) prosseguimento e ampliação do Programa Antártico Brasileiro, que é fundamento da inclusão do Brasil entre as Partes Consultivas, objetivando:

i) maior conhecimento científico da região antártica em todos os seus aspectos, por meio do desenvolvimento das atividades brasileiras na Antártida, com envolvimento crescente de cientistas brasileiros;

ii) identificação dos recursos econômicos vivos e não vivos e obtenção de dados sobre as possibilidades de seu aproveitamento;

iii) propiciamento de avanços da tecnologia nacional aplicável às condições fisiográficas e ambientais no continente antártico e da área marinha adjacente, bem como a eventual exploração e o aproveitamento de recursos vivos e não vivos;

c) participação na exploração e aproveitamento de recursos vivos marinhos e de recursos minerais antárticos e, se esta ocorrer, participação igualmente em condições que compensem a condição de país em desenvolvimento.

V - Mecanismos De Aplicação

11. A Comissão Nacional para Assuntos Antárticos cumpre assessorar o Presidente da República na formulação, consecução e atualização da Política Nacional para Assuntos Antárticos, propondo-lhe diretrizes e medidas específicas segundo suas atribuições legais.

12. A elaboração do Programa Antártico Brasileiro (Proantar) a ser submetido à aprovação da Comissão Nacional para Assuntos Antárticos (Conantar), e a implementação do programa aprovado competem à Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM), nos termos da legislação em vigor.

13. A execução do Programa Antártico Brasileiro é descentralizada e desempenhada por universidades, órgãos de pesquisa e entidades públicas e privadas, de acordo com o planejamento elaborado pela Comissão Interministerial para os Recursos do Mar, nos termos da legislação em vigor.

Programa Antártico Brasileiro

Publicado no DOU de 14/02/2007, Seção I, Pág. 7

INTRODUÇÃO

A Antártica tem um papel essencial nos sistemas naturais globais. É o principal regulador térmico do Planeta, controla as circulações atmosféricas e oceânicas, influenciando o clima e as condições de vida na Terra. Além disso, é detentora das maiores reservas de gelo (90%) e água doce (70%) do Planeta e de recursos minerais e energéticos incalculáveis.

Ao longo das últimas décadas, importantes observações científicas, dentre as quais, as relativas à redução da camada protetora de ozônio da atmosfera, à poluição atmosférica e à desintegração parcial do gelo na periferia do continente, evidenciaram a sensibilidade da região polar austral às mudanças climáticas globais.

A pesquisa científica da região austral, na qual o Brasil se engajou desde o final do século XIX, é de indubitável importância para o entendimento do funcionamento do sistema Terra. Esclarecer as complexas interações entre os processos naturais antárticos e globais é, pois, essencial para a preservação da própria vida.

A condição do Brasil de país atlântico, situado a uma relativa proximidade da região antártica (é o sétimo país mais próximo), e as óbvias ou prováveis influências dos fenômenos naturais que lá ocorrem sobre o território nacional, já de início, justificam plenamente o histórico interesse brasileiro sobre o continente austral.

Essas circunstâncias, além de motivações estratégicas, de ordem geopolítica e econômica, foram fatores determinantes para que o País aderisse ao Tratado da Antártica, em 1975, e desse início ao Programa Antártico Brasileiro (Proantar), em 1982.

A entrada do Brasil no chamado Sistema do Tratado da Antártica abriu à comunidade científica nacional a oportunidade de participar em atividades que, juntamente com a pesquisa do espaço e do fundo oceânico, constituem as últimas grandes fronteiras da ciência internacional.

No contexto acima delineado, o Programa Antártico Brasileiro estabelece como o Brasil participará das explorações científicas deste continente, em vista à sua importância para a humanidade e especialmente para o País.

EMBASAMENTO LEGAL

O ordenamento jurídico brasileiro, relativo à Antártica, a partir do Decreto nº 75.963, de 11 de junho de 1975, pelo qual foi promulgado o “Tratado da Antártica”, constitui-se dos seguintes atos:

1 - Decreto nº 86.829, de 12 de janeiro de 1982, que criou a Comissão Nacional para Assuntos Antárticos (Conantar), alterado pelos Decreto nº 123, de 20 de maio de 1991, e Decreto nº 3.416, de 19 de abril de 2000;

2 - Decreto nº 86.830, de 12 de janeiro de 1982, que atribuiu à Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM) a elaboração do projeto do Programa Antártico Brasileiro ;

3 - Decreto nº 93.935, de 15 de janeiro de 1987, que promulgou a Convenção para a Conservação dos Recursos Vivos Marinhos Antárticos (CCAMLR);

4 - Decreto nº 94.401, de 03 de junho de 1987, que aprovou a Política Nacional para Assuntos Antárticos (Polantar);

5 - Decreto nº 66, de 18 de março de 1991, que promulgou a Convenção para a Conservação das Focas Antárticas;

6 - Decreto nº 123, de 20 de maio de 1991, que aprovou o Regulamento Consolidado da Conantar, alterado pelo Decreto nº 3.416, de 19 de abril de 2000;

7 - Decreto Legislativo nº 88, de 06 de junho de 1995, que aprovou o texto do Protocolo ao Tratado da Antártica sobre Proteção ao Meio Ambiente - Protocolo de Madri;

8 - Decreto nº 1.791, de 15 de janeiro de 1996, que instituiu, no âmbito do Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT), o Comitê Nacional de Pesquisas Antárticas (CONAPA); e

9 - Decreto nº 3.939, de 26 de setembro de 2001, que dispõe sobre a Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM) e dá outras providências.

1. ELEMENTOS ESTRUTURAIS

O Proantar, para atingir seus objetivos, na promoção de pesquisa científica diversificada e de alta qualidade na região antártica contribuindo para a condição de o Brasil continuar com a condição de membro consultivo do Tratado da Antártica, obedece às seguintes linhas estruturais:

1.1 - Fatores Condicionantes

Na sua concepção, o Proantar observou os seguintes fatores condicionantes:

- a) os princípios básicos e os objetivos brasileiros principais estabelecidos na Polantar;
- b) as resoluções emanadas da Conantar;
- c) as orientações, no que concerne a assuntos científicos e tecnológicos, emitidos pelo CONAPA;
- d) as resoluções adotadas pela CIRM para o Proantar; e
- e) as linhas-mestras e os objetivos da política externa brasileira.

1.2 - Competências

1.2.1 - Comissão Nacional para Assuntos Antárticos (Conantar)

A Conantar é o órgão colegiado de caráter permanente, presidido pelo Ministro de Estado das Relações Exteriores, criado com a finalidade de assessorar o Presidente da República na formulação e na consecução da Polantar.

À Conantar compete:

- a) propor diretrizes e medidas para a formulação, atualização e consecução da Polantar, acompanhando os seus resultados e sugerindo as necessárias alterações;
- b) orientar e coordenar a elaboração dos planos e projetos relativos a assuntos antárticos;
- c) examinar e aprovar o Programa Antártico Brasileiro, de acordo com as diretrizes da Polantar;
- d) acompanhar a execução do Proantar no que se refere ao cumprimento das diretrizes da Polantar;
- e) examinar as ofertas de cooperação internacional em assuntos antárticos, dentro do espírito e da letra do Tratado da Antártica;
- f) propor o encaminhamento de solicitações de cooperação e assistência internacionais em matéria de assuntos antárticos;
- g) sugerir a destinação de recursos financeiros adicionais para incrementar o desenvolvimento das atividades antárticas;
- h) examinar implicações políticas decorrentes das diretrizes e orientações do Comitê Científico sobre Pesquisa Antártica (SCAR), referentes à pesquisa

científica na Antártica por parte de países aderentes ao Tratado da Antártica, que aspirem à condição de Parte Consultiva desse instrumento internacional;

i) examinar as recomendações adotadas pelas Reuniões de Consulta do Tratado da Antártica e as providências a serem tomadas para a sua aprovação pelo Brasil;

j) acompanhar, por intermédio do Ministério das Relações Exteriores, a evolução da política antártica no âmbito do Tratado da Antártica e nos demais foros internacionais, adaptando a Polantar a essa evolução;

l) estimular a participação, por intermédio da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM), órgão criado para a implementação do Proantar, de universidades, centro de pesquisas e entidades governamentais ou privadas, nas atividades antárticas, quer no seu planejamento, quer na sua execução, propondo, quando for o caso, a inclusão dos seus projetos no PRONTAR;

m) examinar e aprovar as propostas avaliadas e encaminhadas pela CIRM relativas às ofertas de colaboração e participação de universidades, centros de pesquisas e entidades governamentais ou privadas nas atividades de planejamento e execução do Proantar;

n) propor a atualização da legislação brasileira relativa a assuntos antárticos;

o) coordenar e orientar a participação nacional em foros internacionais, reuniões, congressos ou grupos de trabalho ou, ainda, em quaisquer outras atividades relacionadas com matérias políticas, econômicas, técnico-científicas e ecológicas de interesse antártico;

p) coordenar a divulgação de temas relacionados com as atividades antárticas brasileiras;

q) promover, quando julgado conveniente, conferências, exposições ou seminários sobre assuntos antárticos, seja para colher subsídios junto à comunidade acadêmica e científica, seja para melhor divulgar o trabalho da comissão, o estado de progresso do Proantar e o cumprimento das metas dentro do conjunto de interesses nacionais no sistema antártico.

1.2.2 - Comissão Interministerial para os Recursos do Mar A CIRM é o órgão colegiado de caráter permanente, coordenado pelo Comandante da Marinha, ao qual foi atribuída a elaboração do Proantar e a sua implementação, após aprovação pela Conantar.

Com relação ao Proantar, destacam-se as seguintes atribuições da CIRM:

a) promover o planejamento e a implementação do Programa;

b) coordenar e controlar a execução dos subprogramas e projetos que compõem o Proantar;

c) planejar e controlar as Operações Antárticas por intermédio da Secretaria da CIRM (SECIRM);

d) propor alterações ao Proantar, quando couber, não só com base na avaliação dos resultados das atividades desenvolvidas e de novos projetos apresentados, como também em face da evolução da estrutura geral técnico-administrativa do programa;

e) contribuir com recursos financeiros para incrementar o desenvolvimento das atividades relacionadas com o mar e com a Antártica, por meio de dotações orçamentárias ou de destaques de créditos de outras fontes, internas ou externas; e

f) acompanhar os resultados e propor as alterações na execução do Proantar.

1.2.3 - Comitê Nacional de Pesquisas Antárticas (CONAPA)

É um Comitê de caráter permanente, coordenado pelo Secretário de Políticas e Programas de Pesquisas e Desenvolvimento (SEPED) do Ministério da Ciência e Tecnologia, que tem por finalidade a assessoria ao Ministro da Ciência e Tecnologia nos

assuntos relacionados à política científica e tecnológica do Proantar, em consonância com a Polantar.

Ao CONAPA compete:

a) assessorar o Ministro de Estado da Ciência e Tecnologia, nos assuntos relacionados com as atividades e interesses científicos e tecnológicos na Antártica;

b) propor ao Ministro de Estado da Ciência e Tecnologia normas e diretrizes orientadoras da atuação do órgão no âmbito da Polantar;

c) examinar e orientar o encaminhamento, a órgãos e entidades governamentais responsáveis pela execução da Polantar, de proposições e projetos relativos a assuntos antárticos, especificamente em matérias técnico-científicas;

d) acompanhar os trabalhos de foros deliberativos e instâncias administrativas nacionais e internacionais, bem como as atividades em execução;

e) assessorar, no que concerne a assuntos científicos e tecnológicos, a participação de representantes nacionais em conclaves de organismos do âmbito do Sistema do Tratado da Antártica;

- f) preparar documentos formais para a Polantar, quando solicitado pela Comissão Nacional para Assuntos Antárticos;
- g) prestar assessoramento a outros organismos nacionais ligados às atividades antárticas brasileiras; e
- h) induzir o processo de relacionamento institucional com o SCAR.

1.3 - Bases de Funcionamento

Cabe à CIRM a elaboração do Proantar e a sua implementação após a aprovação do Programa pela Conantar.

O Gerente do Proantar é o Secretário da CIRM, responsável, perante essa Comissão, pela coordenação dos grupos componentes do Programa, pelo planejamento das operações antárticas e pelo planejamento e execução do apoio logístico necessário à consecução dos projetos científicos e tecnológicos a serem desenvolvidos pelo País na Antártica.

Consentâneo com os objetivos brasileiros para a Antártica, o Proantar estabelece um planejamento integrado de longo prazo e uma coordenação articulada das atividades antárticas brasileiras.

Além disso, sua execução é descentralizada, com base nas diretrizes oriundas dos órgãos e documentos definidos como seus fatores condicionantes.

Todas as atividades a serem desenvolvidas na região antártica, incluindo as de pesquisa, turismo, pesca, educação, divulgação, artísticas, entre outras, devem estar enquadradas em diretrizes estabelecidas por este Programa. Da mesma forma, as propostas para estas atividades serão submetidas à Subcomissão do Proantar, para análise e aprovação dentro das respectivas áreas de competências dos grupos que a compõem. Em seguida, após a aprovação pela CIRM, a Subcomissão deverá inserir os projetos aprovados no planejamento das operações antárticas, divulgar aos interessados a cinemática dos eventos e estruturar o apoio logístico necessário à implementação, ao acompanhamento e à segurança para a execução de tais atividades.

Essas atividades deverão observar as normas e os procedimentos estabelecidos pelo Protocolo ao Tratado da Antártica sobre Proteção ao Meio Ambiente - Protocolo de Madri - de forma a limitar os impactos negativos sobre o meio ambiente antártico.

1.4 - Objetivos

São objetivos do Proantar:

a) contribuir para a consecução dos objetivos brasileiros estabelecidos pela Polantar;

b) promover pesquisa diversificada, de alta qualidade, com referência a temas antárticos relevantes;

c) contribuir para a plena participação do Brasil em todos os atos internacionais e em instituições do Sistema do Tratado da Antártica, bem como em outros organismos e reuniões internacionais que tratem de temas antárticos;

d) promover a presença brasileira na Antártica, demonstrando o firme interesse do Brasil naquela região;

e) contribuir para a busca de cooperação internacional, visando alcançar os objetivos de interesse nacional na Antártica, por meio da participação em programas internacionais de pesquisa e de entendimentos bilaterais ou multilaterais;

f) contribuir com a promoção da proteção do meio ambiente antártico e da preservação de seus ecossistemas dependentes e associados, em todas as atividades brasileiras na Antártica, inclusive, por meio de participação ativa no esforço internacional para este fim;

g) desenvolver tecnologia, visando a minimização do impacto da presença humana no ambiente antártico, bem como das condições de habitabilidade e segurança para os usuários das instalações permanentes e temporárias brasileiras na Antártica;

h) incentivar a formação de recursos humanos com capacidade em assuntos antárticos e de grupos de pesquisa capazes de conduzir investigação científica de elevada qualidade no ambiente antártico;

i) priorizar, sobre todas as atividades, a segurança e as boas condições de trabalho, visando àqueles que, sob o planejamento do Programa, venham a atuar na Antártica.

1.5 - Metas

São estabelecidas as seguintes metas para o Proantar:

a) desenvolver pesquisa diversificada, de alta qualidade, com referência a temas antárticos relevantes, especialmente, os que tenham repercussão

global e aqueles que afetam ou possam vir a afetar o homem e o território brasileiros;

b) obter e produzir dados tecnológicos e científicos, sobretudo de fenômenos cuja influência alcance o território brasileiro, ou que sejam relevantes para o ser humano, ou que possam ser usados em aplicações práticas no País;

c) apoiar a formação, o aperfeiçoamento e a especialização de pesquisadores brasileiros em assuntos antárticos, bem como apoiar a complementação da formação de cientistas e técnicos, nestes mesmos temas, em áreas de conhecimento onde haja maior interesse para o Brasil;

d) apoiar atividades educacionais em todos os níveis, inclusive com intercâmbio acadêmico internacional;

e) capacitar o País na ampliação dos meios que permitam a expansão das pesquisas científicas e tecnológicas no mar e no continente antárticos;

f) promover um sistema central de informações científicas, ambientais e logísticas adequado ao planejamento e à execução das medidas de proteção ao meio ambiente antárticos;

g) desenvolver soluções tecnológicas e especificar procedimentos que contribuam para a minimização do impacto ambiental das atividades brasileiras na Antártica, sejam elas de qualquer natureza, inclusive as científicas, logísticas ou de turismo;

h) desenvolver programas de monitoramento ambiental nas áreas de atividade do Brasil na Antártica; e

i) incentivar e prover os meios para dar ênfase à representatividade brasileira, no que tange à ciência antártica, em eventos e reuniões científicas internacionais.

2. COORDENAÇÃO

A coordenação do Proantar é exercida com a participação de:

- Secretário da CIRM, como gerente do Programa; e- Subcomissão para o Proantar.

2.1 - Secretário da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar

O Secretário da CIRM é o gerente do Proantar perante o Plano Plurianual do Governo Federal, em consonância com o disposto na Lei nº 10.933, de 11 de agosto de 2004 e no § 3º do art. 1º e, no § 5º do art. 4º do Decreto nº 5.233, de 06 de outubro de 2004.

2.1.1 - Competência

Compete ao Secretário da CIRM validar as informações prestadas pelos coordenadores das diversas ações do Proantar, nos termos da Portaria N° 198 do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão, de 18 de junho de 2005.

Os coordenadores de ações do Proantar deverão, periodicamente, informar os seguintes dados relativos às mesmas:

a) desempenho físico; b) desempenho físico e financeiro das ações não orçamentárias; c) restrições à execução e providências adotadas para superação.

2.2 - Subcomissão para o Proantar

Coordenada pelo Secretário da CIRM, é uma subcomissão de caráter permanente, dentro da estrutura administrativa da SECIRM, na qual se apóia para a realização de suas tarefas, criada com a finalidade de assessorar a CIRM no exercício de suas funções com respeito ao Proantar. É subsidiada pelos Grupos de Assessoramento (GA), de Operações (GO) e de Avaliação Ambiental (GAAM) do Proantar, podendo ter a participação de representantes de outras instituições da CIRM que tenham ações previstas no Proantar, ou que tenham participação na implementação do Programa, ou ainda, de qualquer outra entidade, por convite da Subcomissão, para tratar de assuntos específicos.

2.2.1 - Competência

a) Compete à Subcomissão para o Proantar examinar e harmonizar as propostas dos Grupos de Assessoramento, de Operações e de Avaliação Ambiental do Proantar, levá-las ao plenário da CIRM e, quando se fizer necessário, transmitir àqueles Grupos as providências a serem tomadas em decorrência de determinações emanadas da CIRM; e

b) preparar as informações e relatórios rotineiros exigidos pelo Tratado da Antártica, para divulgação por meio da Conantar.

2.2.2 - Grupos de Assessoramento, de Operações e Avaliação Ambiental do Proantar

São grupos de caráter permanente que, sob a supervisão da Subcomissão para o Proantar, têm como propósito realizar o planejamento básico das atividades que implementam o Programa, com atribuições e mecanismos de funcionamento definidos em atos baixados pelas instituições onde foram criados.

2.2.3 - Secretaria da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar

A Secretaria da CIRM tem a finalidade de assessorar o Coordenador da CIRM e executar as atividades pertinentes aos encargos técnicos e administrativos da Comissão e prestar o apoio técnico-administrativo necessário ao funcionamento da Subcomissão.

2.2.3.1 - Competência

Além das tarefas inerentes ao apoio à Subcomissão, no que tange à implementação, à coordenação e ao controle do Proantar, compete à SECIRM:

- a) estruturar e normatizar o funcionamento e prestar o apoio técnico-administrativo ao GO do Proantar;
- b) promover a implementação das atividades do Proantar, a serem executadas pelas diferentes instituições participantes deste Programa;
- c) planejar e controlar as operações dos meios envolvidos na implementação do Proantar; e
- d) planejar, coordenar e acompanhar os deslocamentos das equipes envolvidas na execução dos projetos de pesquisa do Proantar na região antártica.

2.2.3.2 - Meios

Especificamente para o desempenho das tarefas que lhe competem no Proantar, a SECIRM contará com o pessoal e recursos necessários ao exercício das seguintes atividades:

- apoio administrativo à CIRM;- publicação de textos e informações diversas relativas ao Proantar;
- acompanhamento financeiro, organização das propostas orçamentárias e aplicação dos recursos financeiros disponibilizados para as operações logísticas do Proantar, sob a orientação do gerente do Proantar; e
- planejamento e controle das Operações Antárticas.

Para o planejamento e controle das operações, a SECIRM terá o concurso dos órgãos responsáveis pelos meios colocados à disposição do Proantar, a saber: Comando da Marinha, Comando da Aeronáutica e outros órgãos ou entidades participantes do Programa.

2.3.4 - Grupo de Assessoramento - GA

O GA, coordenado por órgão da estrutura do MCT, assessorará o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) nas atividades de seleção, acompanhamento e nas atividades de apoio financeiro aos projetos de pesquisa. Compete ao CNPq decidir, em função do andamento e dos

resultados apresentados pelos projetos científicos e tecnológicos, a liberação dos recursos financeiros aprovados específicos da área de pesquisa.

2.3.4.1 - Competências:

a) assessorar a Subcomissão nas questões de pesquisa relativas à implementação do Proantar;

b) analisar o mérito científico das propostas de projetos submetidas ao Programa;

c) recomendar as ações de interesse da comunidade científica antártico-brasileira à CIRM, por intermédio da Subcomissão; e

d) compatibilizar as propostas de projetos científicos e tecnológicos recomendados com os objetivos e metas do Proantar e as disponibilidades financeiras, propondo os ajustes necessários.

2.3.5 - Grupo de Operações - GO

Coordenado pela Subcomissão do Proantar, contribui para o planejamento e a execução das operações antárticas.

2.3.5.1 - Competência

a) avaliar as possibilidades de apoio logístico aos projetos científicos e tecnológicos aprovados pelo GA;

b) contribuir com o planejamento operativo das operações antárticas; e

c) assessorar a Subcomissão na indicação dos meios humanos e materiais para a realização das atividades necessárias que viabilizem a execução dos projetos científicos e tecnológicos previstos para cada operação antártica.

2.3.6 - Grupo de Avaliação Ambiental do Proantar - GAAM

Coordenado pelo Ministério do Meio Ambiente, o GAAM deve contribuir para o cumprimento das instruções estabelecidas no Protocolo de Madri (Protocolo ao Tratado da Antártica sobre Proteção do Meio Ambiente), ratificado pelo Governo brasileiro em 6 de junho de 1995.

2.3.6.1 - Competência

a) avaliar os impactos sobre o meio ambiente antártico e os ecossistemas dependentes e associados referentes às atividades de pesquisas científicas, operacionais e de apoio logístico, de turismo e de quaisquer outras, governamentais ou não, inclusive as mudanças ocorridas nas atividades já em desenvolvimento;

b) elaborar os relatórios de avaliação preliminar, inicial e abrangente de impacto ambiental das atividades a serem desenvolvidas na Antártica;

- c) apontar os meios para prevenir, minimizar, ou evitar o impacto das atividades no meio ambiente antártico;
- d) sugerir a implementação, modificação, suspensão ou cancelamento de atividades que provoquem ou ameacem provocar repercussões, negativas ou positivas, no meio ambiente antártico e em seus ecossistemas dependentes e associados;
- e) estabelecer sistemática de monitoramento ambiental para o meio ambiente antártico e seus ecossistemas dependentes e associados;
- f) sugerir a aplicação de procedimentos necessários a situações que requeiram uma resposta urgente, incluindo as ações preventivas ou de emergências quanto à proteção do meio ambiente;
- g) identificar a necessidade de desenvolvimento de estudos e pesquisas para conhecimento do meio ambiente antártico;
- h) articular-se com outras instituições nacionais e estrangeiras que tratem de assuntos correlatos ao meio ambiente antártico e seus ecossistemas dependentes e associados;
- i) articular-se com os responsáveis pela avaliação de impacto ambiental de programas Antárticos estrangeiros; e
- j) subsidiar a Subcomissão para o Programa Antártico Brasileiro, da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar, nos assuntos pertinentes ao meio ambiente Antártico e seus ecossistemas dependentes e associados.

3 - RECURSOS FINANCEIROS

Os recursos financeiros destinados ao Proantar originam-se das seguintes fontes:

- a) dotação específica no Orçamento Geral da União;
- b) dotação específica no Fundo Nacional para o Desenvolvimento Científico e Tecnológico e de outros fundos especiais;
- c) dotação específica nos orçamentos de órgãos e agências dos governos federal, estaduais e municipais;
- d) contrapartida de entidades e instituições, públicas ou privadas, nacionais ou estrangeiras;
- e) doações e legados;
- f) receitas patrimoniais; e
- g) outras fontes.

A Conantar e o CONAPA podem sugerir ao gerente do Programa a destinação de recursos financeiros extra-orçamentários adicionais que venham a obter para incrementar o desenvolvimento das atividades antárticas.

A aplicação de recursos para o Proantar é feita de acordo com os subprogramas, projetos e subprojetos, selecionados e aprovados pela CIRM e pela Conantar, em ligação com o Ministério do Planejamento e Orçamento, nos termos da alínea “c”, do Art. 2º do Decreto nº 74.557, de 12/09/74, que cria a CIRM.

Os recursos destinados à execução dos projetos do Proantar são aplicados de acordo com as modalidades de financiamento das respectivas fontes.

A responsabilidade sobre o emprego dos recursos financeiros orçamentários, perante a estrutura governamental, é do gerente do Proantar.

4 - ORGANIZAÇÃO DOS SUBPROGRAMAS

O Proantar está organizado em sete subprogramas: três de caráter científico, um de caráter tecnológico e três de apoio, suficientemente abrangentes na sua definição para coordenar e integrar os projetos apresentados pelas instituições participantes. São eles:

- Ciências Físicas;- Geociências;- Ciências da Vida;- Desenvolvimento Tecnológico;- Meio Ambiente;- Educação, Treinamento e Sensibilização; e- Logística.

A acentuada e rápida evolução da participação brasileira na Antártica, fruto da experiência adquirida, determinam a necessidade de constante reavaliação do Proantar, tarefa a cargo da Subcomissão do Programa, que proporrá tais alterações à CIRM.

4.1 - Subprograma de Ciências Físicas

Compreende, dentre outros, a meteorologia, a física e a química da atmosfera e as relações solar-terrestres, astrofísica e oceanografia.

O campo da meteorologia, da física e da química da baixa atmosfera tem por propósitos desenvolver pesquisas sobre o clima e os processos físicos e químicos que atuam na troposfera e na estratosfera antárticas. O continente antártico e os oceanos que o circunda atuam sobre a atmosfera de todo o hemisfério Sul, principalmente no sentido de estabilizar as variações climáticas.

Nesse campo, procura-se caracterizar a influência do homem sobre o equilíbrio climático. A Antártica representa um laboratório único para se avaliar o impacto do homem sobre o clima e suas repercussões no território nacional e, de maneira indireta, beneficiar as atividades agrícolas e contribuir com a previsão de geadas e secas no Brasil. Os estudos realizados nessa área permitem, também, o acompanhamento de fenômenos atmosféricos de grande escala, como a redução da camada de ozônio e o aquecimento terrestre e, até mesmo, alguns fenômenos naturais extremos sobre o território brasileiro. Os dados obtidos representarão, ainda, um fator de segurança às expedições científicas na região, por intermédio das previsões locais do tempo.

O principal propósito da pesquisa em física da alta atmosfera é entender problemas globais, aproveitando as condições especiais (geográficas e magnéticas) da região antártica.

A ausência de população na Antártica e nas regiões vizinhas facilita os voos de balões e foguetes. O sistema de ventos e a geometria do campo magnético são favoráveis ao voo de cargas de balões para estudar radiações X e Y , precipitações de partículas, auroras e outros fenômenos magnetosféricos. A configuração do campo magnético no Sul oferece vantagens especiais para distinguir entre os efeitos de correntes, geradas por ações de marés na ionosfera e as correntes que circulam na magnetosfera, pois as primeiras são determinadas pela posição geográfica e as últimas pela posição magnética.

No verão austral, os dias mais longos permitem observações ininterruptas do Sol por vários meses, possibilitando a realização de estudos das oscilações próprias do Sol, cujo conhecimento é crucial para a pesquisa da estrutura interna do astro.

Como diversos fenômenos que ocorrem na ionosfera tropical no Brasil têm origem na precipitação de partículas carregadas na região auroral na Antártica, o estudo desta precipitação irá possibilitar melhor compreensão da ionosfera equatorial.

Os estudos oceanográficos, que abrangem a plataforma continental e a região abissal, têm por propósito investigar as relações entre os sistemas de circulação da Antártica e dos oceanos adjacentes, com especial ênfase no Atlântico Sul. Inclui-se aí o estudo das características físico-químicas e das trocas das águas, para avaliação do balanço de calor e da dispersão de propriedades e de organismos.

Esse campo abrange, adicionalmente, os estudos da interface atmosférica e das bases físicas necessárias às pesquisas biológicas, climatológicas e correlatas.

4.2 - Subprograma de Geociências

Engloba, dentre outros, estudos geológicos, geofísicos, glaciológicos e cartográficos.

A geologia e a geofísica abrangem áreas continentais e marinhas nos seus aspectos petrográficos, sedimentográficos, estratigráficos, estruturais, glaciológicos e econômicos.

Os estudos geológicos têm por propósito específico o conhecimento e a interpretação da história geológica e geodinâmica da litosfera, no contexto do “Continente da Gondwana”, visando colher subsídios para o estudo da evolução geotectônica do Atlântico Sul e, em particular, do território brasileiro.

Os estudos geofísicos têm por propósito o levantamento de dados, por meio da utilização das mais recentes técnicas e metodologias, para mapeamento e monitoramento de áreas continentais ou marinhas de interesse científico.

Os estudos glaciológicos têm como propósito entender o papel do manto de gelo antártico no meio ambiente global e, em particular, determinar a resposta do gelo às mudanças climáticas e as consequências para o ambiente brasileiro.

Os estudos cartográficos das áreas onde se desenvolvam atividades brasileiras têm por objetivo a produção de documentos necessários aos deslocamentos no continente ou ilhas, à segurança das navegações marítima e aérea, ao monitoramento ambiental e glaciológico e ao apoio a outras atividades do Proantar.

4.3 - Subprograma de Ciências da Vida

Inclui duas grandes áreas: biologia e a medicina-biologia humana.

Os estudos da biologia devem considerar as subáreas dos ecossistemas marinhos e ecossistemas terrestres. Em ambas, procurase, dentre outros propósitos, conhecer:

- a biodiversidade genética, orgânica e ecológica dos ecossistemas;- a trofodinâmica do sistema;- a ecofisiologia das espécies antárticas;- a origem e a evolução biogeográfica do ecossistema antártico; e- os efeitos dos impactos antrópicos sobre o ecossistema antártico.

Os estudos de biologia devem buscar conhecimento científico sobre os seres vivos da região antártica, com o objetivo de obter melhor entendimento

da dinâmica dos ecossistemas austrais, levando em consideração e avaliando os impactos ambientais causados pelas atividades humanas e possibilitando futuras ações de exploração racional dos recursos renováveis.

Nos estudos da medicina-biologia humana, pretende-se controlar a saúde e estudar as adaptações fisiopsíquicas do homem na Antártica.

Os estudos fisiológicos incluem investigações sobre: efeitos do ambiente sobre as funções pulmonares; efeitos de privação olfativa; transmissão, etiologia e controle de infecções respiratórias; distúrbios da sincronização do ritmo biológico circadiano; respostas imunológicas e alterações dos constituintes celulares sanguíneos.

Os estudos psicológicos buscam conhecimentos sobre os processos de alterações de personalidade, de insônia, de ansiedade e de depressão e apatia, gerados por longos isolamentos e pela ameaça contínua do meio.

Tais pesquisas podem servir para: redefinir e aperfeiçoar os métodos de treinamento e de seleção de pessoal; replanejar o trabalho e as operações, visando não só à higiene e à segurança, mas, também, à satisfação e à qualidade de vida no ambiente antártico e fora dele; e fornecer subsídios para a gerência do programa e para a adaptação do homem ao ambiente antártico.

4.4 - Subprograma de Desenvolvimento Tecnológico

A ausência de população nativa na Antártica e, conseqüentemente, a inexistência de conhecimento acumulado de técnicas ou processos para adaptação do ser humano e de suas construções às condições climáticas extremas, tornam necessário o desenvolvimento de soluções específicas, coerentes com os condicionantes ambientais e com técnicas aprovadas e disponíveis internacionalmente. Assim, o Subprograma de Desenvolvimento Tecnológico tem por principal propósito o desenvolvimento de tecnologias que resultem em soluções nacionais, conhecer e aplicar, quando conveniente, as técnicas internacionais para eliminar ou minimizar as dificuldades identificadas na realização de atividades científicas e logísticas visando, também, a otimização de investimentos e a minimização do impacto ambiental ocasionado pela presença brasileira na região Antártica, em consonância com o que estabelecem as normas previstas nos organismos do Sistema do Tratado Antártico.

Como finalidade secundária, cabe ao Subprograma de Desenvolvimento Tecnológico divulgar, no País, as tecnologias e processos desenvolvidos para

a região antártica, que julgue úteis para o emprego em regiões brasileiras remotas que tenham graus de dificuldade semelhante para o trabalho e a vida do ser humano.

4.5 - Subprograma de Meio Ambiente

O propósito principal do Subprograma de Meio Ambiente é implementar, para todas as atividades do Proantar, as normas estabelecidas pelos órgãos componentes do Sistema do Tratado Antártico, especialmente aquelas previstas no Protocolo de Madri.

Dentro desse propósito, está a tarefa de fazer cumprir os compromissos internacionais assumidos pelo País perante organismos internacionais para a conservação do meio ambiente antártico.

Caberá, também, a este Subprograma, dentre outras tarefas, a indução do estudo do estado do meio ambiente, especialmente nas áreas onde ocorrem as atividades brasileiras, a implementação de um processo de monitoramento contínuo do impacto ambiental decorrente das atividades brasileiras na Antártica, bem como a participação em grupos bilaterais ou multilaterais dedicados à pesquisa, controle, normatização e outras tarefas ligadas à proteção ambiental da Antártica em seus vários aspectos, como um todo ou de áreas restritas.

Como propósito secundário, também é tarefa deste Subprograma acompanhar o planejamento e desenvolvimento da atividade turística no contexto da sustentabilidade e a divulgação e aplicação dos conhecimentos obtidos em todas as suas atividades na Antártica, nas regiões brasileiras, como couber.

4.6 - Subprograma de Educação, Treinamento e Sensibilização.

O propósito do Subprograma de Educação, Treinamento e Sensibilização é promover o treinamento pré-antártico dos participantes das operações, preparando-os para o exercício de atividades na Antártica, por meio de conhecimentos básicos indispensáveis sobre: o Sistema do Tratado da Antártica; o Proantar; as características próprias do ambiente antártico; as normas sobre proteção ambiental na região; as regras de segurança; os procedimentos em casos de acidentes ou incidentes; e as atividades típicas para o trabalho na Antártica.

Dentro do escopo educação, cabe ao Subprograma a indução do preparo de recursos humanos com capacidade e interesse nos assuntos antárticos. Para isso, deverá promover cursos de formação, de especialização e de aperfeiçoamento nas áreas de conhecimento, de interesse do País, que digam respeito às atividades antárticas, tais como:

- a) apoiar atividades educacionais de nível secundário, universitário e de pós-graduação;
- b) ampliar o intercâmbio acadêmico internacional;
- c) incentivar a formação e o aperfeiçoamento de cientistas, técnicos e profissionais;
- d) realizar cursos e pesquisas conjuntas com instituições de relevo no exterior; e
- e) incentivar a cooperação com os países da região, com vistas à realização de programas e atividades conjuntas.

Além disso, dentro do escopo sensibilização, o subprograma deverá se ocupar da divulgação da importância do tema “Antártica” e dos trabalhos tecnológicos e científicos resultantes das atividades desenvolvidas no âmbito do Proantar, buscando, inclusive, a cooperação de meios de comunicação.

4.7 - Subprograma de Logística

O Subprograma de Logística tem como propósito prover todo o apoio logístico necessário à execução dos projetos inseridos nos demais subprogramas do Proantar, bem como realizar a adequada manutenção e apoio técnico nos meios materiais empregados na Antártica em apoio aos projetos científicos e tecnológicos.

Para prover a conveniente logística de transportes, o Proantar utiliza navios e aeronaves (He), atualmente designados pela Marinha do Brasil, apropriados para operar na região antártica, as aeronaves da Força Aérea Brasileira, em missões de apoio no transporte de pessoal e material e, ainda, outros meios que venham a ser postos à disposição do Programa ou contratados para tal finalidade.

As instalações antárticas utilizadas são: a Estação Antártica Comandante Ferraz (EACF), inaugurada em 06 de fevereiro de 1984; os Refúgios Emilio Goeldi (1988) e Astrônomo Cruels (1985) bem como os acampamentos temporários. Também devem ser consideradas as disponibilidades oferecidas por intercâmbios internacionais.

No que se refere ao abastecimento e serviços, o subprograma tem como propósito prover os diversos suprimentos necessários ao funcionamento das instalações antárticas, bem como os serviços necessários à sua manutenção. Devido às características especiais de vários itens empregados na Antártica,

Anexo C - Antártica ou Antártida?

No decorrer deste trabalho, a questão que talvez tenha sido feita com mais frequência ao autor é “afinal, Antártida ou Antártica?”. A resposta simplesmente é que ambos os termos estão corretos, têm a mesma origem e são plenamente aceitos na norma culta da língua portuguesa. Em Portugal, “Antártida” e “Antártica”. Quase todos os autores brasileiros consultados fizeram considerações sobre o tema, chegando a diferentes conclusões – portanto não acredito que estas linhas venham a definir a questão.²⁹⁵ Porém, sinto-me na obrigação de justificar minha escolha por “Antártica”, contra a forma normalmente adotada pela Divisão do Mar, da Antártida e do Espaço Exterior do Ministério das Relações Exteriores – foi preservada a escolha dos autores em caso de citação.

A origem da palavra é grega, *arctikós*, derivada em latim para *arcticus*, adjetivo referente inicialmente à constelação de Ursa Maior (*arktos*, urso), passando então a se referir ao ponto cardeal norte, dada a importância dessa constelação para a navegação no hemisfério setentrional. Com a inclusão do prefixo *anti*, oposição, compõe-se *antarktikós*, *antarcticus*, antártico, adjetivo referente ao ponto cardeal sul. Daí “Antártica” para referir-se a uma

²⁹⁵ Cf., por exemplo, SANTOS, 2004; COLOMBO et al.. 1983; CASTRO, 1976; BAKKER, 1982a

região oposta ao norte, como adjetivo ou substantivo. A *França Antártica*, por exemplo, não ficava no continente austral, mas no Rio de Janeiro.

A derivação para o substantivo “Antártida” ocorre com a inclusão do sufixo “-da”, por analogia com a denominação de outras terras, reais ou imaginárias – como, por exemplo, Holanda, Atlântida ou ainda o arcaico Amazônida – para ressaltar o fato de que a Antártica é um continente enquanto o Ártico é um oceano. Para alguns, seria um estrangeirismo. Há também quem levante a hipótese do mito da *Terra Australis Incognita* ter se mesclado ao mito de Atlântida para explicar a inclusão do sufixo “-da”.²⁹⁶ A diferença entre os termos nada tem a ver com a marca da cerveja, como se diz popularmente.

Durante a pesquisa bibliográfica, o autor observou que buscas por “Antártida” davam menos resultados do que por “Antártica” – a forma sugerida para monografias no âmbito do Proantar e por isso absolutamente predominante em trabalhos acadêmicos. No Instituto Rio Branco, nas teses do Curso de Altos Estudos, ambas as formas são utilizadas. As teses mais recentes, porém, preferem “Antártica”.²⁹⁷ Esta também parece ser a forma preferida nas recentes edições brasileiras de obras sobre as expedições da Era Heroica e nos livros do explorador brasileiro Amyr Klink.

Todos os ministérios envolvidos no Proantar utilizam preferencialmente “Antártica” em documentos e sites na Internet, com exceção do MRE, que adota a denominação “Antártida” (apesar de não serem incomuns documentos que utilizam a outra forma). Suponho que a forma adotada pelo Itamaraty decorra simplesmente de uma questão de tradição, já que era a grafia utilizada por João Frank da Costa; não há menção ao termo no Manual de Redação do MRE. Ambas as formas aparecem nos decretos que incorporaram as convenções do STA ao direito interno brasileiro.

Portanto, a opção feita neste trabalho pela denominação “Antártica” não se fundamenta em razões etimológicas ou ortográficas, ambas as grafias estão corretas – discussões sobre qual é “mais correta” são totalmente estéreis. “Antártica” foi preferida simplesmente porque é a forma mais utilizada hoje na literatura acadêmica brasileira, o significa maior visibilidade em pesquisas bibliográficas, além de ser a ortografia utilizada pela maioria dos órgãos da administração pública envolvidos com a Polantar.

²⁹⁶ MORENO, Cláudio. *Antártica ou Antártida?* Sua língua, s/d. <http://www.sualingua.com.br/02/02_antartica.htm>, acesso em 22/02/2009.

²⁹⁷ GUERREIRO, 1992 e GRIECO, 1991. Ambos usavam “-da” em documentos do MRE.



