



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Liderança do Partido Socialismo e Liberdade
Assessoria Técnica

COMISSÃO DAS RELAÇÕES EXTERIORES E DEFESA NACIONAL

MENSAGEM Nº 208, DE 2019

Submete à consideração do Congresso Nacional o texto do Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo dos Estados Unidos da América sobre Salvaguardas Tecnológicas Relacionadas à Participação dos Estados Unidos da América em Lançamentos a partir do Centro Espacial de Alcântara, assinado em Washington, em 18 de março de 2019.

Autor: PODER EXECUTIVO

Relator: Deputado HILDO ROCHA

VOTO EM SEPARADO APRESENTADO PELOS DEPUTADOS DAVID MIRANDA (PSOL-RJ) E GLAUBER BRAGA (PSOL-RJ)

I - RELATÓRIO

Através da Mensagem nº 208 de 2019, o Presidente da República submeteu ao Congresso Nacional, nos termos do art. 49, inciso I, combinado com o art. 84, inciso VIII da Constituição Federal, o texto do Acordo Sobre Salvaguardas Tecnológicas (AST) entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo dos Estados Unidos da América (EUA), em relação à participação dos EUA em lançamentos a partir do Centro Espacial de Alcântara (CEA), assinado em Washington, em 18 de março de 2019.

O Acordo é composto por dez artigos bastante pormenorizados e, segundo a exposição de motivos assinada eletronicamente pelos Ministros de Estado das Relações Exteriores; da Ciência, Tecnologia, Inovação e Comunicação; bem como o da Defesa, o escopo do tratado é “contribuir para tornar comercialmente viável o Centro Espacial de Alcântara, no Maranhão, para lançamento de objetos espaciais”.

O Artigo I diz respeito ao *Objetivo* do Acordo, explicitando apenas um único objetivo, qual seja: “evitar o acesso ou a transferência não autorizados de tecnologias relacionadas com o lançamento, a partir do Centro Espacial de Alcântara”. O Artigo II, por sua vez, trata das *Definições*, listando os termos utilizados no Acordo e estabelecendo seus significados. O item 14, por exemplo, define “Áreas Restritas” como:

áreas dentro da jurisdição territorial da República Federativa do Brasil, designadas conjuntamente pelas Partes, às quais o Governo da República Federativa do Brasil somente permitirá acesso a pessoas autorizadas pelo Governo dos Estados Unidos da América, a fim de assegurar que, de maneira ininterrupta, possam monitorar, inspecionar, acessar e controlar o acesso a Veículos de Lançamento dos Estados Unidos da América, Espaçonaves dos Estados Unidos da América, Equipamentos Afins e/ou Dados Técnicos, para fins de realizar Atividades de Lançamento.

No Artigo III, *Dispositivos Gerais*, lemos as cláusulas por meio das quais o Brasil aceita uma série de obrigações que, em sua maioria, não dizem respeito às salvaguardas tecnológicas, objeto primeiro e único do presente tratado. Por exemplo, o item 1.A determina, dentre outras restrições, que o Brasil não permitirá o lançamento de Espaçonaves ou Veículos de Lançamento de países que “tenham governos designados por uma das Partes como havendo repetidamente provido apoio a atos de terrorismo internacional”; e o item 1.B estipula que o Brasil “não permitirá o ingresso significativo, quantitativa ou qualitativamente, de equipamentos, tecnologias, mão-de-obra ou recursos financeiros no Centro Espacial de Alcântara, oriundos de países que não sejam Parceiros (membros) do MTCR [Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis, por sua sigla em inglês], exceto se de outro modo acordado entre as Partes”.

O Artigo IV dispõe sobre o *Controle de Veículos de Lançamento dos Estados Unidos da América, Espaçonaves dos Estados Unidos da América, Equipamentos Afins e Dados Técnicos*. No Artigo V, o texto versa sobre *Dados Técnicos Autorizados para Divulgação*, sinalizando, em seu parágrafo 6, que atividades militares poderão ser desenvolvidas pelos EUA, ao determinar que as Partes deverão “manusear e salvaguardar quaisquer informações militares

classificadas da outra Parte, obtidas em consequência de atividades executadas segundo os dispositivos deste Acordo”.

Controles de Acesso é o assunto do Artigo VI, no qual se pactua sobre a criação de Áreas Restritas nas quais agentes brasileiros não possuem acesso sem autorização prévia dos EUA. Por outro lado, o mesmo dispositivo determina que o Brasil deverá permitir “livre acesso, a qualquer tempo” para servidores do Governo dos EUA às Áreas Controladas, Áreas Restritas, e “outros locais”, e que “tais inspeções ou verificações poderão ocorrer sem aviso prévio” (art. VI, parágrafo 3).

Por sua vez, o Artigo VII, *Procedimentos Operacionais*, determina e detalha os procedimentos prévios e posteriores aos lançamentos, o que inclui, por exemplo, a proibição da inspeção de containers ou de Áreas Controladas em que se encontrem veículos, espaçonaves ou equipamentos estadunidenses sem consentimento e supervisão de Participantes dos EUA; enquanto o Artigo VIII versa sobre *Atraso, Cancelamento ou Falha de Lançamento*, estabelecendo, dentre outros procedimentos, que em caso de falhas o “Brasil deverá assegurar ‘uma área de recuperação de destroços’”, cujo acesso “será controlado da mesma forma que o acesso a uma Área Restrita” (art. VIII, parágrafo 3.B).

Por derradeiro, os Artigos IX e X se referem, respectivamente, à *Implementação*, prevendo a realização de consultas entre as partes signatárias, e à *Entrada em Vigor, Emenda e Denúncia* do tratado. O texto estabelece que o acordo entrará em vigor, mediante troca de notas entre as partes, que confirmem que todos os procedimentos internos necessários foram respeitados; que o acordo poderá ser emendado por meio de acordo, por escrito, entre as partes; e que a denúncia poderá ser realizada mediante notificação escrita à outra parte, tendo efeito após um ano a partir da notificação. O tratado, no entanto, estabelece que:

As obrigações das Partes estabelecidas por este Acordo concernentes à segurança, à divulgação e ao uso de informações, bem como à restituição de Veículos de

Lançamento dos Estados Unidos da América (...) deverão continuar a ser aplicadas após a expiração deste Acordo.

É o Relatório.

II – VOTO

1. Aspectos relacionados às comunidades quilombolas

Inicialmente, faz-se importante ressaltar que o acordo em questão sequer deveria estar sendo apreciado pelo Poder Legislativo dada a ausência de consulta às comunidades quilombolas que serão impactadas pelo texto. A assinatura do AST e sua tramitação configuram flagrante violação à Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre Povos Indígenas e Tribais (C169), internalizada ao direito brasileiro pelo Decreto nº. 5.051/2004, a qual impõe a necessidade de consulta prévia, livre, informada e de boa-fé às comunidades quilombolas sempre que medidas legislativas ou administrativas afetem seus territórios e modos de vida (arts. 6º e 7º, C169); e veda qualquer possibilidade de remoção destas comunidades, salvo quando há consentimento prévio por parte delas (arts. 16 e 17, C169).

A resposta a Requerimento de Informação da bancada do PSOL (RIC 414/2019) do Ministério da Defesa não deixa dúvidas sobre os impactos do AST sobre as comunidades quilombolas de Alcântara. Via Ofício nº 1219/GM-MD, **o Ministro Fernando Azevedo e Silva afirma que “caso a ratificação do AST pelo Congresso promova, como se espera, um incremento nos negócios e isso leve o Governo Brasileiro a prosseguir com a consolidação do Centro Espacial de Alcântara, a população quilombola, que ora habita a área a ser futuramente utilizada pelo Centro, será reassentada em outra área da mesma região”.**

Em sua resposta, o Ministro afirma não saber precisar o “número exato de famílias”, e que “este será confirmado por meio de um cadastramento social a ser realizado em data futura ainda não estabelecida”. Por sua vez, o diretor do Centro de Lançamento de Alcântara (CLA), Tenente Coronel Aviador

Marco Antônio Carnevale Coelho Coronel Carnevale, afirmou à delegação da Bancada do PSOL, em 14 de junho de 2019, que estima que cerca de 300 famílias quilombolas teriam que ser removidas para o funcionamento do Centro com a aprovação do AST - serão “heróis nacionais”, afirmou.

Para piorar, além de ir de encontro aos dispositivos da C169, o governo brasileiro ameaça repetir uma tragédia recente e com desdobramentos ainda atuais, uma vez que para a criação do CLA, entre 1986 e 1988, 312 famílias quilombolas foram removidas de seus territórios ancestrais e realocadas em “agrovilas”, distantes do mar, e até hoje sequer tiveram suas terras tituladas. Para chegar ao mar, de onde provinha muito de sua subsistência, estas famílias dependem atualmente de corredores que passam pelo CLA e seus arredores e, **caso o AST seja aprovado, o acesso a estas vias de acesso ao mar será controlado em conjunto por autoridades brasileiras e empresas estrangeiras envolvidas nos lançamentos em curso, de acordo com os Ministérios questionados pela Bancada do PSOL¹.**

Não à toa, Diligência da Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados, realizada entre 4 e 5 de julho de 2019, fundamentada pelo Requerimento nº 18/2019 CDHC, concluiu² que a “situação de ameaça e insegurança a que estão submetidos os quilombolas que podem ser deslocados pelo CLA, e a situação de vulnerabilidade a que são submetidos aqueles que já foram deslocados (...) é inaceitável do ponto de vista dos direitos humanos”, recomendando:

que o Congresso Nacional se abstenha de deliberar sobre o Acordo Entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo dos Estados Unidos da América Sobre Salvaguardas Tecnológicas Relacionadas à Participação dos Estados Unidos da América em Lançamentos a partir do Centro Espacial de Alcântara (Mensagem 208/2019) sem que antes: existam estudos sobre o impacto ambiental e socioeconômico dos procedimentos

¹ Ministério da Defesa (Ofício nº 1219/GM-MD), Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicação (Ofício nº 17494/2019/CGGM/GM/MCTIC) e Ministério das Relações Exteriores (Ofício nº 28 G/SG/AFEP/SGEAM/PARL.

² O Relatório da Diligência está disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cdhm/noticias/relatorio-de-diligencia-a-alcantara-pede-que-congresso-nao-delibere-sobre-acordo-com-os-eua-ate-titulacao-das-terras-quilombolas>

*para a efetivação do previsto no tratado internacional [C169];
sejam tituladas as propriedades aos quilombolas.*

2. Aspectos relacionados à tramitação do AST

É importante registrar que a tramitação e discussão da Mensagem 208/2019 não têm ocorrido em circunstância de normalidade político-institucional ou em conformidade com princípios e disposições regimentais desta Casa. O Presidente da República declarou em transmissão ao vivo em suas redes sociais³ que espera que o deputado federal Eduardo Bolsonaro, seu filho e presidente da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados (CREDN), garanta a aprovação do AST antes que seja indicado ao posto de embaixador extraordinário e plenipotenciário do Brasil nos EUA.

Depreende-se de uma interpretação sistemática e teleológica do Regimento Interno (arts. 17, § 2º; 43; 180, § 6º) e do Código de Ética e Decoro Parlamentar (art. 5º, VIII) da Câmara dos Deputados que, diante de tão íntimo interesse pessoal, o deputado Eduardo Bolsonaro deveria dar-se por impedido de, na qualidade de presidente da CREDN, incidir sobre a tramitação do AST: abstendo-se, por exemplo, de determinar o relator da Mensagem 208/2019, presidir reuniões em que o texto esteja em debate ou votação, incidir sobre a convocação de audiências públicas sobre o tema, etc.

O que se vê, no entanto, é um afã desesperado do filho do Presidente da República em garantir a qualquer custo a aprovação do AST. Depois de ser assinado durante a subserviente e vergonhosa visita do Presidente da República aos EUA em março deste ano, o AST chegou formalmente ao Congresso nacional no dia 24 de maio, e foi distribuído à CREDN em 10 de junho. Com velocidade inédita, Eduardo Bolsonaro designou Hildo Rocha (MDB-MA) como relator em 12 de junho, quem apenas sete dias depois

³ Disponível em: <https://www.facebook.com/jairmessias.bolsonaro/videos/485488325356559/>

apresentou parecer superficial e totalmente favorável à Mensagem presidencial. Duas semanas depois, Eduardo Bolsonaro convocou uma Reunião Extraordinária do Colegiado com o AST como único ponto de pauta, em uma flagrante tentativa de votar o texto sem qualquer discussão e às vésperas de duas Audiências Públicas da CREDN sobre o tema.

Além de corroborar impedimentos éticos e regimentais, **a celeridade desta tramitação atenta contra o tempo necessário para o Legislativo debater um tema tão importante.** Velocidade semelhante dificilmente pode ser observada em nenhuma proposição legislativa desta Casa, muito menos em Mensagens relativas a tratados internacionais, o que **materializa o despreço de Eduardo Bolsonaro próprio colegiado que preside.** O filho do Presidente da República coloca o AST a votação antes mesmo que a Subcomissão Especial da CREDN para Tratar do Uso Comercial do Centro de Lançamento de Alcântara desenvolva seus trabalhos e ignora que a Comissão ainda não realizou “mesa redonda seguida de visita técnica ao Centro de Lançamento de Alcântara e às comunidades situadas na sua respectiva área de influência”, conforme prevê o Requerimento nº 80/2019, aprovado em Reunião Ordinária de 3 de julho de 2019.

3. Aspectos relacionados à similaridade com o AST assinado em 2000

Tendo feitas estas considerações iniciais acerca do processo de tramitação do AST, ainda antes de observar o mérito da Mensagem 208/2019, julgamos conveniente recordar que **o presente acordo não é novo, uma vez que outro, extremamente semelhante já foi apresentado ao Congresso Nacional através da Mensagem nº 296, de 2001, remetida a esta Casa em princípios do mês de abril de 2001. Estamos sendo convidados e convidadas a nos manifestarmos, portanto, sobre proposição praticamente idêntica à que se manifestaram nossas e nossos antecessores.**

São praticamente irrelevantes as diferenças entre o tratado firmado aos 18 de abril de 2000, pelo então Ministro das Relações Exteriores do

Brasil – Embaixador Ronaldo Sardenberg e o Embaixador dos Estados Unidos da América junto ao Brasil, Sr. Anthony S. Harrington, e o tratado firmado pelo atual Ministro das Relações Exteriores (desta feita acompanhada por dois de seus colegas) e o Dr. Christopher A. Ford – Secretário Assistente do Escritório de Segurança Internacional e Não Proliferação de Armas do Departamento de Estado dos Estados Unidos da América, em 18 de março de 2019. **Os óbices então levantados por deputados e deputadas dos mais diversos matizes políticos ainda são plenamente válidos e aplicáveis ao texto novamente submetida a este Parlamento.**

Naquela ocasião, o deputado Waldir Pires, relator da Mensagem 296/2001 na CREDN, apresentou um minucioso parecer⁴, concluindo pela não concessão da autorização legislativa ao acordo. **Pires argumentou, contundentemente, que um acordo de salvaguardas tecnológicas minimamente aceitável teria de ter as seguintes características – as quais, como veremos a seguir, não são contempladas pelo texto atualmente em tramitação:**

- a) a proteção da tecnologia sensível seria responsabilidade, por igual, de ambas as Partes Contratantes, conforme os compromissos internacionais anteriormente assumidos;*
- b) as “áreas restritas” seriam controladas por ambos os governos e as autoridades e técnicos brasileiros devidamente credenciados pelo Brasil teriam inteira liberdade de nelas adentrarem;*
- c) eventuais vetos políticos de lançamentos só se concretizariam mediante consenso de ambos os países;*
- d) a República Federativa do Brasil teria a inteira liberdade de usar o dinheiro provindo do uso do CLA para investir onde bem entendesse, inclusive no desenvolvimento do seu veículo lançador;*
- e) a alfândega da República Federativa do Brasil poderia, sempre que julgasse necessário, abrir os “containers” enviados, contando com apoio de técnicos norte-americanos para identificar o material ali contido;*
- f) a República Federativa do Brasil, na condição de nação soberana, teria de ser respeitada na sua competência de poder*

⁴ Disponível em:

https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=8BD2631C10F049BDBA61E00164B1C208.proposicoesWeb2?codteor=4660&filename=Tramitacao-MSc+296/2001

negociar transferência de tecnologia com terceiros países e cooperar com nações que não fossem membros do MCTR nos usos pacíficos do espaço exterior e na utilização de sua base; e

g) além do pagamento pelo uso do CLA, o acordo deveria contemplar transferência de tecnologia espacial destinada aos usos pacíficos do espaço exterior

À época, o debate iniciado pelo voto de Pires levou a CREDN a apresentar um Projeto de Decreto Legislativo (PDC 1446/2001) que condicionava a aprovação parcial do AST a uma série de termos que buscavam corrigir as inconstitucionalidades e assimetrias do texto através de ressalvas, reservas e cláusulas interpretativas detalhadas. Nesta ocasião, o único deputado a votar contra a aprovação, ainda que parcial do acordo, foi Jair Bolsonaro.

No mês seguinte, em discurso no Plenário da Câmara dos Deputados, Bolsonaro teceu duras críticas ao então Ministro da Defesa, Geraldo Quintão, acusando-o de defender a posição do “governo americano, de que deveríamos abrir mão de parte da nossa soberania para ganharmos alguns milhões de dólares por ano, não alugando o Centro de Lançamento de Alcântara, mas, na verdade, alienando-o”.

No dia 6 de novembro de 2001, a proposição foi recebida, simultaneamente, na Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI) e na Comissão de Constituição e Justiça e de Redação (CCJR), atual Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC). **Na CCTCI, o deputado José Rocha apresentou relatório⁵ com oito cláusulas interpretativas que buscavam permitir a aprovação do Acordo ao mesmo tempo que, a seu ver, “fariam o necessário resguardo da soberania nacional”, e enumerou as recomendações da Subcomissão Especial para Analisar o Programa de Atividades Espaciais, coordenada pela deputada Luiza Erundina, em relação aos impactos socioambientais e os direitos das comunidades quilombolas.**

⁵ Disponível em:

https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=362178D016B5007D338B5FC12336F876.proposicoesWeb1?codteor=13465&filename=Tramitacao-PDC+1446/2001

Na CCJR, o parecer do deputado Zenaldo Coutinho ressaltou as mesmas inconstitucionalidades e ataques a nossa soberania apontadas nas outras Comissões e defendeu algumas alterações no PDC 1446/2001, seguidas de sua aprovação, o que implicaria, ressaltou:

a renegociação do Acordo antes da promulgação, pois haverá grandes diferenças entre o texto negociado pelo Poder Executivo com o governo norte-americano e o texto aprovado pelo Congresso Nacional. Mas tal só poderá acontecer caso os governos brasileiro e norte-americano concordem em renegociá-lo. Se essa renegociação não ocorrer, o Acordo, é evidente, não será promulgado e introduzido na ordem jurídica interna.

Não houve deliberação e, posteriormente, em 2014, o deputado Marcos Rogério foi designado relator da Mensagem 296/2001, apresentando parecer⁶ pela inconstitucionalidade e injuricidade do AST, ainda que sob os limites do PDC 1446/2001 ou do substitutivo da CCTCI, por considerar que as cláusulas do AST “ferem de morte a soberania nacional, prevista no inciso I do art. 1º da Carta Constitucional de 1988” e que não poderíamos admitir “que nação estrangeira alguma, por mais amiga e aliada que seja, possa ter semelhante poder sobre o Brasil”.

Finalmente, em 8 de dezembro de 2016, a Mensagem nº 442/2016⁷, de autoria do então presidente Michel Temer, foi aprovada no Plenário desta Casa, retirando a Mensagem nº 296/2001 de tramitação. Eis trecho da Justificação de Temer:

2. Certos aspectos do Acordo mereceram críticas de diversos setores do Congresso Nacional. Algumas de suas cláusulas não foram aprovadas pela Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, nem pela Comissão de Ciência, Tecnologia e Informática da Câmara dos Deputados. Desde 2002, a matéria encontra-se sob análise da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara, sem que tenha sido alcançada solução para as cláusulas questionadas

⁶ Disponível em:

https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=602D0FDD89B782F479481C30A42C441E.proposicoesWeb1?codteor=1319066&filename=Tramitacao-PDC+1446/2001

⁷ Disponível em:

https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1479300&filename=MSC+442/2016+%3D%3E+MSC+296/2001

3. A retirada do referido texto permitirá promover a negociação de alternativas para posterior submissão ao Congresso Nacional, tendo em conta a importância da matéria de proteção de tecnologias para viabilizar o lançamento de objetos espaciais a partir do Centro de Lançamento de Alcântara.

É sintomático, portanto, que o texto da Mensagem 208/2019 seja praticamente idêntico àquele tão duramente criticado por diferentes Comissões e parlamentares de variados partidos políticos - como se pode constatar pelos quadros comparativos elaborados pela Consultoria Legislativa desta Casa. O AST assinado em 2019, cujo conteúdo analisamos a seguir, configura-se como um acinte à memória institucional deste Parlamento e uma ofensa a nossos antecessores, de diversos partidos políticos, que debateram o texto anterior desde 2001, e outros que aprovaram sua retirada de tramitação em 2016. Acima de tudo, trata-se de um ataque, repetitivo e pouco original, a nossa soberania e interesse nacional.

4. Aspectos relacionados à ausência de obrigações aos EUA

Bastaria uma breve análise do *Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo dos Estados Unidos da América sobre Salvaguardas Tecnológicas Relacionadas à Participação dos Estados Unidos da América em Lançamentos a partir do Centro Espacial de Alcântara* para atestar que **suas cláusulas criam obrigações quase que exclusivamente para o Brasil**. Com efeito, as obrigações do governo norte-americano se resumem basicamente à emissão das licenças de exportação e ao controle sobre as suas empresas licenciadas, ao passo que os compromissos assumidos pela parte brasileira são muito amplos, extrapolando, inclusive, o suposto, e único, objetivo de salvaguardar tecnologia norte-americana.

Nesse sentido, **observa-se que o AST não apresenta nenhuma determinação que proíba o uso bélico ou militar do CEA pelos EUA, pelo contrário: o texto sinaliza que que atividades militares poderão também ser desenvolvidas pela parte estadunidense** ao determinar em seu Artigo V que as Partes deverão “manusear e salvaguardar quaisquer

informações militares classificadas da outra Parte, obtidas em consequência de atividades executadas segundo os dispositivos deste Acordo”.

Em resposta aos Requerimentos de Informação do PSOL, os Ministérios envolvidos argumentam⁸ que o Artigo V visa proteger informações militares brasileiras – distinção que não é feita em nenhum momento pelo texto em apreciação, ressaltamos – e que a proibição do uso militar ou bélico aos EUA não seria objeto do AST pois o mesmo visaria apenas salvaguardar tecnologia. **As respostas dos Ministérios aos questionamentos da Bancada do PSOL apenas reforçam a assimetria das obrigações pactuadas, já que o AST contém diversas cláusulas que excedem o objetivo puro e simples de salvaguardar tecnologia.**

5. Aspectos relacionados às salvaguardas políticas

O Artigo III do AST é uma das cláusulas mais alarmantes do ato internacional em pauta, não tendo, como se verifica, nenhuma relação direta com a proteção das tecnologias sensíveis. Eis o que enuncia o parágrafo 1.A:

Em conformidade com obrigações e compromissos assumidos pelo Brasil no que tange a programas de mísseis balísticos com capacidade de transportar armas de destruição em massa que ameacem a paz e a segurança internacionais, não permitir o lançamento, a partir do Centro Espacial de Alcântara, de-Espaçonaves Estrangeiras ou Veículos de Lançamento Estrangeiros de propriedade ou sob controle de países os quais, na ocasião do lançamento: I) estejam sujeitos a sanções estabelecidas pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas; ou II) tenham governos designados por uma das Partes como havendo repetidamente provido apoio a atos de terrorismo internacional. Caso uma das Partes notifique a outra Parte dúvidas sobre designação relativa ao item II), as Partes deverão entrar em consultas e buscar solução mutuamente aceitável.

Assim, pelo que está previsto no Acordo, os EUA poderão proibir que o Brasil possa, utilizando base instalada em território nacional

⁸ Ministério da Defesa (Ofício nº 1219/GM-MD), Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicação (Ofício nº 17494/2019/CGGM/GM/MCTIC) e Ministério das Relações Exteriores (Ofício nº 28 G/SG/AFEP/SGEAM/PARL.

e veículos de lançamento de sua propriedade (ou de propriedade de terceiros países), lançar satélites para nações desafetas dos EUA. Trata-se, evidentemente, de salvaguarda política que não tem nenhuma relação com o resguardo de tecnologia norte-americana.

Para além da problemática ao redor da arbitrariedade e elasticidade dos critérios do Departamento de Estado estadunidense para classificar uma nação como não como terrorista, **nenhum Estado estrangeiro deve ter poder de decisão sobre o uso da base de Alcântara ou sobre qualquer outro equipamento dentro da jurisdição brasileira.** Caso o AST seja aprovado, o Brasil perderá a autonomia de utilizar a sua base como bem entender em flagrante contrariedade à nossa soberania e interesse nacional.

O parágrafo 1.B do Artigo III determina, ainda, que a República Federativa do Brasil:

(...) Não permitirá o ingresso significativo qualitativa ou quantitativamente, de equipamentos, tecnologias, mão-de-obra, ou recursos financeiros, no Centro Espacial de Alcântara, oriundos de países que não sejam Parceiros (membros) do MTLR, exceto se de outro modo acordado entre as Partes.

Em outras palavras: **o mencionado dispositivo proíbe que o Brasil estabeleça laços significativos de cooperação com países que não façam parte do MTCR.** Novamente, confere-se a um país estrangeiro o poder de limitar o arbítrio de nosso país quanto à maneira de usar uma base nacional. Isso sem falar **dos impactos comerciais desta limitação – excluindo-se uma gama de países de nosso portfólio potencial de clientes; e impactando nosso programa aeroespacial ao limitar o uso do CEA: a China, por exemplo, não pertence ao MTCR,** o que impediria que Satélites Sino-Brasileiros de Recursos Terrestres (CBERS), desenvolvidos em função de acordo bilateral de julho de 1988, sejam lançados da base de Alcântara, por exemplo.

Como se não bastasse, o parágrafo 2 do artigo em comento determina que a República Federativa do Brasil:

(...) poderá utilizar os recursos financeiros obtidos por intermédio das Atividades de Lançamento para o desenvolvimento e aperfeiçoamento do Programa Espacial Brasileiro, mas não poderá usar tais recursos para a aquisição, desenvolvimento, produção, teste, emprego ou utilização de sistemas da categoria I do MTCR (seja na República Federativa do Brasil ou em outros países). (grifo nosso)

Trata-se, novamente, de uma ingerência descabida em nossa soberania e uma afronta a nosso programa aeroespacial. Ademais, segundo o nosso entendimento, o mencionado dispositivo deixa transparecer o objetivo verdadeiro e último do presente acordo: inviabilizar o desenvolvimento de nosso programa aeroespacial. Como podemos aceitar que uma eventual receita da exploração comercial do CEA não possa ser utilizada para o desenvolvimento de Veículos Aéreos Não Tripulados (VANTs) e de Veículos Lançadores Satélites (VLS)? Questionados pelo PSOL sobre tais restrições, os Ministérios envolvidos simplesmente afirmam⁹ que “não haverá prejuízo ao Programa Espacial Brasileiro”. O governo parece estar disposto a colocar a Política Nacional de Desenvolvimento de Atividades Espaciais na órbita dos interesses estratégicos dos EUA.

O Artigo III obriga, ainda, o governo do Brasil a assinar acordos de salvaguardas com o mesmo objetivo e do mesmo teor com outros países – e vai além: estipula que tais acordos deverão obrigar os outros governos a exigir dos seus Licenciados o que o governo norte-americano exige dos seus. De acordo com o parágrafo 1.E, o Brasil se compromete a:

Firmar acordos juridicamente vinculantes com os outros governos que tenham jurisdição ou controle sobre entidades substancialmente envolvidas em Atividades de Lançamento. O escopo substantivo e os dispositivos de tais acordos deverão ser equivalentes àqueles contidos neste Acordo, exceto no que se refere a esta alínea e se de outra forma for acordado entre as Partes. Em particular, tais acordos deverão obrigar os outros governos em questão a exigir de seus licenciados que cumpram compromissos substancialmente equivalentes aos previstos nos

⁹ Ministério da Defesa (Ofício nº 1219/GM-MD), Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicação (Ofício nº 17494/2019/CGGM/GM/MCTIC) e Ministério das Relações Exteriores (Ofício nº 28 G/SG/AFEP/SGEAM/PARL.

Planos de Controle de Transferência de Tecnologia os quais o Governo dos Estados Unidos da América deverá assegurar sejam cumpridos pelos Participantes Norte-americanos, de acordo com o estabelecido no parágrafo 4 do Artigo IV deste Acordo. (grifo nosso)

Trata-se, em nossa concepção, de verdadeira aberração jurídica que contraria os mais elementares princípios do direito internacional. Nações soberanas não podem, afinal, serem coagidas a celebrar atos internacionais entre si em função de um acordo bilateral firmado por uma delas com outro país, e muito menos serem obrigadas a inscrever nesses atos o mesmo conteúdo do Acordo. Saliente-se, nesse sentido que as Atividades de Lançamento incluem, pela própria definição do Acordo, as operações com Veículos de Lançamento Espacial, que são foguetes (ou partes de foguetes), que foram autorizados para a exportação por um governo “que não o Governo dos Estados Unidos da América”.

Essa cláusula, nos parece, tem um endereço certo: os acordos de cooperação para usos pacíficos do espaço exterior firmados pelo Brasil com a Rússia, a Ucrânia, a China e a Itália, entre outros. Seria o temor do governo estadunidense é que esses países, em decorrência das atividades de cooperação ensejadas pelos acordos, repassem a sua tecnologia de veículos lançadores de satélites para o Brasil? Dado nosso compromisso inarredável com o MTCR, a preocupação dos EUA a este respeito nos parece excessiva, infundada e sem nenhuma relação com a nobre causa do pacifismo.

Por outro lado, evidenciando mais uma vez o caráter nitidamente arbitrário e draconiano das cláusulas que exigem compromissos da República Federativa do Brasil, temos, em contraste, a liberalidade assegurada ao governo dos EUA para agir da maneira que lhe aprover. Referimo-nos especialmente ao parágrafo 4 do Artigo III, o qual reza que:

É intenção do Governo dos Estados Unidos da América aprovar as licenças de exportação e importação necessárias à execução de Atividades de Lançamento, desde que tal aprovação esteja em consonância com as leis, regulamentos e políticas norte-americanas, bem como com os dispositivos deste Acordo. Entretanto, nada neste Acordo restringirá a autoridade do Governo dos Estados Unidos da América para tomar qualquer

ação com respeito ao licenciamento, em conformidade com as leis, regulamentos e políticas norte-americanas.

Desse modo, o governo estadunidense assegurou que, no que tange ao seu compromisso básico na cooperação pretendida (licenciar as exportações), as suas leis, normas e políticas internas poderão prevalecer sobre o texto do Acordo. Por conseguinte, bastaria que houvesse alguma mudança na política de exportação de tecnologia espacial daquele país, o de algum regulamento interno qualquer referente ao assunto, para que novas exigências fossem aplicadas às Atividades de Lançamento.

6. Aspectos relacionados às Áreas Restritas e inspeções

No que diz respeito às supostas salvaguardas tecnológicas propriamente ditas, o disposto nos artigos IV, V, VI, VII e VIII, revela uma série de concessões inaceitáveis à nossa soberania e defesa nacional. Destacamos, em primeiro lugar, o parágrafo 3 do Artigo IV, o qual determina que:

Para quaisquer Atividades do Lançamento, as partes deverão tomar todas as medidas necessárias para assegurar que os Participantes Norte-Americanos, possam acessar e controlar o acesso a Veículos de Lançamento dos Estados Unidos da América, Espaçonaves dos Estados Unidos da América, Equipamentos Afins e/ou Dados Técnicos, a menos que de outra forma autorizada pelo Governo dos Estados Unidos da América. Para esse fim, o Governo da República Federativa do Brasil deverá deixar disponíveis Áreas Restritas e Áreas Controladas, cujos limites deverão ser claramente definidos. (grifo nosso).

Por meio de tal dispositivo, **o governo estadunidense controlará o acesso a áreas do Centro de Lançamento de Alcântara, as quais serão inacessíveis até para os próprios técnicos brasileiros que lá trabalham, de acordo com o art. VI, parágrafo 6 do AST. Até mesmo a inspeção de containers ou de Áreas Controladas em que se encontrem veículos, espaçonaves ou equipamentos estadunidenses não poderá se dar sem consentimento e supervisão de Participantes dos EUA, conforme dispõe o artigo VII, em seu parágrafo 2:**

O Governo da República Federativa do Brasil deverá permitir Representantes Brasileiros a participar do descarregamento de veículos que estejam transportando Veículos de Lançamento dos Estados Unidos da América, Espaçonaves dos Estados Unidos da América, Equipamentos Afins e/ou Dados Técnicos, e da entrega de contêineres lacrados nas Áreas Restritas e/ou Áreas Controladas, somente se estiverem sob a supervisão de Participantes Norte-americanos. (grifo nosso).

Quando indagados pela Bancada do PSOL sobre como estas Áreas Restritas serão definidas e se há uma porcentagem máxima do CEA que poderá ser convertida em Áreas Restritas, os ministérios envolvidos¹⁰ afirmaram que “a definição dependerá dos parâmetros a serem acordados em futuros contratos comerciais (...) conforme requisitos de cada operação ou projeto de lançamento”. **O governo parece esperar que este Parlamento confira um cheque em branco para a negociação de nossa soberania em relação a uma base em nosso próprio território a cada contrato comercial: uma afronta a nossa Constituição, sem dúvidas, mas, antes disso, uma afronta ao puro bom senso.**

Enquanto isso, por outro lado, **o AST determina que os representantes estadunidenses poderão realizar inspeções “sem aviso prévio” e “a qualquer tempo” tanto nas Áreas Restritas, quanto “em outros locais” do CEA,** conforme dispõe o parágrafo 3, do Artigo VI. Mais ainda: permite-se que o governo estadunidense instale equipamentos de vigilância eletrônica para tal finalidade. O acordo é de tal forma minucioso e rigoroso no aspecto de assegurar o controle do CEA aos norte-americanos, que chega ao cúmulo de prever que os crachás para adentrar as Áreas Restritas, bem como as demais áreas reservadas ao lançamento de espaçonaves, serão emitidos pelo governo norte-americano (Artigo VI, parágrafo 6).

Ainda no que tange às supostas salvaguardas tecnológicas, devemos destacar os procedimentos de segurança relacionados no Artigo VIII,

¹⁰ Ministério da Defesa (Ofício nº 1219/GM-MD), Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicação (Ofício nº 17494/2019/CGGM/GM/MCTIC) e Ministério das Relações Exteriores (Ofício nº 28 G/SG/AFEPA/SGEAM/PARL.

o qual dispõe sobre *Atraso, Cancelamento ou Falha de Lançamento*. Em caso de falha de lançamento, o parágrafo 3.B do Artigo VIII prevê que:

O Governo da República Federativa do Brasil deverá assegurar que uma "área de recuperação de destroços" para o armazenamento de Veículos de Lançamento dos Estados Unidos da América, Espaçonaves dos Estados Unidos da América e/ou Equipamentos Afins que forem identificados seja estabelecida no Centro Espacial de Alcântara e/ou em outra localidade acordada pelas Partes. O acesso à(s) referida(s) área(s) será controlado da mesma forma que o acesso a uma Área Restrita, em conformidade com o Artigo VI deste Acordo, quando necessário. O Governo da República Federativa do Brasil deverá assegurar que todos os componentes e/ou destroços de Veículos de Lançamento dos Estados Unidos da América, Espaçonaves dos Estados Unidos da América e/ou Equipamentos Afins que sejam identificados e recuperados por Representantes Brasileiros sejam restituídos diretamente a Participantes Norte-Americanos sem que tais componentes ou destroços sejam estudados ou fotografados de nenhuma forma, exceto se acordado de outra maneira pelas Partes, em particular se se fizer necessário para resguardar os interesses de saúde e de segurança públicas e a preservação do meio ambiente. O Governo da República Federativa do Brasil somente poderá realizar qualquer estudo ou registro fotográfico, se acordado, acompanhado e monitorado por Participantes Norte-Americanos autorizados pelo Governo dos Estados Unidos da América, e deverá tomar todas as medidas necessárias para evitar a divulgação pública de quaisquer informações coletadas.

Ora, esse dispositivo não só ataca o direito processual penal e legislações referentes ao acesso a informações em nosso país, como tampouco se coaduna com os princípios do direito internacional aplicáveis ao caso, consubstanciados no *Acordo sobre o Salvamento de Astronautas e Restituição de Astronautas e, de Objetos Lançados ao Espaço Cósmico*, datado de 22 de abril de 1968. Tal acordo prevê o direito de custódia para o país em cujo território caíam os escombros, o que é negado pelo presente ato internacional, na medida em que determina, como destacamos acima, a imediata restituição dos destroços.

Vale ressaltar, que as *Orientações Operacionais* anexas ao acordo também determinam que os órgãos policiais e de emergência “controlarão o acesso e a divulgação de informações relativas a tais itens” e “proverão o Governo dos EUA com cópias das fotografias, descrições das

Tecnologia dos EUA apreendida e informações sobre os métodos de armazenamento e controle de acesso” e que todos os itens serão restituídos aos EUA com o fim do inquérito. O texto anexo afirma, ainda, que caso estes itens tenham que ser retidos por exigências das leis brasileiras, ou puderem ser sujeitos a solicitação de divulgação ao domínio público, “os Órgão de Polícia e Prestação de Socorro Emergencial usarão os argumentos legais cabíveis para impedir a divulgação de tais itens”.

Como se não bastasse essa flagrante, ilegal e inconstitucional instrução à censura, em conformidade com o Artigo VI, parágrafo 7 do AST, a *Orientação Operacional* também determina que **órgãos de polícia e prestação de socorro emergencial entrarão em consultas com o Governo dos EUA “antes de acessarem as Áreas Restritas, e que Participantes Norte-Americanos acompanharão estas incursões**, “exceto por impossibilidade devido a circunstâncias excepcionais”. O texto em questão estabelece que as equipes policiais ou de emergência deverão estar “devidamente instruídas sobre as exigências relativas à proteção de componentes ou destroços” oriundos de veículos, espaçonaves, equipamentos ou dados dos EUA.

Em resposta aos Requerimentos de Informação do PSOL, os Ministérios envolvidos¹¹ simplesmente negam que as forças policiais e de socorro terão que seguir protocolos diferentes dos de suas corporações sob a égide do AST. Os Ministérios também afirmam que as restrições de acesso à informação previstas no parágrafo 3.B do Artigo VIII e nas Orientações Operacionais não se configuram como instrução à censura, mas não se prestam a justificar seu entendimento.

7. Aspectos relacionados ao argumento da lucratividade

¹¹ Ministério da Defesa (Ofício nº 1219/GM-MD), Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicação (Ofício nº 17494/2019/CGGM/GM/MCTIC) e Ministério das Relações Exteriores (Ofício nº 28 G/SG/AFEP/SGEAM/PARL.

Como se pode observar, as cláusulas que buscariam salvaguardar tecnologias estadunidenses previstas no Acordo extrapolam o objetivo de proteger a tecnologia estadunidense e não se adequam ao princípio básico da soberania nacional. As salvaguardas políticas previstas pelo AST não são aceitáveis e, como apontaram muitos deputados e deputadas na discussão deste tema ainda em 2001, não se verificam em acordos similares entre os EUA e outros países. **Ainda assim, alguns de nossos pares nesta Casa insistem que tudo valeria à pena em razão da grande receita que a exploração comercial do CEA poderá trazer ao Brasil.**

Esta posição, além de sobrepor o lucro à soberania, à defesa nacional, ao desenvolvimento aeroespacial nacional, e aos direitos das comunidades quilombolas, tampouco se sustenta do ponto de vista da lucratividade pura e simples. Segundo a exposição de motivos que acompanha a Mensagem em tela, a celebração do Acordo se justifica em razão da necessidade de tornar viável a comercialização de serviços de lançamentos a partir do Centro Espacial de Alcântara, o qual está subutilizado há vários anos.

Essa subutilização, absurda se considerarmos a sua localização geográfica privilegiada, advém em grande parte do fato incontestado de que **o programa espacial brasileiro, bem como as instituições a ele vinculadas foram fortemente sucateados ao longo das últimas décadas. Infelizmente, o atual governo tem reiterado a ausência de vontade política de realizar os investimentos necessários nesse setor estratégico, e multiplica cortes e restrições orçamentárias em áreas fundamentais ao desenvolvimento científico do país.**

Nesse contexto, a exploração comercial da Base de Alcântara é apresentada por Bolsonaro como saída a esta crise. Assim, **o governo faz estimativas superestimadas sobre os possíveis retornos advindos da exploração comercial do CEA, sem fornecer estudos que embasem esses números, nem estimar os custos necessários para adequar o Centro de Alcântara aos lançamentos preteridos pela exploração comercial.**

Se observarmos o caso do Centro Espacial Kourou, na Guiana Francesa, um dos principais centros de lançamento de foguetes do mundo, e competidor direto do CLA por sua localização geográfica similar, veremos que o Centro, com 50 anos de existência, cerca de 1.700 funcionários, e subsidiado pelas mais ricas nações europeias, gera apenas US\$ 778 milhões anuais para aquele país. **Como poderia o Centro Espacial Alcântara alcançar a marca de US\$ 3,5 bilhões, divulgada pelo governo no material publicitário intitulado “Conhecendo o Acordo de Salvaguardas Tecnológicas Brasil – Estados Unidos”?**

Nem Bolsonaro, nem seus ministros, nem os membros de suas equipes, respondem a esse questionamento recorrente das e dos parlamentares brasileiros. Tampouco apresentam estudos que comprovem a projeção dos potenciais lançamentos de Alcântara no mercado internacional e, como já salientamos, se submetem a condições abusivas impostas pelo governo estadunidense, as quais, desafiam condições contratuais e de mercado na relação outros importantes países neste ramo - em 2018, a China superou os EUA na quantidade de lançamentos espaciais, e países como Rússia, Índia e Japão ocupam posições igualmente importantes neste mercado.

8. Aspectos relacionados ao Direito Espacial e princípios constitucionais

Por derradeiro, é conveniente fazer algumas breves considerações a respeito da compatibilidade ou incompatibilidade entre o presente acordo e o Direito Espacial. A principal fonte do chamado Direito Espacial é o *Tratado sobre Princípios Reguladores das Atividades dos Estados na Exploração e Uso do Espaço Cósmico, Inclusive a Lua e Demais Corpos Celestes*, aprovado pela Assembleia Geral da ONU, em 19 de dezembro de 1966, e mais conhecido como o *Tratado do Espaço*. O artigo 1º deste tratado determina que:

A exploração e o uso do espaço cósmico, inclusive da Lua e demais corpos celestes, deverão ter em mira o bem e o interesse de todos os países, qualquer que seja o estágio de seu

desenvolvimento econômico e científico, e são incumbência de toda a humanidade.

O espaço cósmico, inclusive a Lua e os demais corpos celestes, poderá ser explorado e utilizado livremente por todos os Estados sem qualquer discriminação, em condições de igualdade

Nesse sentido, os princípios e os direitos inscritos no Tratado do Espaço dão suporte à transferência de tecnologia, conhecida reivindicação das nações em desenvolvimento. Tanto é assim que, em 1991, o Brasil, em conjunto com outros 8 países, apresentou, no Subcomitê Jurídico do Comitê sobre os Usos Pacíficos do Espaço Cósmico das Nações Unidas, um projeto intitulado "Princípios sobre Cooperação Internacional na Exploração e Uso Cósmico para Fins Pacíficos", o qual visava a interpretação e normatização do artigo 1º do Tratado do Espaço.

Pelo projeto, os países desenvolvidos com programas espaciais deveriam permitir o acesso aos conhecimentos e aplicações gerados aos outros países, em especial aos países em desenvolvimento, mediante programas de cooperação destinados a este fim; e os países em desenvolvimento deveriam gozar de tratamento especial - a eles deveria ser dada preferência nos programas de difusão de conhecimentos científicos e tecnológicos; e deles não se deveria exigir reciprocidade.

Infelizmente, tal projeto foi atacado pelos EUA e outros países desenvolvidos, não tendo sido aprovado. Não obstante, **parece-nos claro que o Acordo em pauta, na medida em que proíbe qualquer transferência de tecnologia e impõe cláusulas verdadeiramente abusivas à República Federativa do Brasil, cria situação discriminatória contra o País, o que fere frontalmente o artigo 1º do Tratado do Espaço.**

Mais ainda: nessa perspectiva, o ato bilateral em apreço tampouco condiz com a tradição diplomática brasileira e **contraria os próprios princípios constitucionais que devem reger nossas relações internacionais, sobretudo a independência nacional; a igualdade entre os Estados; e a cooperação entre os povos para o progresso da humanidade**

(art. 3º, I, V, e IX da Constituição Federal), e o princípio fundamental da soberania, positivado no art. 1º, I, de nossa Carta Magna.

9. Conclusão

Assim, resulta difícil acreditar que os negociadores brasileiros tenham aceitado repetir a assinatura de um acordo tão desequilibrado em relação aos compromissos assumidos pelas Partes, e com dispositivos tão ofensivos à soberania e defesa nacional. Não resta outra explicação que não a lamentável opção do governo Bolsonaro de se apequenar frente aos interesses estadunidenses. **Em resumo, as razões que motivam nosso voto são as seguintes:**

1. O desrespeito à consulta livre, prévia, informada e de boa fé às comunidades quilombolas de Alcântara, bem como as flagrantes violações aos direitos constitucionais destas comunidades sobre seus territórios naquela região;
2. A anormalidade político-institucional e o desrespeito aos princípios e disposições regimentais da Câmara dos Deputados na tramitação desta matéria, sobretudo em virtude dos interesses do Presidente da República e seu filho, o deputado federal Eduardo Bolsonaro;
3. A desrespeitosa repetição dos termos do acordo firmado em 2000 sem que os gravíssimos problemas identificados por Comissões, subcomissões e parlamentares à época fossem solucionados;
4. A ausência de proibição expressa do uso bélico ou militar por parte dos EUA na utilização do CEA;
5. As afrontosas e assimétricas salvaguardas políticas que impedem que o Brasil decida soberanamente sobre quais e como outros países poderão utilizar o CEA, e restringem até

- mesmo a utilização da receita proveniente da exploração comercial do Centro;
6. Os inaceitáveis ataques a nossa soberania e defesa nacional configurados através das Áreas Restritas, das restrições de vistoria e acesso a nossa própria base, da concomitante permissão de livre acesso às Partes estadunidenses e das Orientações Operacionais incompatíveis com nosso ordenamento jurídico;
 7. As falsas e infundamentadas projeções apresentadas pelo governo brasileiro para justificar a entrega do CEA em um contexto de sucateamento da pesquisa científica e das instituições públicas do país;
 8. A incompatibilidade das cláusulas abusivas e injustificáveis do AST com o Direito Espacial e os princípios constitucionais que devem reger as relações internacionais brasileiras.

Ante o exposto, o **nosso voto é pela rejeição do texto** do *Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo dos Estados Unidos da América sobre Salvaguardas Tecnológicas Relacionadas à Participação dos Estados Unidos da América nos Lançamentos a partir, do Centro Espacial de Alcântara* celebrado em Washington, aos 18 de março de 2019.

Sala das Reuniões, 20 de agosto de 2019

David Miranda
(PSOL-RJ)

Glauber Braga
(PSOL-RJ)