

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA
NACIONAL

MENSAGEM Nº 250, DE 2002

(Do Poder Executivo)

Submete à consideração do Congresso Nacional o texto do Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da Ucrânia sobre Salvaguardas Tecnológicas Relacionadas à Participação da Ucrânia em Lançamentos a partir do Centro de Lançamento de Alcântara, celebrado em Kiev, em 16 de janeiro de 2002.

Autor: Poder Executivo

Relator: Dep. Werner Wanderer

VOTO EM SEPARADO DO DEPUTADO WALDIR PIRES

O presente “Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da Ucrânia sobre Salvaguardas Tecnológicas Relacionadas à Participação da Ucrânia em Lançamentos a partir do Centro de Lançamento de Alcântara”, celebrado em Kiev, em 16 de janeiro de 2002, destina-se a permitir o uso de nossa base aeroespacial por parte de empresas ucranianas.

Segundo a exposição de motivos enviada pelo Poder Executivo, a cooperação entre Brasil e Ucrânia no campo espacial:

... tem sido essencialmente motivada pela possibilidade de participação de empresas ucranianas em consórcios para lançamentos a partir do CLA, utilizando os lançadores Cyclon-IV.

Com efeito, a Ucrânia dispõe de tecnologia avançada nesta área e os seus lançadores estão entre os melhores do mundo. Um dos programas mais exitosos para lançamentos de satélites, o *Sea Launch*, se utiliza justamente dos foguetes ucranianos Cyclon-IV. Além disso, empresas norte-americanas usam tais foguetes para lançar satélites a partir do território ucraniano. São lançadores eficientes, confiáveis e têm custo comparativamente baixo.

Por conseguinte, esta cooperação estabelecida entre Brasil e Ucrânia deverá produzir resultados muito positivos e certamente ajudará na viabilização comercial do Centro de Lançamento de Alcântara, atualmente subutilizado.

Por tais motivos, o ilustre Deputado Werner Wanderer, Relator da matéria, apresentou parecer que aprova o texto do Acordo **integralmente**. Entretanto, é nosso dever analisar se os termos do ato internacional em pauta são condizentes com o princípio da soberania nacional e com o necessário desenvolvimento científico e tecnológico do Brasil.

Assim como o acordo congênere assinado entre Brasil e EUA, que tanta polêmica causou nesta Comissão e na opinião pública nacional, o diploma internacional em comento tem apenas um objetivo manifesto, definido em seu Artigo I da seguinte forma:

Este Acordo tem como objetivo evitar o acesso não autorizado de tecnologias relacionadas com o lançamento de Veículos de Lançamento, de Espaçonaves, por meio de Veículos de Lançamento Espaciais ou Veículos de Lançamento, e Cargas Úteis por meio de Veículos de Lançamento a partir do Centro de Lançamento de Alcântara e a transferência não autorizada dessas tecnologias.

Coerentemente com tal objetivo e ao contrário do Acordo Brasil/EUA, o ato internacional em apreciação **não contém nenhuma salvaguarda política**. Como bem destacou o nobre Relator, Deputado Werner Wanderer, em seu bem fundamentado parecer:

Este é o propósito do Acordo e a ele se atêm todos os procedimentos previstos no texto do Acordo.

Recorde-se que a presença de tal tipo de dispositivo (salvaguardas políticas) no acordo de salvaguardas tecnológicas firmado com os EUA é seu aspecto mais criticado e o que causa maior estranheza.

De fato, nenhum outro acordo de salvaguardas tecnológicas, **inclusive todos aqueles assinados pelos EUA com países que não o Brasil**, têm as seguintes cláusulas:

- i) proibição de usar o dinheiro dos lançamentos no desenvolvimento de veículos lançadores (Artigo III, parágrafo E, do Acordo Brasil/EUA);
- ii) proibição de cooperar com países que não sejam membros do Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis – *Missile Technology Control Regime*-MTCR (Artigo III, parágrafo B, do Acordo Brasil/EUA);
- iii) possibilidade de veto político unilateral de lançamentos (Artigo III, parágrafo A, do Acordo Brasil/EUA),
- iv) obrigatoriedade de assinar novos acordos de salvaguardas com outros países, de modo a obstaculizar a cooperação tecnológica (Artigo III, parágrafo F, do Acordo Brasil/EUA).

O fato de que o Acordo de Salvaguardas celebrado entre Brasil e Ucrânia não contenha também este tipo de cláusula reforça o nosso entendimento de que o Acordo Brasil/EUA constitui-se em **claro desvio**, em relação ao padrão costumeiro dos acordos de salvaguardas tecnológicas.

Outro ponto positivo do Acordo Brasil/Ucrânia diz respeito às prerrogativas do país exportador de veículos lançadores (a Ucrânia, no caso) para revogar as licenças de exportação. No Acordo Brasil/EUA, o parágrafo 3 do seu Artigo III estabelece 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).

Dessa forma, bastaria que houvesse alguma modificação qualquer na política norte-americana (por exemplo: impedir atividades de cooperação com países que tenham resistência à ALCA) para que as licenças fossem revogadas.

Em contraste, o parágrafo 2 do Artigo III do Acordo Brasil/Ucrânia estipula apenas que o Governo daquele país poderá tomar qualquer medida em relação às licenças de exportação que esteja ***em conformidade com a legislação nacional da Ucrânia*** (o grifo é nosso). Esta redação nos parece muito mais adequada e preserva os compromissos assumidos no Acordo.

No que tange às **salvaguardas tecnológicas propriamente ditas** do Acordo Brasil/Ucrânia, é preciso observar, preliminarmente, que elas foram redigidas, de um modo geral, de forma mais condizente com o Direito Internacional Público e com a soberania nacional de ambas as Partes Contratantes do que o constatado no Acordo Brasil/EUA.

Contudo, uma análise mais acurada revela que subsistem problemas relativamente a alguns dispositivos do presente Acordo.

Em primeiro lugar, o artigo V do Acordo, o qual dispõe sobre *Dados Técnicos Autorizados para Repasse*, não prevê que os Licenciados Ucrânicos deverão fornecer informações sobre as características das Cargas Úteis e dos Veículos Lançadores às autoridades da República Federativa do Brasil. Prevê-se apenas que os Participantes Ucrânicos ficam proibidos de prestar qualquer assistência e aos Representantes Brasileiros. Neste ponto, o Acordo Brasil/Ucrânia é muito semelhante ao Acordo Brasil/EUA.

Causa-nos espécie esta grave omissão, pois os outros dois acordos de salvaguardas tecnológicas firmados pela Ucrânia (*Agreement Between the Government of the United States of America and the Government of Ukraine on Technology Safeguards Associated with the Launch By Ukraine of U.S.-Licensed Commercial Spacecraft* e *Agreement Between the Government of the United States of America and the Government of Ukraine on Technology Safeguards Associated with Ukrainian Launch Vehicles, Missile Equipment and Technical Data for the “Sea Launch” Program*) prevêem uma série de informações que devem obrigatoriamente serem repassadas às autoridades do país de onde partem os lançamentos.

Entre tais informações estão:

- a) órbitas e características dos satélites e cargas úteis;
- b) características dos combustíveis e propelentes;
- c) **planos de segurança;**
- d) **salvaguardas sobre meio ambiente.**

Obviamente, muitas dessas informações são necessárias para se fazer a interface entre os veículos lançadores e suas correspondentes cargas úteis, o que não ocorrerá no âmbito do Acordo Brasil/Ucrânia. Porém, algumas delas dizem respeito às medidas de segurança que as autoridades do país de onde partem os lançamentos precisam tomar por motivos óbvios. Ademais, as informações que obrigatoriamente devem ser disponibilizadas permitem às autoridades do país onde está localizada a base inferir sobre os reais objetivos dos lançamentos. Em relação a este ponto, reafirmamos nossa posição que o Brasil deva ter controle sobre aquilo que será lançado de Alcântara. Considere-se que, no mercado internacional de lançamentos de satélites, a Ucrânia fornece normalmente apenas o Veículo Lançador, ficando a Carga Útil (o satélite) a cargo de outra nação.

Mais uma vez, não conseguimos entender as razões que levaram nossos negociadores a não incluir, no texto do Acordo Brasil/Ucrânia, a obrigatoriedade de disponibilizar esse tipo de informação.

Em segundo, embora o Acordo Brasil/Ucrânia reconheça claramente a soberania do República Federativa do Brasil sobre o Centro de Lançamento de Alcântara, o seu texto (vide artigos VI e VII) determina, tal como o verificado no Acordo Brasil/EUA, que as áreas restritas para preparação dos Veículos de Lançamento serão controladas **exclusivamente** por autoridades ucranianas ou por seus licenciados. Da mesma forma, o Acordo em discussão prevê que as autoridades ucranianas ou seus licenciados poderão inspecionar essas áreas sem aviso prévio às autoridades brasileiras e que os crachás para nelas adentrar serão emitidos unicamente por tais autoridades.

Pois bem, por ocasião da apreciação do Acordo Brasil/EUA nesta Comissão, consagrou-se o princípio de que a responsabilidade sobre as “áreas restritas” seria **compartilhada** entre autoridades brasileiras e norte-americanas. Desse modo, evitar-se-ia ofensa à nossa soberania, ao mesmo tempo em que a tecnologia norte-americana seria adequadamente protegida. Obviamente, parece-nos que tal princípio deva ser mantido em relação a quaisquer outros acordos de salvaguardas tecnológicas que venham a ser firmados por nosso país.

Em terceiro, o Acordo Brasil/Ucrânia, tal como o Acordo Brasil/EUA, estipula, em seu Artigo VIII, que, quando houver lançamentos fracassados, os escombros deverão ser devolvidos **imediatamente** às autoridades ucranianas e que eles não deverão ser estudados ou fotografados. Voltamos a salientar que tal cláusula colide com “Acordo sobre o Salvamento de

Astronautas e Restituição de Astronautas e de Objetos Lançados ao Espaço Cósmico”, datado de 22 de abril de 1968. Ademais, as autoridades brasileiras devem ter a prerrogativa de estudar os escombros **caso isto seja necessário por motivos de saúde pública ou para a proteção do meio ambiente.**

Por conseguinte, julgamos ser imprescindível que esta Comissão proponha emendas ao texto do Acordo de Salvaguardas Tecnológicas Brasil/Ucrânia, tal como o fez por ocasião da apreciação do Acordo Brasil/EUA. Saliente-se que, no caso do ato internacional em debate, as emendas seriam em número menor, uma vez que, como já salientamos, ele não contém salvaguardas políticas e a redação dos dispositivos referentes às suas salvaguardas tecnológicas é mais adequada ao princípio da soberania nacional.

Evidentemente, compreendemos muito bem que as condições políticas que balizam as relações entre Brasil e Ucrânia são muito diferentes das que norteiam as relações entre Brasil e EUA. De fato, a Ucrânia dista muito de ser um país que tenha pretensões de hegemonia no hemisfério. Além disso, o governo da Ucrânia não divide, de forma maniqueísta, o mundo entre os países que fazem parte da legião do “Bem” e as nações que fazem parte do “Eixo do Mal”. Portanto, parece-nos que, apesar dos termos de algumas salvaguardas tecnológicas contidas no Acordo em apreço, a cooperação entre Brasil e Ucrânia tende a ser muito proveitosa para o programa espacial brasileiro.

Entretanto, é nosso entendimento que esta Comissão não pode usar dois pesos e duas medidas para apreciar acordos de salvaguardas tecnológicas. A essência de nossa posição é a dignidade nacional, a preservação do conceito da soberania, fundamento primeiro da Constituição, o que há de ser intocável, para assegurar ao Brasil, na atual e para as novas gerações, a capacidade de definir o rumo do seu desenvolvimento e o destino do seu povo. Se assim não o fizermos, corremos o risco de dar a falsa impressão de que as emendas ao Acordo de Salvaguardas Tecnológicas, firmado entre Brasil e EUA, aqui aprovadas praticamente por unanimidade, foram motivadas por alguma animosidade em relação à grande nação do norte.

Assim, e para manter a coerência dos parâmetros de julgamento desta douta Comissão, julgamos conveniente sugerir ao nobre Relator, algumas poucas emendas ao texto do presente Acordo (sob a forma do PDL, em anexo), de forma a dar redação mais adequada a certas cláusulas.

Observe-se, por último, que o Artigo X, § 2, do ato internacional em pauta esclarece que:

2. *Este Acordo poderá ser emendado por meio de acordo, por escrito, entre as Partes. Quaisquer emendas acordadas entrarão em vigor mediante troca de notas entre as Partes, confirmando que todos os procedimentos e requisitos pertinentes à sua entrada em vigor tenham sido cumpridos.*

Parece-nos, por conseguinte, que o governo da Ucrânia estaria disposto a negociar algumas poucas modificações ao texto do Acordo, as quais, diga-se claramente, não comprometem de forma alguma a proteção da tecnologia espacial ucraniana.

No que diz respeito ao parecer do nobre Relator, havendo, de sua parte, concordância com as emendas aqui apresentadas e incorporadas ao texto no Projeto de Decreto Legislativo, sugerido em anexo, nosso voto é pela aprovação. Em caso contrário, votaríamos pela rejeição.

Sala da Comissão, em 12 de junho de 2002

Deputado Waldir Pires

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA
NACIONAL

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº , DE 2002
(Mensagem nº 250, de 2002)

Aprova, com emendas, o texto do Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da Ucrânia sobre Salvaguardas Tecnológicas relacionadas à Participação da Ucrânia em Lançamentos a partir do Centro de Lançamento de Alcântara, celebrado em Kiev, em 16 de janeiro de 2002.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Fica aprovado o texto do Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da Ucrânia sobre Salvaguardas Tecnológicas relacionadas à Participação da Ucrânia em Lançamentos a partir do Centro de Lançamento de Alcântara, celebrado em Kiev, em 16 de janeiro de 2002, com a redação assinalada nos artigos 2º, 3º, 4º, 5º, 6º e 7º do presente projeto de decreto legislativo.

Parágrafo único: Ficarão sujeitos à aprovação do Congresso Nacional quaisquer atos que alterem o referido texto, bem como quaisquer ajustes complementares que, nos termos do inciso I do Art. 49 da Constituição Federal, acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional.

Art. 2º O artigo IV, parágrafo 3, é aprovado com a seguinte redação:

3. Para quaisquer Atividades de Lançamento, as Partes envidarão seus melhores esforços para assegurar que os Participantes Ucrânicos, em conjunto com autoridades brasileiras, mantenham o controle sobre os Veículos de Lançamento, Equipamentos da Plataforma de Lançamentos, Espaçonaves, Equipamentos Afins e Dados Técnicos, a menos que venha a ser autorizado de outra maneira pelo Governo da Ucrânia. Para tal fim, o Governo da República Federativa do Brasil disponibilizará, no Centro de Lançamento de Alcântara, áreas para o processamento, montagem, conexão e lançamento dos Veículos de Lançamento e Espaçonaves pelos Licenciados Ucrânicos e permitirá que pessoas autorizadas pelo Governo da Ucrânia controlem, conjuntamente com pessoas autorizadas pelo Governo da República Federativa do Brasil, o acesso a essas áreas. Os limites dessas áreas deverão ser claramente definidos.

Art. 3º Inclua-se, no artigo V, um parágrafo 4, com a seguinte redação:

O Governo ucraniano autorizará os seus Licenciados a divulgar informações referentes à presença, nas Cargas Úteis ou nos Veículos Lançadores e Espaçonaves, de material radioativo ou de quaisquer substâncias que possam ser danosas ao meio ambiente ou à saúde humana, bem como dados relativos ao objetivo do lançamento e ao tipo e às órbitas dos satélites lançados.

Art. 4º O artigo VI, parágrafo 2, terá a seguinte redação:

As Partes assegurarão que Participantes Ucrânicos, cujos procedimentos de segurança tenham sido aprovados pelo Governo da Ucrânia, controlarão, conjuntamente com pessoas autorizadas pelo Governo da República Federativa do Brasil, o acesso a Veículos de Lançamento, Espaçonaves, Equipamentos Afins e Dados Técnicos Ucrânicos. Apenas aos mencionados Participantes Ucrânicos, auxiliados, no que couber, por pessoas autorizadas pelo Governo da República Federativa do Brasil, será permitido controlar o acesso durante a preparação dos lançamentos, transportes de um Veículo de Lançamento, Equipamentos da Plataforma de Lançamento, Espaçonaves, e Equipamentos Afins, conexão/desconexão da Espaçonave com o Veículo de Lançamento e o retorno dos Equipamentos da Plataforma de Lançamentos e dos Equipamentos Afins, bem como dos Dados Técnicos ucranianos à Ucrânia.

Art. 5º O artigo VI, parágrafo 5, é aprovado com a seguinte redação:

Será solicitado a todas as pessoas portarem, de forma visível, crachás de identificação enquanto estiverem cumprindo atribuições relacionadas com Atividades de Lançamento. O acesso às instalações e às áreas que tenham sido especialmente reservadas para o trabalho com Veículos de Lançamento e Espaçonaves, previsto neste Acordo, será controlado pelo Governo da Ucrânia ou pelos Licenciados Ucrânicos, devidamente autorizados pela(s) licença(s) de exportação, em conjunto com o Governo da República Federativa do Brasil. Tais crachás, que exibirão, nos idiomas português e inglês, o nome e a fotografia do portador e a autorização para adentrar nas instalações, serão emitidos pelo Governo da Ucrânia ou pelo Licenciado Ucrânico, para o pessoal ucraniano, e pelo Governo da República Federativa do Brasil, para o pessoal brasileiro.

Art. 6º O artigo VII, parágrafo 1.B, terá a seguinte redação:

Quaisquer Veículos de Lançamento, Equipamentos de Plataforma, Espaçonaves, Equipamentos Afins, e/ou Dados Técnicos transportados para o território da República Federativa do Brasil, ou dele provenientes, relacionados a atividades de lançamento, serão acondicionados em containers devidamente lacrados, transportados de maneira expedita, através do território brasileiro, e deverão ser abertos para inspeção por autoridades brasileiras capacitadas tecnicamente para avaliar o material ali contido e devidamente autorizadas para tal pelo governo da República Federativa do Brasil, na presença de autoridades ucranianas e em áreas apropriadas, definidas para tal no Centro de Lançamento de Alcântara. As autoridades brasileiras competentes receberão do Governo da Ucrânia uma declaração por escrito do conteúdo dos referidos containers lacrados.

Art. 7º O artigo VIII , parágrafo 3, alínea “a”, é aprovado com a seguinte redação:

Na eventualidade de falha de lançamento, o Governo da República Federativa do Brasil permitirá que Participantes Ucrânicos auxiliem na busca e recuperação de qualquer ou de todos os componentes e/ou escombros de Veículos de Lançamento, Equipamentos da Plataforma de Lançamentos, Espaçonaves e/ou Equipamentos Afins, em todos os sítios dos acidentes em localidades sujeitas à jurisdição ou controle da

República Federativa do Brasil. O Governo da República Federativa do Brasil assegurará que agentes de investigação do Governo da Ucrânia tenham acesso ao local do acidente. Um sítio de recuperação de destroços, sob controle da Ucrânia e do Brasil, deverá ser estabelecido no Centro de Lançamento de Alcântara e/ou em outra localidade definida pelas Partes. O acesso a estas áreas será controlado, no que couber, como estabelecido no Artigo VI deste Acordo. O governo da República Federativa do Brasil assegurará, em prazo condizente com o Acordo sobre o Salvamento de Astronautas e Restituição de Astronautas e de Objetos Lançados ao Espaço Cósmico, de 22 de abril de 1968, a restituição aos Participantes Ucrânicos de todos os itens associados ao Veículo de Lançamento ou Espaçonaves recuperados pelos Representantes Brasileiros, sem examiná-los ou fotografá-los de nenhuma maneira, excetuados os casos em que as autoridades brasileiras julguem por bem assim proceder no interesse da saúde e segurança públicas e da preservação do meio ambiente. Se houver razão para crer que a busca e recuperação de componentes e/ou destroços de Veículo de Lançamento, Espaçonaves e/ou Equipamentos Afins afetarão interesses de um terceiro Estado, no que concerne à coordenação de procedimentos para realizar as operações de busca, as Partes consultarão imediatamente o governo daquele Estado, sem prejuízo dos direitos e obrigações de todos os Estados envolvidos, de conformidade com o Direito Internacional, inclusive com o disposto no Acordo sobre o Salvamento de Astronautas e Restituição de Astronautas e de Objetos Lançados ao Espaço Cósmico, datado de 22 de abril de 1969.

Art. 8º Este decreto legislativo entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em 12 de junho de 2002

Deputado Waldir Pires