

BASE DE ALCÂNTARA: ANÁLISE CONSTITUCIONAL DO ACORDO FIRMADO PELOS GOVERNOS DO BRASIL E DOS ESTADOS UNIDOS

Jorge Rubem Folena de Oliveira¹

RESUMO: Neste artigo é analisado, a partir da Constituição Federal da República Federativa do Brasil, o Acordo de Salvaguardas Tecnológicas, firmado entre os governos do Brasil e dos Estados Unidos da América do Norte para utilização das instalações do Centro Aeroespacial de Alcântara, no Estado do Maranhão.

PALAVRAS-CHAVE: Base de Alcântara. Acordo de Salvaguardas Tecnológicas. Soberania Nacional.

SUMÁRIO: 1. O que diz o atual governo brasileiro sobre o acordo. 2. O que diz o acordo. 3. Análise do acordo, nos termos da Constituição Federal. 4. Conclusão. Referências

1. O QUE DIZ O ATUAL GOVERNO BRASILEIRO SOBRE O ACORDO

No documento produzido pelo governo brasileiro sobre o Acordo de Salvaguardas Tecnológicas (AST), consta que “**os Estados Unidos** (da América do Norte) **autorizam o Brasil** a realizar lançamentos de foguetes e espaçonaves para fins pacíficos, de quaisquer nacionalidades contendo componentes americanos”.²

Pelo mencionado acordo, o atual governo do Brasil pretende permitir a utilização das instalações do Centro Aeroespacial de Alcântara (CEA) para lançamento de foguetes e espaçonaves, mediante remuneração a ser cobrada por meio de acordos com outros países, desde que contenham componentes americanos.

O governo expõe, sem apresentar dados concretos, que “em 20 anos, estima-se que, devido a não aprovação do AST, o Brasil perdeu aproximadamente U\$S 3,9 bilhões (cerca de R\$ 15 bilhões) em receitas de lançamentos não realizados”.³

¹ Pós-doutor em Ciências Sociais (CPDA/UFRRJ), Doutor em Ciência Política (IUPERJ), Mestre em Direito (UFRJ) e Membro da Comissão de Direito do Instituto dos Advogados Brasileiros.

² BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. **Conhecendo o acordo de salvaguardas tecnológicas Brasil e Estados Unidos**. Brasília: Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, 2019. Disponível em: https://issuu.com/mctic/docs/folder_ast. Acesso em: 20 de ago. 2019 (grifo nosso).

³ Ibidem., p. 7.

Para justificar a assinatura do acordo com os americanos, o governo alegou, também de forma retórica, que “atualmente, aproximadamente 80% dos equipamentos espaciais do mundo possuem algum componente norte-americano” e, sendo assim, sem a aprovação do AST, “o Brasil ficará praticamente fora do mercado de lançamentos especiais”.⁴

O manifesto governamental prossegue:

O AST trata apenas de **autorização dos Estados Unidos ao Brasil** para lançamento de foguetes e satélites nacionais ou internacionais, que contenham componentes americanos. (...) A jurisdição de toda a área pertence ao Brasil. Com relação às **operações em território nacional**, todas as atividades, inclusive o transporte e processos aduaneiros de tecnologia americana, **serão acompanhadas e assistidas pelas autoridades brasileiras**.⁵

Além disso, o governo brasileiro alega que o AST não ameaça a soberania nacional, porque “não trata de construção ou operação de base norte-americana em Alcântara, entrega ou controle do Centro, acordo militar ou mesmo garantia de uso exclusivo pelos Estados Unidos”.⁶

Nesse ponto, o governo afirma que:

Sendo um centro comercial com a disposição de lançar foguetes e satélites de muitos países, o Centro certamente será visitado por muitos profissionais estrangeiros. A jurisdição, o acesso de toda a área e o controle do Centro de Lançamentos são do Brasil. O Centro Espacial de Alcântara continuará sendo controlado exclusivamente pelo governo brasileiro. Sob a jurisdição do Ministério da Defesa, e com a participação da Agência Espacial Brasileira (AEB), do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC) e de outras instituições, no que couber. Todas as atividades no Centro ocorrerão sob a supervisão do Brasil, exatamente como ocorrem hoje.⁷

O governo esclarece que a aprovação do AST não implica o aluguel da Base de Alcântara: “Embora a operação comercial do Centro Especial envolva a utilização de áreas restritas e controladas para proteger a tecnologia embarcada nos foguetes e espaçonaves construídos por diversos países, o acordo não constitui um aluguel dessas áreas”.⁸

⁴ BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. **Conhecendo o acordo de salvaguardas tecnológicas Brasil e Estados Unidos**. Brasília: Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, 2019. Disponível em: https://issuu.com/mctic/docs/folder_ast. Acesso em: 20 de ago. 2019.

⁵ Ibidem., p. 12 (grifo nosso).

⁶ Ibidem., p. 12.

⁷ Ibidem., p. 14.

⁸ Ibidem., p. 15.

Pela afirmação acima, fica patente, então, que os americanos irão utilizar a Base brasileira para lançamento de foguetes e espaçonaves **sem nada pagar ao Brasil e**, como se não bastasse, **sem transferir tecnologia ao país**, pois assim mesmo reconhece o governo: “HÁ PREVISÃO DE TRANSFERÊNCIA DE TECNOLOGIA ENTRE OS PAÍSES? **NÃO**. (...) O AST em nenhum momento trata da transferência de tecnologia ou cessão de área”.⁹

O governo prossegue, em tom quase retumbante, afirmando que:

Neste acordo de proteção de dados tecnológicos, denominado salvaguardas tecnológicas, **no qual os Estados autorizam o Brasil a realizar lançamentos de foguetes e espaçonaves**, para fins pacíficos, de quaisquer nacionalidades contendo componentes americanos é um grande avanço para o país e ficará registrado na história como o início de uma era que trará desenvolvimento social e econômico para a região.¹⁰

Os pontos centrais e a lógica do acordo são os seguintes:

- 1) **os norte-americanos autorizam o Brasil** a lançar foguetes e espaçonaves deles ou originários de outros países, desde que contenham componentes dos Estados Unidos da América do Norte;
- 2) os Estados Unidos da América do Norte não transferem nenhuma tecnologia ao Brasil e também nada pagam a título de aluguel pelos lançamentos, que serão realizados de base militar, no território brasileiro;
- 3) os americanos podem alienar sua tecnologia (de elevadíssimo valor agregado) para outros países estrangeiros, que poderão utilizar a Base de Alcântara, criando a possibilidade de o Brasil cobrar, ou não, destes países.

Diante destas premissas, apresentamos duas questões cruciais, que procuraremos responder a seguir: 1) A Constituição brasileira permite a utilização do territorial nacional por Estado Nação estrangeiro, para desenvolvimento de seus equipamentos e componentes e sem nada pagar ou transferir ao país? 2) Tal situação constitui atentado à soberania nacional?

⁹ BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. **Conhecendo o acordo de salvaguardas tecnológicas Brasil e Estados Unidos**. Brasília: Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, 2019. Disponível em: https://issuu.com/mctic/docs/folder_ast. Acesso em: 20 de ago. 2019 (p. 17, grifo nosso).

¹⁰ Ibidem, p. [3], grifo nosso.

2. O QUE DIZ O ACORDO

O mencionado acordo dispõe em seu artigo I que:

Este Acordo tem como objetivo evitar o acesso ou a transferência não autorizada de tecnologias relacionadas com o **lançamento, a partir do Centro Espacial de Alcântara**, de Veículos de Lançamento dos Estados Unidos da América e **de Espaçonaves dos Estados Unidos da América**, da República Federativa do Brasil ou Estrangeiras, por meio de Veículos de Lançamento dos Estados Unidos da América ou de Veículos de Lançamento Estrangeiros que incluam ou transportem qualquer equipamento que tenha sido **autorizado** para exportação **pelo Governo dos Estados Unidos da América**.¹¹

Ao contrário do que afirma o governo (que o Brasil fará os lançamentos de espaçonaves ou foguetes), o artigo I permite, isto sim, que **os Estados Unidos da América possam fazer lançamentos da Base de Alcântara**. Ou seja, trata-se da utilização do território nacional, por potência estrangeira, para fins comerciais e até mesmo militares, por se tratar de lançamento de foguetes e de espaçonaves que poderão ser empregados, conforme o desenvolvimento da tecnologia, **para objetivos de defesa ou de ameaça na disputa pela hegemonia geopolítica**.

O Brasil pode estar sendo utilizado como incubadora para o desenvolvimento militar norte-americano, em razão da posição geográfica estratégica da Base Militar de Alcântara, no Estado do Maranhão.

Além de não pagarem e de nada ser exigido dos norte-americanos como contrapartida na comercialização dos seus componentes para outros países, o acordo impõe uma restrição a que o Brasil possa lançar veículos de outros Estados Nacionais que detenham tecnologia própria (como China e Rússia, fortes parceiros comerciais do nosso país e integrantes do BRICS); sendo assegurada uma exclusividade aos Estados Unidos da América, fato omitido nas considerações apresentadas pelo governo brasileiro.

O item 1, do artigo III do Acordo, impõe várias **restrições unilaterais** ao Brasil, tais como:

Alínea A: **não permitir o lançamento, a partir do Centro Espacial da 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

¹¹ BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. **Conhecendo o acordo de salvaguardas tecnológicas Brasil e Estados Unidos**. Brasília: Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, 2019. Disponível em: https://issuu.com/mctic/docs/folder_ast. Acesso em: 20 de ago. 2019 (p. 24, grifo nosso).

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.**¹²

Alínea B: **não permitir 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 Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis (MTCR), exceto se de outro modo acordado entre as Partes.¹³

Ademais, o item 2 do artigo III do Acordo prevê que:

O governo da República Federativa do **Brasil** poderá utilizar os recursos financeiros obtidos (...), mas **não poderá usar tais recursos para a aquisição, desenvolvimento, produção, teste, emprego ou utilização de sistemas da Categoria I do Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis (MTCR)**, seja na República Federativa do Brasil ou em outros países.¹⁴

No item 4 do artigo III do Acordo, os Estados Unidos impõem que **o Brasil**, quanto à exportação ou importação relacionada à atividade de lançamentos em questão, **deve se submeter às leis e políticas norte-americanas:**

É intenção do Governo dos Estados Unidos da América aprovar as licenças de exportação e importação (...), **desde que tal aprovação esteja em consonância com as leis, regulamentos e políticas norte americanas (...)**¹⁵

Acresça-se ainda que, pelo acordo analisado, o país coloca-se como mero preposto dos Estados Unidos da América, pois, conforme o artigo VI (quanto ao controle de acesso à áreas da Base de Alcântara), caberá ao Brasil

“permitir e facilitar a supervisão e o monitoramento de atividades de lançamento pelo **Governo dos Estados Unidos da América”** e **“apenas pessoas autorizadas pelo Governo dos Estados Unidos da América** deverão ter acesso aos veículos de lançamento (...) (nas) áreas restritas. (...) (O) **livre acesso a qualquer tempo**, para inspecionar, nas áreas controladas e restritas (...) O **acesso às Áreas Restritas** deverá ser **controlado pelo Governo dos Estados**

¹² BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. **Conhecendo o acordo de salvaguardas tecnológicas Brasil e Estados Unidos**. Brasília: Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, 2019. Disponível em: https://issuu.com/mctic/docs/folder_ast. Acesso em: 20 de ago. 2019 (p. 11, grifo nosso).

¹³ Ibidem, p. 11, grifo nosso.

¹⁴ Ibidem, p. 31, grifo nosso.

¹⁵ Ibidem, p. 31, grifo nosso.

Unidos da América”, que serão de gerenciamento exclusivo do Governo dos Estados Unidos da América.¹⁶

O item 4 do artigo V do Acordo estabelece que **cabe exclusivamente ao governo dos Estados Unidos da América decidir sobre** a prestação, ou não, de **informação** ao governo brasileiro acerca da presença de **materiais radioativos ou outras substâncias potencialmente danosas ao meio ambiente ou à saúde humana**, que possam estar presentes nos veículos de lançamento, espaçonaves ou equipamentos dos Estados Unidos da América do Norte, uma vez que a redação do mencionado dispositivo dispõe que:

O Governo dos Estados Unidos deverá, em conformidade com as leis e regulamentos dos Estados Unidos da América, assegurar que Representantes Norte-americanos e/ou Licenciados Norte-americanos tenham a permissão de **fornecer** ao Governo da República Federativa do Brasil **informações** relacionadas à presença (...) **de material radioativo** ou de quaisquer substâncias definidas como potencialmente danosas ao meio ambiente ou à saúde humana (...).¹⁷

Portanto, os Estados Unidos da América do Norte, por serem os donos dos veículos de lançamento e da tecnologia, **impuseram** uma série de **condicionantes que**, sem qualquer dúvida, **restringem a soberania nacional**, dentro de uma Base Militar, localizada no território brasileiro, violando a Constituição Federal, como será analisado a seguir.

3. ANÁLISE DO ACORDO, NOS TERMOS DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

É imperioso salientar que a soberania (princípio fundamental do Estado brasileiro – artigo 1º, I, da CRFB) é constituída pela vontade do povo, que institui o Estado.¹⁸

¹⁶ BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. **Conhecendo o acordo de salvaguardas tecnológicas Brasil e Estados Unidos**. Brasília: Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, 2019. Disponível em: https://issuu.com/mctic/docs/folder_ast. Acesso em: 20 de ago. 2019 (p. 37, grifo nosso)

¹⁷ Ibidem, p. 36. Grifo nosso.

¹⁸ Como diz Bobbio (2000, p. 543), “o Estado tem duas faces, uma voltada para o seu interior, onde as relações de domínio se desenvolvem entre aqueles que detêm o poder de estabelecer e fazer respeitar normas vinculantes e os destinatários dessas normas, e a outra voltada para o exterior, onde as relações de domínio se desenvolvem entre o Estado e outros Estados. (... Assim) a soberania tem dois aspectos, um interno e outro externo.” O que nos interessa neste estudo é a soberania “voltada para o exterior, onde as relações de domínio se desenvolvem entre o Estado e outros Estados”.

Neste ponto, é importante salientar que não é o Estado que forma o povo, mas o inverso; o que muitas autoridades civis e militares têm dificuldade para entender, uma vez que foram forjados a partir da filosofia hegeliana; em relação a esta, os críticos sustentam, de forma adequada, que “não é a constituição que cria o povo, mas o povo a constituição. (...) O homem não existe em razão da lei, mas a lei em razão do homem”.¹⁹

O Estado, nas suas relações com outros países soberanos, deve atuar com independência, de forma livre, igualitária e respeitando a autodeterminação dos demais povos (artigo 4º, I, III e V, CRFB). Assim, em respeito à soberania nacional, as autoridades do governo não podem permitir que o Brasil fique em posição de sujeição, limitação, subordinação e dependência em relação a outro Estado Nação, sob pena de atentar contra a segurança nacional e o povo do país.

Com efeito, não é crível, sob o espectro dos princípios da soberania, da independência, da igualdade entre os Estados e da autodeterminação, que se sujeite o Brasil à imposição de qualquer Estado Nação ou de organismos multilaterais, dentro do território nacional, como acima destacado.

A propósito, não cabe aos Estados Unidos da América nem à Organização das Nações Unidas, sob o aspecto político ou subjetivo, definir para o Brasil com que países devemos nos relacionar ou a quem considerar como Estado “terrorista”.

O que quer que seja decidido pelas autoridades norte-americanas, não pode implicar a submissão do Estado brasileiro; até porque o Brasil deve se relacionar com as demais nações tendo em vista o respeito à autodeterminação dos povos, a não intervenção e a igualdade entre os Estados (artigo 4º, III, IV e V, CRFB); sendo que os Estados Unidos da América do Norte têm um histórico intervencionista e belicista contra diversos outros Estados Nações, muitos deles grandes parceiros comerciais e culturais do nosso país.

Por isto mesmo, o Brasil não deve aderir a um acordo pelo qual pode ser utilizado como peão contra eventuais inimigos norte-americanos, levando o país a participar de conflito “por procuração”, quando o princípio que nos rege é a defesa da paz (artigo 4º, VI, CRFB). (BRASIL, 2017)

¹⁹ Marx (2013, p. 56).

O Brasil não pode aceitar que outro país lhe diga o que deve ou não fazer, como está inserido no acordo em favor dos Estados Unidos da América do Norte, sob pena de violação da soberania nacional e da nossa independência.

A Nação brasileira, em respeito à autodeterminação do povo americano (artigo 4º, III, CRFB), não diz ao governo dos Estados Unidos da América como agir ou com quem se relacionar.

Ainda que o Acordo afirme a intenção de utilização da base para fins pacíficos, nos termos item 4 do artigo V do Acordo, caberá somente aos Estados Unidos da América do Norte informar sobre a existência de material radioativo, que pode ser empregado para operações militares de natureza nuclear. **O Brasil estará na dependência de os Estados Unidos da América do Norte revelarem, ou não, se estão utilizando** nos foguetes a serem lançados da base de Alcântara **material com potencial militar de destruição em massa (“material radioativo”)**, cujo emprego para fins bélicos é vedado ao nosso país (art. 21, XXIII, “a”, da CRFB, que estabelece que **“toda atividade nuclear em território nacional somente será admitida para fins pacíficos”**). (BRASIL, [2017], grifo nosso)

A esse respeito, os Estados Unidos da América do Norte estão atualmente liberados para utilizar armas nucleares, uma vez que o governo norte-americano de Donald Trump decidiu abandonar o Tratado de Forças Nucleares de Alcance Intermediário (INF), firmado em 1987 com a antiga União Soviética, que proibia a utilização de mísseis com alcance de 500 a 5.000 quilômetros de distância.

A aprovação definitiva deste Acordo poderá gerar um quadro de **instabilidade** em toda a América Latina e no Hemisfério Sul, podendo o Brasil vir a ser ameaçado por outros países que se sintam fragilizados na sua segurança interna.

Ressalte-se que o acordo é extremamente vantajoso para os Estados Unidos da América, que nada pagarão ao nosso país, não se obrigam a transferir tecnologia e podem provocar a exposição da nossa segurança em relação a outros países, tendo em vista o reiterado caráter belicista dos governos norte-americanos.

Além disso, o acordo impõe uma série de limitações ao Brasil, que se submete a restringir a utilização da base de lançamento de Alcântara somente a países parceiros dos Estados Unidos; ficando nosso país impedido de fazer acordos comerciais com outros detentores de semelhante tecnologia.

Desta forma, os Estados Unidos da América do Norte podem estabelecer em benefício próprio a exclusividade na utilização de base militar no território brasileiro,

para lançamento de seus foguetes e espaçonaves ou os de outros países que comprem seus equipamentos.

4. CONCLUSÃO

O acordo firmado pelo atual governo nos coloca diretamente sob a dependência dos Estados Unidos da América do Norte possam, que podem, inclusive, determinar o que deve ser feito pelo Brasil com relação a lançamento e desenvolvimento de tecnologia de foguetes e espaçonaves; o que constitui violação direta à soberania nacional (artigo 1º, I, CRFB) e a outros princípios que devem ser observados pelo governo nas suas relações com os demais países, como a independência nacional, a autodeterminação dos povos, a não intervenção, a igualdade entre os Estados e a defesa da paz (artigo 4º, I, III, IV, V, VI, CRFB). (BRASIL, 2017)

A palavra definitiva sobre o mencionado Acordo de Salvaguardas Tecnológicas caberá ao Congresso Nacional (que detém a competência de resolver, em definitivo, sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ao patrimônio nacional, nos termos do artigo 49, I, CRFB), que deverá estar atento aos reais interesses do país e do povo brasileiro, tendo em vista que **a soberania nacional não se aluga, não se empresta nem se vende**. (BRASIL, 2017, grifo nosso)

Não se espera que o Congresso Nacional permita, em hipótese alguma, a ocupação de qualquer parte do território nacional, muito menos por meio de acordo que impõe uma série de restrições ao Brasil e, ainda pior, quando se trata de liberação de área estratégica e de segurança para utilização por nação estrangeira com forte histórico belicista e intervencionista, que não se submete ao Concerto das Nações e se recusa reiteradamente a aderir a tratados internacionais.

REFERÊNCIAS:

BOBBIO, N. **Teoria geral da política**. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. **Conhecendo o acordo de salvaguardas tecnológicas Brasil e Estados Unidos**. Brasília: Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, 2019. Disponível em: https://issuu.com/mctic/docs/folder_ast. Acesso em: 20 de ago. 2019.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília: Presidência da República, 2017. Disponível em: https://www.senado.leg.br/atividade/const/con1988/con1988_03.07.2019/ind.asp. Acesso em: 20 de ago. 2019.

MARX, K. **Crítica à filosofia do direito de Hegel**. São Paulo: Boitempo, 2013.