

Global Issue and a comparative analysis of public police in Brazil and Argentina

(Questão global e ação do Estado em uma perspectiva comparada: Brasil e Argentina)

Paula Moraes Pereira

Centro de Estudos Comparados das Américas -CEPPAC

Universidade de Brasília - Brasil

pmprio@hotmail.com

Henrique Carlos de Oliveira Castro

Centro de Estudos Comparados das Américas -CEPPAC

Universidade de Brasília -Brasil

henrique@unb.br

Draft

Jan 2, 2008

The following text is in portuguese

Resumo

As questões globais como mudanças climáticas, direitos humanos e habitação começaram a ganhar importância no século 20. Os acordos internacionais possibilitam a discussão sobre essas questões que afetam todos os países e favorecem a cooperação entre os Estados por meio de instrumentos legais que indicam ajustes sobre assuntos de interesse das nações. Ao assinar um acordo internacional os países se comprometem a cumprir a agenda de ações com o objetivo de obter algum benefício, participar do grupo de decisão ou auxiliar o gerenciamento de recursos globais. A Antártica é um continente que possui uma riqueza em recursos naturais e minerais, além de ser um ponto estratégico para a segurança dos países. Por possuir tantas riquezas foi alvo de reivindicações de soberania territorial, o que levou a criação de um sistema jurídico denominado Sistema do Tratado Antártico (STA). Este acordo foi criado em 1959 e a sua implementação ocorreu a partir de 1961 como um meio de contornar o conflito relacionado com questões de soberania territorial.

Este artigo, parte da pesquisa de doutorado da autora, tem como objetivo analisar e comparar a construção das políticas domésticas do Brasil e da Argentina para a Antártica, a partir da entrada em vigor em 1991 do Protocolo ao Tratado Antártico sobre a Proteção do Meio Ambiente. Este ato torna a região uma reserva natural e proíbe a exploração econômica dos recursos minerais, além de regulamentar e controlar as atividades humanas no local. Brasil e Argentina possuem diferentes visões sobre a questão antártica e a política desenvolvida para a sua inserção no Sistema do Tratado Antártico. A pesquisa apresentará

uma discussão sobre a política interna para a Antártica de cada país, indicando os principais atores e as negociações internas realizadas visando à participação em um sistema jurídico internacional.

Palavra –chave: políticas públicas, Antártica, Brasil, Argentina

Abstract

The global issues like climatic changes, human rights and dwelling began gaining importance in the century XX. The international agreements make possible the discussion on these questions that affect all the countries and favor the cooperation between the States through legal instruments that indicate agreements on subjects of interest of the nations. While signing an international agreement the countries pledge themselves to carry out the diary of actions with the objective to obtain some benefit, to participate of the group of decision or to help the management of global resources. The Antarctic is a continent that has a wealth in natural and mineral resources, besides being a strategic point for the security of the countries. Due to the natural resources, it was a target of claims of territorial sovereignty, which took the creation of a legal system called System of the Antarctic Treaty (STA). This agreement was created in 1959 and his implementation took place from

1961 like a way of going round the conflict connected with questions of territorial sovereignty.

This article, part of the inquiry of doctorate of the author, has the aim to analyze and compare the construction of the domestic policies of Brazil and of Argentina for the Antarctic, from the come into force one in 1991 of the Protocol to the System of the Antarctic Treaty. The inquiry will present a discussion on the internal politics for the Antarctic one of each country, indicating the principal actors and the internal fulfilled negotiations aiming for participation in a legal international system.

Key word: public policies, Antarctic, Brazil, Argentina

Introdução

A sociedade mundial criou elementos jurídicos para regulamentar as ações dos Estados em relação a temas globais. Os atos internacionais englobam assuntos muito amplos como; economia, soberania, direitos sobre meio ambiente, territorialidade, segurança, direitos humanos entre outros. Os Estados utilizam o instrumento jurídico – tratado, acordo, convenção para construir uma agenda comum visando à solução de problemas que afetam a mais de uma nação. Os governos são responsáveis pela adesão aos atos internacionais, construindo uma política interna para o cumprimento dos mesmos a partir da análise das vantagens e desvantagens que cada ato pode gerar.

Os atos internacionais abrangem diferentes temas e alguns são voltados para a resolução de conflitos que envolvem questões globais. São consideradas áreas comuns globais, além da jurisdição nacional de soberania, os oceanos, os fundos marinhos, a atmosfera, o espaço e a Antártica.

O objetivo do artigo, parte da pesquisa de doutorado da autora, é analisar e comparar as políticas domésticas do Brasil e da Argentina para cumprir o acordo do Sistema do Tratado Antártico, criado para defender a utilização pacífica deste Continente para fins exclusivamente científicos. Os países da América do Sul que participam de alguma forma do Tratado Antártico são: a Argentina e o Chile membros signatários originais, o Brasil, Equador, Peru e Uruguai membros consultivos e a Colômbia e a Venezuela querem ser tornar membros consultivos. Na América Latina existe, desde 1987, um fórum de deliberação sobre as questões antárticas chamado de Reunião de Administradores de

Programas Antárticos Latino-Americanos (RAPAL). Ele congrega responsáveis pelos programas da Argentina, Brasil, Chile, Equador, Peru e Uruguai.

Este fórum tem como objetivo coordenar as ações de ordem científica, logística e ambiental funcionando como um espaço de discussão e troca de informações das atividades desenvolvidas por países Latino-Americanos (RAPAL, 2005).

A escolha da comparação entre Brasil e Argentina se justifica pelo fato da Argentina ser um dos doze países responsáveis pela elaboração e criação do Tratado, desenvolvendo atividades no continente desde o início do século XX. O Brasil, apesar de não ser um dos membros consultivos originários, se destaca por desenvolver pesquisas no Continente Antártico, mesmo tendo aderido ao Tratado somente em 1975. As diferenças de interesse na Antártica entre os dois países podem ser resumidas no fato da Argentina sempre ter reivindicado um território no continente (posição territorialista), enquanto que o Brasil defende uma Antártica sem soberania (posição internacionalista). Os objetivos de cada país no continente são diferentes e perpassam por fatores econômicos, políticos e sociais.

QUESTÃO GLOBAL E O ESTADO

Os regimes internacionais geram demandas para a agenda nacional e segundo Lafer (1994), “A vida internacional de um país move-se pela conjugação entre o universal – o pensar e a humanidade – e o específico – o cogitar sobre o nacional e o regional -. De um lado, valores e princípios de aceitação geral na comunidade das nações e de outro, aspirações e interesses particulares das sociedades, à luz da singularidade cultural, histórica, econômica e política”. Ao assinarem acordos, tratados e protocolos, os países se

comprometem a cumprir a agenda de ações com o objetivo de obter algum benefício, participar do grupo de decisão ou auxiliar no gerenciamento de recursos globais.

Os atos internacionais são instrumentos formais, com teor definido por escrito, regidos pelo Direito Internacional em que as partes contratantes são pessoas jurídicas de Direito Internacional Público (MRE, 2007). Os atos podem ser classificados de acordo com o seu conteúdo em:

Tratado – expressão escolhida na Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados para designar um acordo internacional. Denomina-se: Tratado um ato bilateral ou multilateral que possui relevância política. O conceito segundo a Teoria Geral dos Tratados é “um acordo formal, concluído entre sujeitos de direito internacional público destinado a produzir efeitos jurídicos” (Resek, 1984);

Convenção – designa atos multilaterais oriundos de conferências internacionais com um tema geral;

Acordo – expressão de uso livre e de alta incidência na prática internacional, embora alguns juristas entendam como acordo um ato internacional com reduzido número de participantes e importância. No entanto, um dos mais notórios e importantes tratados multilaterais foi denominado de Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT). O Brasil tem feito amplo uso deste termo em suas negociações bilaterais de natureza política, econômica, cultural, científica e técnica.

Protocolo – termo usado tanto para acordos bilaterais como para multilaterais, menos formais que os tratados e que funcionam como acordos complementares ou interpretativos de tratados ou de convenções anteriores.

A definição de regime internacional consensual é a que diz ser “um conjunto de princípios implícitos ou explícitos, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão, entorno das quais as expectativas dos atores convergem em determinada área das relações internacionais, e que será aceito pelos Estados” (Krasner,1983, Hasenclever *et al.*(2001). Essa definição foi resultado de uma conferência em 1982 sobre Organizações Internacionais e foi desenvolvida por Krasner (1983). Os princípios são entendidos como: crenças sobre fatos, causalidade e integridade, as normas são padrões de comportamento definidos como direitos e obrigações; as regras são prescrições específicas ou proscições no tocante a certas ações; os processos de tomada de decisão são as práticas correntes ou prevaletentes, através das quais se realiza e se implementa a escolha coletiva. Ao aderirem ao Tratado da Antártica, Brasil e Argentina se comprometem a cumprir as suas resoluções.

Os regimes internacionais apresentam diversos processos de cooperação e governança locais, abrangendo desde regras de mercado até tratados e convenções (Campos da Silva, 2001). O regime internacional e a política pública nacional possuem áreas de conflito no que se refere às configurações dos interesses e das relações de poder de cada país, ao regime político, à estrutura institucional, ao grau de visibilidade de cada questão frente aos interesses específicos que mobiliza os atores envolvidos, às diferenças jurídicas e políticas, às ações e atividades em geral, pertinentes à estrutura da sociedade.

A geração de políticas públicas aplicadas ao plano interno é uma das conseqüências da aceitação de um regime internacional pelos países. As políticas públicas podem ser definidas, segundo Rua (1994), como decisões e ações revestidas da autoridade soberana do poder público. O estudo da análise de políticas públicas possibilita conhecer o formato e a natureza da atuação do Estado em diversas áreas. Segundo Frey (2000), a literatura de

“policy analysis” diferencia três dimensões da política: a dimensão institucional “polity” que se refere à ordem do sistema político, delineada pelo sistema jurídico e à estrutura institucional do sistema político administrativo; a dimensão “politics” que considera o processo político onde há conflitos no que se refere à imposição de objetivos, aos conteúdos e as decisões de distribuição e a dimensão material “policy” relacionada com a configuração dos programas políticos, aos problemas técnicos e ao conteúdo material de decisões políticas.

A preocupação com o meio ambiente e as conseqüências mundiais do problema que afeta o planeta, independente de país, de fronteiras e de soberania fez surgir um grande número de acordos internacionais voltados para a questão ambiental. Dentre esses acordos pode-se destacar a Convenção Internacional para a regulamentação da caça à Baleia (1946), a Convenção Internacional para a Prevenção da Poluição do Mar por Hidrocarbonetos (1954), Tratado da Antártica (1959), Tratado banindo testes de Armas Nucleares na Atmosfera, no Espaço e na Água (1963), Convenção Internacional para a Prevenção da Poluição por Navios (MARPOL) (1973), Convenção da Diversidade Biológica (1992), Protocolo de Quioto à Convenção-Quadro das Alterações Climáticas (1997) entre outros.

O SISTEMA DO TRATADO ANTÁRTICO

A Antártica é um continente que possui mais de 14.000.000 de km² de superfície com temperaturas muito baixas e com precipitações anuais de 150 mm. O interesse na Antártica é antigo e os gregos já acreditavam que o planeta era redondo e que existia uma porção de terra ao sul para contrabalançar as terras do norte. O primeiro explorador a atingir o paralelo 53°, descobrindo as Ilhas Falklands (Malvinas) e as Geórgias do Sul foi Américo Vespúcio em 1501 (Santos 2004). Expedições sucessivas aproximaram-se da região, até que o Capitão James Cook dirigiu-se para a Polinésia por ocasião de um eclipse e as tripulações do *Resolution* e do *Adventure* cruzaram o Círculo Polar Antártico três vezes entre 1772 e 1775 desfazendo o mito das Terras Australes sem, no entanto, avistá-la devido ao gelo e a névoa. A ocupação humana começou na primeira metade do século XIX, quando navios baleeiros chegaram à região das Ilhas Sanduíches do Sul e navegadores europeus e americanos realizaram algumas expedições esporádicas. Desde o século XIX, os governos e entidades privadas, tais como os da Noruega, da França, da Inglaterra e dos Estados Unidos entre outros, realizaram expedições com objetivo de explorar os recursos naturais do continente antártico e de navegação, além de expedições de cunho científico, favorecidas com a construção das primeiras bases de pesquisa governamentais na região (Colombo, 1987).

O Continente possui uma riqueza em recursos naturais e minerais e tem um papel importante no controle dos padrões de temperatura do planeta e nos sistemas de circulação atmosférica e oceânica, além de ser um ponto estratégico para a segurança dos países do Cone Sul (Trevisan, 1997, Fonseca, 2006). Com isso, o interesse de vários países no território e nas riquezas minerais gerou um conflito só resolvido pela assinatura do Tratado de Washington ou Tratado Antártico. Ele foi assinado por doze países (Argentina,

Austrália, Bélgica, Chile, Estados Unidos, França, Japão, Noruega, Nova Zelândia, Reino Unido, África do Sul e a antiga União Soviética) na Conferência de Washington, em 1959, e entrou em vigor em 1961. A escolha dos doze países originais teve como pressuposto a participação oficial nas pesquisas desenvolvidas durante o terceiro Ano Polar Internacional chamado de Ano Geofísico Internacional, em 1957/1958. Os vinte e oito países que são considerados Partes Consultivas do Tratado, até 2007, possuem o direito de participar das reuniões consultivas, de aprovar a entrada de novos membros de convidar novos Estados não membros da ONU a fazer parte do Tratado e de obrigar as Partes Contratantes que aderirem ao Tratado a respeitar as disposições das Partes Consultivas com relação à preservação do meio ambiente e da fauna e flora da Antártica (Colombo, 1987, SCAR, 2007).

A origem do Tratado é dada pela proposta do cientista Karl Leyprecht que em 1812, sugeriu um Ano Polar Internacional (IPY – International Polar Year), que permitiria que pesquisadores de diferentes áreas e de vários países trabalhassem juntos. No primeiro Ano Polar Internacional as pesquisas científicas foram centralizadas no Ártico e em duas ilhas na Antártica contou com a colaboração de doze países. O segundo Ano Polar Internacional ocorreu em 1932/1933, um período de depressão econômica para a maioria dos países e contou com a colaboração de quarenta e quatro países (Souza, 2005, Colombo, 1987).

Em 1950, no Conselho Internacional de União Científica (ICSU), foi discutida a possibilidade de ser realizado o terceiro Ano Polar Internacional. Por sugestão da Organização Meteorológica Mundial (WMO), o conceito de Ano Polar foi estendido para todo o Globo, nascendo assim, o Ano Geofísico Internacional, que foi realizado entre junho

de 1957 e dezembro de 1958. Ele reuniu comunidades científicas de geofísicos, geodésicos, astrônomos e cientistas interessados principalmente nas ondas de rádio. Participaram do evento seis mil cientistas de sessenta e sete nações diferentes.

O ICSU aprovou, em 1957, a criação do Comitê Especial para Pesquisas Antárticas, hoje Comitê Científico para Pesquisas Antárticas (SCAR), que é formado por representantes de diversos países engajados em pesquisas na região. Uma vez encerrado o Ano Geofísico Internacional, em 1958, alguns dos países participantes, África do Sul, Argentina, Austrália, Bélgica, Chile, Estados Unidos, França, Nova Zelândia, Noruega, Japão, Reino Unido e União Soviética, mantiveram suas estações científicas, reafirmando seu interesse na região, o que motivou a convocação feita pelos Estados Unidos para a conferência de Washington, em 1959, que discutiria o futuro do Continente.

Alguns acontecimentos propiciaram a criação do Tratado da Antártica. Foram eles:

- a) o interesse manifestado pelos países atuantes na Antártica, alguns dos quais reivindicavam soberania territorial sobre alguns setores do continente;
- b) a situação criada pela presença de bases da União Soviética nas proximidades das áreas adjacentes aos setores reivindicados por diversas nações e
- c) a inquietude norte-americana pelo estabelecimento de um regime de cooperação internacional para a Antártica, congregando o conhecimento adquirido por ocasião do Ano Geofísico Internacional.

Estes fatos apressaram a busca de um regime jurídico apropriado para a solução da complexa situação criada na região (Colombo, 1987). Em 23 de junho de 1961 entrou em

vigor o Tratado de Washington ou da Antártica que considera a área ao sul do paralelo 60° Sul para fins pacíficos e para a pesquisa científica. Ele não possui cláusula de duração limitada, nem de reservas e os Estados Unidos é o país depositário do instrumento jurídico.

Na formação de um regime internacional há o envolvimento de mais de um instrumento tais como: o texto do acordo internacional, as reuniões das partes e a presença de Organismos Não Governamentais. O Sistema do Tratado Antártico é o conjunto dos diplomas legais, incluindo o Tratado, constituído pelas recomendações, medidas, convenções e protocolos aprovados (Villa, 2004). O Tratado da Antártica é um acordo-quadro, ou seja, é um conjunto geral de princípios que guiam os tomadores de decisão e que deve ser complementado por futura regulamentação. Os instrumentos legais que promovem as normas contidas no Tratado Antártico contribuem para que o Sistema do Tratado Antártico seja visto como uma rede de sobreposição e acordos mútuos que juntos governam o comportamento dos Estados na região. Os instrumentos são: Medidas de consenso como a da Conservação da Fauna e Flora Antárticas (1964), a Convenção para a Conservação das Focas Antárticas (1972), Convenção sobre a Conservação dos Recursos Vivos Marinhos Antárticos (1982) e o Protocolo ao Tratado Antártico sobre a Proteção do Meio Ambiente (Protocolo de Madri) (1991) (Joyner,1998).

O interesse no continente antártico cresceu a partir da década de 70 e desde essa época, diferentes organizações internacionais e governos vêm discutindo o meio ambiente antártico e sua importância para a ciência, o potencial dos recursos naturais, o desenvolvimento do turismo e as controvérsias sobre o melhor mecanismo de manejo para a região (Beck e Doods, 1998).

No final da década de 70, o interesse na extração de recursos minerais da Antártica fez surgir uma discussão sobre a criação da Convenção sobre a regulação das atividades dos recursos minerais. O acordo objetivava a possibilidade de utilização dos minerais e o dano potencial ao meio ambiente, sendo que o tema foi substancialmente debatido na Nona Conferência das Partes em 1977 (Shusterich, 1984). No período de 1981 a 1988 as partes contratantes se reuniram para a elaboração de um texto para regular a prospecção e exploração dos recursos minerais. O texto da Convenção de Regulação das Atividades sobre os Recursos Minerais Antárticos (CRAMRA) foi aberto para adesão em Wellington, Nova Zelândia, mas em 1990 o acordo foi abandonado em favor de um instrumento voltado para a proteção do meio ambiente antártico (Joyner, 1998). Em 1991 foi assinado um anexo ao Tratado, o Protocolo ao Tratado Antártico sobre a Proteção do Meio Ambiente (Protocolo de Madri) que entrou em vigor em 1998. Esse protocolo torna a região um reserva natural e proíbe por 50 anos a exploração econômica dos recursos minerais e regulamenta e controla as atividades humanas no local (Brasil, 2004).

Segundo Shusterich (1984), a principal razão do sucesso da implementação do Tratado foi a mistura de especificidade com generalidade. Com somente quatorze artigos, ele promove o compromisso no lugar do conflito, coloca um senso de exclusividade para as partes contratantes ao mesmo tempo em que convida todas as nações a aderir ao documento. Segundo Santos (2004) o artigo I- enfatiza o uso da Antártica para fins pacíficos, o artigo II- declara que a cooperação e a liberdade de investigação científica devem continuar como a do Ano Geofísico Internacional, o artigo III- descreve a importância do intercâmbio de dados científicos, observações, resultados e apoio logístico.

O artigo IV- reafirma que novas reivindicações de territórios não são aceitas enquanto o Tratado estiver em vigor. O artigo V- bane os testes nucleares e o depósito de lixo radioativo. O artigo VI- define a área do Tratado como sendo área sul do paralelo 60. O artigo VII- enfatiza que todos possuem acesso a qualquer área da Antártica e podem inspecionar estações, instalações e equipamentos. O Artigo VIII- define soluções para os problemas de jurisdição e aplicação das normas do Tratado. O artigo IX- trata da realização de reuniões consultivas. O artigo X- fala sobre o compromisso para respeito das normas do Tratado ou Cartas das Nações Unidas. O artigo XI- apresenta a regulamentação do procedimento diplomático em caso de existência de controvérsias entre os signatários. O artigo XII- é a cláusula que prevê a possibilidade de revisão do Tratado 30 anos após a sua ratificação pelos Estados signatários. O artigo XIII- apresenta a possibilidade de adesão de terceiros e o artigo XIV- estabelece os idiomas de redação do Tratado e local de depósito.

O Protocolo ao Tratado Antártico sobre Proteção ao Meio Ambiente tem como objetivo principal a designação da Antártica como reserva natural, consagrada à paz e à ciência. Os artigos descrevem os princípios de proteção ao meio ambiente, de cooperação no planejamento e realização de atividades e de avaliação de impacto ambiental, o papel das Reuniões Consultivas para a proteção abrangente ao meio ambiente, a criação do Comitê para a proteção ao meio ambiente e suas funções, as inspeções, as reações diante de situações de emergência, as normas e procedimentos relativos à responsabilidade por danos decorrentes das atividades executadas na área do Tratado, a elaboração de relatório anual das Partes, a solução de controvérsias. Segundo Acero (2005) o Protocolo possuía até 2004, cinco anexos que estabelecem as regras que as partes contratantes devem cumprir em relação à gestão ambiental de suas atividades. Os temas dos anexos são: avaliação de impacto ambiental, conservação da fauna e flora antárticas, gestão de resíduos, prevenção

da poluição marinha e proteção e gestão de zonas com importância ambiental e valor histórico.

Processos Decisórios

Os estudos de processos decisórios no âmbito das políticas públicas têm uma longa história. Já na década de 50, nos Estados Unidos, foram realizados estudos sobre o funcionamento de um governo. A necessidade de se entender o processo de formulação das políticas públicas levou ao surgimento de vários modelos teóricos relacionados com o surgimento de temas para a agenda governamental, as soluções e implementação dos mesmos.

A abordagem mais difundida no estudo do processo das políticas públicas é a que assume os pressupostos da escolha racional. A partir de individualismo metodológico concebe-se a tomada de decisão como maximização dos resultados esperados das ações, de acordo com uma ordem de preferências. Com isso, as instituições e suas regras são condicionantes das decisões dos indivíduos na solução dos problemas de ação coletiva, de delegação e na diminuição dos custos de transação (Teixeira, 2005).

A escolha de se investigar qual a relação entre as políticas públicas para a Antártica de dois países da América do Sul frente a um tratado internacional que gerencia uma região polar possibilita a análise de diferentes variáveis. Este artigo se propõe a fazer um recorte metodológico analisando a influência da agenda internacional na agenda nacional a partir da implementação do Tratado Antártico. Para isso, a construção do modelo de análise

considerará o período da entrada em vigor do Protocolo ao Tratado Antártico sobre a Proteção do Meio Ambiente (Protocolo de Madri), em 1998.

BRASIL E ARGENTINA NA ANTÁRTICA: UMA PERSPECTIVA COMPARADA

Os primeiros países da América do Sul que demonstraram interesses territoriais na Antártica foram a Argentina e o Chile. Suas ações efetivas no continente já existiam em meados do século XIX e envolviam a efetiva presença no continente antártico. No caso brasileiro, a primeira presença oficial na região austral data de 1882 e foi assinalada pela Corveta Parnaíba da Marinha do Brasil com a missão de levar pesquisadores do Observatório Nacional para medir a passagem do planeta Vênus pelo disco solar (Brasil, 1985).

O Brasil possui interesses na Antártica que podem ser divididos nas seguintes categorias: político, econômico, científico, ambiental e de integração. O interesse brasileiro se intensifica na década de 70 com a criação pelo governo militar brasileiro de uma geopolítica de atuação na América do Sul com o objetivo de se tornar um país líder na região. A pressão exercida por indivíduos ou grupos de pesquisadores e interessados no tema é que gerou uma demanda dentro do governo para a efetiva participação brasileira no continente antártico. Em 1970 surge o primeiro programa científico nacional elaborado pelo Instituto Brasileiro de Estudos Antárticos – IBEA (Santos 2004).

O Brasil aderiu ao Tratado da Antártica por meio do Decreto nº 75.963, de 16 de maio de 1975 e passou a ser 19º Estado – membro e em 1983 foi aceito como parte

consultiva do Tratado. No comunicado do Ministério das Relações Exteriores acerca da adesão do Brasil é salientado que “como o país possui a mais extensa costa marítima do Atlântico Sul, costa esta, em sua maior parte devassada pelo Continente Austral, tem interesses diretos e substanciais na Antártida” (Colombo, 1987).

A Argentina foi convidada a ser membro consultivo originário do Tratado da Antártica, em 1959, pois demonstrou interesse na região, participando de várias atividades, com destaque para a presença no terceiro Ano Polar Internacional. O governo argentino considera as terras da região austral uma extensão do seu país e a postura do governo sempre foi a de reivindicar territórios no continente antártico. Em 1904, se iniciam as atividades argentinas nas Ilhas Orcadas do Sul com o envio do navio Scotia para a implantação do correio postal argentino naquelas ilhas (Genester, 2005).

No Brasil, a Comissão Nacional de Assuntos Antárticos (CONANTAR) foi criada em 1982 para implementar as diretrizes da Política Nacional para Assuntos Antárticos (POLANTAR), elaborada em 1987 com o objetivo de estabelecer o conceito, os princípios básicos, os objetivos principais e os mecanismos de aplicação. Os objetivos são: participação em todos os atos internacionais e instituições que compõem o Sistema do Tratado Antártico, prosseguimento e ampliação do programa antártico brasileiro e participação na exploração e aproveitamento de recursos marinhos vivos e dos recursos minerais antárticos e os mecanismos de aplicação indicam que a Comissão cumpre assessorar o Presidente da República na formulação, consecução e atualização do Programa, compete a CIRM a elaboração e a implementação do PROANTAR e a execução do programa é descentralizada e desempenhada por universidades, órgãos de pesquisa e

entidades públicas e privadas. O fato de ter uma execução descentralizada auxilia na maior participação de diversos segmentos da sociedade, sendo um programa de Estado.

A Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM) foi criada para elaborar o texto do Programa Antártico Brasileiro (PROANTAR) instituído pelo Decreto nº 86.830 de 12.01.1982. O PROANTAR é administrado por uma parceria entre ministérios e uma agência de fomento. O Ministério das Relações Exteriores é o responsável e coordena a CONANTAR e a atuação internacional do Brasil, por meio da Divisão de Mar, Antártica e Espaço que coordena a representação brasileira nas reuniões anuais e nos foros internacionais referentes ao tema. O Ministério da Defesa, por meio dos Comandos da Marinha e da Aeronáutica, é responsável pelo segmento logístico do Programa e a Marinha coordena a Secretaria da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (SECIRM), que gerencia o PROANTAR. O Ministério da Ciência e Tecnologia coordena a política científica, que é balizada pelas diretrizes do Comitê de Pesquisas Científicas Antárticas (SCAR), e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) financia e coordena a execução das pesquisas nas áreas de ciências da vida, da terra e da atmosfera, com o apoio do Grupo de Assessoramento do PROANTAR. O Ministério do Meio Ambiente é responsável pelo cumprimento das regras internacionais para minimizar o impacto da presença humana no continente, com auxílio do Grupo de Avaliação Ambiental (GAAM). O Ministério das Minas e Energia fornece combustível especialmente desenvolvido para regiões geladas, por meio da Petrobrás. O Ministério da Educação e o Ministério do Turismo também participam das ações relacionadas à atuação do Brasil na Antártica.

Em 1984, foi instalada a Estação Antártica “Comandante Ferraz” (EACF), na Península Keller, na Baía do Almirantado, Ilha Rei George. O trabalho na Antártica é dividido em operações anuais que se iniciam em outubro e terminam em março. A parte logística é apoiada pela Marinha e pela Aeronáutica com o navio Ary Rongel e com os aviões da Força Aérea Brasileira. Em 1985, a estação científica foi ampliada com 33 módulos construídos com o objetivo de facilitar as pesquisas no continente. Em 1987, o Brasil aderiu também a Convenção para a Conservação dos Recursos Vivos Marinhos Antárticos (CCMLR) e em 1991 aderiu à Convenção para a Conservação das Focas Antárticas (CCSA). Em 1995, o Brasil aprovou o texto principal do Protocolo ao Tratado da Antártica sobre Proteção ao Meio Ambiente. O Comitê Nacional de Pesquisas Antárticas (CONAPA) foi criado em 1996 com o objetivo de coordenar as ações políticas para o continente unificando as diretrizes para a Antártica.

A Argentina participou em 1939 da Expedição Polar Internacional no Congresso de Exploradores Árticos convocado pelo governo norueguês criando para tal fim uma comissão integrada de representantes dos Ministérios das Relações Exteriores e Culto, da Marinha e Agricultura. Essa comissão viu a necessidade da criação de um organismo permanente para centralizar e assessorar tudo relativo à defesa e desenvolvimento das terras argentinas na Antártica (Capdevila,1986). Foi assim que em 1940 em virtude do decreto nº. 61852 a Comissão Nacional da Antártica foi criada subordinada ao Ministério das Relações Exteriores e Culto e com a missão de continuar os estudos sobre os problemas daquela região de interesse nacional. Com a Comissão em funcionamento notou-se a necessidade de incluir outros especialistas e o decreto nº. 8507/46 agregou representantes do Ministério da Justiça, Ministério da Guerra, Ministério da Marinha, Ministério da Agricultura e Secretaria

da Aeronáutica (Genester, 2004). A partir de 1957 teve um presidente designado pelo poder executivo, delegados ministeriais e representantes de diversos organismos.

O Instituto Antártico Argentino “Coronel D Hernan Pujato” foi criado pelo Decreto do Poder Executivo Nacional nº. 7.338 de 17 de abril de 1951 com o objetivo de ser o organismo especializado na orientação, controle e execução das pesquisas e estudos técnico-científicos vinculados à região, em parceria com a Comissão Nacional da Antártica, ligada ao Ministério das Relações Exteriores (DNA, 2005). Em 26 de janeiro de 1956, foi estabelecido o Regulamento Orgânico do Instituto Antártico Argentino e as ações passaram a depender do Ministério de Marinha. A partir desta época, o Instituto Antártico Argentino participou de eventos científicos internacionais, como o Ano Geofísico Internacional (1957-1958). Entre os anos de 1958 e 1963, o Instituto administrou a estação Ellsworth, no mar de Wendell, cedida pelos Estados Unidos. Em 1964, ela foi incorporada como estação científica permanente à base Brown, na baía Paraíso. O Diretório Nacional da Antártica foi criado em 1970 com funções administrativas e logísticas para a região, integrando-se ao Instituto Antártico como o organismo científico com três departamentos: Científico, Técnico e de Intercâmbio Científico. Nessa época, existiam vinte e um programas sobre ciências da terra, biológicas e da atmosfera. A Argentina possui estações científicas nas baías Margarita e Esperança e na barreira de Filchner, e as operações no verão desenvolveram pesquisas sobre a terra, o ar e o mar.

Em 1969 o decreto nº18513 cria a Direção Nacional do Antártico com a missão de dirigir, sustentar e controlar a atividade antártica argentina de acordo com os objetivos, política, e estratégias nacionais e com os recursos e meios dados pelo Estado, fomentando o

interesse nacional nesta atividade. Em 1990 se estabelece a Política Nacional Antártica que marca o começo de outra etapa. Entre os pontos de destaque da política estão: promover a cooperação com outros países, inclusive realizando atividades conjuntas de interesses comuns, o estabelecimento de instalações comuns e utilizar as iniciativas argentina para projetos conjuntos, preservando o direito argentino originário.

Em 2003, pelo Decreto do Poder Executivo Nacional nº. 207/2003, a Direção Nacional do Antártico (DNA) e o Instituto Antártico Argentino foram anexados ao Ministério de Relações Exteriores, Comércio Internacional e Culto.

PROTOCOLO AO TRATADO DA ANTÁRTICA SOBRE PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE (Protocolo de Madri -1991)

Em 1980, as Partes Consultivas do Tratado Antártico redigiram uma convenção para regulamentar as atividades de extração mineral na Antártica, que foi finalizado em 1988. Porém, antes dela ser retificada pelos países, as Partes Consultiva resolveram redigir um documento que editava medidas para proteger ainda mais o meio ambiente antártico. O resultado foi o Protocolo ao Tratado Antártico sobre Proteção ao Meio Ambiente assinado em 4 de outubro de 1991 que designa a região como uma reserva natural devotada para a paz e a ciência. O Protocolo detalha regras aplicadas as atividades humanos no continente e o artigo 7 proíbe todas as atividades relacionadas com os recursos minerais, com exceção de pesquisa científica e cria um Comitê de Proteção Ambiental formado por consultores com o objetivo de dar sugestões e formular recomendações para as Reuniões Consultivas.

Até 2048 o documento só poderá ser modificado com o aceite de todas as Partes Contratantes (ATS, 2007).

O Brasil ratificou o Protocolo por meio do decreto nº. 2742 de 1998 e se comprometeu a cumprir todas as exigências relativas à proteção do meio ambiente. O Ministério do Meio Ambiente coordena o Grupo de Avaliação Ambiental (GAAM), encarregado de avaliar o impacto das atividades brasileiras no ambiente antártico, garantindo ao País o cumprimento das diretrizes estabelecidas no Protocolo de Madri. O GAAM é coordenado pelo Ministério do Meio Ambiente e integrado por representantes dos Ministérios das Relações Exteriores, Educação e do Desporto, Marinha, Ciência e Tecnologia, pelos coordenadores do Grupo de Operações e do Grupo de Assessoramento, e por quatro representantes da comunidade científica que respondem, cada qual, pelas áreas de Oceanografia, Meteorologia, Biologia (que inclui poluição) e Geologia. O GAAM deve contribuir para o cumprimento das diretrizes estabelecidas no Protocolo de Madri (Protocolo ao Tratado da Antártica sobre Proteção do Meio Ambiente).

O Protocolo de Madri estabeleceu diversos procedimentos a serem seguidos na execução de pesquisas científicas e no apoio logístico às estações antárticas, visando à proteção da flora e fauna da região. Impõe, também, rigorosas regras e limitações à eliminação de resíduos e medidas preventivas contra a poluição marinha. Requer ainda, a aplicação de procedimentos para a avaliação do impacto ambiental das atividades desenvolvidas na região, inclusive aquelas não-governamentais (MMA, 2007). O Brasil tem adaptado suas atividades às regulamentações do Protocolo de Madri, estando na vanguarda dos fatos, pelo exemplar manejo ambiental na Estação Antártica "Comandante Ferraz", que inclui o tratamento de dejetos e a retirada de todo o lixo produzido, e por ter

apresentado, em conjunto com a Polônia, a proposta que considera a Baía do Almirantado, onde se localiza a Estação, a primeira Área Antártica Especialmente Gerenciada (AAEG). O propósito da AAEG é assegurar o planejamento e coordenação das atividades em uma área específica, reduzindo possíveis interferências e promovendo a cooperação entre as Partes Consultivas do Tratado da Antártica, minimizando o impacto ambiental. O Brasil não precisou modificar sua legislação para se adequar ao Protocolo de Madri.

Em 2002, o Ministério do Meio Ambiente em parceria com o Ministério da Ciência e Tecnologia lançou um edital de pesquisa induzida que resultou em um grande projeto de pesquisa com dois grandes temas: Mudanças Ambientais Globais (Rede 1) e Monitoramento Ambiental Global (Rede2) (Brasil, 2004).

Rede 1 - Com a participação de 16 instituições brasileiras e 15 estrangeiras, esta Rede foi formada por 7 grupos de pesquisa com representantes de diversas áreas. Eles concentraram esforços na região antártica que apresentou os mais fortes indícios de mudanças ambientais dos últimos 15 anos. O objetivo foi monitorar as mudanças ambientais terrestres, oceanográficas e atmosféricas, a relação dessas alterações globais na Antártica e suas implicações no continente Sul-Americano.

Rede 2 - Formada por 15 grupos de pesquisa, a Rede 2 foi formada para estudar os impactos causados pela atividade dos cientistas, turistas e pessoal de apoio da estação brasileira no local. O objetivo dos estudos foi fazer um monitoramento e propor o gerenciamento adequado das atividades científicas na região polar. Esta responsabilidade de utilização pacífica da Antártica é recomendada aos países participantes do Comitê Científico para Pesquisa Antártica, criado em 1957. Os estudos irão priorizar a Baía do Almirantado, classificada pelo Protocolo de Madri como Área Antártica Especialmente

Gerenciada (AAEG) e região onde se concentra a atuação brasileira desde o início do PROANTAR.

A Argentina ratificou o Protocolo em 28 de outubro de 1993 por meio da lei nacional nº 24216. Em 7 de Agosto de 2000 foi regulamentado o conteúdo das Leis 24.216 (Protocolo de Madrid e seus quatro primeiros anexos) e 25.260 (Anexo V do Protocolo). A Lei detalha os procedimentos para a autorização, a preparação de avaliações de impacto ambiental, a conservação da flora e da fauna antárticas, o tratamento e a eliminação de resíduos e a proteção e gestão de zonas com regimes especiais. A Argentina aplica a Lei Geral do Meio Ambiente (nº. 25675) na Antártica, pois considera que possui territórios na região, apesar do Tratado Antártico ter suspenso as reivindicações territoriais. Esta lei estabelece os pressupostos mínimos para uma gestão sustentável e adequada do ambiente, a preservação e proteção da diversidade biológica e a implementação do desenvolvimento sustentável. Há ainda leis de gestão de resíduos sólidos, resíduos radioativos e do patrimônio arqueológico e paleontológico que são aplicados na Antártica. Todas as medidas acordadas nas Reuniões Consultivas e aprovadas pelo Parlamento Argentino são incorporadas a legislação nacional.

Conclusões

Este artigo apresentou as diferentes ações realizadas pelo Brasil e pela Argentina no que se refere às políticas públicas para a Antártica. A idéia de comparação é a de explorar as similaridades e diferenças entre as decisões tomadas por cada Estado, influenciado por questões políticas, econômicas e sociais.

As diferenças entre os dois países no que se refere ao interesse na Antártica podem ser resumidas no fato da Argentina sempre ter reivindicado um território no continente enquanto que a posição do Brasil sempre foi de defender um território sem soberania. A Argentina possui seis bases científicas no continente e o Brasil somente uma. O interesse territorial da Argentina, pela proximidade do continente, fez com que desde o início do século o país já tivesse um grupo estabelecido lá. O Brasil demorou a se interessar pela região e somente na década de 70 começou a participar das reuniões sobre o destino do continente.

Sobre a questão ambiental pode-se destacar que ambos os países ratificaram o Protocolo de Madri e desenvolvem ações em prol da conservação do ambiente antártico, seja com a edição de leis, seja com medidas e regras para proteção da região.

Referências Bibliográficas

ACERO, J.M. La protección del medio ambiente y las actividades turísticas en la Antártida In: **La Argentina en la Antártida**. Buenos Aires: CARI.2005.p.127-138.

ALLISON, G. **Essence of decision**. Explaining the Cuban Missile Crisis. EUA.Authos's Edition.1971.

ANTARCTIC TREATY SYSTEM. Environmental Protocol. <http://www.ats.aq/>

BECK P e DOODS, K **Why study Antarctic.** University of London. Disponível em <http://www.gg.rhbc.ac.uk.1998>

BISCHOFF, V. **Antártica.** Trabalho apresentado ao Curso Superior de Defesa Washington 1996. Disponível em <http://library.jid.org/en/mono35/bischoff.pdf>

BRASIL. Ministério da Ciência e Tecnologia. **Programa Antártico Brasileiro.** Folheto. Brasília. 2004

BRASIL – **Simpósio O Brasil na Antártica.** Brasília. 1985.

CAMPOS DA SILVA, F de A. **A formação de um regime internacional para o controle da lavagem de dinheiro.** Dissertação (Mestrado) Instituto de Relações Internacionais. Universidade de Brasília. 2001.

CARVALHO, A M. Estado e política pública de habitação social. Um estudo comparativo entre Brasil e Chile. Tese (Doutorado) FLACSO /CEPPAC. Universidade de Brasília. 1995.

COLOMBO, C.M.R. – **A Questão da Antártida:** aspectos jurídico político diplomático. Dissertação (Mestrado) Instituto de Relações Internacionais – Universidade de Brasília, Brasília. 1987.

DAHL, R. As formas de influência. In: Poder e Autoridade. **Curso de Introdução a Política**.

Unidade 2 – Poder e Autoridade. Universidade de Brasília. Brasília. 2 ed. 1984.

DNA **Direção Nacional do Antártico**. Disponível www.dna.ar: acessado em 21/07/2005

FERREIRA, F. R. G. **O Sistema do Tratado Antártico**. Dissertação (Mestrado). Instituto Rio

Branco. Brasília. 2005.

FONSECA, F.E. **As organizações não-governamentais e a implantação dos acordos**

ambientais multilaterais: entre a participação formal e a influência real. Tese (Doutorado).

Instituto de Relações Internacionais. Universidade de Brasília. 2006.

FRANCO, A. M. A Necessidade da Política. **Curso de Introdução a Política**. 1987.

Universidade de Brasília.

FREY, K. POLÍTICAS públicas; um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. In: **Planejamento e Políticas Públicas**. n° 21.

2000.p 212-259.

GAUBET, C. As questões Antárticas: algumas perspectivas brasileiras. In: **Revista**

CCJ/UFSC n° 13. 1986. p 69-81. <http://www.buscalegis.ufsc.br/arquivos/Seq13Gaubet->

[QuestoesAPB.pdf](#)

GENESTER, E. Presencia Argentina en la Antártida. In: **La Argentina en la Antártida**. Buenos Aires: CARI, 2005.p.13-23.

GENESTER, E. Política Antártica Argentina. Dirección Nacional del Antártico. 2004.
<http://www.dna.gov.ar/DIVULGAC/SINAPA04.DOC>

HASENCLEVER, A MAYER, P e RITTBERGER, V. **Theories of International Regimes**. Cambridge Studies in International Relations: 55.2001

HISSCHEMOLLER, M. e GUPTA, J. Problem-solving through International Environmental Agreements: The Issue of Regime Effectiveness. In: **International Political Science Review** (1999). Vol 20. n°2. p.151-174

JOYNER, C. **Governing the Frozen Commons**. The Antarctic Regime and Environmental Protection. University of South Carolina Press.1998

KRASNER, S. **International Regimes**. Cornell University Press. New York. USA. 1983.

LABOURET ,V. Lês fiches de lecture “Essence of Decision”.Acessado em 01/03/2007
<http://www.cnam.fr/lipsor/dso/articles/fiche/allison.html>

LAFER,C Política Externa Brasileira – Reflexão e ação. In: Marcovitch,J.**Cooperação Internacional: Estratégia e Gestão**. São Paulo. Editora Edusp.1994.

MRE . Atos Internacionais. <http://www2.mre.gov.br/dai/003.html>

NASCIMENTO, N **A convenção de combate à desertificação e sua implementação na América Latina e Caribe.** 2002. Tese (Doutorado) do Centro de Desenvolvimento Sustentável. Universidade de Brasília.

PINTO, R.C. A Antártica e sua importância para a América do Sul. Uma análise jurídico-institucional. Fundação Antônio dos Santos Abranches .FASA. Recife 1991

RAPAL.**Rede de Administradores de Programas Antárticos Latino-americanos**
Disponível em <http://www.rapal.org>: acessado em 20/07/2005.

RESEK, J. F. **O Direito do Tratado.** Editora Forense. Rio de Janeiro. 1984.

ROTHWELL, D. Polar Environmental Protection and International Law: The 1991 Antarctic Protocol. In: **EJIL** (2000). Vol 11 n°3 p.591-614.

RUA, M.G. Análise de políticas públicas. Conceitos básicos.In: RUA,M. G. e CARVALHO,M.I.V (org) **O Estudo da Política** .Tópicos selecionados. Brasília: Paralelo 15.1998.

SANTOS, L. **O pensamento político-jurídico e o Brasil na Antártida.** Editora Juruá. Paraná. 2004.

SCAR. Scientific Committee on Antarctic Research. Acessado em março 2007.

<http://www.scar.org>

SOUZA, G.P. **Organismos Internacionais de Apoio ao Desenvolvimento da Ciência: Uma análise Sociológica das Ações de Caráter Desenvolvimentista.** Tese (Doutorado) Departamento de Sociologia. Universidade de Brasília 2005.

SHUSTERICH.K. The Antarctic Treaty System: history, substance and speculation. In **International Journal (Polar Politics)**. Vol 34 n°4. 1984 p 800-827.

TEIXEIRA, L. M. **A política contra lavagem de dinheiro no Brasil. O processo de absorção de um regime internacional.** Dissertação (Mestrado) Departamento de Ciência Política. Universidade de Brasília. 2005.

TREVISAN, M. **El Artico y la Antartida.** Rosario. Ediciones CERIR/CECAR 1997

VIEIRA, F. B Reivindicações territoriais da Argentina e do Chile na Antártica. PROLAM/USP. <http://www.usp.br/prolam/downloads/reivindicacoes.pdf>

VILLA, R. D **A Antártica no Sistema Internacional.** São Paulo. Editora Hucitec. 2004.

VIOLA, E. O regime internacional de mudança climática e o Brasil. **Rev. Bras. Ci. Soc.**, São Paulo, v. 17, n. 50, 2002.