

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL

MENSAGEM N° 296, DE 2001 (Do Poder Executivo)

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 nos Lançamentos a partir do Centro de Lançamento de Alcântara, celebrado em Brasília, em 18 de abril de 2000.

Autor: Poder Executivo
Relator: Dep. Waldir Pires

I-RELATÓRIO

O Senhor Presidente da República submete à consideração do Congresso Nacional, por meio da Mensagem nº 296, de 2001, 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 nos Lançamentos a partir do Centro de Lançamento de Alcântara, celebrado em Brasília, em 18 de abril de 2000.

Conforme a Exposição de Motivos encaminhada ao Senhor Presidente da República pelos ministros da Ciência e Tecnologia, Relações Exteriores e da Defesa, o ato internacional em apreço:

representa importante passo para tornar viável a comercialização dos serviços de lançamento a partir do Centro de Lançamento de Alcântara (CLA). A privilegiada localização geográfica do CLA, próxima à Linha

do Equador, permite que lançamentos sejam efetuados com menor dispêndio de combustível e, consequentemente, tenham seus custos substancialmente reduzidos em relação a outros centros em latitudes mais altas. Ademais, a possibilidade de lançamento sobre o mar em azimutes de Norte a Leste facilita as operações de colocação de satélites em distintas órbitas, desde as polares até as equatoriais.

Ainda conforme o poder executivo, o Acordo:

consolida a aliança pragmática entre dois imperativos: por um lado, criar condições para que o CLA possa ser um centro de lançamento de satélites estrangeiros; por outro, proteger as informações e tecnologias de uso dual das empresas envolvidas nos lançamentos. Em vista do que precede, estabelece uma série de mecanismos que visam atender às preocupações dos dois países no tocante à proteção da propriedade intelectual e à proliferação de tecnologias sensíveis.

O Acordo é composto por 10 artigos bastante pormenorizados, seguindo a regra jurídica norte-americana de se detalhar, inclusive do ponto de vista técnico, todas as normas que terão de ser obedecidas.

O Artigo I diz respeito ao *Objetivo* do Acordo. Note-se que o diploma legal em comento define apenas um objetivo, qual seja:

evitar o acesso ou a transferência não autorizados de tecnologias relacionadas com o lançamento de Veículos de Lançamento, Espaçonaves por meio de Veículos de Lançamento Espacial ou Veículos de Lançamento e Cargas Úteis por meio de Veículos de Lançamentos a partir do Centro de Lançamentos de Alcântara.

Já o Artigo II trata das *Definições*. Nele, são esmiuçados os conceitos utilizados no texto do Acordo.

Por sua vez, o Artigo III estabelece os *Dispositivos Gerais*. Tais dispositivos são cláusulas que impõem obrigações exclusivamente à República Federativa do Brasil e que não dizem respeito, direta ou indiretamente, como demonstraremos em nosso parecer, às salvaguardas tecnológicas objeto do Acordo.

Os artigos IV, V, VI, VII, e VIII referem-se às **salvaguardas tecnológicas** propriamente ditas. Eles ditam regras e normas extremamente detalhadas sobre a proteção e o controle de tecnologia para todas as etapas do

processo de lançamento, desde o transporte de Cargas Úteis e de Veículos de Lançamento dos EUA para o Brasil, até o seu retorno ao território norte-americano, passando pela criação, no Centro de Lançamento de Alcântara, de áreas restritas sob controle exclusivo do governo dos EUA. Estabelece-se também as regras relativas à recuperação dos restos dos Veículos de Lançamento e das Cargas Úteis que caiam no mar ou em território brasileiro em virtude de lançamentos fracassados.

O Artigo IX concerne à *Implementação*. O seu texto prevê que serão realizadas consultas anuais entre as Partes para identificar qualquer adequação que se fizer necessária para manter a efetividade dos controles sobre transferência de tecnologia.

Por último, o Artigo X trata da *Entrada em Vigor, Emendas e Denúncias*. Estabelece-se que o Acordo entrará em vigor, mediante troca de notas entre as Partes, confirmado que todos os procedimentos internos pertinentes foram observados. Prevê-se que o ato internacional em comento poderá ser emendado por meio de acordo, por escrito, entre as Partes. Já no que tange especificamente à denúncia, o Acordo estipula que ela poderá ser realizada mediante notificação escrita à outra Parte, tendo efeito após um ano a partir da notificação. No entanto, a Acordo prevê também que :

As obrigações das Partes, estabelecidas neste Acordo, concernentes à segurança, à divulgação e ao uso da informação, e à restituição aos Estados Unidos da América, ou a outro local aprovado pelo Governo dos Estados Unidos da América, de Veículos de Lançamento, Espaçonaves, Equipamentos Afins e/ou Dados Técnicos decorrentes de lançamento atrasado ou cancelado, ou de componentes ou escombros dos Veículos de Lançamento, Espaçonaves, e/ou Equipamentos Afins, resultantes de falha em lançamento, continuarão a ser aplicadas após a expiração ou término deste Acordo.

É o Relatório.

II- PARECER

Um dos princípios básicos do Direito Internacional Público é o da igualdade jurídica entre os Estados e da não hierarquização da sociedade internacional. Partindo de tal princípio, as negociações de qualquer ato internacional devem resultar, normalmente, numa distribuição equilibrada das obrigações contraídas por intermédio do instrumento jurídico.

Por isto, acordos bilaterais, como este que ora apreciamos, definem, como regra, compromissos consensuais que devem ser obedecidos, de igual modo, **por ambas as Partes Contratantes**.

Contudo, o que mais chama a atenção numa primeira 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 nos Lançamentos a partir do Centro de Lançamentos de Alcântara” é **justamente o fato de que as suas cláusulas criam obrigações exclusivamente, ou quase que exclusivamente, para o nosso país**.

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, como veremos a seguir, o objetivo manifesto de salvaguardar tecnologia norte-americana.

Por conseguinte, perguntamo-nos, em primeira instância, se há quaisquer motivos que justifiquem essa grosseira e gritante assimetria.

A este respeito deve-se considerar que o Brasil vem demonstrando, tanto no plano interno quanto no plano internacional, que tem inabalável e firme compromisso com a causa do desarmamento e da não-proliferação de tecnologia sensível ou de uso dual.

De fato, o nosso País tomou iniciativas muito importantes neste campo, a partir do final da década de 80. No plano interno, o Brasil desativou por completo o seu incipiente programa nuclear, inscreveu proibição de atividades nucleares que não sejam para fins pacíficos em sua própria Constituição Federal(a, XXIII, art. 21) e transferiu o seu programa espacial do âmbito militar para uma agência civil (a Agência Espacial Brasileira-AEB, subordinada ao Ministério da Ciência e Tecnologia). No plano internacional, o Brasil celebrou e ratificou uma série de acordos e tratados que assinalam, de maneira inequívoca, o nosso sério compromisso com o desarmamento.

Entre tais acordos e tratados, podemos destacar o Acordo Quadripartite firmado com a Argentina, a ABACC e a Agência Internacional de Energia Atômica, o Tratado de Tlatelolco, o Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares (TNP), a Convenção para a Proibição de Armas Químicas e a Convenção de Ottawa sobre Minas Terrestres.

No que tange especificamente ao controle da tecnologia de mísseis, preocupação fundamental do presente acordo, é preciso considerar que, em 27 de outubro de 1995, o Brasil ingressou, **por aclamação**, no Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis (*Missile Technology Control Regime-MTCR*).

Tal regime foi formado, em 1987, pelos países que compunham o G7 e por pressão do governo norte-americano, com a finalidade de restringir a exportação e o repasse da tecnologia de mísseis capazes de, pelo menos, carregar carga útil de 500 quilos a mais de 300 quilómetros, assim como de qualquer sistema apto a lançar armas de destruição em massa. Embora a MTCR não seja um ato internacional, ele já conta, hoje em dia, com a participação voluntária de 32 países¹.

É preciso sublinhar que a adesão do Brasil ao MTCR foi precedida por longas negociações com o governo dos EUA que culminaram na publicação da Lei 9.112/95, a qual estabeleceu, na ordem jurídica interna, controles abrangentes e rigorosos sobre a exportação de tecnologias sensíveis, especialmente a de mísseis e componentes de mísseis.

Pois bem, a atitude brasileira no que tange à causa do desarmamento tem sido de tal forma coerente e consequente que o próprio embaixador dos EUA no Brasil, Sr. Anthony S. Harrington, afirmou, justamente por ocasião da celebração do presente acordo, que:

*O notável desempenho do Brasil para controlar a proliferação de tecnologias sensíveis e armas de destruição em massa serve como modelo para o mundo (grifo nosso)*².

Assim sendo, parece-nos que o acordo sobre salvaguardas tecnológicas é, especialmente quando levamos em consideração a mencionada assimetria, inteiramente dispensável, já que o Brasil assumiu compromissos solenes prévios que impedem o repasse, a divulgação e a apropriação indevida de tecnologias sensíveis ou de uso dual. Na realidade, o diploma em apreço só se justifica partindo-se do pressuposto de que o Brasil **não honrará os seus compromissos internacionais anteriormente assumidos e procederá**,

¹ Até o final de 2000 tinham aderido ao MTCR os seguintes países: África do Sul, Alemanha, Argentina, Austrália, Áustria, Bélgica, Brasil, Canadá, Dinamarca, Espanha, EUA, Finlândia, França, Grécia, Holanda, Hungria, Irlanda, Islândia, Itália, Japão, Luxemburgo, Noruega, Nova Zelândia, Polônia, Portugal, Reino Unido, República Checa, Rússia, Suécia, Suíça, Turquia e Ucrânia.

² Discurso pronunciado em 18 de abril de 2000, no Palácio do Itamaraty, por ocasião da assinatura do acordo em discussão.

assim que tiver a oportunidade, à construção de mísseis balísticos ou à exportação de tal tecnologia para outros países. Daí a necessidade, presente na maior parte das cláusulas do Acordo, da Parte brasileira ser alijada do controle proposto, o qual será efetuado primordialmente pela Parte norte-americana, mesmo em nosso território.

Do nosso ponto de vista, essa desconfiança é injustificável e desrespeitosa. A bem da verdade, se há um país que pode despertar suspeitas em relação aos seus compromissos relativamente ao controle da tecnologia de mísseis e ao desarmamento são os EUA, pois é fato notório que os norte-americanos repassaram mísseis de médio alcance para Israel e Taiwan. Ademais, a recusa norte-americana em assinar o Convenção de Ottawa sobre minas terrestres e a recente decisão do governo Bush de proceder à construção de um escudo antimíssil demonstram a fragilidade do comprometimento dos EUA com a causa do desarmamento mundial.

Observe-se que o Brasil firmou, em anos recentes, com outros países (Ucrânia, Rússia, China, França e Argentina), acordos visando a cooperação mútua nos usos pacíficos do espaço exterior, os quais não prevêem as salvaguardas tecnológicas draconianas previstas no diploma legal em apreço. No caso do acordo firmado com a Ucrânia, por exemplo, que prevê a utilização do Centro de Lançamento de Alcântara por veículos lançadores do tipo Tsyklon, o controle de tecnologia sensível se dará pelo reconhecimento mútuo dos *seus compromissos na qualidade de membros do Regime de Tecnologia de Mísseis(MCTR)*³.

Feitas essas considerações iniciais, passemos à análise propriamente dita 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 de Lançamento de Alcântara”.

Segundo a exposição de motivos que acompanha a presente mensagem, a celebração do Acordo se justifica em razão da necessidade de tornar viável a comercialização de serviços de lançamentos a partir do Centro de Lançamento 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 inconteste de que o programa espacial brasileiro, bem como as instituições a ele vinculadas (INPE, CTA, etc.), foram fortemente sucateados ao longo dos anos 90. Como o atual governo diz não

³ Ver preâmbulo do “Acordo-Quadro entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da Ucrânia sobre a Cooperação nos Usos Pacíficos do Espaço Exterior”, firmado em Kiev, em 18 de novembro de 1999.

ter meios ou não tem vontade política de realizar os investimentos necessários nesse setor estratégico, a comercialização da Base de Alcântara poderá ser benéfica, desde que efetuada com as cautelas necessárias. Com efeito, a celebração do presente ato internacional com o governo norte-americano poderia, em tese, suprir o programa espacial brasileiro com cerca de U\$ 30 milhões ao ano, já que os EUA são responsáveis por quase 80% dos lançamentos de satélites.

Porém, como já salientamos, o governo norte-americano impôs condições que nos parecem abusivas para o uso do CLA.

No que se relaciona às salvaguardas tecnológicas propriamente ditas, contidas nos artigos IV, V, VI, VII e VIII, destacamos, em primeiro lugar, o parágrafo 3 do Artigo IV, o qual determina que:

3. Em qualquer Atividade de Lançamento, as Partes tomarão todas as medidas necessárias para assegurar que os Participantes Norte-americanos mantenham o controle sobre os Veículos de Lançamento, Espaçonaves, Equipamentos Afins e Dados Técnicos, a menos que de outra forma autorizado pelo Governo dos Estados Unidos da América. Para tal finalidade, o Governo da República Federativa do Brasil manterá disponível no Centro de Lançamento de Alcântara áreas restritas para o processamento, montagem, conexão e lançamento dos Veículos de Lançamento e Espaçonaves por Licenciados Norte-americanos e permitirá que pessoas autorizadas pelo Governo dos Estados Unidos da América controlem o acesso a essas áreas.

(grifos nossos).

Assim, por meio de tal dispositivo, o governo norte-americano controlará diretamente áreas do Centro de Lançamento de Alcântara, as quais serão inacessíveis para os próprios técnicos brasileiros que lá trabalham. Ressalte-se que o parágrafo 2 do Artigo VI estabelece claramente que:

2. As Partes assegurarão que somente pessoas autorizadas pelo Governo dos Estados Unidos da América controlarão, vinte quatro horas por dia, o acesso a Veículos de Lançamento, Espaçonaves, Equipamentos Afins e Dados Técnicos e as áreas restritas referidas no Artigo IV, parágrafo 3, bem como o transporte de equipamentos/componentes, construção/instalação, conexão/desconexão, teste e verificação, preparação para lançamento, lançamento de Veículos de Lançamento/Espaçonaves, e o retorno dos

Equipamentos Afins e dos Dados Técnicos aos Estados Unidos da América.....(grifo nosso).

Determina-se, ademais, que os representantes norte-americanos poderão realizar inspeções, **sem aviso prévio ao governo brasileiro**, tanto nas áreas restritas, quanto nas demais áreas reservadas para lançamento de espaçonaves. (§ 3, Artigo VI). Da mesma forma, permite-se que o governo norte-americano instale equipamentos de vigilância eletrônica para tal finalidade.

O acordo é de tal forma minucioso e rigoroso no aspecto de assegurar o controle de pelo menos parte do Centro de Lançamento de Alcântara 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 unicamente pelo governo norte-americano** (§ 5, Artigo VI).

Entretanto, o controle norte-americano sobre as atividades de lançamento e processamento não se restringe apenas às áreas restritas do Centro de Lançamento de Alcântara. O parágrafo 1.B do Artigo VII prevê que:

B. Quaisquer Veículos de Lançamento, Espaçonaves, Equipamentos Afins, e/ou Dados Técnicos transportados para ou a partir do território da República Federativa do Brasil e acondicionados apropriadamente em “containers” lacrados não serão abertos para inspeção enquanto estiverem no território da República Federativa do Brasil.
(grifo nosso).

Ou seja: a alfândega brasileira será proibida de revistar e inspecionar qualquer remessa de material norte-americano que ingresse no território nacional.

Embora tal cláusula possa ser justificada sob o pretexto de se proteger a tecnologia sensível dos veículos lançadores e dos satélites, ela encerra grande perigo. Tal perigo diz respeito ao fato de que o governo brasileiro não terá nenhum controle efetivo sobre o material que a Parte norte-americana utilizará nos lançamentos a partir de Alcântara.

Dessa forma, o governo dos EUA poderá, se quiser, lançar do CLA satélites de uso militar (espiões) contra países com os quais o Brasil mantém boas relações diplomáticas. Como a Parte brasileira não poderá revistar os

“containers” e não terá qualquer acesso às “áreas restritas”, tal possibilidade é real.

Do nosso ponto de vista, a Parte brasileira deveria ter tido o cuidado de assegurar algum tipo de controle sobre as atividades norte-americanas no CLA. Porém, o instrumento jurídico em apreço é de tal forma assimétrico, que esse controle sequer é cogitado.

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

- B. *O Governo da República Federativa do Brasil assegurará que uma “área de recuperação de escombros”, controlada por Participantes Norte-americanos, para armazenamento de componentes ou escombros identificados do Veículo de Lançamento, da Espaçonaves e/ou Equipamentos Afins seja reservada no Centro de Lançamento de Alcântara e/ou em outra localidades acordada pelas Partes. O acesso a esta(s) área(s) será controlado, no que couber, como estabelecido no Artigo VI deste Acordo. O Governo da República Federativa do Brasil assegurará a imediata restituição aos Participantes Norte-americanos de todos os componentes e/ou escombros identificados dos Veículos de Lançamento, Espaçonaves, e/ou Equipamentos Afins recuperados por Representantes Brasileiros, sem que tais componentes sejam estudados e fotografados de qualquer maneira* (grifos nossos).

Ora, esse dispositivo não 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 caiam os escombros, o que é negado pelo presente ato internacional, na medida em que determina, como destacamos acima, a imediata restituição dos destroços.

Como se pode observar, as salvaguardas tecnológicas previstas no Acordo são, de fato, bastante rigorosas e minuciosas. Sob nossa ótica, elas

levantam dúvidas quanto à sua necessidade, face aos compromissos anteriormente assumidos pelo Brasil, e, acima de tudo, no que se refere à sua adequação ao princípio da soberania nacional.

Saliente-se ainda a respeito das salvaguardas tecnológicas que, **ao proibir taxativamente a assistência e cooperação tecnológica (Artigo IV)**, que é o essencial para qualquer programa espacial, o Acordo suscita também questionamentos, na comunidade científica brasileira, sobre a sua real utilidade para o País. Com efeito, o único benefício que o Brasil poderá usufruir do ato internacional em discussão será o dinheiro proveniente do uso do CLA, que é, diga-se de passagem, muito pouco.

Contudo, embora as salvaguardas tecnológicas previstas sejam amplamente questionáveis, as cláusulas mais polêmicas do ato internacional em pauta não têm relação direta com a proteção das tecnologias sensíveis. Referimo-nos ao que está contido no Artigo III do acordo, o qual estabelece os *Dispositivos Gerais*.

Em **primeiro** lugar, e este é um aspecto muito preocupante do Acordo, o Artigo III, parágrafo 1.A, estabelece que o Brasil:

- A. *Não permitirá o lançamento, a partir do Centro de Lançamento de Alcântara, de Cargas Úteis ou Veículos de Lançamento Espacial de propriedade ou sob controle de países os quais, na ocasião do lançamento, estejam sujeitos a sanções estabelecidas pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas ou cujos governos, a juízo de qualquer das Partes, tenham dado, repetidamente, apoio a atos de terrorismo internacional*(grifo nosso).

Trata-se, é claro, de **salvaguarda política** que não tem nenhuma relação com o resguardo de tecnologia norte-americana. Assim, pelo que está previsto no Acordo, os Estados Unidos poderão proibir que o Brasil possa, **utilizando base instalada em território nacional e veículos de lançamento de sua propriedade (ou de propriedade de terceiros países)**, lançar satélites para nações desafetas dos EUA.

É preciso levar em consideração que o Departamento de Estado norte-americano utiliza critérios bastante elásticos e arbitrários para classificar uma nação como “terrorista”. Segundo o seu último relatório⁴, os países que apoiam o terrorismo são: Irã, Iraque, Síria, Líbia, Cuba, Coréia do Norte e Sudão.

⁴ Patterns of Global Terrorism-2000- Office of the Coordinator for Counterterrorism

No caso de Cuba, o relatório do Departamento de Estado norte-americano justifica a sua inclusão nessa “lista negra” porque aquele país daria abrigo a “fugitivos norte-americanos” e manteria contatos com “insurgentes latino-americanos”. No que se refere à Coréia do Norte, a justificativa prende-se, essencialmente, ao fato de que os nortecoreanos teriam dado refúgio, na década de 70, aos seqüestreadores de um avião japonês. A Líbia ainda é mantida na lista em razão do caso do avião da *Panam*, mesmo após ter entregue às autoridades competentes dois funcionários acusados de terem colocado a bomba na aeronave para serem julgados em Haia. Trata-se, é evidente, de uma classificação inteiramente arbitrária, feita ao sabor dos interesses políticos e estratégicos dos EUA. Amanhã, poderão estar incluídos na lista negra norte-americana países como Colômbia, Venezuela, Iugoslávia, China, Rússia, etc.

Embora se possa argumentar que o Brasil não teria interesse em cooperar com os países que constam da “lista negra” do Departamento de Estado norte-americano, o fato concreto é que o poder de veto dado aos EUA pelo citado dispositivo estabelece precedente muito perigoso. É nossa opinião que nenhuma nação estrangeira deva ter poder de decisão sobre o uso do Centro de Lançamento de Alcântara, base nacional construída com grande sacrifício. Deve ficar claro que, caso esse dispositivo seja aprovado, o Brasil perde a autonomia de utilizar a sua base como bem entenda.

Em **segundo** lugar, o Artigo III, parágrafo 1.B, reza que a República Federativa do Brasil:

B. Não permitirá o ingresso significativo, qualitativa ou quantitativamente, de equipamentos, tecnologias, mão-de-obra, ou recursos financeiros, no Centro de Lançamento de Alcântara, provenientes de países que não sejam Parceiros (membros) do Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis, 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 MTCD. Ora, conforme já assinalamos em nossas considerações iniciais, o MTCD compõe-se, até o presente momento, de apenas 32 países. Assim sendo, esse dispositivo excluiria do uso do Centro de Lançamento de Alcântara a maior parte das nações do planeta, o que acarretaria prejuízos potenciais de monta para o País.

Trata-se, mais uma vez, de conferir a um país estrangeiro, os EUA, no caso, o poder de limitar o arbítrio da República Federativa do Brasil quanto à maneira de usar a sua base nacional. É necessário colocar em relevo que a China não pertence ao MTCR, por considerá-lo injusto, irracional e pouco eficiente, além de ser um instrumento que tende a perpetuar as desigualdades tecnológicas entre as nações. Pois bem, o Brasil desenvolve, em conjunto com a China, em função de acordo bilateral firmado em julho de 1988, um importantíssimo programa de cooperação na área espacial: o desenvolvimento e lançamento dos Satélites Sino-Brasileiros de Recursos Terrestres (CBERS). É evidente que, caso esse dispositivo seja aprovado, os satélites sino-brasileiros poderão não ser lançados da base de Alcântara.

Em **terceiro** lugar, o Artigo III, parágrafo 1.E, determina que a República Federativa do Brasil:

E. Não utilizará recursos obtidos de Atividades de Lançamento em programas de aquisição, desenvolvimento, produção, teste, liberação, ou uso de foguetes ou de sistemas de veículos aéreos não tripulados (quer na República Federativa do Brasil quer em outros países).

Assim, o Brasil não poderá usar os recursos provindos do uso do CTA pelos norte-americanos para desenvolver um importantíssimo projeto do programa espacial brasileiro, a saber, o do Veículo Lançador de Satélites (VLS). Permite-se apenas que tais recursos sejam usados no desenvolvimento e manutenção de portos, aeroportos, linhas férreas, sistemas de comunicação, etc. que beneficiem o Centro de Lançamento de Alcântara.

Segundo o nosso entendimento, e chamamos a máxima atenção dos nossos Pares para este ponto, o mencionado dispositivo deixa transparecer o objetivo verdadeiro e último do presente acordo: **inviabilizar o programa do VLS e colocar a Política Nacional de Desenvolvimento de Atividades Espaciais (PNDAE) na órbita dos interesses estratégicos dos EUA.**

Um veículo lançador de satélites operante permitiria com que o Brasil pudesse entrar, de maneira autônoma, no lucrativo e tecnicamente relevante mercado de lançamentos daqueles artefatos. Com toda certeza, teríamos condições de competir com êxito nesse mercado, já que dispomos do CLA, base de posição geográfica privilegiada, que permite a realização de lançamentos com economia de até 30% no uso de combustíveis. Concomitantemente, o VLS abriria inúmeras novas oportunidades de cooperação na área espacial, especialmente com países que ainda não dispõem dessa tecnologia.

Mas o governo dos EUA parece estar absolutamente empenhado em acabar com tal possibilidade. Foi basicamente por este motivo que foi assinado, no dia 14 de outubro de 1997, em Brasília, o "Ajuste Complementar entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo dos Estados Unidos da América para o Projeto, Desenvolvimento, Operação e Uso de Equipamento de Vôo e Cargas Úteis para o Programa da Estação Espacial Internacional".

Trata-se, como o próprio nome indica, de um ajuste complementar ao "Acordo Quadro entre o Governo dos Estados Unidos e o Governo da República Federativa do Brasil sobre Cooperação nos Usos Pacíficos do Espaço Exterior", celebrado em 1º de março de 1996.

Pelo texto do Ajuste Complementar, a Agência Espacial Brasileira (AEB) forneceria à NASA uma série de caros equipamentos que seriam instalados na futura Estação Espacial Internacional (ISS), projeto capitaneado pela agência norte-americana, e que com conta a participação da Rússia, União Européia, Japão e Canadá.

Em contrapartida, a NASA cederia à AEB quotas para a utilização da Estação Espacial Internacional. Isto permitiria que a AEB possa realizar experiências científicas em ambiente de microgravidade, além de enviar um astronauta brasileiro para a Estação. Muitos cientistas contestam a oportunidade e o mérito de tal acordo, pois o projeto é absurdamente caro, (prevê-se que o Brasil teria de injetar no projeto cerca de U\$ 318 milhões) e há outras prioridades que deveriam ser consideradas.

Mas o que importa aqui considerar é que as assinaturas de tal ajuste e do presente acordo implicaram previsão de boa parte (cerca de 50%) da verba orçamentária destinada ao Programa Nacional de Desenvolvimento de Atividades Espaciais para o subprograma da ISS-NASA e para a preparação da Base de Alcântara, **em detrimento do desenvolvimento do veículo brasileiro lançador de satélites.**

Assim, os Subprogramas da "Participação Brasileira na Estação Espacial Internacional" e da "Implantação da Infra-Estrutura Necessária ao Centro de Lançamento de Alcântara Para a Prestação de Serviços de Lançamento" vão receber, em 2001, R\$ 41.500.000,00 e R\$ 17.599.000,00, respectivamente, ao passo que o "Desenvolvimento de Veículos Lançadores de Satélites" receberá apenas R\$ 12.371.780, 00, quantia insuficiente para programa tão complexo.

Na opinião deste Relator, o acordo mencionado e o citado ajuste complementar fazem parte de uma mesma estratégia destinada a colocar o programa espacial brasileiro na estrita dependência econômica, tecnológica e política dos EUA, o que já aconteceu com o programa espacial argentino.

Diga-se de passagem que o Ajuste Complementar já está em vigor e **não foi enviado ao Congresso Nacional para aprovação ou rejeição, tal como determina o inciso I do art. 49 da Constituição Federal, pois trata-se de ato gravoso ao patrimônio nacional**. De fato, o seu texto foi publicado na Seção I do Diário Oficial, em 7 de novembro de 1997, pouco mais de três semanas após a assinatura, como **um ato unilateral do Poder Executivo**.

Em **quarto** lugar, o Artigo III, parágrafo 1.F, estipula que a República Federativa do Brasil:

F. *Firmará acordos juridicamente mandatórios com outros governos que tenham jurisdição ou controle sobre entidades substancialmente envolvidas em Atividades de Lançamento. O objetivo principal e os dispositivos de tais acordos deverão ser equivalentes àqueles contidos neste Acordo, exceto no que se refere a este Artigo e se de outra forma acordado entre as Partes. Particularmente, esses acordos deverão obrigar tais outros governos a exigir de seus Licenciados que cumpram compromissos em sua essência equivalentes aos previstos nos Planos de Controle de Tecnologias, pelos quais o Governo dos Estados Unidos da América assegura que os Participantes Norte-americanos cumpram o estabelecido no parágrafo 4 do Artigo IV deste Acordo* (grifos nossos).

Ou seja: o citado parágrafo **obriga** o governo do Brasil a assinar acordos de salvaguardas com o mesmo objetivo e do mesmo teor com outros países. Mais do que isso: estipula-se que tais acordos deverão **obrigar os outros governos a exigir** dos seus Licenciados (empresas que dominam tecnologia espacial) o que o governo norte-americano exige dos seus.

Trata-se, conforme nossa concepção, de verdadeira aberração jurídica que contraria os mais elementares princípios do direito internacional. Nações soberanas não podem ser 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 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”.

Na realidade, essa cláusula tem um endereço certo: os acordos de cooperação nos usos pacíficos do espaço exterior firmados pelo País com a Rússia, a Ucrânia, a China e a Itália, além de outros. O temor do governo norte-americano 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.

Ora, podemos admitir que o governo norte-americano, mediante o acordo em pauta, proíba o repasse da sua tecnologia espacial para o Brasil, embora não vislumbremos nenhum benefício de tal decisão para o nosso país. Porém, não podemos concordar que os EUA queiram, através do mesmo instrumento jurídico, um mero acordo bilateral, proibir que o Brasil busque o repasse de tal tecnologia em terceiros países e que essa nações tenham que exigir dos seus licenciados o mesmo que os norte-americanos demandam dos seus. Parece-nos que tal assunto deveria ser resolvido em negociações independentes entre o Brasil e aqueles países. Voltamos a salientar que o Brasil tem compromisso inarredável com o desarmamento e é membro do MTCD, de modo que a preocupação dos EUA a este respeito nos parece excessiva, infundada e talvez obedeça a interesses que não têm relação com a causa do pacifismo.

Entretanto, o caráter nitidamente arbitrário e draconiano das cláusulas que exigem compromissos da República Federativa do Brasil contrasta com a liberalidade assegurada ao governo dos EUA para agir da maneira que lhe aprouver. Referimo-nos especialmente ao parágrafo 3 do Artigo III, o qual reza que:

- 3 *Será intenção do Governo dos Estados Unidos da América, em consonância com as leis, regulamentos e políticas oficiais dos Estados Unidos da América, bem como os dispositivos deste Acordo, aprovar as licenças de exportação necessárias à execução de Atividades de Lançamento. Entretanto, nada neste Acordo restringirá a autoridade do Governo dos Estados Unidos da América para tomar qualquer ação com respeito ao licenciamento de exportação, de acordo com as leis, regulamentos e políticas dos Estados Unidos da América (grifo nosso).*

Desse modo, o governo norte-americano 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 norte-americana, ou de algum regulamento interno qualquer referente ao assunto, para que novas exigências fossem aplicadas às Atividades de Lançamento.

Não poderia haver situação mais assimétrica: de um lado, proibi-se que o Brasil coopere com países que não pertençam ao MTCR , que use o dinheiro do aluguel do CLA para desenvolver o programa do VLS, que receba tecnologia espacial de terceiros países, que inspecione “containers” em seu território e que seus funcionários adentrem áreas em sua própria base, mas, de outro, assegura-se aos EUA o direito de vetar lançamentos por motivos políticos, de controlar áreas dentro do CLA e de fazer prevalecer as suas leis e políticas internas sobre o Acordo sempre que julgar conveniente.

Do nosso ponto de vista, o ato bilateral em apreço não condiz com a tradição diplomática brasileira, que sempre procurou defender com denodo os interesses do País. Resulta difícil acreditar que os negociadores brasileiros aceitaram um acordo tão desequilibrado, no que se relaciona aos compromissos assumidos pelas Partes, e com dispositivos tão ofensivos à soberania nacional.

Finda a análise das principais cláusulas do Acordo, devemos, ainda, tecer alguns comentários sobre as justificativas apresentadas pelo Executivo para a sua celebração.

Na exposição de motivos encaminhada ao Congresso, assegura-se que:

6. *O Acordo diz respeito somente às atividades de lançamento que contarem com alguma tecnologia ou participação norte-americana - satélites, foguetes, infra-estrutura ou financiamento.*

Ora, como já demonstramos cabalmente, o Acordo vai muito além da mera proteção da tecnologia espacial norte-americana e estipula vários compromissos adicionais para o Brasil, os quais não têm relação com o objetivo manifesto do ato internacional.

Ademais, é difícil imaginar, no mundo globalizado em que vivemos, que haja satélites, veículos lançadores e equipamentos adicionais necessários

para as atividades de lançamento que não tenham alguma tecnologia de origem norte-americana. Por isto, bastaria que a atividade de lançamento envolvesse algum **componente** de espaçonave ou de satélite (vide Artigo II, *Definições*) de origem norte-americana para que ela tivesse de ser submetida aos dispositivos do Acordo.

O governo brasileiro também alega que:

9 *É praxe internacional que lançamentos de satélites em bases comerciais sejam amparados por acordos de salvaguardas tecnológicas.*

E que:

Trata-se de procedimentos normais em área de grande sensibilidade, tendo precedentes em acordos de semelhante teor assinados pelos EUA com a China, Rússia e Ucrânia, por exemplo.

Em primeiro lugar, não é “praxe internacional” que lançamentos comerciais sejam amparados por acordos de salvaguardas tecnológicas. Na realidade, trata-se de prática que vem sendo imposta pelo governo dos EUA aos outros países do mundo. É justamente por esta razão que o presente ato internacional obriga o Brasil a assinar outros acordos semelhantes com terceiros países.

Em segundo, se bem é fato que Ucrânia e Rússia firmaram com os EUA acordos de salvaguardas tecnológicas ou acordos que prevêem a assinatura desses instrumentos, **tais atos internacionais não podem ser comparados ao celebrado pelo Brasil.**

Com efeito, em 2 de setembro de 1993 foi assinado, em Washington, o “Acordo entre o Governo dos Estados Unidos da América e o Governo da Federação Russa sobre Comércio Internacional dos Serviços de Lançamentos Espaciais Comerciais” e, em 21 de fevereiro de 1996, foi firmado, também em Washington, o “Acordo entre o Governo dos Estados Unidos da América e o Governo da Ucrânia sobre Comércio Internacional dos Serviços de Lançamentos Espaciais Comerciais”.

Ambos os acordos, de igual conteúdo, têm como objetivo básico impedir que as partes contratantes cobrem preço abaixo de mercado para realizar os seus lançamentos. Ademais, eles proíbem a prática de “indução”, entendida como a oferta de serviços adicionais e a provisão de financiamento governamental para os lançamentos. Tais acordos foram assinados por

pressão do governo dos EUA para permitir o ingresso da Rússia e da Ucrânia no lucrativo mercado internacional dos lançamentos de satélites, dominado pelos norte-americanos.

Pois bem, esses atos internacionais prevêem a negociação e a conclusão de acordos de salvaguardas **para evitar repasse de tecnologia de mísseis para outros países**.

Posteriormente, a Ucrânia, firmou com os EUA, em 29 de setembro de 1999, o “Acordo entre o Governo dos Estados Unidos as América e o Governo da Ucrânia sobre Salvaguardas Tecnológicas Relacionadas a Veículos de Lançamentos Ucranianos, Equipamentos de Mísseis e Dados Técnicos para o Programa *Sea Launch* (RTSA)”. Este programa refere-se à uma plataforma de lançamentos marítima construída por uma empresa norueguesa (a *Anglo-Norwegian Kyaemer Group*), e que envolve também uma empresa norte-americana (a *Boeing*), uma empresa russa (a *RSC Energia*) e uma empresa ucraniana (a *SDO Yuzhnoye/PO Yuzhmash*). À empresa norueguesa cabe a manutenção da plataforma, à Boeing a negociação dos lançamentos dos satélites de comunicação, e às firmas russa e ucraniana **o fornecimento dos veículos lançadores**.

Ora, como se pode observar, trata-se de situação muito diferente da encontrada no CLA. Rússia e Ucrânia possuem a tecnologia do veículo lançador de satélites, de modo que o acordo de salvaguardas firmado pela Ucrânia (a Rússia ainda não o fez) não pode proibir o repasse de tal tecnologia para aquele país, tal como prevê o acordo em apreço em relação ao Brasil. Além disso, a plataforma lança os satélites em águas internacionais, e não em território ucraniano ou russo. Portanto, a afirmação contida na exposição de motivos de que acordos semelhantes ao referente ao CLA foram celebrados por Rússia e Ucrânia parece-nos falaciosa.

No que tange especificamente à China, ela assinou com os EUA, em setembro de 1988, acordo sobre salvaguardas de tecnologia de satélites, pois algumas companhias norte-americanas lançam esses artefatos com foguetes chineses (o propulsor Longa Marcha IV) a partir das bases de Taiyuan e Xichang, situadas a sudoeste de Pequim. Porém, o acordo firmado com o governo chinês não contém vários dos dispositivos abusivos contidos no diploma celebrado com o Brasil, assegurando basicamente apenas o monitoramento dos lançamentos a representantes norte-americanos. Asseverese que recente relatório do Congresso norte-americano sobre suposta apropriação indevida de tecnologia sensível ocidental por parte da China, o

famoso “Relatório Cox”⁵, dedica 3 capítulos à “demonstração” de como os lançamentos de satélites norte-americanos efetuados naquele país são muito mal monitorados e controlados. Ademais, a China já possui tecnologia relativamente avançada de veículos lançadores e satélites e não aderiu ao MTCR, o que a coloca em posição muito distinta da brasileira.

Por último, 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 Assembléia Geral da ONU, em 19 de dezembro de 1966, e mais conhecido como o "Tratado do Espaço". Pois bem, 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.....

Para o professor José Monserrat Filho, o primeiro parágrafo:

.....determina que as atividades espaciais beneficiem todos os países e levem na devida conta os interesses de todos os países, sejam eles desenvolvidos ou não do ponto de vista econômico e científico. Isto deixa claro que o bem e os interesses dos países em desenvolvimento não podem ser minimizados, desconsiderados ou excluídos.

Por sua vez, o segundo parágrafo pode ser interpretado como:

..... um reforço ao direito de acesso dos países em desenvolvimento. Ele enfatiza a exigência de tratamento não-discriminatório, em condições de

⁵ Report of the Selected Committee on US National Security and Military/ Commercial Concerns with the People's Republic of China.

igualdade, que tem especial significado, exatamente, nas relações entre países em desenvolvimento e desenvolvidos.⁶

Cabe registrar que os princípios e os direitos inscritos no Tratado do Espaço, dão suporte à **transferência de tecnologia**, velha reivindicação das nações em desenvolvimento. Tanto é assim que, em 1991, o Brasil, em conjunto com outros 8 países, apresentou, no Subcomitê Jurídico do Copuos⁷, 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 bombardeado pelos EUA e demais países desenvolvidos, não tendo sido aprovado, como se esperava.

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.

Assim sendo, o acordo em discussão suscita questionamentos de toda ordem, desde sua conveniência para o desenvolvimento tecnológico do País e o programa espacial brasileiro, até a sua adequação ao princípio da soberania nacional e ao direito espacial internacional. Ressalte-se que deixamos de comentar o caráter flagrantemente inconstitucional de algumas de suas cláusulas, o que certamente ocorrerá na Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, que é a instância regimentalmente incumbida de pronunciar-se sobre o assunto. O Brasil decidiu afirmar, da maneira mais inquestionável, o zelo da sua soberania, quando na Constituição da República de 1988, fez o que fez. Abriu-se, no Título I, consagrado aos Princípios Fundamentais, e no seu art. 1º, e no inciso I, iniciando o elenco dos princípios constitutivos e

⁶ “Os Países em Desenvolvimento no Direito Espacial” in Parcerias Estratégicas, nº 7, outubro/1999

⁷ Committee on the Peaceful Uses of Outer Space- Comitê sobre os Usos Pacíficos do Espaço Cósmico das Nações Unidas

norteadores da Nação, com a enunciação da Soberania, que não pode ser violada.

Também omitimos neste parecer considerações relativas aos impactos ambiental e social que a comercialização do CLA acarretará, os quais não foram convenientemente avaliados. Preocupa-nos, sobretudo, o destino das comunidades tradicionais de Alcântara, que estão sendo fortemente afetadas pela ampliação da base. No nosso entendimento, o presente acordo deveria, caso seja aprovado nesta Comissão, ser submetido também ao crivo da Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias, que para pronunciar-se com maior propriedade a respeito da preservação dos interesses sociais e humanos dessas comunidades.

Devemos deixar claro que não nos posicionamos contrariamente ao uso comercial do Centro de Lançamentos de Alcântara e muito menos à cooperação com outros países, no âmbito dos usos pacíficos do espaço exterior. Tanto é assim, que os acordos de cooperação referentes a essa área, **inclusive o celebrado com os EUA**, foram aprovados sem restrição nesta Casa. Porém, as exigências abusivas, desnecessárias e descabidas impostas pelo governo dos Estados Unidos da América para permitir que suas empresas usem o CLA nos impedem de avalizar o presente ato internacional.

Se o governo dos EUA estivesse disposto a permitir a utilização das instalações do CLA e a cooperar com o Brasil seguindo diretrizes consentâneas com o direito internacional e com base na reciprocidade e respeito mútuo, que sempre devem pautar as relações entre as nações, tenham elas o mesmo nível de desenvolvimento ou não, aplaudiríamos quaisquer iniciativas destinadas a cumprir tal finalidade.

Mais especificamente, um acordo de salvaguardas tecnológicas minimamente aceitável teria de ter, sob nosso prisma, as seguintes características:

- 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 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.

Entretanto, o ato internacional em apreço não possui tais dispositivos e representa o oposto de qualquer acordo baseado no princípio da reciprocidade e no respeito mútuo. Trata-se, como já demonstramos, de diploma internacional que consubstancia dispositivos assimétricos inspirados na desconfiança, no pressuposto de que o nosso país não honrará os compromissos internacionais anteriormente assumidos, no entendimento tácito de que o Brasil não deve desenvolver capacidade tecnológica para construir veículos lançadores de satélites e, acima de tudo, no desprezo à soberania da nação brasileira.

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 de Lançamentos de Alcântara", celebrado em Brasília, em 18 de abril de 2000.

Sala da Comissão, em 17 de agosto de 2001.

**Deputado Waldir Pires
Relator**