

Analise Jurídica Do Relatório Da Comissão De Relações Exteriores E De Defesa Nacional

Altair Stemler Da Veiga
Wálteno Marques Da Silva

Primeiramente, cabe trazer à colação o que se refere ao Art. III, como posto neste documento:

“Por sua vez, o Art.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”.

No que diz respeito a tal colocação, é importante esclarecer que a exclusividade ressaltada não procede, uma vez que neste artigo, em suas letras “c” e “d”, está contemplada a excepcionalidade da República Brasileira com relação ao país exportador, em face do apoderamento de quaisquer equipamento ou tecnologia, assim também, quanto às medidas para assegurar que projetos relacionados às atividades de lançamento não sejam empregados para outros propósitos.

Relativamente aos artigos IV, V, VI, VII e VIII, ficou delineado:

“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 Lançamentos 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 caíam no mar ou em território brasileiro em virtude de lançamentos fracassados”.

(nossos os grifos).

Quanto a alegação de que todos os artigos citados referem-se, apenas, “às **salvaguardas tecnológicas**” deve-se desconsiderar tal colocação, pois este Acordo inclui outras, até porque ele abrange todas as atividades relacionadas com o seu objeto, ficando, por isso, a salvaguarda de tecnologia, somente, como acessório à finalidade do presente ajuste, tais como autorizações de licenças de ambas as partes, dados técnicos (art. V), controles de acesso (art. VI), transporte de veículos (art. VII), sem esquecer que as ditas “salvaguardas tecnológicas” serão estabelecidas em razão dos Planos de Controle de Tecnologia devidamente equacionados entre os participantes do Acordo, como assegurado no item 4 do Art. IV.

No que diz respeito às “**áreas restritas**”, aquelas citadas no Acordo serão direcionadas às operações de lançamento, como se fosse “um canteiro de obras” de uma empreiteira, visando poder cumprir as finalidades precípuas do ajuste.

Quanto a “**estabelecer regras relativas à recuperação dos restos dos Veículos de Lançamento.....**”, este Acordo seguiu os parâmetros insertos no Acordo sobre

o Salvamento de Astronautas e Restituição de Astronautas e de Objetos Lançados ao Espaço Cósmico, que aliás tem explicitado em seu Art. 5º todas as alternativas para equacionar o proposto neste Acordo, nesses casos.

Ao se referir ao Art. X, uma vez que os demais não apresentaram quaisquer restrições à análise do Relator, ali se encontra indicado que:

“O Artigo X 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, confirmando que todos os procedimento 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, o 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.”

Independente da denúncia do Acordo como estabelecido em seu teor, com o seu efeito após um ano da notificação, as obrigações das partes poderão continuar a ser aplicadas no que concerne à restituição aos Estados Unidos ou a outro local por ele aprovado dos veículos e equipamento, naqueles específicos casos indicados no Acordo, até porque o Acordo de Salvamento e Restituição retrocitado lhe dá tal abertura em seus arts. 5º e 6º.

Ao exame deste Relatório, propriamente dito, em todos os seus termos, em seu item II, vem a lume o Parecer do Relator que, em seu intróito, se manifesta:

“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 Lançamento de Alcântara” é justamente o fato de que as suas cláusulas criam obrigações exclusivamente, ou quase que exclusivamente, para o nosso país”.

Torna-se fundamental esclarecer que o Acordo repete em quase todos os seus artigos a palavra “PARTES”, o que por tudo ressaltado não tratar de ato unilateral, o que vem, por isso mesmo, ensejar que discutam, a partir desta premissa, o que irá lhes interessar em face do objeto proposto.

No seguimento do assunto, tem-se considerado pelo Relator:

“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”.

Ao se reportar sobre tal observação, vamos buscar dentro do próprio Acordo em seu Art. IV, item 4, que os Planos de Controle de Tecnologia, ao serem elaborados refletirão os elementos referentes ao Acordo e os seus representantes como ali posto, é que irão assegurar o seu cumprimento. Portanto, mais uma vez, recorde-se que as PARTES é que definirão e resolverão sobre o objeto deste ajuste, o que não traduz, como se vê, a alegada **“grosseira e gritante assimetria”**.

Ademais, cabe trazer à baila, no tocante à **“transferência de tecnologia”**, tão decantada pelo e. Relator, que, no campo da cooperação internacional a própria Política Nacional de Desenvolvimento das Atividades espaciais, aprovada pelo Decreto n.º 1.332/94, assim dispõe:

“5. Cooperação Internacional Conseqüente

A cooperação internacional apresenta-se nos dias atuais como a forma natural de viabilizar os empreendimentos espaciais que, tipicamente, são bastante dispendiosos. No entanto há que ter clareza de que na área tecnológica a cooperação entre países *não costuma ter o caráter de intercâmbio gratuito de informações valiosas. Compartilha-se o estritamente necessário à consecução do objetivo comum*".

Naquilo que diz respeito ao MTCR, por várias vezes citado no Relatório, é de bom tom aclarar que aquele Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis tem um aspecto muito mais abrangente, enquanto este Acordo que ora se questiona está voltado, especificamente, para a área de *lançamentos comerciais*, o que dentro desta premissa, não demonstra qualquer desconfiança, nem atitude desrespeitosa ao Brasil. Neste correr leva-se em consideração os demais acordos firmados entre os países devidamente citados pelo Relator, sendo estas, portanto, as suas **considerações iniciais** sobre o assunto.

Ao passar in casu para o pertinente exame do Acordo em seu inteiro teor foram apresentadas pelo signatário do Relatório, as suas razões em face das dúvidas que acredita estarem inseridas naquele citado instrumento, dentre elas no que tange a subutilização do Centro de Lançamento de Alcântara, o que em sua colocação **“advém em parte, do fato incontestado de que o programa espacial brasileiro, bem como as instituições a ele vinculadas (INPE, CTA, etc.) foram fortemente sucateados ao longo dos anos 90”**.

Tal afirmação vem reforçar mais uma vez, não apenas a oportunidade, mas, sobretudo a imperiosa necessidade da comercialização daquele Centro Espacial, sob pena de comprometimento do Programa Espacial Brasileiro.

Com referência aos artigos de IV a VIII, novamente citados pelo Relator, desta feita com enfoque relativo as áreas restritas, o que se quer esclarecer é que tais áreas serão especificamente destinadas para a finalidade inserta no item 3 contido no Art. IV,

enquanto durarem as atividades operacionais voltadas para os lançamentos espaciais.

A proibição tão questionada é relativa aos equipamentos dos veículos americanos, condição essa que se redonda na manipulação, apenas, pelos seus técnicos. Trazendo como parâmetro, o chamado “**circo da fórmula um**” temos que, por exemplo os carros da “**Ferrari**”, em seus boxes, não ensejam que qualquer outro técnico, seja brasileiro ou não, no caso de Interlagos, tenham acesso à sua tecnologia.

Isto, como já dito, entre outros aspectos, estará devidamente definido nos chamados Planos de Controle de Tecnologias, contendo sugestões a serem aprovadas pelo Governo Brasileiro.

Além dos mais quando se referiu o Relator 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 (§ 3º, Art. VI). Da mesma forma, permite-se que o governo norte-americano instale equipamentos de vigilância eletrônica para tal finalidade**”. Ora, a partir do momento que uma área é considerada “**restrita**”, o próprio nome já delinea quais serão as exigências para o seu acesso, em especial, quando envolve tecnologia de alto nível.

No tocante ao uso de “crachás” ao se referir que “**serão emitidos unicamente pelo governo norte-americano**”, releva-se dizer que quem emite crachás, normalmente, é o órgão ao qual se subordina o funcionário; em sendo do governo americano tem ele, por isso, a competência para emitir os seus documentos de identificação.

Ainda, sobre a mesma questão, sobreleva-se transcrever a letra “A”, item 2, do Art. VII:

“.....O Governo da República Federativa do Brasil não permitirá o acesso de Representantes Brasileiros às áreas restritas referidas no Art. IV, parágrafo 3, ou às áreas de preparação de Veículos

de Lançamento ou de Espaçonaves, em qualquer hipótese, enquanto os Veículos de Lançamento, Espaçonaves ou quaisquer Equipamentos Afins estejam sendo montados, instalados, testados, preparados, e/ou integrados, a menos que estejam acompanhados a todo o tempo por Participantes Norte-americanos ou sejam especificamente autorizados pelo Governo dos Estados Unidos da América”. (grifou-se)

Naquilo que se refere ainda as áreas restritas assim se posicionou o Relator:

“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 Art. 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)”.

Deve-se trazer à colação que o Artigo VII, item 1, em sua letra “d” estabelece que :

“Os participantes norte-americanos se submeterão ao controle de imigração e alfândega na República Federativa do Brasil, de acordo com os procedimentos estabelecidos pelas leis e regulamentos brasileiros”.

A propósito, remete-se a matéria à Instrução Normativa n.º 29, de 15 de março de 2001, da Secretaria da Receita Federal, que dispõe sobre a aplicação do regime

aduaneiro de admissão temporária aos bens destinados às atividades de lançamento de satélites no Centro de Lançamento de Alcântara, *verbis* :

“Art. 3º O despacho aduaneiro, na concessão do regime de admissão temporária, será processado com base em Declaração Simplificada de Importação (DSI), mediante a utilização dos formulários de que trata o art. 4º da Instrução Normativa n.º 155/99, de 22 de dezembro de 1999.

.....

§ 3º A conferência aduaneira será realizada no Centro de Lançamento de Alcântara e a assistência técnica, quando necessária, será prestada por um técnico da AEB, a requerimento da SRF”.

Além disso, também prevê o item 2 do mesmo artigo que aos representantes brasileiros será permitida a participação no descarregamento de veículos transportando Veículos de Lançamento, Espaçonaves e demais equipamentos espaciais, portanto, o controle questionado, está devidamente previsto no Acordo, não se justificando, assim, a manifesta preocupação do ilustre Relator e seus pares.

Quanto à referência feita em caso de falha de lançamento, em face do parágrafo 3.B do Art. VIII, grifou-se a expressão **“controlada por Participantes Norte-americanos”** , sem levar, contudo, em consideração que os Planos de Controle de Tecnologia prevêem a participação de ambas as partes, aliás, como expressamente contemplado no dispositivo por ele citado.

Além dos mais, tal assunto, já se encontra explicitado em face do Acordo sobre o salvamento de Astronautas e Restituição de Astronautas e de Objetos Lançados ao Espaço Cósmico.

Referentemente, ainda, às salvaguardas tecnológicas, quando foi mencionado que estas são **“bastante rigorosas e minuciosas”**, suscitando dúvidas quanto às suas necessidades, **“face aos compromissos assumidos pelo Brasil, no que se refere à sua adequação ao princípio da soberania nacional”** , busca-se amparo no Direito Internacional Público – Francisco Rezek, pág. 229, que assim preleciona:

“A soberania não é elemento distinto: ela é atributo da ordem jurídica, do sistema de autoridade, ou mais simplesmente do terceiro elemento, o governo, visto este como síntese do segundo – a dimensão pessoal do Estado -, e projetando-se sobre seu suporte físico, o território”.

Em assim sendo, pode-se dizer, que o Acordo em comento não fere a soberania nacional, dentro deste contexto maior e, mais que no seu Art. IV, não há qualquer referência à proibição taxativa à assistência e cooperação tecnológica, como acentuado pelo Relator.

No que tange ao destacado **aspecto preocupante** do Acordo em seu Art. III, parágrafo 1.A, como se posicionou o Relator, diga-se que a finalidade deste Acordo é a comercialização do Centro de Lançamento de Alcântara, sob a égide do Tratado Sobre os Princípios Reguladores das Atividades dos Estados na Exploração e Uso do Espaço Cósmico, inclusive a Lua e demais Corpos Celestes, do qual o Brasil é signatário, portanto, com fins, exclusivamente, pacíficos.

Quanto ao entendimento de que por este Acordo perderá o Brasil a autonomia de utilizar o Centro de Lançamento de Alcântara, tal ressalva é descabida, pois toda e qualquer tratativa a ser viabilizada a respeito será feita sempre entre Partes, como repetidamente mencionado no seu contexto.

Ao alegar que o mencionado dispositivo **“proíbe que o Brasil estabeleça laços significativos de cooperação com países que não façam parte do MTCR”**, o Relator, simplesmente, ignorou a parte final do dispositivo por ele mesmo referido, ou seja, **“exceto se de outro modo acordado entre as Partes”**.

No que se refere a precipitada conclusão de o objetivo deste Acordo é **inviabilizar o programa do VLS e colocar a Política Nacional de Desenvolvimento de Atividades Espaciais (PNDAE) na órbita dos interesses estratégicos dos EUA**, dentro do enfoque de que o Brasil não poderá usar os recursos provenientes da comercialização do CLA, isto não obstará o desenvolvimento do nosso veículo lançador e nem a Política Espacial Brasileira, porque somente o Tesouro Nacional aloca todos os recursos e de acordo com o orçamento é que a sua distribuição será equacionada, em face das necessidades a serem atendidas.

Tratando-se do Artigo III, parágrafo 1.F, citado pelo Relator, é de se realçar que quaisquer acordos, como referenciado no corpo da mesma letra F, somente serão firmados em conformidade com o que decidir as Partes interessadas e mais, obviamente, se houver tecnologia americana envolvida.

De outra parte, ao se referir o Relator **ao caráter nitidamente arbitrário e draconiano** das cláusulas que exigem compromissos da República Federativa do Brasil, em especial o item 3 do Artigo III, observou que **“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”**.

No caso das leis e normas dos EUA sobre licenciamento de exportação, isto se redonda na sua política interna para tal finalidade, a exemplo do que ocorre no Brasil,

com referência à sua política de exportação de bens sensíveis, que está devidamente disciplinada em legislação específica (Lei 9112/95).

Reconheceu expressamente o Relator que :

“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 atividade de lançamento envolvesse algum componente de espaçonave ou de satélite (vide Art. II, Definições) de origem norte-americana para que ela tivesse de ser submetida aos dispositivos do Acordo”.

Isto só vem demonstrar que seria de extrema ingenuidade pretender que ao se firmar um Acordo desta natureza, as Partes tivessem igualdade de tratamento num contexto em que uma delas detém o domínio tecnológico, impondo-se, assim, a necessidade de regras mais rígidas, prática natural de contratos dessa espécie, e não uma imposição do governo norte-americano.

Relativamente aos demais acordos em que o Estado norte-americano foi signatário com outros países, o conteúdo é basicamente o mesmo deste Acordo que ora se questiona, independentemente do Brasil ter ou não tecnologia de ponta na área espacial e, além do mais, o simples fato de um país ser detentor de determinada tecnologia, não significa dizer que ele não possa impor restrições em qualquer ajuste que faça com outro que possui tecnologia também avançada.

Com relação ao Acordo suscitar toda ordem de questionamentos, interessa-se dizer que qualquer ajuste que envolva comercialização ou não, tecnologia e responsabilidades como um todo, até a sua aprovação, pode ensejar uma série de dúvidas, estas próprias do ser humano na defesa dos seus interesses.

Em vista do exposto, o ato internacional trazido a exame, contrariamente ao que concluiu o Relator não fere o princípio da soberania, nem tão pouco ao Direito Espacial, encontrando-se sob a sua égide, até porque este Acordo se vincula aos fins pacíficos direcionados à comercialização do Centro de Lançamento de Alcântara, na mais franca defesa dos interesses nacionais, porque se assim não o fosse, razão não se teria para pleitear a sua aprovação.

Brasília, 22 de agosto de 2001

Disponível em: http://ftp.mct.gov.br/legis/Consultoria_Juridica/artigos/espacial.htm

Acesso em: 27 de setembro de 2007