



CARTA
INTERNACIONAL

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE
RELAÇÕES INTERNACIONAIS

ISSN 2526-9038

O Baixo Engajamento Institucional da Diplomacia Antártica Brasileira

*The Low Institutional Engagement of
Brazilian Antarctic Diplomacy*

*La Baja Implicación Institucional de la
Diplomacia Antártica Brasileña*

DOI: DOI: 10.21530/ci.v20n1.2025.1544

Érico Esteves Duarte¹

Gabriel Nascimento de Alcântara Benites²

Resumo

O artigo analisa a desconexão entre a ciência e a diplomacia antártica do Brasil, enfatizando o papel do Itamaraty no Tratado Antártico. Propõe-se o Modelo de Engajamento Institucional para avaliar as posturas do Ministério das Relações Exteriores (MRE) em questões antárticas. Este modelo une a análise de processos organizacionais de Allison e Zelikow (1999) à institucionalização de ideais e valores por meio da seleção, formação e promoção de diplomatas e da codificação de normas e procedimentos. O artigo revela que a diplomacia antártica brasileira é caracterizada por alta rotatividade, falta de especialização, recursos escassos e uma abordagem economicista em ciência, que diminuem a atuação do Brasil nesse contexto.

Palavras-chave: Governança Global. Antártica. Diplomacia Científica. Itamaraty.

Copyright:

• This is an open-access article distributed under the terms of a Creative Commons Attribution License, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided that the original author and source are credited.

• Este é um artigo publicado em acesso aberto e distribuído sob os termos da Licença de Atribuição Creative Commons, que permite uso irrestrito, distribuição e reprodução em qualquer meio, desde que o autor e a fonte originais sejam creditados.



1 Doutor pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Professor do Departamento de Economia e Relações Internacionais da UFRGS. (erico.duarte@ufrgs.br). ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8261-6367>.

2 Bacharel pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Pesquisador do Departamento de Economia e Relações Internacionais da UFRGS. (ogabrielbenites@gmail.com). ORCID: <https://orcid.org/0009-0003-9972-5991>.

Artigo submetido em 17/12/2024 e aprovado em 17/05/2025.





Abstract

The study contrasts Brazilian Antarctic science and diplomacy, focusing on Itamaraty's Antarctic Treaty System involvement. The Institutional Engagement Model evaluates MRE's Antarctic organizational and normative attitudes. This model combines Allison and Zelikow's (1999) organizational process analysis with the institutionalization of ideas and values through diplomatic agent selection, training, and advancement and the standardization of applicable standard operating procedures and standards. Under this paradigm, Brazilian Antarctic diplomacy is hampered by frequent turnover, insufficient specialization, limited resources, and a utilitarian approach to science, according to the paper.

Keywords: Global Governance. Antarctica. Scientific Diplomacy. Itamaraty.

Resumen

El artículo analiza el compromiso del Itamaraty en el Sistema del Tratado Antártico y el desajuste entre la ciencia y la diplomacia antárticas brasileñas. Se propone el Modelo de Compromiso Institucional para evaluar las posturas organizacionales y normativas del Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE) sobre asuntos antárticos. La institucionalización de ideas y valores se logra a través de la selección, formación y promoción de agentes diplomáticos, así como la codificación de procedimientos operativos estándar y normas. Se combina con el análisis del proceso organizacional de Allison y Zelikow (1999). La actuación de Brasil en el régimen antártico se ve reducida por la alta rotación, falta de especialización, recursos limitados y enfoque economicista hacia la ciencia en su diplomacia.

Palabras clave: Gobernanza Global. Antártida. Diplomacia Científica. Itamaraty.

Introdução³

A Antártica é protagonista do sistema climático da Terra (MCTI 2013; Silva 2011), com a capacidade de influenciar diretamente a vida na América do Sul e afetar o equilíbrio da biosfera (McGee e Haward 2019). O continente gelado possui 90% da massa de gelo e mais de 70% da água doce do planeta (MCTI 2013; Silva 2011). Da atomística à cosmologia, a pesquisa científica na Antártica oferece respostas valiosas sobre o passado e suscita questões para o futuro do

³ Parte do conteúdo deste artigo integra o Trabalho de Conclusão de Curso do autor Benites.





planeta (Câmara, Barros-Platiau, Andrade e Hillebrand 2021; MCTI 2013). Tal relevância levou os doze países signatários do Tratado Antártico (TA), mesmo durante o auge da Guerra Fria, a congelar seus interesses estratégicos na região, em favor de um regime internacional baseado na ciência como elemento mediador (Aguiar 2019; Sampaio 2022). Além dos signatários, o TA estipula uma segunda categoria de membros plenos que, por apresentarem substancial pesquisa, têm direito ao poder de veto nas Reuniões Consultivas do Tratado da Antártica (RCTAs) (Andrade, Mattos, Cruz-Kaled, e Hillebrand 2018, 13–13). Aceito nessa categoria desde 1982, o vínculo do Brasil ao Sistema do Tratado Antártico (STA) depende, portanto, da capacidade de produção científica, tornando-a um instrumento e parte da agenda da sua diplomacia (Andrade, Mattos, Cruz-Kaled, e Hillebrand 2018).

Tal condicionante tem orientado o governo e cientistas brasileiros que conduziram mais de 40 operações de expedições antárticas (OPERANTAR) com mais de três mil pesquisadores brasileiros de vinte áreas do conhecimento (Araújo, Pinho, e Kaled 2024). A última operação envolveu 255 militares e 2 navios em 145 dias de operações, além de 1 aeronave KC-390 e 2 helicópteros (Agência Marinha de Notícias 2024). Entre 2000 e 2023, o Programa Antártico Brasileiro (PROANTAR) recebeu mais de 285 milhões de reais em investimentos para manutenção da Estação Antártica Comandante Ferraz e apoio logístico às pesquisas (Brasil 2023b). Além disso, o CNPq vem lançando, desde 1991, editais especiais para pesquisadores brasileiros com um valor total em torno de 100 milhões de reais, sem contar os investimentos de outras 14 agências de fomento nacionais e 18 estrangeiras (Brasil 2025a; Araújo, Pinho, e Kaled 2024). Como resultado, a ciência antártica brasileira atende aos requisitos para manutenção de seu vínculo no STA, envolvendo 26 instituições e uma produção que alcança 12º lugar em escala mundial, segundo estudos comparativos. Isso é superior à taxa de produção científica brasileira consolidada de todas as áreas do conhecimento segundo levantamentos do Banco Mundial (15º) e do indexador Scimago Journal & Country Rank (13º). Assim, o Brasil possui produção científica antártica superior à do Chile, Bélgica, Rússia e Japão, países signatários do TA e com maior tempo de dedicação científica à região (Aguiar 2019).

No entanto, nota-se que o Ministério das Relações Exteriores (MRE) engaja-se pouco na centralidade dos esforços científicos brasileiros para uma cooperação antártica ativa. Por um lado, o MRE não possui dados organizados ou relevantes que informem sua contribuição ao PROANTAR (Brasil 2015; 2023c). Ademais, o fluxo de comunicações diplomáticas sobre o PROANTAR e o TA é baixo. De





1996 a 2024, o primeiro apareceu em 76 telegramas — uma média de menos de quatro por ano (Brasil 2025b); enquanto o TA apareceu em 34 telegramas entre 2000 e 2023, cerca de 1,4 por ano (Brasil 2024). Ademais, estudos anteriores já identificaram o descompasso entre o potencial de atuação brasileira junto ao STA decorrente dos investimentos brasileiros para pesquisa na Antártica e o atual engajamento brasileiro em número de propostas e redes de colaboração nas RCTAs (Gandra 2013; Sampaio, Cardone e Abdenur 2017; Aguiar 2019).

É importante, nesse sentido, analisar as causas da baixa atuação do Itamaraty ao longo de tanto tempo, especialmente entre 2013 e 2022, período em que foi lançado o primeiro Plano de Ação para a Ciência Antártica do Brasil. Esse plano, cuja elaboração contou com a participação do MRE, visava atender às metas de produção científica estabelecidas pelo STA e promover o reposicionamento da diplomacia brasileira nas RCTAs (MCTI 2013; Gandra 2013; Sampaio, Cardone e Abdenur 2017).

O presente artigo argumenta que o contínuo baixo engajamento de uma diplomacia antártica não é razoável e pode ser explicado por um modelo modificado do Processo Organizacional de Allison e Zelikow (1999). Originalmente, este modelo propõe que a essência organizacional de uma agência governamental impacta fortemente sua resposta a uma pauta de política externa (Clapp, Halperin e Kanter 2006; Mawby 2007; Marsh 2014). Nesse sentido, a tomada de decisão governamental é dependente da estrutura, preferências e normas da organização competente à execução da política externa. A experiência com problemas anteriores é incorporada em práticas dominantes que desenvolvem rotinas e procedimentos operacionais padrão. No entanto, não surpreende que as organizações enfrentem dificuldades para se adaptar a novos problemas ou a desafios antigos em contextos inéditos, para os quais não há procedimentos e expertise estabelecidos (Parker e Stern 2005; Kohl 1975). Ademais, sem reformas ou alocação adicional de recursos, a organização tende a evitar custos associados a ajustes estruturais necessários para a implementação de novas soluções ou tarefas que contrariem sua essência e não ofereçam uma compensação evidente (Peters 2018, 232), ou que demandem cooperação interorganizacional e possam reduzir sua autonomia dentro da burocracia estatal (Clapp, Halperin e Kanter 2006; Hudson 2013). Consequentemente, novas pautas tendem a ser respondidas com soluções subótimas já existentes e recursos limitados, quando não são rejeitadas pela organização (Mintz 1993; Brummer 2013).





O modelo de Allison e Zelikow, contudo, apresenta duas limitações que o atual artigo busca mitigar. Primeiro, ele não explica como uma pauta marginalizada por uma organização pode permanecer em tal condição por décadas, sem que haja uma atualização tanto da organização quanto de sua resposta a essa pauta, enquanto outras organizações ampliam seus recursos e ajustam seus procedimentos em correspondência. Como é possível explicar a contínua marginalização da questão Antártica pelo Itamaraty quando outras agências governamentais, como o Ministério da Defesa, CNPq e as universidades, vêm aumentando seu engajamento? Além disso, Allison e Zelikow pouco orientam sobre indicadores organizacionais para observação e coleta de dados (Brummer 2013, 2; Parker e Stern 2005).

Este artigo propõe enfatizar os aspectos normativos da organização que institucionaliza uma determinada ideia ou noção de uma pauta marginalizada de política externa, denominado aqui de Modelo de Engajamento Institucional. Nesse sentido, organizações governamentais são “mini sociedades” ou grupos que possuem processos, normas e estruturas ajustadas para preservar determinados valores (Ozkececi-Taner 2005; Keane 2016). Portanto, podem ser analisadas como entidades únicas que adotam pontos de vista diferentes em qualquer assunto de política externa. Dentro dessas organizações podem surgir subgrupos quando seus integrantes são expostos a distintas experiências, contextos e condições ambientais. Entretanto, as organizações governamentais podem ter seus valores institucionalizados, perpetuando sua resposta, mesmo quando elas são subótimas, porque seus processos internos de socialização e produção de abordagens gerais reificam suas posturas organizacionais. Esse ajuste conceitual também permite agregar outros indicadores observáveis à análise, como os processos de seleção e formação de novos agentes da organização e a abordagem organizacional geral de temas e pautas correlatos.

Argumenta-se que a continuidade do baixo engajamento do Itamaraty em uma diplomacia antártica mais ativa é explicada pela institucionalização de sua reduzida resposta organizacional a esta pauta. Identifica-se como primeira variável causal a suborganização em que a questão antártica foi amparada, a Divisão do Mar, Antártida e Espaço (DMAE): um órgão periférico na estrutura do MRE, com limitados recursos orçamentários, humanos e técnicos. A segunda variável é o perfil dos agentes ou diplomatas brasileiros, cujo processo de recrutamento, formação e progressão na carreira não atende à especialização necessária a questões diplomáticas de elevado conteúdo científico, sendo um aspecto tanto organizacional quanto normativo da análise. A terceira variável explicita a institucionalização





de uma abordagem utilitarista da ciência como vetor de inovação — definida no Itamaraty para desenvolvimento e promoção das empresas brasileiras no exterior — que se choca com as normas e o papel da ciência no STA.

O artigo está organizado em cinco seções. A próxima apresenta seu desenho de pesquisa, fundamentando-se na literatura um modelo modificado da Análise do Processo Organizacional. Esse modelo examina a execução da política externa, integrando-a a uma análise que considera os aspectos normativos de sua formulação. As três seções seguintes desenvolvem seus argumentos inspecionando o caso brasileiro segundo as três variáveis causais do Modelo de Engajamento Institucional: suborganização, agentes e abordagem. Por fim, o artigo encerra resumindo seus principais argumentos e contribuições, além de propor uma agenda de pesquisa.

O Modelo de Análise de Engajamento Institucional

Graham Allison elaborou uma síntese de modelos para analisar a política externa, com foco na Crise dos Mísseis de 1962, revisada em parceria com Philip Zelikow. Esse esforço buscou integrar a análise de política externa com modelos de escolha racional, considerando a relação entre objetivos e ações como já estabelecida. Elementos da psicologia social e teorias organizacionais foram incorporados para mostrar que a execução da política externa é mais complexa do que as teorias tradicionais da Ciência Política e Relações Internacionais sugeriam. Essa contribuição foi um marco na Análise de Política Externa e apresentou dois modelos: o organizacional e o (inter)burocrático. Um afirma que a política externa é limitada pela estrutura organizacional que a cria e executa, enquanto o outro observa que as agências governamentais tendem a proteger seus interesses em relação às outras no gabinete de formulação de política externa. O Modelo do Processo Organizacional destaca aspectos estruturais da organização, como cultura e procedimentos, enquanto o Modelo de Política Burocrática concentra-se na interação de agentes intragovernamentais em um contexto político-administrativo plural. Esses dois modelos diferem na análise de conceitos e na coleta de dados. Um aborda a análise detalhada de uma agência governamental e seus padrões organizacionais; o outro investiga as agendas de várias agências, suas interações por recursos e influência e os vencedores e perdedores em uma pauta específica (Brummer 2013; Marsh 2014; Parker e Stern 2005).





Este artigo adapta o Modelo do Processo Organizacional para garantir a continuidade da resposta organizacional, independentemente de mudanças externas. Se não, é válido argumentar que a resposta inadequada da organização foi aceita pelo incumbente porque a questão já era ou se tornou secundária para ele e seus sucessores. A diplomacia antártica foi alvo de resposta marginal do MRE devido à sua baixa prioridade para o Brasil. Essa explicação alternativa apresenta dois problemas. Do ponto de vista conceitual, ela reforça uma fragilidade do modelo original de Allison e Zelikow de não contemplar o papel e o impacto das preferências do incumbente, assumindo que este seria um agente passivo ou sem iniciativa sobre seus subordinados. Isso seria apenas razoável quando o presidente ou primeiro-ministro é um agente igual às demais partes do processo decisório, não participa dele ou não expressa preferências (Kohl 1975; Mitchell 2020; Brummer 2013). Do ponto de vista empírico, nenhuma das alternativas explica o caso brasileiro, onde governos de diferentes ideologias expandiram o PROANTAR desde os anos 1980. As preferências dos incumbentes brasileiros parecem evidentes, especialmente após a divulgação de um plano de ação para a diplomacia no STA, cujas diretrizes não têm sido adotadas pelo MRE.

O artigo argumenta que o Itamaraty tem preferências próprias, diferentes do STA, e que sua estrutura e normas limitam seus agentes a uma resposta constante, institucionalizando uma visão sobre a Antártida que reduz sua relevância para a diplomacia brasileira. Esse argumento resulta do modelo de Engajamento Institucional, que combina aspectos organizacionais e normativos com igual relevância, sendo uma versão alterada do modelo original de Allison e Zelikow. Define-se, então, os conceitos do novo modelo e os métodos para sua aplicação na diplomacia antártica brasileira.

As organizações burocráticas possuem normas que produzem sua identidade e norteiam sua atuação ao longo do tempo (Allison e Zelikow 1999; Casarões 2022). Desde o século 20, a diplomacia brasileira possui características que orientam suas preferências na formulação e execução da política externa e moldam a estrutura do MRE por meio de reformas e enfoques temáticos. Essas linhas mestras do quadro cognitivo do Itamaraty são: desenvolvimentismo, multilateralismo e busca por autonomia, inscritos em um contexto no qual o Brasil se apresenta como potência média (Casarões, Lopes e Gama 2016).

Definem-se agentes como os responsáveis por implementar as decisões estratégicas em tarefas (Hudson e Day 2019). Quanto mais ambiciosa for a tarefa, maior será a necessidade de especialistas que compõem esse coletivo. Quando a





atividade-fim de uma organização é complexa, a coordenação e a comunicação são fundamentais, de modo que o insulamento institucional ou o monopólio da informação tornam-se características ineficientes (Ferreira 2020). Por conseguinte, uma vez formulada, a política externa é canalizada por diferentes temas em suborganizações e classificações pré-estabelecidas que nem sempre oferecem a melhor abordagem para cada um deles (Hill 2016). Dessa forma, o principal problema é a conciliação das rotinas de agentes de vários departamentos com programas previamente formulados para atender a demandas novas ou específicas (Allison e Zelikow 1999). Conforme o envolvimento de suborganizações aumenta para atender metas normativamente ambiciosas, dificulta-se a coordenação interna e externa da organização em razão do descompasso de recursos e expertise disponíveis (Hudson e Day 2019; Schenoni et al. 2022). Por exemplo, a falta de engajamento proativo dos Estados Unidos nas negociações sobre o Tratado da Lei do Mar resultou da abrangência do departamento destinado a temas oceânicos, mas também científicos e ambientais (Hill 2016).

Os agentes atuam menos por ações baseadas em antecipação de resultados e mais por adequação entre procedimentos e situações reais, fundamentadas na capacidade de acessar conhecimentos prévios e reagir a situações correspondentes por associação. Por essa razão, o nível de capacitação dos agentes pode gerar efeitos positivos ou negativos em uma organização. Especificamente para o serviço exterior, existiriam quatro potenciais deficiências: o espalhamento de departamentos de política externa em outras agências governamentais, recursos restritos, falta de expertise técnica dos agentes e a falta de respaldo interno para novos temas e agendas. Isso permite compreender que os agentes são subordinados a uma organização com preferências próprias, cuja estrutura de departamentos ou órgãos internos — ou seja, suborganizações —, programas, recursos e especialistas atendem mais a elas do que a uma função designada pelo incumbente (Hill 2016).

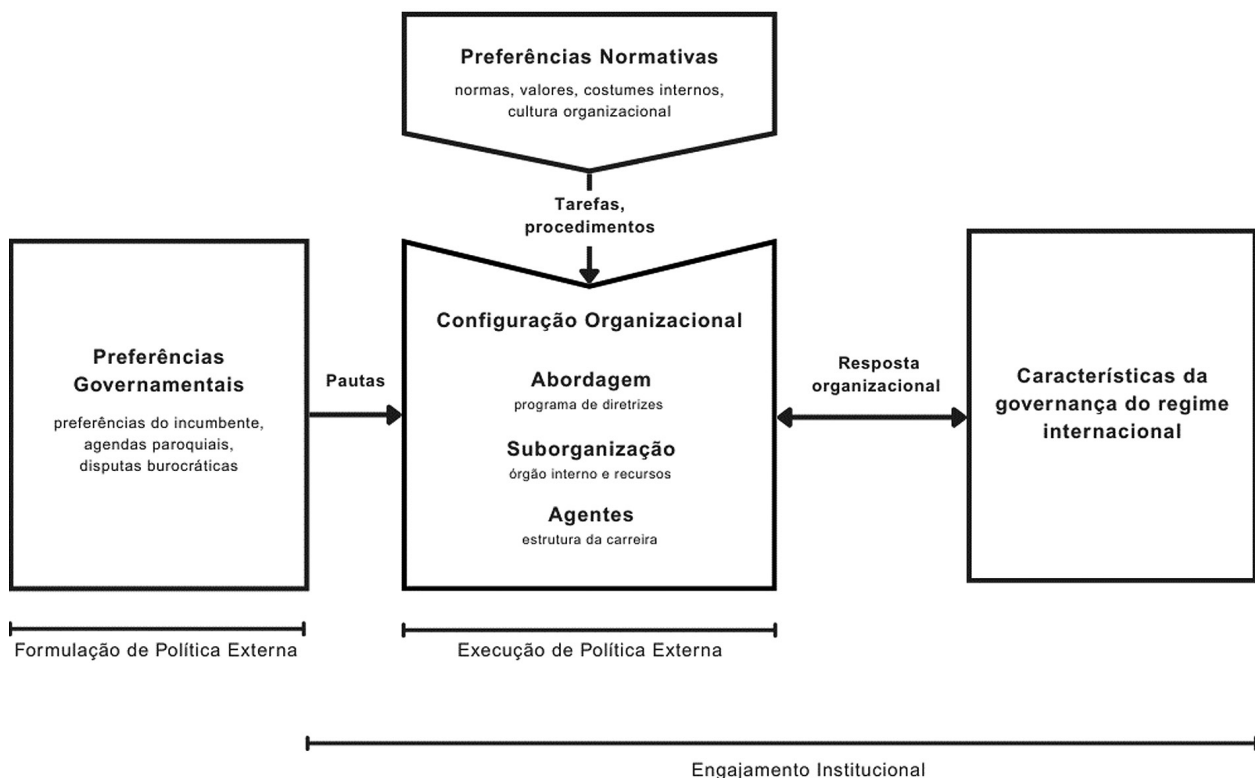
Essas deficiências tendem a ser resolvidas com o tempo, quando a organização adota procedimentos operacionais padrão para abordar temas específicos, desestimulando iniciativas individuais para assegurar eficiência em assuntos considerados valiosos. Esses procedimentos geralmente são voltados para ações de curto prazo que requerem ajustes rápidos para manter a organização, sem prever pressões futuras. A longo prazo, os incentivos e a priorização nos programas governamentais refletem a normatividade de sua formulação e uma preferência na política externa (Gailmard 2014). Frequentemente, as diretrizes do executivo



entram em conflito com os planos das agências governamentais, que querem preservar sua autonomia e identidade. Há uma competição por temas em que as organizações buscam influência, controlando o acesso à informação e garantindo sua relevância para obter mais recursos.

O modelo proposto de Engajamento Institucional tem uma representação visual na Figura 1 e contempla a execução de uma pauta de política externa por meio de alocação de recursos humanos, técnicos e orçamentários em novos ou revistos departamentos e programas de ativação de procedimentos operacionais padrão. Não se inferem, portanto, os processos e disputas na formulação de pautas de política externa que antecedem a sua execução, nem a alocação de pautas pelo incumbente, pois podem ser mais bem analisadas pelos outros dois modelos de Allison e Zelikow. Reconhece-se que a execução de uma pauta de política externa é desdobramento das preferências do incumbente, podendo variar em diferentes graus e formas entre uma iniciativa própria e resultado de pressões exógenas (de outros países ou grupos políticos e sociais externos ao seu gabinete) e endógenas (de grupos burocráticos que compõem o gabinete) sobre seu processo decisório.

Figura 1 — Modelo de Análise de Engajamento Institucional



Fonte: Elaborado pelos autores.



Ao receber um novo tema, uma agência governamental reage com respostas pré-definidas que podem influenciar sua alocação pelo responsável. A agência não alocará recursos nem mudará seus procedimentos se a pauta não for vista como prioritária, seja por se alinhar a suas preferências, por pressão do incumbente ou pela expectativa de uma compensação significativa. Sem essas opções, a resposta da organização será subótima e possivelmente inadequada, especialmente se a pauta for considerada marginal.

O Modelo do Engajamento Institucional propõe que essa postura organizacional com reação a novos temas pode ser compreendida por três componentes organizacionais e normativos. Primeiro, se a agência criou departamentos e programas para executar essa pauta com recursos mobilizados suficientes. Além de dados objetivos como pessoal e orçamento, outro indicador da qualidade dessa suborganização é sua posição na estrutura organizacional. Quanto mais baixo na hierarquia estiverem o departamento e programa correspondentes, mais marginal é a pauta para a organização. Além disso, tal marginalização é observável quando ela é mantida mesmo após várias reformas organizacionais ou períodos de modernização da agência. No caso da diplomacia antártica, isso se refere a uma análise organizacional da DMAE. Além disso, é necessário apontar indicadores da inadequabilidade da atuação do MRE, o que já foi realizado por meio de estudos quantitativos dos relatórios e propostas da delegação brasileira nas RCTAs (Sampaio, Cardone e Abdenur 2017). Acrescenta-se uma análise qualitativa desses documentos com o seguinte critério de avaliação: se o elemento político mediador do STA é a produção científica de seus membros, a delegação brasileira deveria instrumentalizar e estimular a pesquisa antártica brasileira em suas participações. Caso não exista essa correspondência, conclui-se que há descompasso entre a diplomacia e a ciência antártica brasileiras.

Em segundo lugar, a estrutura organizacional estabelece os parâmetros de atuação dos agentes — no caso, diplomatas. Estes serão mais qualificados para execução das pautas e temas próximos à essência organizacional da agência. Mais do que isso, a agência antecipa essa adequabilidade ao conformar a seleção, formação e progressão na carreira de pessoal com perfis mais adequados. No entanto, isso dificilmente ocorrerá no caso de temas marginais. No caso da diplomacia antártica brasileira, é possível observar a marginalização tanto do tema quanto das ciências a ele relacionadas no perfil dos diplomatas, além da ausência de incentivo à especialização nessas áreas.





Por fim, o modelo original de Allison e Zelikow não é preciso sobre como identificar procedimentos operacionais padrão de uma agência, principalmente porque nem todos são formais e facilmente identificáveis por observadores externos. Por isso, o modelo proposto aqui inspeciona a abordagem geral da agência governamental a um conjunto de temas correlatos e se essas normas são conflitantes com a pauta marginalizada. No caso do MRE, identifica-se o Programa da Diplomacia da Inovação como o conjunto de normas que reificam a abordagem utilitarista sobre temas relacionados a ciência e tecnologia que, por ser incompatível com o STA, reforça o padrão de uma diplomacia antártica de baixa atuação.

A estrutura organizacional do MRE para a Antártica

A história da diplomacia antártica brasileira teve início após um intenso debate intragovernamental. De um lado, o MRE defendia um engajamento internacionalista; do outro, a Escola Superior de Guerra defendia um engajamento territorialista baseado na teoria da defrontação. Ambas eram utilitaristas e foram harmonizadas na exposição de motivos apresentada pelo diplomata João da Costa ao presidente Ernesto Geisel em 2 de maio de 1975. Nessa apresentação, foi argumentado que o Brasil teria interesse em participar do TA, nos curtos e médios prazos, por razões estratégicas, e no longo prazo, para explorar comercialmente os recursos da região. Menos de quinze dias depois, o Brasil submeteu aos Estados Unidos sua decisão de aderir ao tratado, o que foi implementado em 11 de julho do mesmo ano (Andrade, Mattos, Cruz-Kaled, e Hillebrand 2018; Brasil 1975).

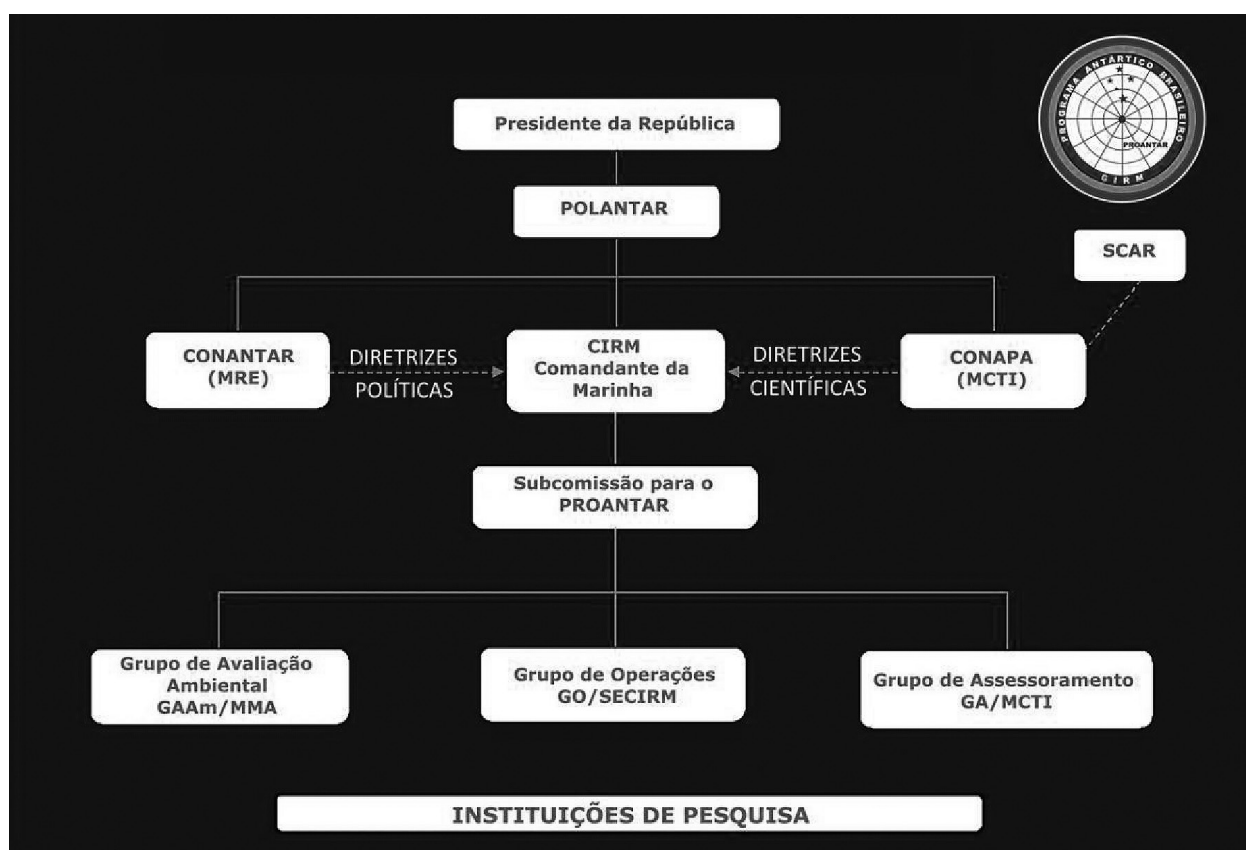
Como desdobramento, o governo elaborou as primeiras diretrizes de uma diplomacia antártica em 1976, abarcando as aspirações geopolíticas e extrativistas, consideradas necessárias para o desenvolvimento brasileiro (Ferreira 2009; Cardone 2022). No entanto, a aceitação do Brasil como Parte Consultiva do STA levou ao descarte dessas aspirações em prol da mobilização da produção científica por meio do PROANTAR (Sampaio, Cardone e Abdenur 2017). Apesar disso, o interesse econômico da diplomacia brasileira foi preservado na primeira Política Nacional para Assuntos Antárticos (POLANTAR) de 1987. Esta se alinhava às normas do STA, mas conservava a possibilidade de uso econômico de recursos antárticos para o desenvolvimento nacional (Brasil 1987). Uma segunda POLANTAR foi publicada em 2022 sem alterar tal ambiguidade (Brasil 2022).





O PROANTAR, por sua vez, é uma rede interministerial composta pelo MCTI, responsável pelas diretrizes científicas e relacionamento com o Comitê Científico de Pesquisa Antártica (SCAR); pela Marinha, que coordena as funções logístico-operacionais e administrativas junto com grupos específicos, entre os quais atua o Ministério do Meio Ambiente e Mudanças Climáticas (MMA) (Barros-Platau, Søndergaard e Prantl 2019); e ao MRE cabe gerir a Comissão Nacional de Assuntos Antárticos (CONANTAR) para implementar a POLANTAR (Andrade, Mattos, Cruz-Kaled, e Hillebrand 2018). Nesse sentido, é possível afirmar que o Itamaraty é o principal ator político do PROANTAR e a ele cabe representar e defender os interesses brasileiros nas RCTAs.

Figura 2 — Organograma do PROANTAR



Fonte: Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA).⁴

Inicialmente, a diplomacia antártica foi conduzida pelo Departamento de Organismos Internacionais (Castro 2009). Em 1985, criou-se a Divisão do Mar, da Antártida e do Espaço Exterior (DMAE) para atender a demanda crescente para

⁴ Os organogramas foram solicitados via Lei de Acesso à Informação. Disponíveis em: <https://falabr.cgu.gov.br/web/manifestacao/detalhar/6635735>



assuntos que escapavam às questões multilaterais tradicionais (Ferreira 2009). Em 1987, a DMAE foi transferida para o Departamento de Temas Internacionais Especiais e, em 2006, alocada no Departamento de Meio Ambiente e Temas Especiais (Castro 2009; Puntigliano 2008). Desde então, a DMAE já integrou o Departamento para Sustentabilidade Ambiental (2016), o Departamento de Defesa (2019-2021), até sua última alteração para o Departamento de Assuntos Estratégicos, de Defesa e de Desarmamento em 2022, desde quando conta com apenas dois diplomatas (Brasil 2023b; MRE 2024a).

A importância periférica da Antártica é evidenciada pela suborganização do MRE encarregada de tratá-la ao longo das décadas. Primeiramente, a localização organizacional da DMAE sempre foi periférica e destoante dos temas principais dos departamentos em que esteve alocado, transitando de departamentos focados em organismos internacionais tradicionais, àqueles ambientais e, finalmente, à área de defesa. Segundo, a lógica utilitarista desta suborganização está implicada na estrutura regimental do MRE, em que compete ao DMAE:

IV — propor diretrizes de política externa relativas à proteção da atmosfera, à Antártica e ao Ártico, ao espaço exterior, à ordenação jurídica do mar e do seu regime, à utilização econômica dos fundos marinhos e oceânicos e ao regime jurídico de combate à pesca ilegal, não declarada e não regulamentada (Brasil 2023a).

Por fim, contar com apenas dois agentes em um órgão de baixa permanência organizacional para lidar com demandas de três grandes espaços globais reforça os problemas de falta de especialização e alta rotatividade. Como consequência, “[c]om algumas exceções notáveis ao longo do tempo, houve uma especialização limitada em questões antárticas dentro das fileiras do Itamaraty, o que explica a falta de estudo sobre a política antártica no país” (Cardone 2022, 232-233, tradução nossa ⁵).

Para avaliar em que medida essa postura organizacional se alinha às possibilidades diplomáticas no STA, é necessário qualificar a produção científica brasileira. A Tabela 1 apresenta uma sistematização comparativa dos 20 países com maior produção científica sobre a Antártica, na qual o Brasil ocupa a 12^a posição.

5 Do original: "With some notable exceptions over time, there has been limited specialization of Antarctic issues within Itamaraty's ranks, what explains the lack of the study of Antarctic politics in the country."





Tabela 1 — Comparação da produção científica de países no *Antarctic Science*, Banco Mundial e SCIMAGO⁶

Countries	Amarctic Science (AS)	S&T (WorldBank)	Whole Science (SCIMAGO)
United Kingdom	1° (2°) (2°)	5°	3°
U.S.A.	2° (1°) (1°)	1°	1°
Australia	3° (3°) (4°)	12°	11°
Germany	4° (4°) (3°)	4°	4°
Italy	4° (5°) (6°)	8°	9°
New Zealand	6° (8°) (8°)	34°	37°
Argentina	7° (12°) (11°)	33°	39°
France	8° (6°) (5°)	6°	6°
Spain	9° (10°) (9°)	10°	10°
South Africa	10° (11°) (16°)	36°	35°
Poland	11° (16°) (20°)	21°	20°
Sweden	11° (15°) (14°)	18°	21°
Brazil	12° (20°) (18°)	15°	13°
Chile	13° (19°) (19°)	40°	46°
Belgium	13° (14°) (15°)	22°	22°
Russia	13° (9°) (12°)	14°	16°
China	14° (17°) (10°)	2°	2°
Netherlands	14° (13°) (13°)	13°	14°
Japan	15° (7°) (7°)	3°	5°
Norway	17° (18°) (17°)	27°	31°

Fonte: Aguiar (2019, 65).

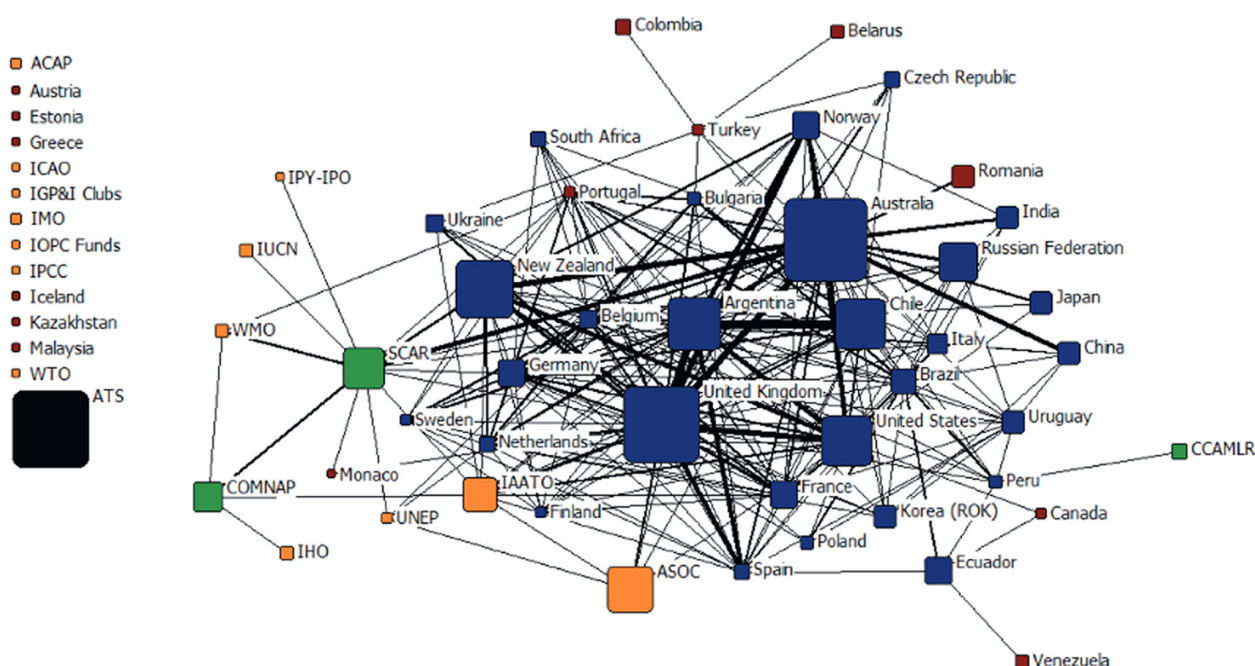
É razoável supor que o Brasil apresentasse uma atuação nas RCTAs equivalente à de países com produção científica similar ou até superior, mas que se encontram geograficamente mais distantes do ecossistema antártico — como França, Polônia e Itália. Esperar-se-ia também que sua atuação diplomática não destoasse de países com proximidade territorial, mas com menor capacidade de produção científica. No entanto, os dados analisados demonstram o oposto: a presença diplomática brasileira nas RCTAs é limitada, tanto em frequência quanto em

⁶ A 12^a posição do Brasil refere-se ao seu desempenho em produção científica antártica na revista *Antarctic Science*, utilizada como estudo de caso. O primeiro número entre parênteses corresponde à avaliação de Dastidar Ramachandran (2008), com base em uma contagem fracionada de publicações entre 1980 e 2014. O segundo número, por sua vez, segue a metodologia de Ji, Pang e Zhao (2014), considerando o período de 1993 a 2012. A coluna referente ao Banco Mundial apresenta indicadores gerais de Ciência e Tecnologia, enquanto a coluna Scimago avalia o desempenho científico global dos países.



profundidade. A Figura 3 evidencia a posição relativamente marginal do Brasil nas redes de cooperação, ficando atrás não apenas de países vizinhos como Chile e Argentina — com os quais compartilha semelhanças de capacidade material e interesse geoestratégico —, mas também de países mais distantes da Antártica e com menor produção científica, como Bélgica, Noruega e Coreia do Sul. Assim, mesmo reunindo fatores que deveriam impulsionar sua inserção no regime antártico, o Brasil estabelece menos relações de cooperação do que outros países com menos prerrogativas para tal. Essa disparidade evidencia baixo engajamento diplomático brasileiro no STA, revelando uma atuação aquém do seu potencial político, científico e geográfico.

Figura 3 — A Rede de Cooperação nas RCTA (2001-2020)⁷



Fonte: Sampaio (2022, 12).

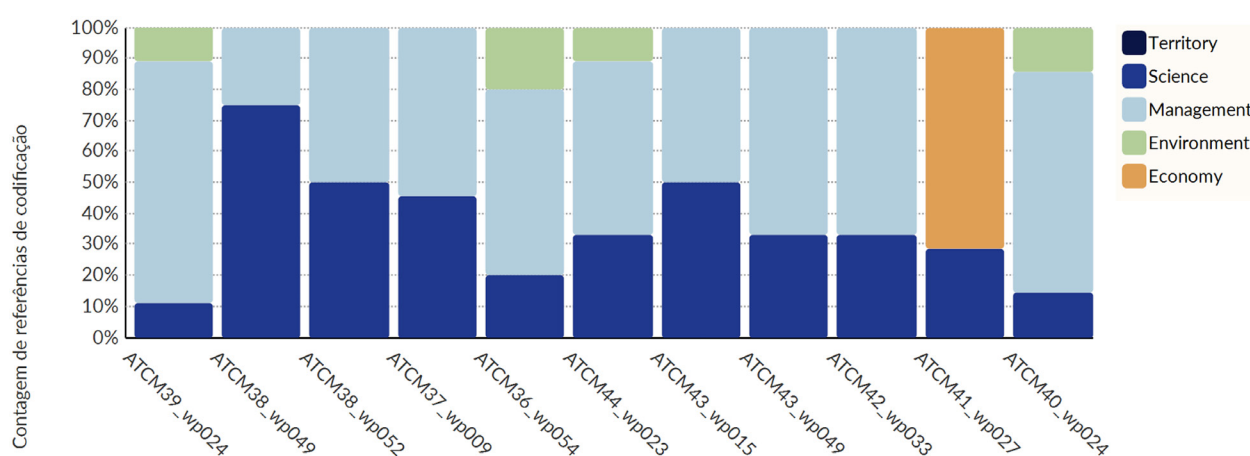
Ainda assim, essa é uma conclusão preliminar, que pode ser complementada pela análise dos relatórios parciais e finais das RCTAs. Ao se inferir quantitativamente os registros da atuação brasileira, entre 1992 e 2010, identifica-se que o Brasil teve menor atuação que a maioria dos países sul-americanos. Isso seria justificável em relação ao Chile e Argentina por seus interesses territorialistas

⁷ A Figura 3 permite a comparação visual do número de conexões entre as Partes Consultivas do STA que é representado pelo tamanho das caixas de cor azul e seu posicionamento mais central ou periférico na rede. Outros órgãos do STA estão em verde e outros regimes e organizações em caixas de cor laranja. Estão inclusos, por fim, em caixa de cor marrom países sem estatuto consultivo.



ou possuírem pesquisa antártica equivalente ou superior à do Brasil, mas não em relação ao Peru e Uruguai (Dudeney e Walton 2012; Sampaio, Cardone e Abdenur 2017). Aprofundou-se a inferência desses relatórios pela análise de conteúdo dos registros das manifestações brasileiras nas RCTAs entre 2013 e 2022, período de vigor do primeiro plano brasileiro para a ciência antártica. A Figura 4 abaixo apresenta o resultado da sistematização desses registros segundo cinco códigos: território, ciência, administração, meio ambiente e economia. Os códigos consideram, respectivamente, discussões sobre soberania e jurisdição; pesquisa e divulgação científica; atividades operacionais e tarefas rotineiras; proteção ambiental e impacto humano; além de questões econômicas como exploração de recursos e turismo. A presença desses conteúdos em cada parágrafo de onze relatórios foi considerada como unidades de contexto da análise qualitativa, possibilitando o cálculo da recorrência de cada código na totalidade de cada documento. Ademais, deve-se atentar que a análise codificou como “ciência” as discussões logísticas por serem indispensáveis para a pesquisa e cooperação científica no inóspito ambiente da Antártica. Assim, mesmo que se tratasse de questões logísticas procedimentais, principalmente após o incêndio da Estação Antártica Comandante Ferraz em 2012, elas não foram codificadas como “administração”, evitando-se, assim, viés de confirmação.

Figura 4 — Principais temas discutidos pela delegação brasileira nas RCTAs, 2013-2022



Fonte: elaborado pelos autores no *software* Nvivo com base nos documentos disponíveis no site do STA, <https://www.ats.aq>.

Mesmo assim, como pode ser notado pelo gráfico, as manifestações brasileiras são predominantes sobre questões administrativas de baixa relevância científica





direta e para a essência de uma diplomacia antártica propositiva. Em média, apenas 34% das intervenções brasileiras das RCTAs foram sobre ciência, o que pode vir a prejudicar o vínculo e posição do Brasil no STA. Além disso, destaca-se ainda a marginalização de questões ambientais nas manifestações brasileiras. Por fim, a menção a questões econômicas foi, em geral, indireta e de difícil codificação na base documental compulsada. Mas ela existiu na 41^a RCTA, quando o Brasil defendeu uma definição sobre bioprospecção e seus interesses comerciais, o que foi rejeitado pelas demais partes (Secretariat of the Antarctic Treaty 2018).

Com isso, reúnem-se indícios de que a diplomacia brasileira é pouco engajada na representação e no desenvolvimento da produção científica brasileira no STA. As próximas duas seções trazem inferências e explicações adicionais sobre o baixo engajamento do Itamaraty em uma diplomacia antártica mais ativa.

A Carreira Diplomática e a Ciência no Brasil

A estrutura do Itamaraty apresenta empecilhos ao engajamento diplomático no STA à medida que favorece a existência de agentes generalistas. Por um lado, cientistas brasileiros ressaltam deficiências na gestão da ciência brasileira sobre a Antártica e sua instrumentalização nas negociações no STA (Dias, Varvakis e Nakayama 2013). Por outro lado, o Itamaraty impõe empecilhos à formação de diplomatas especialistas em temas científicos e antárticos.

A carreira apresenta alta rotatividade entre postos e departamentos. Regularmente, os diplomatas em posições mais elevadas da carreira do Itamaraty ficam no máximo cinco anos em cada posto, já os diplomatas em estágios iniciais trabalham até três anos, que pode variar entre seis e dez anos consecutivos no exterior. Além disso, não há incentivos institucionais à qualificação acadêmica. Pelo contrário, investir em formação pode representar um risco individual, pois pode atrasar a progressão por tempo de serviço e não há previsão legal de acréscimo remuneratório por titulação (Brasil 2006). Portanto, a especialização dos diplomatas brasileiros fica limitada ao esforço individual ou aos cursos internos do ministério.

Ao analisar os editais dos concursos de admissão, nota-se que conhecimentos em “Ciências Duras” foram exigidos para a entrada na carreira uma única vez, em 1951, e “Antártida” foi incluído desde o edital de 1977 (MRE 2024b). Além





disso, no ingresso da carreira, não é exigido grau de especialização acadêmica além de ensino superior reconhecido pelo Ministério da Educação, porém as provas do concurso para admissão cobram predominantemente conhecimentos de humanidades, e mais de 70% dos aprovados em 2022, por exemplo, formaram-se em Direito e Relações Internacionais (Guias IRBR 2022). Como resultado, o Itamaraty não incentiva um corpo diplomático tecnicamente heterogêneo e especializado.

Tal estrutura de recrutamento distingue-se de outros países. Na França, entre as opções de ingresso, há um exame separado para contratação de diplomatas especializados em determinadas áreas. Turquia e Índia possuem processos especiais para seleção de diplomatas em temas científicos, ao passo que a Inglaterra possui um método de seleção flexível para especialistas de acordo com a demanda governamental (Hutchings e Suri 2017).

No Brasil, tão logo aprovados em concurso público, os candidatos iniciam a carreira pelo Curso de Formação do Instituto Rio Branco, que é composto por grade multidisciplinar com duração de 1 a 2 anos. Posteriormente, o Curso de Aperfeiçoamento de Diplomatas (CAD) deve ser realizado por todos os agentes que desejam promoção ao cargo de Primeiro Secretário. Esse curso é composto por conferências, palestras e provas avaliadas ou por diplomatas ou por convidados externos sob escolha exclusiva do Instituto Rio Branco. Para serem promovidos de conselheiros a ministros de segunda classe, os diplomatas brasileiros precisam passar pelo Curso de Altos Estudos (CAE) e finalizá-lo com uma tese acadêmica, cuja banca avaliadora é geralmente composta por diplomatas com os mesmos problemas de especialização supracitados (MRE 2022).

Ao analisar os programas desses três cursos nos últimos setenta anos, nota-se que, embora “desenvolvimento econômico” e “promoção comercial” sejam temas recorrentes, praticamente inexistem temas científicos.⁸ Das 151 teses aprovadas pelo CAE desde sua criação em 1979, apenas oito abordaram ciência e tecnologia e quatro abordaram Antártica como assunto principal (FUNAG 2022).⁹

8 Os programas de trabalho dos cursos de formação do Instituto Rio Branco de 1952 a 1971 e de 1991 a 2012 foram disponibilizados após solicitação de acesso à informação: <https://www.gov.br/mre/pt-br/instituto-rio-branco/publicacoes>.

9 O levantamento das teses foi feito pelo acesso individual de todas elas no site do IPRI e não por uso de palavras-chave em buscas. Não se incluiu nesta lista as dissertações de mestrado produzidas durante o convênio da UnB com o Instituto Rio Branco.



**Quadro 1 — Teses do CAE sobre a Antártica de 1979 a 2022**

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

Fonte: elaborado pelos autores com base no Banco de Teses do IPRI.

Quadro 2 — Teses do CAE sobre Ciência de 1979 a 2022

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

Fonte: elaborado pelos autores com base no Banco de Teses do IPRI.

Novamente, esse formato contrasta com a realidade de outros países, nos quais é possível haver diplomatas-cientistas ou cientistas-diplomatas. Na Alemanha, um mestrado favorece a ascensão na carreira, assim como no serviço turco, no qual se acelera em um ano a promoção para terceiro secretário (Hutchings e Suri, 2017). Em outros casos, como o francês, há a formação de especialistas





em áreas temáticas durante a carreira, ou, como na Índia e Inglaterra, em que se selecionam especialistas científicos desde o início (Hutchings e Suri 2017; Oosthuizen 2022). Caso curioso é o chinês, no qual os funcionários públicos do seu Ministério da Ciência e Tecnologia atuam como diplomatas, o que Hill (2016) chama de espalhamento de “mini-ministérios” de relações exteriores para suprir demandas não atendidas pela diplomacia tradicional. Por fim, Estados Unidos, Áustria e Suíça instituíram a posição de assessor científico junto aos seus respectivos postos de decisão sobre política externa (Melchor 2020).

A abordagem utilitarista da diplomacia antártica brasileira

A abordagem organizacional ressalta os programas e procedimentos operacionais na orientação de suborganizações e na resposta a demandas prioritárias. Trata-se de um aspecto normativo da agência governamental, que reforça padrões institucionais na formulação de respostas organizacionais a pautas correlatas.

No caso brasileiro, o Itamaraty possui uma abordagem própria para temas científicos, que os subordina a suas pautas prioritárias de desenvolvimento e autonomia (MRE 2014). Isso também foi expresso na revisão do Regimento Interno do Serviço Exterior de 2016, que definiu a inovação como um norteador da ação da Divisão de Ciência e Tecnologia (DCTEC) (Silva 2018). Por fim, essa abordagem organizacional foi reforçada pelo Programa da Diplomacia da Inovação (PDI), desenvolvido no Departamento de Temas Científicos e Tecnológicos (DCT) e que já orientou ações adicionais de 14 postos estrangeiros para a promoção de empresas inovadoras (Silva 2018).

Silva (2018), diplomata e destaque do PDI, afirma que as disparidades no desenvolvimento tecnológico restringem a autonomia da política externa na diplomacia científica, tornando essencial o uso do conhecimento científico para o avanço tecnológico do país. O PDI promoveria uma adaptação positiva para usar a ciência como estímulo à superação de assimetrias tecnológicas e à inovação no Brasil. O PDI integra o Planejamento Estratégico do Itamaraty e visa melhorar a imagem do Brasil como país inovador, promovendo produtos e serviços brasileiros, parcerias empresariais e atraindo investimentos (Machado 2023).

O Programa baseia-se na identificação de um hiato de conhecimento entre a percepção de agentes externos e a real capacidade de produção tecnológica do Brasil, o que prejudica o lado real da economia brasileira





ao afetar adversamente a comercialização de produtos tecnológicos e a atração de investimentos e talentos para o setor. Além disso, verifica-se que diversos atores do Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (SNCTI) não desenvolveram mentalidade voltada à internacionalização, o que pode acarretar defasagem tecnológica e perda de oportunidades econômicas (MRE 2014, 1).

A visão normativa do MRE para a ciência é incongruente com o modelo de governança antártico, pautado na ciência não como recurso de competitividade econômica, mas como meio para compatibilizar divergências territoriais e econômicas em prol de soluções globais (Sampaio 2019; Santos 2016). A diplomacia da inovação requer uma paridade, seja de infraestrutura, seja de capital humano para reduzir os riscos no desenvolvimento tecnológico, uma vez que se espera algum retorno econômico (Machado 2023). Além disso, há incongruência dessa abordagem para ciência devido à inviabilidade da extração de recursos da Antártica com enfoque puramente econômico, uma vez que o regime mineral falhou e deu espaço para a proteção ambiental do Protocolo de Madri e a bioprospecção não é regulada no continente (Ferreira 2009; Hemmings 2014). Por sua vez, a ausência de uma abordagem diplomático-científica do Itamaraty aplicável às demandas das atividades antárticas, incluindo aquelas expressas no supracitado Plano de Ação do MCTI, apresenta um viés da instituição de direcionar seus agentes a temas econômicos em detrimento da facilitação e promoção científica (MCTI 2013; MRE 2014).

A governança antártica demanda outro tipo de diplomacia, uma vez que a capacidade de produção científica é condicionante da influência política dentro do STA e a diplomacia antártica, por sua vez, é exercida em voto totalmente consensual nas RCTAs (Sampaio 2022). Isto implica em uma diplomacia antártica que “foca no aumento das capacidades de produzir conhecimento científico, sem necessariamente estar ligado a benefícios econômicos imediatos” (Machado 2023). Essa abordagem científica e o processo decisório consensual que sustentam a governança do STA destoam do quadro normativo do Itamaraty (Casarões 2022; Pinheiro 2000; Sampaio 2022). Consequentemente, isso traz uma explicação adicional para o reduzido engajamento do Itamaraty na diplomacia antártica, que a delega o máximo possível para outras agências governamentais (Machado 2023).





Considerações finais

Novos desafios globais — como pandemias, mudanças climáticas e escassez de recursos — exigem que os diplomatas participem ativamente de regimes internacionais pautados pela promoção da pesquisa e disseminação científicas. O Brasil tem continuamente ampliado seus investimentos em uma ciência antártica, principalmente desde 2013, que deveria orientar sua representação diplomática nas Reuniões Consultivas do Tratado da Antártica.

No entanto, identifica-se que a atuação diplomática brasileira é menos proativa em comparação a outros países que possuem produção científica antártica menos expressiva. A estrutura normativo-organizacional do Itamaraty é um obstáculo significativo. Se for de real interesse brasileiro alavancar sua diplomacia antártica, serão necessárias reformas e revisões, incluindo o aumento de recursos, a criação de programas específicos para o treinamento de diplomatas, a melhoria da interface com a comunidade científica brasileira e o realinhamento (ou ampliação) de sua abordagem sobre ciência.

O Modelo de Engajamento Institucional mostrou-se consistente e útil para trazer elementos que expliquem a permanência de uma resposta organizacional inadequada. Entretanto, a literatura que embasa este modelo, bem como os resultados encontrados suscitam uma agenda de pesquisa. Primeiro, são necessárias pesquisas documentais adicionais para inferir mais precisamente as preferências presidenciais desde 1982. Segundo, a discrepância de atuação entre MRE, MCTI e Marinha permite especular relevante disputa burocrática interna sobre a questão Antártica. Terceiro, há um fluxo excepcional de 13 telegramas diplomáticos em 2024 sobre o TA que merecem escrutínio sobre uma possível mudança da diplomacia antártica ou uma conjuntura crítica.

Devido ao baixo engajamento do Itamaraty no Sistema do Tratado Antártico, sugere-se criar um Programa Nacional de Diplomacia Científica com escopo claro, base normativa definida e orçamento específico, focando na diplomacia polar ou, pelo menos, antártica. O programa deve incluir: (i) a criação de um perfil técnico para a Divisão do Mar, Antártica e Espaço ou uma suborganização para assuntos científicos; (ii) critérios de especialização como diferencial na carreira de diplomatas-cientistas e na contratação de especialistas para política externa; e (iii) metas alinhadas com a comunidade científica e o MCTI para as Reuniões Consultivas do Tratado da Antártica, garantindo a atuação da diplomacia brasileira.





O engajamento apenas procedimental, sem base programática ou qualificação técnica, compromete a posição do Brasil como Parte Consultiva e diminui sua influência em questões importantes sobre bens públicos globais, como clima, biodiversidade e governança de recursos marinhos. A análise sugere que o baixo engajamento também pode se aplicar a outras questões científicas da política externa, como saúde global, proteção ambiental e cooperação científica com países em desenvolvimento. Superar a abordagem utilitarista da ciência requer a articulação entre política externa, sistema de ciência e tecnologia e instituições permanentes. Essa iniciativa pode aprimorar a habilidade do Estado em desenvolver políticas em regimes internacionais que dependem de fatores técnico-científicos, e ajudar a consolidar uma presença brasileira mais relevante e duradoura no STA.

Referências

- Agência Marinha de Notícias. 2024. “Parlamentares se mobilizam para ampliar orçamento do Programa Antártico | CIRM”. 2024. <https://www.marinha.mil.br/secirm/pt-br/proantar/noticias/parlamentar-se-mobilizam-ampliar-orcamento-proantar>.
- Aguiar, Monia Heinzalman Portella de. 2019. “The Antarctica Treaty System and the promotion of international scientific cooperation: an evaluation of the regime.” *Estudios internacionales (Santiago)* 51 (194): 43–73. <https://doi.org/10.5354/0719-3769.2019.55653>.
- Allison, Graham T. 1969. “Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis”. *The American Political Science Review* 63 (3): 689–718.
- Allison, Graham T., e Philip Zelikow. 1999. *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. 2ª ed. New York: Longmans, Green.
- Allison, Graham. 1971. *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, 1ª ed. Little Brown.
- Andrade, Israel, Leonardo Mattos, Andrea Cruz-Kaled, e Giovanni Roriz. 2018. “Brasil na Antártica: a importância científica e geopolítica do PROANTAR no entorno estratégico brasileiro.” *Texto para Discussão (IPEA)*, nº 2425.
- Anunciato, Renata Oliveira, e Barbara Vitória Marques Sá dos Santos. 2020. “Diplomacia Científica e Diplomacia da Inovação: uma revisão sistemática de literatura sobre a perspectiva brasileira.” *Conjuntura Austral* 11 (54): 35–53. <https://doi.org/10.22456/2178-8839.100059>.





- Araújo, Paula Carina de, Roberto Dantas de Pinho, e Andrea Canela da Cruz Kaled. 2024. “Análise da produção científica do Programa Antártico Brasileiro (PROANTAR)”. *Em Questão* 30 (março): <https://doi.org/10.1590/1808-5245.30.129562>.
- Barros-Platiau, Ana Flávia, Niels Søndergaard, e Jochen Prantl. 2019. “Policy Networks in Global Environmental Governance: Connecting the Blue Amazon to Antarctica and the Biodiversity Beyond National Jurisdiction (BBNJ) Agendas.” *Revista Brasileira de Política Internacional* 62 (2). <https://doi.org/10.1590/0034-7329201900206>.
- Brasil. 1975. “Decreto nº 75.963, de 11 de julho de 1975.” Presidência da República.
- Brasil. 1987. “Decreto nº 94.401, de 3 de junho de 1987. Aprova a Política Nacional para Assuntos Antárticos.”
- Brasil. 2006. “Lei nº 11.440, de 29 de dezembro de 2006. Institui o Regime Jurídico dos Servidores do Serviço Exterior Brasileiro.”
- Brasil. 2015. “Informações sobre os investimentos do Itamaraty no programa antártico brasileiro — Pedido 09200000290201502.”
- Brasil. 2022. “Decreto nº 11.096, de 15 de junho de 2022 que institui a Política Nacional para Assuntos Antárticos.”
- Brasil. 2023a. “Decreto nº 11.357”
- Brasil. 2023b. “Informação PROANTAR — Pedido 6000000035720231406/02/2023.”
- Brasil. 2023c. “Protocolo de Acesso à Informação nº 09002.003722/2023-75.”
- Brasil. 2024. “Telegramas Antártica — Pedido 0900200294220246219/12/2024.”
- Brasil. 2025a. “Protocolo de Acesso à Informação nº 01217.002435/2025-82.”
- Brasil. 2025b. “Telegramas — Pedido 0900200008020251410/01/2025.”
- Brummer, Klaus. 2013. “The Reluctant Peacekeeper: Governmental Politics and Germany’s Participation in EUFOR RD Congo.” *Foreign Policy Analysis* 9 (1): 1–20.
- Câmara, Paulo E. A. S., Ana F. Barros-Platiau, Israel De Oliveira Andrade, e Giovanni R. L. Hillebrand. 2021. “Brazil in Antarctica: 40 Years of Science.” *Antarctic Science* 33 (1): 30–38.
- Cardone, Ignacio Javier. 2022. *The Antarctic Politics of Brazil: Where the Tropic Meets the Pole*. Cham: Springer International Publishing.
- Casarões, Guilherme, Dawisson Belém Lopes, e C. Gama. 2016. “Uma tragédia de potência média: armadilhas e contradições na busca brasileira por revisionismo institucional.” Em *Visões do Sul: crise e transformações do sistema internacional*, editado por Alexandre Fuccille e Rodrigo Passos, 115–48. São Paulo: Cultura Acadêmica.
- Casarões, Guilherme. 2022. “Os ‘Cinco As’ do Multilateralismo na Política Externa Brasileira (1985-2022)”. *Revista da Escola Superior de Guerra* 37 (81): 150–62.
- Castro, Flávio Mendes de Oliveira. 2009. *Dois Séculos De História Da Organização Do Itamaraty: 1808 — 2008*. Vol. 2. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão. FUNAG.





- Clapp, Priscilla, Morton Halperin, e Arnold Kanter. 2006. *Bureaucratic Politics and Foreign Policy*. Segunda edição. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Dias, Marco Harms, Gregório Varvakis, e Marina Keiko Nakayama. 2013. “Capital intelectual em programas públicos: percepções do PROANTAR”. *Navus — Revista de Gestão e Tecnologia* 3 (2): 143–51.
- Dudeney, John R., e David W. H. Walton. 2012. “Leadership in Politics and Science within the Antarctic Treaty.” *Polar Research* 31.
- Ferreira, Felipe Rodrigues Gomes. 2009. *O sistema do Tratado da Antártica: evolução do regime e seu impacto na política externa brasileira*. Brasília: FUNAG.
- Ferreira, Marcos Alan. 2020. *Análise de Política Externa em Perspectiva: atores, processos e novos temas*. João Pessoa: Editora UFPB.
- FUNAG. 2022. “Banco de Teses e Dissertações”. Brasília.
- Gailmard, Sean. 2014. “Accountability and Principal-Agent Theory.” Em *The Oxford Handbook of Public Accountability*, editado por Mark Bovens, Robert Goodin, e Thomas Schillemans, 990–105. Oxford: Oxford University Press.
- Gandra, Rogério Madruga. 2013. “Geopolítica antártica no limiar do século XXI: a definição de um projeto estratégico-científico para o Brasil na Antártida.” Tese de Doutorado, Porto Alegre: UFRGS. <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/76143>.
- Guias IRBR. 2022. “Guia dos Aprovados no CACD 2023”. *O Guia do Vira-Lata Caramelo Descomplexado* (blog). 2022.
- Hemmings, Alan D. 2014. “Re-Justifying the Antarctic Treaty System for the 21st Century: Rights, Expectations and Global Equity.” Em *Polar Geopolitics?: Knowledge, Resources and Legal Regimes*, editado por Richard G. Powell e Dodds, Klaus, 55–73. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Hill, Christopher. 2016. *Foreign Policy in the Twenty-First Century*. 2ª ed. 2016. London; New York, NY: Palgrave.
- Hudson, Valerie M. 2013. *Foreign Policy Analysis: Classic and Contemporary Theory*. Segunda edição. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers.
- Hudson, Valerie M., e Benjamin S. Day. 2019. *Foreign Policy Analysis: Classic and Contemporary Theory*. Lanham, Maryland; Boulder, New York; Londres: Rowman & Littlefield Publishers.
- Hutchings, Robert, e Jeremi Suri. 2017. “Developing Diplomats: Comparing Form and Culture Across Diplomatic Services.” 194. Policy Research Project. Austin, TX: LBJ School of Public Affairs.
- Keane, Conor. 2016. “The Impact of Bureaucratic Conflict on US Counternarcotics Efforts in Afghanistan.” *Foreign Policy Analysis* 12 (3): 295–314.
- Kohl, Wilfrid L. 1975. “The Nixon-Kissinger Foreign Policy System and U.S.-European Relations: Patterns of Policy Making.” *World Politics* 28 (1): 1–43.





- Machado, Luis Fernando. 2023. “Diplomacia da inovação: por que não diplomacia científica? Um estudo do conceito adotado pela Chancelaria brasileira.” *Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD* 12 (23): 205–31.
- Marsh, Kevin. 2014. “Obama’s Surge: A Bureaucratic Politics Analysis of the Decision to Order a Troop Surge in the Afghanistan War.” *Foreign Policy Analysis* 10 (3): 265–
- Mawby, Spencer. 2007. “A Crisis of Empire: The Anglo–Ottoman Dispute Over the Aden Frontier, 1901–1905.” *Diplomacy & Statecraft* 18 (1): 27–52.
- McGee, Jeffrey, e Marcus Haward. 2019. “Antarctic governance in a climate changed world”. *Australian Journal of Maritime & Ocean Affairs* 11 (2): 78–93.
- MCTI. 2013. “Ciência Antártica para o Brasil: plano de ação 2013-2022.” Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação.
- Melchor, Lorenzo. 2020. “What Is a Science Diplomat?” *The Hague Journal of Diplomacy* 15 (3): 409–23.
- Mintz, Alex. 1993. “The Decision to Attack Iraq: A Noncompensatory Theory of Decision Making.” *Journal of Conflict Resolution* 37 (4): 595–618.
- Mitchell, Troy E. 2020. “MEF Innovation Team (MIT): Discovering and Solving the MEFs Complex Problems.” *Journal of Advanced Military Studies* 11 (1): 94–112.
- MRE. 2014. “Programa de Diplomacia da Inovação”.
- MRE. 2022. “Curso de Altos Estudos”. Ministério das Relações Exteriores. 2022.
- MRE. 2024a. “Composição”. Ministério das Relações Exteriores.
- MRE. 2024b. “Publicações”. Ministério das Relações Exteriores.
- Oosthuizen, Marc Emile. 2022. “The changing nature of diplomacy in the 21st century: from diplomatic generalists to four types of specialists.” Tese de Doutorado, Joanesburgo: Universidade de Joanesburgo.
- Ozkececi-Taner, Binnur. 2005. “The Impact of Institutionalized Ideas in Coalition Foreign Policy Making: Turkey as an Example, 1991–2002.” *Foreign Policy Analysis* 1 (3): 249–78.
- Parker, Charles F., e Eric K. Stern. 2005. “Bolt from the Blue or Avoidable Failure? Revisiting September 11 and the Origins of Strategic Surprise”. *Foreign Policy Analysis* 1 (3): 301–31.
- Peters, B. Guy. 2018. *The Politics of Bureaucracy*. 7ª edição. New York: Routledge.
- Pinheiro, Leticia. 2000. “Traídos pelo Desejo: Um Ensaio sobre a Teoria e a Prática da Política Externa Brasileira Contemporânea” 22 (2): 305–35.
- Puntigliano, Andrés Rivarola. 2008. “Going Global: An Organizational Study of Brazilian Foreign Policy.” *Revista Brasileira de Política Internacional* 51 (1): 28–52.
- Sampaio, Daniela P. 2022. “Diplomatic Culture and Institutional Design: Analyzing Sixty Years of Antarctic Treaty Governance.” *Anais da Academia Brasileira de Ciências* 94 (março): e20210539.





- Sampaio, Daniela P., Ignacio Javier Cardone, e Adriana Erthal Abdenur. 2017. “A Modest but Intensifying Power? Brazil, the Antarctic Treaty System and Antarctica.” Em *Handbook on the Politics of Antarctica*, editado por Klaus Dodds e Peder Roberts, 301–17. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Sampaio, Daniela. 2019. “The Antarctic exception: how science and environmental protection provided alternative authority deployment and territoriality in Antarctica.” *Australian Journal of Maritime & Ocean Affairs* 11 (2): 107–19.
- Santos, Leo Evandro Figueiredo dos. 2016. “Cooperação e conflitos nas regiões polares: um cenário para o século XXI.” Tese de Doutorado, Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul.
- Schenoni, Luis L., Pedro Feliú Ribeiro, Dawisson Belém Lopes, e Guilherme Casarões. 2022. “Myths of Multipolarity: The Sources of Brazil’s Foreign Policy Overstretch.” *Foreign Policy Analysis* 18 (1): orab037.
- Secretariat of the Antarctic Treaty. 2018. *Final Report of the Forty-first Antarctic Treaty Consultative Meeting*. Buenos Aires.
- Silva, Alexandre Pereira da. 2011. “A Política Externa Brasileira para os Grandes Espaços: o Espaço Cósmico, a Antártida e a Expansão da Plataforma Continental”. *Século XXI: Revista de Relações Internacionais — ESPM* 2 (2): 105–20.
- Silva, Pedro. 2018. “Fundamentos teóricos e práticos para uma Diplomacia da Inovação”. *Caderno de Política Exterior* 4 (7): 307–30.

