MONÇÕES
REVISTA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS DA UFGD

DOI: 10.30612/rmufgd.v11i21.15042

Uma Análise do Acordo de Salvaguardas Tecnológicas entre Brasil e EUA Por Meio do Jogo de Dois Níveis: os Governos Cardoso (1995-2002) e Bolsonaro (2019-2022)

An Analysis of the Technological Safeguards Agreement between Brazil and the USA through the Two-Level Games: the Cardoso (1995-2002) and Bolsonaro (2019-2022) Governments

Un Análisis del Acuerdo de Salvaguardias Tecnológicas entre Brasil y Estados Unidos por medio del Juego de Dos Niveles: los Gobiernos Cardoso (1995-2002) y Bolsonaro (2019-2022)

Kethlyn Gabi Winter
Programa de Pós-Graduação em Ciências Militares da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército Rio de Janeiro-RJ, Brasil
E-mail: kethlynwinter@gmail.com
Orcid: https://orcid.org/0000-0001-8431-2594

Fernanda Cristina Nanci Izidro Gonçalves
Unilasalle-RJ
Niterói-RJ, Brasil
E-mail: fnanci@gmail.com
Orcid: https://orcid.org/0000-0002-1849-1317

Resumo: O Centro de Lançamento de Alcântara (CLA) foi criado visando a ampliação da capacidade de lançamentos de satélites para o aprimoramento da indústria espacial no Brasil. Desde sua criação discute-se sobre a abertura comercial para lançamentos de outros países, o que seria possível a partir do Acordo de

Salvaguardas Tecnológicas entre Brasil e Estados Unidos (AST). A negociação do Acordo de Alcântara se deu, inicialmente, durante a presidência de Fernando Henrique Cardoso e resultou em seu veto. Posteriormente, durante o governo de Michel Temer, as negociações foram retomadas e se estenderam ao governo de Jair Bolsonaro, momento em que ocorreu a tramitação para aprovação e ratificação do AST nas duas casas do Congresso. A partir da aplicação da abordagem dos Jogos de Dois Níveis, de Robert Putnam, este artigo busca entender quais fatores conjunturais ajudam a compreender o sucesso do AST no governo Bolsonaro e seu veto no governo Cardoso, analisando as mudanças nos níveis doméstico e internacional. Para tanto, o artigo utiliza-se do método de procedimento comparativo, por meio do qual são analisados os processos de negociação e tramitação do AST em ambos os governos, observando as mudanças que influenciaram as diferentes tomadas de decisão.

Palavras-chave: Acordo de Salvaguardas Tecnológicas. Cardoso. Bolsonaro.

Abstract: The Alcântara Launch Center (CLA, in Portuguese) was created aiming to expand the capacity of satellite launches to improve spatial industry in Brazil. Since its creation, it has been discussed about its commercial opening to launches from other countries, what would be possible after the conclusion and ratification of the Technological Safeguards Agreement between Brazil and the United States (AST, in Portuguese). The negotiation of the Alcântara Agreement started, initially, during the government of Fernando Henrique Cardoso and ended up resulting in his veto. Subsequently, during the Temer administration, the negotiations were resumed and extended to the government of Jair Bolsonaro, when the Agreement was prosecuted to be approved and ratified in both Houses of the National Congress of Brazil. By using Robert Putnam's Two Level Games approach, this paper aims to realize which conjunctural factors help understand the success of AST under the Bolsonaro government and its veto under the Cardoso government, analyzing changes at the domestic and international levels. For this purpose, the article uses the method of comparative procedure, through which the processes of negotiation and processing of the AST in both governments, observing the changes that influenced the different decision-making.

Keywords: Technological Safeguards Agreement. Cardoso. Bolsonaro.

Resumen: El Centro de Lanzamiento de Alcántara (CLA) fue creado con el objetivo de ampliar la capacidad de lanzamientos de satélites para el perfeccionamiento de la industria espacial en Brasil. Desde su creación se discute sobre la apertura comercial para lanzamientos de otros países, lo que sería posible a partir del Acuerdo de Salvaguardas Tecnológicas entre Brasil y Estados Unidos (AST). La negociación del Acuerdo de alcántara se dio, inicialmente, durante la presidencia de Fernando Henrique Cardoso y resultó en su veto.

Posteriormente, durante el gobierno de Michel Temer, las negociaciones se reanudaron y se extendieron al gobierno de Jair Bolsonaro, momento en que tuvo lugar el trámite para la aprobación y ratificación del AST en las dos casas del Congreso. A partir de la aplicación del enfoque de los Juegos de Dos Niveles, de Robert Putnam, este artículo busca entender qué factores coyunturales ayudan a comprender el éxito del AST en el gobierno Bolsonaro y su veto en el gobierno Cardoso, analizando los cambios a nivel doméstico e internacional. Para ello, el artículo se utiliza el método de procedimiento comparativo, por medio del cual se analizan los procesos de negociación y tramitación del AST en ambos gobiernos, observando los cambios que influyeron en las diferentes tomas de decisión.

Palabras clave: Acuerdo de Salvaguardas Tecnológicas. Cardoso. Bolsonaro.

Recebido em:
03/08/2021

Aceito em:
13/06/2022

INTRODUÇÃO

O Acordo de Salvaguardas Tecnológicas (AST) trata de um compromisso do Brasil em proteger tecnologias patenteadas norte-americanas nos processos relacionados às "Atividades de Lançamento" no Centro de Lançamento de Alcântara (CLA). A partir do Acordo (2019), é possível que o Brasil realize, para qualquer nacionalidade, lançamentos de objetos espaciais, na base de Alcântara, que contenham partes norte-americanas em sua composição, desde que para fins pacíficos, o que contribui para que o CLA seja aberto ao mercado global (BRASIL, 2017). No que tange ao Centro Espacial de Alcântara (CEA), consiste em um espaço geograficamente estratégico no Maranhão, cujos principais propósitos são suportar as atividades de lançamento e rastreamento de instrumentos aeroespaciais e cumprir testes e experimentos relevantes ao Ministério da Aeronáutica (BRASIL, 1983).

Inicialmente, o AST foi assinado com os EUA no ano de 2000, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Dadas as ações desfavoráveis de acesso do Brasil às tecnologias espaciais de ponta, o que foi visto como prejudicial para o programa espacial brasileiro, o acordo de Alcântara foi alvo de críticas do Congresso Nacional (ALMEIDA, 2011), ocasionando a sua não ratificação em 2000. Após sua rejeição, o Acordo foi retirado de pauta durante os governos de Lula da Silva (2003-2010) e de Dilma Rousseff (2011-2016), tendo suas negociações retomadas apenas a partir da presidência de Michel Temer (2016-2018), sendo assinado na primeira viagem do atual presidente, Jair Bolsonaro (2019-2022)[1] aos Estados Unidos (SANTOS, 2019c). Assim como nos anos 2000, o Acordo de Salvaguardas ganhou destaque nas discussões domésticas. Na Câmara dos Deputados foi criada, inclusive, uma Frente Parlamentar para Modernização do CLA, composta por 222 Deputados Federais (ANDRADE et al., 2018). O intenso apoio à comercialização do Centro de Lançamento de Alcântara por parte de diversos atores estatais (SANTOS, 2019c), garantiu que o AST fosse aprovado pelo Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo nº 64/2019 durante a gestão de Bolsonaro.

Uma vez apresentada essa breve retomada histórica, o presente artigo tem como objetivo analisar comparativamente as mudanças ocorridas nos níveis doméstico e internacional que caracterizaram os governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e de Jair Bolsonaro (2019-2020), resultando em diferentes efeitos nas negociações do AST com os EUA. Nesse

1 É importante ressaltar que Bolsonaro, ainda como Deputado Federal à época de Cardoso, foi um dos principais críticos do AST, chegando a pronunciar-se na Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional por meio de discurso na sessão 164.3.51.O, de 2001, afirmando repúdio à atitude do então Ministro da Defesa, Geraldo Quintão, que era favorável à aprovação do acordo de Alcântara entre o Brasil e os Estados Unidos da América.

CC BY NC SA

sentido, a pergunta que guia este artigo é: quais fatores domésticos e internacionais ajudam a compreender o sucesso do AST no governo Bolsonaro e seu veto no governo Cardoso?

Se afronta tal questionamento a partir da hipótese de que houve uma mudança no que tange aos fatores domésticos e internacionais que impactam a formulação da política externa quando comparados os dois governos, resultando em diferentes perspectivas dos grupos de coalizões que apoiaram cada governo em sua posição com relação à assinatura do AST. No governo Cardoso, as coalizões (políticas e da sociedade civil) que integravam o governo não compreendiam as vantagens quanto à assinatura do AST, enquanto no governo Bolsonaro as coalizões que apoiam o governo possuem a percepção de ganho no que tange à cooperação tecnológica e econômica. Ademais, como a administração de Cardoso possuía boa relação com os EUA, não havia a necessidade de estreitar ainda mais o vínculo entre os países por meio do Acordo, enquanto o governo Bolsonaro entende que este é o cenário ideal para promover a reaproximação das relações bilaterais após os governos petistas e a crise política e econômica brasileira.

Este artigo é dividido em quatro partes, além desta introdução. A primeira corresponde à apresentação do modelo teórico dos Jogos de Dois Níveis, proposto por Robert Putnam (2010). A segunda versa sobre o regime de negociação do AST no governo de Fernando Henrique e o decurso até a retomada da negociação no governo de Michel Temer. Em seguida, é abordado o processo de negociação do Acordo no governo Bolsonaro até o momento de sua ratificação. Por fim, a última seção destina-se à conclusão do trabalho, que propõe a comparação dos estudos de caso dos governos em questão.

ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA: A LÓGICA DOS JOGOS DE DOIS NÍVEIS

A APE surgiu nos anos 1950 como um campo de estudos nas RI e configurou-se como uma área que busca interpretar as ações dos *policy makers* no sistema internacional, entendendo o processo de formulação da política externa, seus resultados e suas consequências (SALOMÓN; PINHEIRO, 2013). Assim, o estudo da política externa, que é uma política pública destinada ao internacional (SALOMÓN; PINHEIRO, 2013; MILANI; PINHEIRO, 2013), envolve compreender o entrelaçamento das políticas doméstica e internacional. Para tanto, este estudo se fundamenta na Teoria dos Jogos de Dois Níveis proposta por Robert Putnam (2010), que busca explicar como interagem a diplomacia e a política doméstica.

CC BY NC SA

A visão estadocêntrica, segundo Putnam (2010), é incoerente quando desejamos analisar a interação entre os níveis doméstico e internacional e produzir explicações sobre a política externa dos Estados e suas posições durante negociações internacionais. Para identificar a posição dos Estados no tabuleiro internacional, é preciso levar em consideração os atores envolvidos no processo de tomada de decisão e a posição do Poder Executivo durante a negociação, visto que os atores políticos divergem entre si quanto ao que de fato é o interesse nacional. Vale ressaltar que, segundo o autor, o Executivo é um ator central no processo decisório, em evidência tanto no âmbito doméstico quanto no internacional.

A teoria proposta por Putnam (2010) apoia-se na ideia de que divisões internas instituem as demandas externas e, por outro lado, as pressões internacionais impactam a política doméstica (PUTNAM, 2010), o que torna o processo de negociação complexo, pois envolve equilibrar os dois níveis. No nível nacional, portanto, encontram-se os grupos e atores domésticos que buscam seus interesses ao pressionarem o governo para tomar decisões favoráveis a eles. Enquanto no nível internacional, os governos admitem o papel de maximizar seus ganhos no âmbito doméstico ao mesmo tempo que buscam minimizar as pressões da ação externa. Em ambos os lados do tabuleiro os países permanecem interdependentes e soberanos, o que impede que um dos dois jogos seja ignorado por uma das partes (PUTNAM, 2010). Quanto aos atores presentes nos dois níveis apresentados, Putnam (2010) relata que as contrapartes estrangeiras se sentam respectivamente em seus lados do tabuleiro com diplomatas e assessores internacionais, ao passo que a nível doméstico sentam-se os grupos de interesse e coalizão, partidos, legisladores, funcionários do Poder Executivo e instituições interessadas. Abaixo, é apresentada uma ilustração para resumir o modelo analítico do autor.

Figura 1 -Jogos de Dois Níveis e a interação entre a diplomacia e a política doméstica.



Fonte: elaboração própria a partir de Putnam (2010).

As negociações de dois níveis costumam ser interativas à medida em que os negociadores consultam os grupos domésticos e tentam diferentes acordos a nível internacional (PUTNAM, 2010). Nesse sentido, o autor analisa as negociações segundo "arranjos institucionais". Os arranjos institucionais, a partir do nível internacional (estágio de nível I) são representados pelo "negociador-chefe", que usa sua barganha para encontrar um acordo provisório; a nível doméstico (estágio de nível II), tais arranjos são representados por grupos de interesse e coalizão, que são observados por serem os responsáveis por ratificar ou não o acordo negociado a nível I. Vale ressaltar o emprego do termo "ratificar", que para Putnam (2010) pode significar tanto o processo formal de votação para aprovação de um acordo, como também um termo genérico para qualquer processo decisório no nível II que busque homologar formal ou informalmente um acordo. Como o processo de ratificação deve ser realizado por ambos os lados, nenhuma emenda no nível II pode ser feita sem reabrir as negociações no nível I (PUTNAM, 2010). Logo, a divisão dos estágios confere a possibilidade de consultas antecipadas e barganhas no nível II a fim de adotar uma determinada posição no nível I, já que o processo de ratificação no nível II pode abortar ou não as negociações no nível I.

Dado o exposto, Putnam (2010) define como "conjunto de vitórias" (*winsets*) o motivo central para o processo de ratificação. O termo refere-se ao maior número de acordos possíveis no nível I - que seriam vitoriosos - com base ao que se determina no nível II. Em resumo, quanto maior forem os *winsets* a nível doméstico, mais provável de haver um acordo bem-sucedido a nível internacional. Contrariamente, quanto menores os *winsets*, maiores são as chances de fracasso das negociações. Logo, é necessário que os *winsets* se sobreponham, de modo que se permita aumentá-los. Todavia, é fundamental apontar que na possibilidade de um acordo fracassado, propõe-se uma análise discriminada entre o que Putnam (2010) coloca como "defecção voluntária e involuntária". Esta refere-se à incapacidade de cumprimento do acordo pelo fracasso na ratificação; aquela conceitua-se como a rejeição por parte de um "ator egoísta racional" na inexistência de um contrato formal obrigatório. Desse modo, pode-se aludir a defecção involuntária ao menor número de vitórias obtidos em uma negociação. Por isso, o tamanho dos *winsets* do nível II abala a "distribuição de ganhos conjuntos das barganhas internacionais" (PUTNAM, 2010, p. 155).

É possível conferir a credibilidade de um negociador no nível internacional pela capacidade deste negociar no nível doméstico (PUTNAM, 2010). Em função disso, é ideal que o negociador não deixe as partes do nível I perceberem o tamanho dos seus *winsets*, pois a partir do momento em que esse seja percebido como um conjunto amplo, mais os atores a nível internacional pressionarão o negociador a nível doméstico. Em contrapartida, um pequeno *winset*

CC BY NC SA

pode ser vantajoso, uma vez que torna possível lamentar as restrições domésticas para lograr o desejado. A fim de evitar estratégias como essas, é viável que o negociador guarde para si uma "margem de negociação" para os grupos domésticos do nível II, previamente ao início das negociações internacionais (PUTNAM, 2010). O dilema dos *winsets* é elaborado por Putnam (2010) conforme a interpretação de conjuntos para se referir as possibilidades possíveis para a sobreposição dos acordos.

Para entender as circunstâncias que afetam o tamanho dos *winsets*, Putnam (2010) determina três fatores essenciais. O primeiro diz respeito às "*preferências e coalizões do nível II".* Toda teoria de negociação internacional de dois níveis envolve uma teoria de política doméstica sobre poder e preferências dos atores interessados. Assim, o tamanho dos *winsets* depende do tamanho das forças que se opõem à cooperação internacional e das forças que a apoiam. Vale ressaltar que a quantidade de grupos domésticos ativos se dá a partir do nível de politização do assunto a ser negociado, podendo reduzir o número de *winsets* ao ativar a participação de grupos menos interessados no assunto em questão.

O segundo fator corresponde "*às instituições do nível II"*, sobretudo seu poder sobre o processo de ratificação. Para medir tal influência, é necessário identificar a "força do Estado" para que se possa determinar a posição de cada um dos Estados no tabuleiro internacional (MILNER, 1987, *apud*, PUTNAM, 2010). A "autonomia do Estado" também é relevante, pois quanto maior a autonomia dos tomadores de decisão com relação às pressões domésticas, maior o número de *winsets* e, consequentemente, maior a possibilidade de lograr o acordo (PUTNAM, 2010).

Em terceiro lugar e não menos importante, estão "*as estratégias dos negociadores do nível I".* Cada negociador, a nível internacional, possui uma estratégia para conseguir maximizar os ganhos a nível doméstico - aumentar os *winsets* - e alcançar então, a ratificação de um acordo. Os negociadores, por sua vez, possuem táticas de negociação que refletem diretamente em sua relação com os grupos domésticos e em sua imagem no cenário internacional, buscando sempre maximizar seus ganhos. "Nessa empreitada, os negociadores do nível I estão frequentemente em conluio, pois cada um tem interesse em ajudar o outro a conseguir que o acordo final seja ratificado" (PUTNAM, 2010, p. 163).

De acordo com Putnam (2010), as teorias estadocêntricas são falhas ao tentar abordar o entrelaçamento nos níveis internacional e doméstico, sendo a abordagem dos Jogos de Dois Níveis a teoria ideal para essa análise, uma vez que observa os atores envolvidos no que se configura como "Estado". A existência de conflitos no âmbito doméstico é inevitável devido à interpretação do que é "interesse nacional" e por esse motivo, os tomadores de decisão bus-

CC BY NC SA

cam conciliar os dois níveis ao se colocarem no meio do tabuleiro (PUTNAM, 2010). As preferências das coalizões domésticas são fundamentais para o entendimento do diferente avanço da negociação do AST nos governos FHC e Bolsonaro, assim como o tamanho dos *winsets* em cada um dos contextos políticos. Da mesma forma, as instituições tiveram diferentes graus de participação em cada negociação. Durante o governo FHC o nível de politização do assunto se deu com muito mais força do que durante o governo Bolsonaro. Esses aspectos refletiram na força do Estado e na autonomia dos tomadores de decisões, de maneira a traçar caminhos diferentes que culminaram em resultados distintos para a então ratificação do Acordo. Outro ponto a se destacar são as estratégias do Executivo nos dois momentos da negociação. Mesmo que buscando maximizar seus ganhos, as motivações dos negociadores tiveram divergências em cada governo, por interpretarem de maneiras distintas o interesse nacional.

Aplica-se, portanto, a lógica dos Jogos de Dois Níveis para analisar a não ratificação do AST num primeiro momento; e a ratificação dele no atual governo, a partir das estruturas domésticas e internacionais em que foi negociado.

A NEGOCIAÇÃO DO ACORDO DE ALCÂNTARA NO GOVERNO CARDOSO

Inicialmente, é necessário analisar brevemente o contexto internacional da década de 1990, para que seja possível compreender as características marcantes da política externa do governo Cardoso. Nesse sentido, vale destacar como ponto crucial o fim da Guerra Fria, que marcou o início de uma Nova Ordem Mundial e o impulso à globalização. A derrota do comunismo significou o reajuste das relações internacionais, uma vez que prevaleceu a ideologia neoliberal, a supremacia do mercado e o poder militar norte-americano. Consequentemente, a globalização, somada à integração regional, provocou a abertura de mercados e mais flexibilidade de capitais (CERVO, 2015). Uma maior preocupação era com a ascensão da hegemonia dos Estados Unidos, pois este deveria controlar as potências emergentes da época para se manter na liderança. Nesse contexto é que se inserem os dois mandatos de Cardoso (1995-1998 e 1999-2002), marcados pelo desenvolvimento de uma nova inserção brasileira no cenário internacional. Durante seus dois governos houve uma redefinição da política externa: de uma agenda reativa pautada pela autonomia pela distância passou-se a uma agenda internacional proativa, estabelecida pela lógica da autonomia pela integração (VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA, 2003). Dentro dos padrões internacionais políticos e econômicos da época, a filosofia política neoliberal tomou a agenda do governo.

CC BY NC SA

Contudo, alguns efeitos deletérios dessa tentativa de se inserir no SI de forma mais participativa e integrada à nova ordem foram a "obediência as regras da governança global traçadas pelos ricos em seus benefícios" e o "sacrifício das relações com países emergentes em favor do primeiro mundo, em suma, uma perda de poder do país sobre o cenário internacional" (CERVO, 2015, p. 525-526). Nesse sentido, a autonomia brasileira em relação aos Estados Unidos contribuiu para sua viabilização na América do Sul, o que logo seria refletido na atuação internacional, onde o Brasil passa a se autoafirmar como *global player* e *global trader* (VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA, 2003).

À medida que o Brasil se inseria mais ativamente no plano internacional, as relações bilaterais com os Estados Unidos se intensificavam. A análise dessa relação é fundamental para melhor compreender a renovação e percepção da nova orientação da PEB (VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA, 2003), marcada pelo modelo da busca da credibilidade. Para Lima (2005), o fortalecimento do multilateralismo foi o caminho para a restauração da confiabilidade no cenário internacional, e as ações de política externa se somaram à manutenção da estabilidade macroeconômica e a busca por credibilidade nos foros internacionais. A forma como Cardoso lidou com a nova ordem mundial mostrou sua perspectiva de reconhecimento da potência dos Estados Unidos nas questões militares, econômicas e tecnológicas. A busca por melhores relações com os Estados Unidos, existente desde o primeiro ano do mandato de Cardoso, foi facilitada sobretudo no que tange à política de estabilização macroeconômica, a adesão ao *Missile Technology Control Regime* (MTCR, sigla em inglês) e a promessa de adesão ao Tratado de Não-Proliferação Nuclear (TNP) por parte de Brasília (VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA, 2003).

Em suma, a boa relação com os Estados Unidos somada a autonomia pela integração resultaria na ampliação da projeção do Brasil no cenário internacional (VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA, 2003). Nesse contexto, a simpatia entre Cardoso e Clinton reverberou na agenda oficial, originando maior cooperação no que tange ao âmbito militar. A escassa complexidade brasileira no campo da tecnologia fez com que o Brasil buscasse nos países do Norte e, especialmente, nos Estados Unidos cooperação militar a fim de modernizar seus instrumentos militares, além de incentivar o desenvolvimento da sua indústria de defesa (LIMA et al., 2017). Dessa forma, o Acordo de Alcântara com os Estados Unidos veio à tona e repercutiu domesticamente entre diversos atores da política e da sociedade civil brasileira.

A fim de iniciar uma análise da posição dos atores envolvidos no processo de negociação, é importante definir o que se configurava como interesse nacional à época. "O interesse nacional, hoje, não se coaduna com isolamento. Afirmamos nossa soberania pela participação e pela integração, não pelo distanciamento. [...] O Brasil está assim consolidando uma inserção

CC BY NC SA

ativa e soberana no sistema internacional" (CARDOSO, 1999, p. 47). Portanto, a manutenção da soberania nacional e a busca por maior participação do país nos assuntos internacionais eram elementos obrigatórios, a partir do interesse nacional, para a ratificação de um acordo, neste caso, o AST.

A negociação internacional se dá a partir da atuação de diferentes atores nos âmbitos doméstico e internacional. Ao analisar o acordo, identificar as preferências envolvidas, as coalizões de nível doméstico e como interagem com as instituições políticas é relevante para entender a força e a autonomia do governo. Conforme Putnam (2010) destaca, a possibilidade de lograr o acordo é influenciada pelo grau de autonomia dos tomadores de decisão. Assim, quanto maior a politização em relação ao tema negociado, menor pode ser o *winset* e menores são as chances de ratificação. Por isso, é necessário que o governo esteja atento às preferências domésticas e preparado para negociar segundo as vontades desses grupos, visando evitar a defecção do acordo.

Seguindo esta lógica, é possível observar um impacto considerável de atores domésticos nos processos de negociação, garantindo um alto nível de politização do assunto, o que significou neste caso, com base em Putnam (2010), uma menor margem de manobra para o governo, que tinha muitos atores e preferências para lidar com o AST. Como oposição ao Acordo de Alcântara estavam parte significativa do Legislativo, sobretudo partidos de esquerda, a mídia, comunidade científica, Organizações Não-Governamentais (ONGs), uma parcela das Forças Armadas, setores do Ministério das Relações Exteriores (MRE) e a sociedade civil (ALEXANDRE, 2007; SANTOS, 2016; BRASIL, 2001c). Na posição favorável encontravam-se basicamente, partidos de direita, parte das Forças Armadas, partes do MRE, Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT), Ministério da Defesa (MD) e o Presidente da República (BRASIL, 2001c).

No que diz respeito ao processo de tomada de decisão sobre o AST com os Estados Unidos, vale destacar a atuação do Legislativo. Dada a influência desta casa em assuntos de cooperação internacional e sua intensa atuação nos aparatos jurídicos para a ação externa, percebe-se uma participação crescente do Congresso sobre os processos de tomada de decisão, característicos de um mundo cada vez mais democrático e de amplo domínio nos tratados internacionais (ALEXANDRE, 2007). "Assim, em um momento em que fatores externos possuem um impacto inegável na esfera doméstica dos Estados, nos parece fundamental ressaltar a importância de um processo democrático na área de política externa" (ALEXANDRE, 2007, p. 17).

O Acordo de Salvaguardas Tecnológicas foi visto como uma ameaça à soberania nacional, principalmente por conta de suas cláusulas a respeito de "salvaguardas políticas", além de envolver a questão do deslocamento forçado de comunidades quilombolas, interferindo em

CC BY NC SA

questões de Direitos Humanos (CALVI, 2020). No que tange ao processo de consulta da opinião pública, o acordo não foi ponderado nas esferas da sociedade civil (BRASIL, 2001c), o que diminuiu o espaço de manobra do negociador no nível internacional (PUTNAM, 2010).

O Acordo de Salvaguardas entre Brasil e Estados Unidos foi assinado pelos Estados partes em duas versões, igualmente escritas, nos idiomas inglês e português (BRASIL, 2000). O AST foi celebrado em abril de 2000, por Ronaldo Sardenberg, o então Ministro de Estado da Ciência e Tecnologia e sua negociação se deu pelo MCT junto com o Ministério das Relações Exteriores (MRE), representado pelo Ministro Sardenberg e pelo chanceler Celso Lafer, respectivamente. O Acordo de Alcântara foi apresentado ao Congresso Nacional, em formato de mensagem nº 296 (MSC 296/2001), pelo então Presidente Cardoso e contou com as posições do MRE, do MCT e do (MD) favoráveis ao acordo. Ainda, em audiência pública, o então Presidente da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN) da Câmara dos Deputados, Hélio Costa, apontou que segundo o jornal Folha de S. Paulo, o embaixador responsável pela confecção do texto do Acordo foi o Sr. Rubens Barbosa. O acordo seguiu sua tramitação na CREDN, sem qualquer consulta pública à sociedade civil, até ser aprovado por esta casa com ressalvas e emendas (BRASIL, 2001c). Logo, em novembro de 2001, a MSC 296/2001 foi apresentada pela CREDN como um Projeto de Decreto Legislativo de Acordos (PDC 1446/2001) (BRASIL, 2001b).

A saber, foram cinco emendas supressivas, cinco emendas modificadas e a inserção de um dispositivo (BRASIL, 2001c). As emendas supressivas, elaboradas pelo relator deputado Waldir Pires, do PT-BA, foram (BRASIL, 2001e): (i) art. 3º, §1-A, desautoriza o lançamento de veículos a partir do CLA por países que tenham sofrido qualquer tipo de sanção pelo Conselho de Segurança da ONU e por Estados que tenham apoiado atos terroristas, na visão de ambas as partes; (ii) art. 3º, § 1-B, nega o uso do CLA por Estados não-membros do MTCR; (iii) art. 3º, § 1-E, proíbe a utilização dos recursos obtidos a partir do CLA, pelo Brasil, para fins de desenvolvimento de foguetes nacionais; (iv) art. 3º, § 1-F, afirma que o Brasil firmará, mandatoriamente, acordos com dispositivos equivalentes ao disposto com os Estados Unidos para utilização do CLA; e (v) art. 3º, § 3º, visa a aprovação de licenças de exportação, por parte dos Estados Unidos, necessárias para as atividades no CLA seguindo as leis, regulamentos e políticas oficiais norte-americanas.

As cinco emendas modificadas foram (BRASIL, 2001e): (i) art. 4º, § 3; (ii) art. 6º, § 2º; (iii) art. 6º, § 5º; (iv) art. 7º, § 1-B; e (v) art. 8º, § 3-B. Esses dispositivos passaram a incluir a permissão da presença de autoridades brasileiras, em acompanhamento às norte-americanas, nas áreas restritas e de inspeção aduaneira dos veículos e equipamentos utilizados no CLA. Finalmente, foi feita a inclusão de um §4º ao art. 5o, que previa a divulgação de substâncias

CC BY NC SA

possivelmente danosas ao meio ambiente ou à saúde humana, presentes nos equipamentos de lançamento, por parte dos norte-americanos.

Em contrapartida à oposição do Acordo de Alcântara, havia os que defendiam a ratificação do Acordo. Os principais argumentos e interesses para a celebração, de acordo com Sardenberg e Lafer, era de que o Acordo não versava sobre questões militares, mas sobre empresas privadas estadunidenses (CANTANHÊDE, 2001; BRASIL, 2001a). Ainda segundo a reportagem de Cantanhêde, a importância da aprovação se daria pela incapacidade brasileira de arcar com todos os custos do projeto em Alcântara, além de aproveitar a tecnologia norte-americana para o desenvolvimento do projeto de satélites. Em suma, tanto Lafer quanto Sardenberg não enxergavam o acordo como um sinal de assimetria das relações bilaterais com os Estados Unidos. Já os críticos do acordo, tais como x e y, apontavam a negociação como um "entreguismo" brasileiro às exigências da contraparte.

Contudo, acerca dos motivos favoráveis ao Acordo, havia contradições e falta de transparência sobre a negociação. Figuras públicas importantes discordavam da natureza do AST. O Embaixador Rubens Barbosa, assim como o Ministro da Defesa Geraldo Quintão trataram o acordo com a finalidade de prestação de serviços (AITH, 2001; BRASIL, 2001a), em contrapartida, Sardenberg e Lafer afirmaram que se tratava de um acordo para permitir a utilização de tecnologias (BRASIL, 2001a). Isso gerou polêmica, levantando questões sobre qual seria o objetivo principal do acordo e do que ele tratava: salvaguardas ou prestação de serviços.

Quanto à falta de articulação prévia do governo, esta não se deu apenas no âmbito da consulta pública civil, mas também na participação de instituições das Forças Armadas. Conforme percebe-se em Audiência Pública número 000880/01, o Comandante do Exército Glauber Vieira e o Comandante da Aeronáutica Sérgio Chagasteles se pronunciaram mostrando desconhecimento acerca do andamento das negociações:

> **O SR. GLEUBER VIEIRA** - Deputado, o Exército não participou das conversações, das preliminares da redação. Portanto, não tem posição a respeito do acordo. Na qualidade de cidadão e de general, acompanho o noticiário a respeito e alimento muitas dúvidas. Várias delas estou esclarecendo agora, ouvindo debates em curso. A profundidade de minha análise não me permite manifestar posição, como comandante do Exército, hoje, favorável ou desfavorável. [...] **O SR. SÉRGIO CHAGASTELES** - Sr. Presidente, minha posição é idêntica à do Exército. A Marinha não participou das discussões. Lógico, acompanhamos por matérias jornalísticas, mas não tomamos parte nessa discussão. Estou aprendendo muito com as dúvidas que estão sendo levantadas aqui, hoje (BRASIL, 2001a, online, grifo original).

CC BY NC SA

Estabelecidos os *winsets*, é necessário entender a posição dos atores envolvidos no processo de tomada de decisão, "como" e "por que" tomam determinadas decisões e a posição do negociador e do chefe do Executivo. Ademais, não se exclui da análise as pressões advindas do nível internacional, pois os atores internacionais também buscam maximizar os seus ganhos (PUTNAM, 2010).

A localização privilegiada do Centro de Alcântara, no Maranhão era de interesse e cobiça dos demais Estados na arena internacional, sobretudo dos Estados Unidos. Somado às questões de desenvolvimento de tecnologias e da indústria espacial, o acordo envolvia discussão sobre temas relacionados à soberania estatal: controle de território e fronteiras, proteção de riquezas e detenção de conhecimento tecnológico (IGLESIAS, 2008). Por meio do acordo negociado, era interesse norte-americano a não detenção de desenvolvimento tecnológico espacial brasileiro, para que a hegemonia estadunidense no setor militar não estivesse ameaçada (IGLESIAS, 2008).

Diante das dificuldades para garantir a ratificação do acordo, surgiram preocupações acerca da retaliação dos Estados Unidos caso o Acordo de Alcântara não fosse aprovado pela Câmara dos Deputados, através da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa da Câmara (CRECD). Contudo, a preocupação com possíveis retaliações não foi maior que a preservação da soberania nacional e, por isso, o AST teve seu PDC 1446/2001 arquivado (BRASIL, 2001/b). Extraordinariamente, Jair Bolsonaro, então Deputado Federal pelo Partido Progressista Brasileiro (PPB), foi um dos maiores críticos do acordo, o que negou qualquer viés ideológico por parte dos governos de esquerda. Em reunião ordinária da CREDN, Bolsonaro pronunciou-se:

> **O SR. DEPUTADO JAIR BOLSONARO** - Sr. Presidente, um colega disse, minutos atrás, que quem votar contra o parecer do Deputado Waldir Pires, estará votando favoravelmente ao projeto em sua forma original. [...] Louvo a competência do Deputado Waldir Pires, mas por outras razões que, no momento, preservo-me de citar, voto contrariamente ao projeto (BRASIL, 2001d, online, grifo original).

A teoria dos Jogos de Dois Níveis busca identificar as principais pressões sobre o processo de tomada de decisão, tanto no nível internacional quanto no nível doméstico. Cabe ao negociador chefe equilibrar essas pressões e manejá-las no cenário internacional, visando aumentar seu espaço de manobra (PUTNAM, 2010). A aplicabilidade dessa teoria à negociação do Acordo de Salvaguardas com os Estados Unidos se deve, no nível externo, a uma possível

CC BY NC SA

retaliação norte-americana e um conflito no que diz respeito à relação entre Brasil e China[2]; e no âmbito doméstico, a pressão de diversos grupos de interesse e coalizões, ao posicionarem-se garantindo um alto nível de politização e, portanto, diminuindo o espaço de manobra do negociador brasileiro.

No que se refere ao processo de ponderação da opinião pública, vale ressaltar a importância das pressões domésticas em uma negociação de dois níveis que, de acordo com Putnam (2010), podem determinar o sucesso ou não do acordo. Nessa perspectiva, é imprescindível que haja conhecimento das preferências domésticas, a fim de que haja êxito nas negociações e para que os grupos domésticos não influenciem negativamente os *winsets*. A ausência de um plebiscito ou de outra forma de consulta pública ou de busca por angariar apoio doméstico mostrou a incapacidade do governo em se articular previamente para obter maior apoio à ratificação do acordo. Em vista disso, é possível observar como resultado da não aprovação do Acordo de Alcântara com os Estados Unidos, uma defecção involuntária que, consoante Putnam (2010), é ocasionada pelo fracasso na ratificação.

No âmbito internacional, a pressão ocorria pelo não interesse imediato dos Estados Unidos e, no doméstico, pela grande oposição que o Acordo encontrava no país. Em entrevista à Folha de S. Paulo, o Embaixador Rubens Barbosa menciona a iniciativa brasileira de negociar o AST (AITH, 2001). Ainda, o embaixador afirma o temor estadunidense em ter sua tecnologia utilizada para fins militares e pontua que o acordo só pôde ser negociado pela influência direta do ex-presidente Clinton. Para a posição brasileira, não havia margem de manobra para uma renegociação, visto o desinteresse norte-americano no Acordo. Além disso, no momento de seu trâmite no Congresso brasileiro, o presidente nos Estados Unidos já era George W. Bush e após as resistências com o governo anterior, Brasília temia o fracasso do AST (AITH, 2001).

Em resumo, o AST foi visto no contexto do governo Cardoso como uma oportunidade de estreitar ainda mais as relações bilaterais com o país. Visando a estratégia da credibilidade, a PEB com relação aos Estados Unidos objetivava aproximar-se para comportar seus interesses, sem aderir a um alinhamento automático (SANTOS, 2016). Por sua vez, o fracasso do Acordo não afetaria significativamente a relação entre os dois países, já que esta relação já era bastante positiva (ALMEIDA, 2011). Ademais, a aceitação dos dispositivos apresentados pelos norte-americanos poderia comprometer as relações do Brasil com a China, tendo em vista que o

2 A China não é um Estado Membro do MTCR e, consoante exigido no Acordo (2000), não poderia utilizar a Base de Alcântara para atividades de lançamento de foguetes e satélites. Entretanto, em 2001, o Brasil apoiou a entrada da China na OMC e, portanto, tinha o país como segundo maior parceiro, atrás apenas dos Estados Unidos (VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA, 2003). Por esses motivos, a ratificação do AST implicaria na relação Brasil-China.

CC BY NC SA

país oriental não é membro do MTCR. Com isso, é perceptível que os *winsets* (PUTNAM, 2010) brasileiros colocaram em xeque os acordos viáveis entre ambas as partes para a ratificação do Acordo de Alcântara. Os atores domésticos[3] pressionaram o governo a favor da manutenção da soberania nacional, de maneira que a ratificação não foi possível.

De Cardoso a Lula da Silva (2003-2010), algumas mudanças na política externa aconteceram. A agenda internacional passa a basear-se em uma *autonomia pela diversificação* (VIGEVANI, 2007). A estratégia começou por rever as assimetrias das relações bilaterais e da distribuição desigual de poder no SI (CERVO, 2015). Nesse sentido, Lula manteve arquivado o projeto do Acordo de Alcântara do Congresso e assim permaneceu nos governos de Dilma Rousseff (2011-2016). A renegociação se deu em meados de 2017, com o governo de Michel Temer (2016-2018), estendendo-se ao governo Bolsonaro (SANTOS, 2019c).

DA RENEGOCIAÇÃO À RATIFICAÇÃO DO ACORDO DE ALCÂNTARA

O governo de Michel Temer (2016-2018), mesmo que curto e com discussão sobre sua legitimidade, buscou ser ativo em assuntos internacionais, a começar pela substituição do ex-Ministro das Relações Exteriores, Mauro Vieira, para o senador José Serra, do PSDB, e posteriormente para o senador Aloysio Nunes, do mesmo partido. O ex-presidente, que apontava a PE do governo anterior como ideológica, aplicou novas diretrizes para a PEB pautadas em seus ideais partidários, não garantindo a neutralidade e tradição prometidas (MIRANDA, 2019). Em seu discurso de posse, José Serra (2016) citou na primeira diretriz o objetivo em reger a PEB pelos valores do Estado e da nação, excluindo a influência ideológica em sua formulação. Nesse sentido, o Brasil deveria se voltar para o Ocidente, numa narrativa de aderir ao globalismo[4] que permeia o mundo (MIRANDA, 2019).

Vale ressaltar que a PE de Temer retomou a estratégia de credibilidade. As novas diretrizes propostas por Serra buscavam resgatar a credibilidade e confiabilidade nacionais por meio de reformas econômicas neoliberais, alinhamento às questões dominantes na ordem interna-

3 Partidos de esquerda (tais como o PT), mídia (canais como Folha de S. Paulo), ONGs, comunidade científica, parcela das Forças Armadas, parte do MRE e a sociedade civil.

4 Segundo Vaz (1999), por globalismo entende-se que existe uma contraposição entre as esferas pública e privada, imposta principalmente pela lógica de mercado, o que resultou no surgimento de atores não-estatais, que possuem seus próprios interesses. Essa nova interação chama a atenção das agendas internacionais e coloca cada vez a mais em evidência a ação diplomática, dada a demanda por negociação entre Estados e outros atores (VAZ, 1999).

CC BY NC SA

cional e o forte engajamento à globalização (SANTOS, 2019a). Além disso, as diretrizes previam o estreitamento de laços bilaterais com os Estados Unidos. Essa cooperação presumia, além de outros objetivos, obter ajuda para que o Brasil saísse da recessão econômica que se encontrava (SANTOS, 2019a) e, nesse sentido, a retomada da negociação do Acordo de Salvaguardas Tecnológicas sobre Lançamentos a partir da Base de Alcântara entrou em pauta em 2017, com o envio de uma nova proposta pelo presidente Temer, visava flexibilizar algumas exigências dos Estados Unidos (BRASIL DE FATO, 2017).

A renegociação trouxe de volta as discussões sobre a soberania e a autonomia brasileira, principalmente por conta da falta de transparência sobre a nova proposta do Acordo. Logo, é percebida a influência de estruturas não só internacionais, mas também domésticas, sobretudo político-partidárias, na reorientação da nova PEB. Esse processo foi acentuado com a eleição de Bolsonaro como presidente, em 2018.

O governo Bolsonaro (2019-2022) tem como base um projeto neoliberal e de caráter conservador, que se estendeu para além do Executivo com candidatos em ambas as casas do Congresso Nacional, legitimados pelo "bolsonarismo"[5] (LIMA; ALBUQUERQUE, 2019). Sua Política Externa é marcada por uma forte aproximação com os Estados Unidos, visto a volta do Ocidentalismo (ARAÚJO, 2017) e a quantidade de viagens já realizadas ao Estado norte-americano. Nessa perspectiva, a diplomacia brasileira se voltou à política externa estadunidense, notadamente à política externa de Donald Trump, a partir de uma ação ideológica e unilateral (VIDIGAL, 2019). O pensamento conservador de direita do governo e a convergência da ala ideológica com os ideais trompistas (SANTOS, 2019b) significou o abandono da tradição autonomista do governo e um alinhamento ideológico aos Estados Unidos (SANTOS, 2019a; VIDIGAL, 2019). Essa estratégia de aproximação está presente no caráter Ocidental da nova PEB que, segundo o chanceler Araújo (2017), busca promover uma nova ordem mundial, junto à Washington, firmada no liberalismo econômico e nos valores conservadores. Assim, Bolsonaro assume alegando o fim de uma velha política e o início de uma política mais neoliberal.

Contudo, é notável um alinhamento sem reciprocidade entre Brasil e Estados Unidos, pautados em um comodismo e alinhamento acrítico (VIDIGAL, 2019). Vale ressaltar que muitos acontecimentos, tais como os resultados da primeira viagem de Bolsonaro ao Estado norte-americano, foram desdobramentos da gestão de Temer. Havia uma preocupação grande do novo governante em não sair sem uma agenda concreta para "mostrar serviço" e resultados

5 Entende-se pelo termo, o conjunto de ideias e práticas que romperam com a política dos governos anteriores e que agora são pautadas pelos valores conservadores, tradicionais e patriotas (LIMA, ALBUQUERQUE, 2019).

CC BY NC SA

no alinhamento com os EUA, nessa primeira viagem. Dentre os pontos abordados no encontro, ocorreu a celebração do Acordo de Salvaguardas Tecnológicas para utilização da base de Alcântara pelo país, processo cuja renegociação estava em curso desde Temer.

Ao observar o plano de governo de Bolsonaro (2018), nas poucas menções com relação à política exterior, o governo estabeleceu seu foco em facilitar o comércio internacional, de modo a promover o crescimento econômico com a abertura da economia e, assim, competir nos segmentos de alta tecnologia. Para além disso, o plano também aborda a priorização de relações bilaterais com democracias importantes e cita como exemplo EUA, Israel e Itália. Nesse sentido, a assinatura do Acordo faz-se positiva, uma vez que viabiliza a comercialização do Centro, beneficiando não só a União, como também o estado do Maranhão. Em rede social, Bolsonaro comemorou a ratificação do AST e durante a *live*, apontou o que considera ser seus pontos positivos. Em contrapartida, em 2000, enquanto deputado, Bolsonaro votou contra o Acordo de Alcântara e quando questionado, no atual governo, sobre a mudança de posicionamento do presidente, o Palácio Do Planalto disse que não se pronunciaria sobre o assunto (COLETTA, 2019).

Acerca do Acordo, os *winsets* são estabelecidos segundo a nova orientação da PEB e, portanto, o novo sentido de interesse nacional. Logo, destacam-se o alinhamento com os EUA e a busca por abertura ao mercado global, conforme afirmado desde o plano de governo (BOLSONARO, 2018). A partir de então, são analisadas as bases de apoio para que o AST fosse ratificado, buscando compreender seus atores e os motivos pelos quais defenderam suas posições.

O Acordo de Alcântara foi celebrado pelo chefe do Executivo em 18 de março de 2019, após uma contraproposta dos Estados Unidos ao acordo apresentado por Temer em 2017. Ainda em 2017, foi lançada uma Frente Parlamentar para a modernização do Centro de Lançamento de Alcântara (CLA), composto por 222 deputados federais, com o objetivo de abertura do mercado internacional de satélites e salvaguardas (ANDRADE et al., 2018), sendo relançada em março de 2019 e composta então por 200 deputados federais e dois senadores (SANTOS, 2019c).

Em 05 de junho, o Acordo foi apresentado à Câmara dos Deputados em formato de Mensagem nº 208, sendo definido pela CREDN como relator do processo o deputado, alinhado ao governo (SANTOS, 2019c), Hildo Rocha (MDB-MA) (BRASIL, 2019f). Seu parecer foi favorável ao AST, com motivos diversos e entre eles destacam-se questões econômicas e sociais. Os atores envolvidos no processo de tramitação buscaram adotar medidas distintas para o atendimento de seus interesses. Enquanto a oposição se empenhou em postergar a tramitação, a posição buscou acelerá-la. Ao passo que Eduardo Bolsonaro, filho do presidente Jair Bolsonaro, e então presidente da CREDN da Câmara, buscou apressar a tramitação na tentativa de colocar

CC BY NC SA

a MSC em votação (SANTOS, 2019c), deputados da oposição, notadamente do PT e do PSOL, atrasaram o pedido com diversos requerimentos solicitando a inclusão de outras comissões no seguimento sem obter sucesso (BRASIL, 2019f). Em 13 de agosto, o parecer de Rocha foi encaminhado novamente para votação, que foi mais uma vez adiada pela oposição. Contudo, dias depois, em 21 de agosto, o parecer do relator foi aprovado com apenas seis votos contrários, sendo transformado em PDL 523/2019 (BRASIL, 2019c; 2019d).

Vale destacar a solicitação do Deputado Pedro Lucas Fernandes (PTB-MA) de um Requerimento de Urgência para a apreciação da MSC 208/2019, mudando o processo de tramitação do PDL. Assim, o projeto não precisou passar por outras comissões e foi direto para a votação no plenário da Câmara (BRASIL, 2019f). Em seguida, houve duas sessões deliberativas extraordinárias entre os dias 16 e 21 de agosto, com alto nível de debate entre as partes, porém com a manutenção dos argumentos acerca do Acordo (SANTOS, 2019c). Houve ainda, novas tentativas de obstaculizar a tramitação do AST, sem sucesso. Dessa forma, o Acordo de Alcântara foi aprovado na Câmara dos Deputados, seguindo para a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE) do Senado em 23 de outubro. Nesta casa, o relator designado foi o Senador Roberto Rocha (PSDB-MA), que emitiu parecer favorável ao Acordo. Como ocorrido na Câmara, o Senador Esperidão Amin (PP-SC) solicitou regime de urgência na tramitação do PDL, que foi aprovado em 12 de novembro. Assim, sem precisar de sanção presidencial, o PDL foi aprovado e promulgado, em 11 de novembro, como Decreto Legislativo nº 64 (BRASIL, 2019h).

Igualmente a conjuntura de Cardoso, a tramitação do AST causou polêmica pela forte participação da oposição parlamentar que, em 2019, passou a exigir mais fortemente um esclarecimento acerca das negociações, conforme pode ser observado pela ocorrência de reuniões públicas sobre a MSC 208/2019 (BRASIL, 2019f). Tendo como base as reuniões públicas, destaca-se como atores a favor do Acordo: as instituições governamentais como o Ministério das Relações Exteriores (MRE), o Ministério da Defesa (MD), a Força Aérea Brasileira (FAB), o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações (MCTIC) e a Agência Espacial Brasileira (AEB); partidos de centro-direita e direita[6] e o PSL (partido pelo qual o presidente da República foi eleito); a Associação das Indústrias Aeroespaciais do Brasil (AIAB), representando o empresariado; parcela significativa de parlamentares do Maranhão e o governador Flávio Dino (PCdoB-MA).

Dentre os argumentos favoráveis ao AST, destaca-se a parceria estratégica que permitiria ao Brasil acesso a recursos para alavancar a indústria espacial brasileira, a inserção brasileira no mercado espacial internacional e o retorno financeiro para o país e, principalmente, para

6 Por exemplo: DEM, PMDB, PODE e PSB.

o Maranhão (BRASIL, 2019i). Ainda, é negado o ferimento da soberania nacional pelo Acordo, por motivos de promover ao Brasil maior autonomia na indústria espacial no que tange ao aluguel de centros espaciais (SANTOS, 2019c). O Ministro Marcos Pontes reforça esse argumento afirmando a importância da assinatura do Acordo:

> **O SR. MINISTRO MARCOS PONTES** – [...] Quando conseguirmos desenvolver esse centro, a nossa soberania vai estar, vamos dizer assim, muito mais forte. Nós vamos ter um centro de lançamento e a capacidade de criar satélites e lançadores. Isso, para a soberania do País, é extremamente importante. Então, aprovar esse acordo significa aprovar o incremento da soberania do País, não o contrário. [...] isso fere a nossa soberania? Não, de forma nenhuma (BRASIL, 2019i, s.p., grifo original).

Na oposição encontravam-se a sub-Procuradora Geral Déborah Duprat, em representação ao Ministério Público Federal (MPF); o defensor regional de Direitos Humanos Yuri Michael Pereira Costa, em representação a Defensoria Pública; movimentos sociais como a Coordenadora Nacional Célia Cristina da Silva Pinto, de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas — CONAQ e o Coordenador-Geral Leonardo dos Anjos, do Movimento dos Atingidos pela Base Espacial de Alcântara — MABE; o Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais de Alcântara, representando a Comunidade Quilombola de Mamuna com o Presidente Antônio Marcos Pinho Diniz, em Alcântara, Maranhão; partidos de esquerda[7]; mídia; sociedade civil.

Os principais contra argumentos desse grupo versavam sobre questões políticas que abarcavam a defesa da soberania nacional, que consoante as salvaguardas políticas do AST, feriam a autonomia decisória da PEB (BRASIL, 2019g; SANTOS, 2019c), além de que, contrariamente a fala do Ministro Pontes citada acima, enxergavam o projeto como responsável por interromper o avanço no desenvolvimento tecnológico espacial brasileiro. Buscavam também a proteção aos Direitos Humanos, pois a instalação do CLA gerou tensões territoriais com comunidades quilombolas (LIMA; LOCATELLI, 2019). Ademais, os dispositivos do AST colocavam em jogo a parceria entre Brasil e China (um dos principais parceiros do país) no que se refere ao desenvolvimento e ao lançamento de satélites, por conta do país oriental não ser membro do MTCR (BRASIL, 2019), além de afirmar a subserviência, alinhamento e uma política caudatária aos Estados Unidos (BRASIL DE FATO, 2019; SANTOS, 2019c; VIDIGAL, 2019).

Vale ressaltar que a iniciativa de retomada das negociações partiu do governo brasileiro, colocando em evidência o uso da ação de política externa na adequação e objetivo em alcançar interesses de setores da política nacional (VIDIGAL, 2019). Dada a iniciativa brasileira de

7 Por exemplo: a bancada do PSOL, PT, PCdoB e PDT.

CC BY NC SA

renegociação do AST, as pressões domésticas um tanto que polêmicas e a nova reorientação da PEB, delimita-se também como prioridade e interesse nacional, a aproximação com os Estados Unidos, principalmente se observadas as motivações de Bolsonaro em alinhar-se à política externa de Trump.

Visto o alto nível de politização e as forças que pressionavam a cooperação internacional, os *winsets* para o Acordo eram bastante limitantes para o sucesso (PUTNAM, 2010). Todavia, isso não foi impedimento para a aprovação no Senado, pois a força política da base de coalizão do Executivo se mostrou suficiente para garantir a ratificação, afirmando autonomia e poder das instituições e dos tomadores de decisão no que tange à maximização de seus ganhos (PUTNAM, 2010). Vale ressaltar que, diferente do governo Cardoso, o governo Bolsonaro realizou consulta pública, que contou com oito votos apenas, que acabaram empatados. Apesar da pouca repercussão para a votação na sociedade civil, o governo foi prudente em se articular previamente para medir seu grau de apoio acerca da ratificação, o que em momento futuro, como prevê Putnam (2010), poderia vir a ser seu escudo para ampliação de manobras na negociação.

No que se refere ao nível I, questiona-se o interesse norte-americano na aprovação do AST. Especula-se que sua celebração se deu apenas pela aproximação entre Trump e Bolsonaro, que trabalharam em conjunto para se ajudarem na ratificação. Segundo o professor do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília (UnB) e ex-assessor de Defesa da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (2012-2013), Juliano Cortinhas, o Brasil tinha muito mais a ganhar com a negociação, por ter vantagem estratégica da Base, o que aumentaria seu poder de barganha (SOARES; SALGADO, 2019).

A inclusão do Brasil no grupo de países ricos é um dos objetivos principais da PE do chanceler Ernesto Araújo. Nesse sentido, conforme Bolsonaro (2019), o AST abre portas para que o país se coloque ao lado de países com economias complexas e de alto desempenho tecnológico espacial. Assim, as pressões internacionais apontavam para a ratificação do Acordo, em uma perspectiva de garantir oportunidades através do alinhamento com os EUA, para que o Brasil se inserisse no mercado global junto às grandes economias. Por outro lado, o sucesso do Acordo garantiria a proteção das patentes norte-americanas em lançamentos de outros países na Base de Alcântara, satisfazendo a preocupação dos Estados Unidos de não terem cópias não autorizadas de seus equipamentos (BRASIL, 2019b) e, consequentemente, mantendo a hegemonia norte-americana no setor espacial.

Em resumo, a renegociação do AST em Temer e sua ratificação em Bolsonaro foi um dos elementos de comprovação de uma transição à uma reformulação da PEB. Em Bolsonaro, a

CC BY NC SA

ratificação do AST é produto de uma relação bilateral mais subserviente e é ponto crucial para o governo afirmar a boa relação entre os países. Ademais, o Acordo reflete sua aspiração de abertura econômica aos investimentos estrangeiros, para que assim o país garanta estabilidade macroeconômica (BOLSONARO, 2018) e para que se detenha um "domínio completo do ciclo espacial", na perspectiva de lograr também proveitos tecnológicos (CANDEAS; VIANA, 2020, p. 27). O alinhamento automático com os Estados Unidos (VIDIGAL, 2019; LIMA; ALBUQUERQUE, 2019) definia a ratificação do Acordo como ponto fundamental para a relação se fortalecer na perspectiva do governo, mesmo que na prática isso significasse colocar em segundo plano a relação Brasil-China. Logo, é percebido que os *winsets* brasileiros sofreram alterações do governo Cardoso para Bolsonaro, obtendo nesse último governo a sobreposição deles em cada uma das partes de nível II (PUTNAM, 2010). Assim, a ratificação foi possível, também, devido à rápida ação da base heterogênea liberal e conservadora, adepta ao bolsonarismo (LIMA; ALBUQUERQUE, 2019). Da autonomia pela integração (VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA, 2003) ao alinhamento automático (VIDIGAL, 2019; LIMA; ALBUQUERQUE, 2019), o Brasil renunciou a uma inserção e participação mais autônomas no SI em detrimento de um possível crescimento econômico a longo prazo (BOLSONARO, 2018), conduzido por uma política de *bandwagoning* com relação aos EUA (LIMA; ALBUQUERQUE, 2019).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A comercialização do Centro de Lançamento de Alcântara (CLA) é um objetivo presente nos assuntos do governo brasileiro desde há mais de 20 anos. Para que a abertura do CLA ao mercado global fosse concretizada, era necessária a ratificação do Acordo de Salvaguardas Tecnológicas com os Estados Unidos. Nesse sentido, o processo de negociação iniciou-se em 2000, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, estendendo-se ao governo de Jair Bolsonaro, obtendo resultados distintos. Em ambos os governos houve um alto nível de politização do assunto para a ratificação do AST, contudo a conjuntura tanto doméstica quanto internacional eram diferentes e influenciaram na tramitação do Acordo conforme os interesses de suas bases de apoio no Congresso.

Este artigo buscou investigar os fatores domésticos e internacionais que contribuíram para a ratificação do AST no governo Bolsonaro e seu veto no governo Cardoso. A problemática proposta foi corroborada ao destacar as mudanças dos diferentes níveis de análise da política externa ao comparar os governos, a partir das diferentes perspectivas dos grupos de coalizões quanto à assinatura do AST. Inicialmente, os grupos de interesse que compunham

CC BY NC SA

o governo Cardoso não observavam vantagens quanto à assinatura do AST, ao passo que no governo Bolsonaro as coalizões que apoiam a gestão percebem ganhos quanto à cooperação tecnológica e econômica. Outro fator importante nesta análise foi a relação bilateral com os EUA, que na administração de Cardoso era satisfatória, ou seja, foi possível dispensar a assinatura do AST como símbolo de estreitamento da relação entre os dois países. Já no governo Bolsonaro entendeu-se que o Acordo seria o passo ideal para a reaproximação da relação Brasil-EUA, marcando uma mudança após os anos de gestão petista e tendo em vista a crise política e econômica brasileiras.

A relação bilateral com os EUA foi fator importante para que o Brasil atuasse em diferentes foros internacionais e se projetasse como potência regional na América do Sul, durante o governo Cardoso. A boa relação entre os dois países era produto do interesse em ter maior projeção brasileira no cenário internacional e, por esse motivo, o AST viria a ser um mecanismo para estreitar ainda mais a parceria. O fracasso do Acordo de Alcântara durante Cardoso não significou o enfraquecimento dessa relação bilateral. Contudo, mostrou que a manutenção da soberania nacional e a inserção ativa do país não se limitou às exigências assimétricas do Acordo. Em outras palavras, a defecção involuntária (PUTNAM, 2010) foi produto dos interesses dos grupos de coalizão domésticos.

Em contrapartida, no governo Bolsonaro, o alinhamento aos EUA significava, na perspectiva do presidente, a retomada das relações próximas entre os dois países, que havia se perdido nos governos petistas. Nesse sentido, a ratificação do Acordo era observada por Brasília como uma maneira de reaproximação com o país. As bases bolsonaristas, compostas por parte da ala militar, parte da burocracia governamental e partidos de direita e centro-direita, foram suficientes para garantir o sucesso do acordo e, logo, sua aprovação nas duas casas do Congresso, efeito da sobreposição de acordos possíveis entre as partes (*winsets*).

No quadro a seguir é possível comparar os contrastes durante ambos os governos, que foram essenciais para os diferentes resultados do Acordo. É percebida uma alteração no que tange ao interesse nacional e à estratégia da PEB nas diferentes conjunturas, além da posição divergente sobre a inserção brasileira no cenário internacional.

CC BY NC SA

Quadro 1 - Quadro comparativo entre os governos Cardoso e Bolsonaro, tendo em vista elementos do modelo analítico do Jogo de Dois Níveis.

	Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)	**Jair Bolsonaro (2019-2020)**
Winsets	1. Manutenção da soberania nacional e inserção ativa; 2. Busca por maior participação nos assuntos internacionais. Essas questões eram defendidas por parte significativa do Legislativo, com enfoque nos partidos de esquerda, pela mídia, pela comunidade científica, pelas ONGs, por parte das Forças Armadas, por setores do MRE e pela sociedade civil.	1. Foco na relação bilateral com os EUA para abertura do país ao mercado global; 2. Competição nos segmentos de alta tecnologia. Essas questões eram defendidas pelo MRE, pelo MD, pela FAB, pelo MCTIC, pela AEB, pela AIAB, por partidos de centro-direita, com destaque ao PSL e significativa parcela de parlamentares do Maranhão, além do governador Flávio Dino (PCdoB-MA).
Contexto Internacional	1. Não interesse imediato dos EUA; 2. Influência do presidente Clinton; 3. Interesse do não desenvolvimento da indústria espacial brasileira.	1. Proximidade entre Trump e Bolsonaro; 2. Manutenção da hegemonia norte-americana no setor espacial;
Contexto Doméstico	1. Muitos atores e preferências contra o AST; 2. Falta de transparência; 3. Acordo como oportunidade de estreitar relações apenas.	1. Forte oposição e alto nível de politização; 2. Houve consulta pública; 3. Acordo como símbolo de alinhamento, relação considerada prioritária pelo governo Bolsonaro.
Argumentos contra	1. Ameaça à soberania nacional e entreguismo; 2. Assimetria nas exigências; 3. Deslocamento forçado de quilombolas; 4. Interrupção do desenvolvimento tecnológico espacial brasileiro; 5. Possíveis impactos negativos na parceria com a China.	1. Ameaça à soberania nacional e subserviência; 2. Assimetria nas exigências; 3. Deslocamento forçado de quilombolas; 4. Interrupção do desenvolvimento tecnológico espacial brasileiro; 5. Possíveis impactos negativos na parceria com a China.
Argumentos a favor	1. Brasil poderia aproveitar a tecnologia norte-americana para o desenvolvimento do projeto de satélite; 2. O Acordo não tinha viés militar e sim comercial; 3. Havia incapacidade brasileira de arcar com todos os custos da Base e, por isso, deveriam abrir o Centro para o mercado; 4. Retorno financeiro ao país e ao estado do Maranhão.	1. O Brasil teria acesso a recursos para alavancar a indústria espacial; 2. Seria uma maneira de maior inserção brasileira no mercado espacial internacional; 3. Retorno financeiro ao país e ao estado do Maranhão; 4. Negação de ferimento à soberania nacional.

Fonte: elaboração própria.

CC BY NC SA

Em resumo, é percebida uma alteração nos âmbitos nacional e internacional nos dois governos, que foram responsáveis pelo sucesso do AST no governo Bolsonaro e seu veto no governo Cardoso. Rio Branco deixou como legado a “amizade estratégica”. A “política de amizade” com os EUA foi uma forma de defesa da autonomia nacional e internacional em contraponto ao alinhamento mais ou menos automático (VIDIGAL, 2019). Enquanto o governo Cardoso pautou sua política exterior na inserção internacional por meio de parcerias, mantendo certo grau de autonomia; o governo Bolsonaro marcou sua política exterior com a intensa aproximação com os Estados Unidos, maquiado de um caráter Ocidental de liberalismo econômico e implementação de valores conservadores. Bolsonaro abandonou a tradição autonomista da diplomacia brasileira com o alinhamento aos EUA a partir de uma ação ideológica e unilateral (VIDIGAL, 2019).

Logo, a ratificação do AST em Bolsonaro significou o sucesso de seu alinhamento automático com os Estados Unidos, mesmo em uma relação bilateral assimétrica, refletida inclusive nos dispositivos do Acordo. As preferências dos atores domésticos quanto a inserção do Brasil no mercado global e sua vontade em manter a estabilidade macroeconômica refletiram-se no novo paradigma da PEB e na consequente aprovação do AST, uma vez que os acordos possíveis se sobrepuseram em ambas as partes. Nesse contexto, o Acordo de Alcântara teve sua promulgação em 05 de fevereiro de 2020, como Decreto nº 10.220 (BRASIL, 2020). Por outro lado, a estratégia de inserção ativa nos assuntos internacionais, durante o governo Cardoso, não sustentaram o sucesso do Acordo de Alcântara, visto que sobressaiu, naquele contexto, as preferências dos atores domésticos que prezavam pela soberania nacional e pelo não alinhamento automático com os Estados Unidos. Ao mesmo tempo, a relação entre os dois países já era satisfatória, o que levou ao veto, por defecção involuntária do Acordo.

Dados os possíveis impactos futuros da ratificação do AST, é constatado um amplo campo de pesquisas viáveis. Assim, propõe-se futuramente avaliar os resultados dessa ratificação em termos econômicos e/ou de desenvolvimento do programa espacial brasileiro. Ainda, é possível observar os efeitos da aprovação do Acordo sobre as relações bilaterais com os EUA e com a China, analisando os impactos na agenda da política exterior brasileira.

CC BY NC SA

REFERÊNCIAS

Acordo de Salvaguardas Tecnológicas com EUA provoca polêmica. **Ambiente Brasil,** 2001. Disponível em: https://noticias.ambientebrasil.com.br/clipping/2001/10/17/2437-acordo-de-salvaguardas-tecnologicas-com-eua-provoca-polemica.html Acessado em 07 de junho de 2020.

AITH, Marcio. Embaixador defende acordo espacial. **Folha de S. Paulo,** 2001. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0409200121.htm Acessado em 16 de junho de 2020.

ALEXANDRE, Cristina Vieira Machado. **O Congresso Brasileiro e a Política Externa (1985-2005).** Tese de mestrado. PUC Rio, 2007. Disponível em: https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/colecao.php?strSecao=resultado&nrSeq=9572@1 Acessado em 20 de junho de 2020.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. **As relações Brasil-Estados Unidos durante os governos FHC.** in: Sidnei J. Munhoz e Francisco Carlos Teixeira da Silva (orgs.), Relações Brasil-Estados Unidos: séculos XX e XXI (Maringá: Editora da UEM, 2011, 576 p.; ISBN: 978-85-7628-372-0; p. 273-307). Disponível em: https://www.academia.edu/5794648/089_As_rela%C3%A7%C3%B5es_Brasil-Estados_Unidos_durante_os_governos_FHC_2011 Acessado em 02 de junho de 2020.

ANDRADE, Israel de Oliveira; et al. **O Centro de Lançamento de Alcântara:** abertura para o mercado internacional de satélites e salvaguardas para a soberania nacional. Brasília, Rio de Janeiro: IPEA, 2018.

ARAÚJO, Ernesto Henrique Fraga. **Trump e o Ocidente.** In: Cadernos de Política Exterior. Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, v. 3, n. 6. Brasília: FUNAG, 2017.

BOLSONARO, Jair. **Discurso do Presidente da República, Jair Bolsonaro,** no "Brazil Day in Washington"-Washington/EUA. Planalto. Brasília, 18 de março de 2019. Disponível em: https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/discursos/2019/discurso-do-presidente-da-republica-jair-bolsonaro-no-201cbrazil-day-in-washington201d-washington-eua Acessado em 19 de junho de 2020b.

BOLSONARO, Jair Messias. **O CAMINHO DA PROSPERIDADE:** Proposta de Plano de Governo. TSE, 2018. Disponível em: http://divulgacandcontas.tse.jus.br/candidaturas/oficial/2018/BR/BR/2022802018/280000614517//proposta_1534284632231.pdf Acessado em 25 de junho de 2020.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. **Decreto nº Decreto nº 88.136, de 1 de março de 1983.** Fica criado, no Ministério da Aeronáutica, o Centro de Lançamento de Alcântara (CLA) com a finalidade de executar e apoiar as atividades de lançamento e rastreamento de engenhos aeroespaciais, bem como executar testes e experimentos de interesse do Ministério da Aeronáutica, relacionados com a Política Nacional de Desenvolvimento Aeroespacial. Brasília, 1983. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-88136-1-marco-1983-438606-publicacaooriginal-1-pe.html Acessado em 16 de março de 2020.

_____. Agência Espacial Brasileira. **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. 18 de abril de 2000.** Disponível em: http://portal-antigo.aeb.gov.br/wp-content/uploads/2012/09/AcordoEUA2000-2.pdf Acessado em 16 de março de 2020.

_____. Congresso. Câmara dos Deputados. **Audiência Pública N°: 000880/01.** Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação. Setembro, 2001a. Disponível em: https://www.camara.leg.br/internet/sitaqweb/TextoHTML.asp?etapa=11&nuSessao=000880/01&hrInicio=10:07&dtReuniao=05/09/2001&dtHorarioQuarto=10:07&dtHoraQuarto=10:07&Data=05/09/2001 Acessado em 16 de junho de 2020.

_____. Congresso. Câmara dos Deputados. **PDC 1446/2001**, Aprova com ressalvas e emendas o texto do Acordo entre 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. Brasília, 2001b. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=36249&ord=1 Acessado em 15 de março de 2020.

CC BY NC SA

_____. Congresso. Câmara dos Deputados. **MSC 296/2001**, 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. Brasília, 2001c. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=27258 Acesso em 15 de março de 2020.

_____. Congresso. Câmara dos Deputados. **Reunião Ordinária N°: 001260/01.** Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação. Novembro, 2001d. Disponível em: https://www.camara.leg.br/internet/sitaqweb/TextoHTML.asp?etapa=11&nmComissao=Comiss%C3%A3o%20de%20Rela%C3%A7%C3%B5es%20Exteriores%20e%20de%20Defesa%20Nacional&tpReuniaoEvento=Reuni%C3%A3o%20Ordin%C3%A1ria&dtReuniao=31/10/2001&hrInicio=10:23:00&hrFim=13:27:00&origemDiscurso=&nmLocal=Plen%C3%A1rio%20Principal%20%20CD&nuSessao=001260/01&nuQuarto=0&nuOrador=0&nuInsercao=0&dtHorarioQuarto=10:23&sgFaseSessao=&Data=31/10/2001&txApelido=&txFaseSessao=&txTipoSessao=Permanente&dtHoraQuarto=10:23&txEtapa= Acessado em 07 de junho de 2020.

_____. Pires, Waldir. **Parecer Reformulado Aditivo** - Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, outubro de 2001e. Disponível em: http://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=A4603A744484689DEE1822F66E911807.proposicoesWeb2?codteor=9591&filename=Tramitacao-MSC+296/2001 Acesso em 15 de junho de 2020.

_____. Acordo entre o governo da República Federativa do Brasil e o Governo dos Estados Unidos da América sobre salvaguardas tecnológicas relacionadas à participação dos Estados Unidos da América em lançamentos a partir do Centro Espacial de Alcântara. 18 de mar. de 2019a.

_____. Congresso. Câmara dos Deputados. **Projeto de Decreto Legislativo Nº 523/2019.** Câmara dos Deputados. Brasília, 2019b. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2216799&ord=1 Acessado em 19 de junho de 2020.

_____. Congresso. Senado Federal. **Projeto de Decreto Legislativo nº 523**, de 2019. 2019c. Senado Federal. Disponível em: https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/139537 Acessado em 28 de junho de 2020.

_____. Congresso. Câmara dos Deputados. **MSC 208/2019,** Acordo Entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo dos Estados Unidos da América Sobre Salvaguardas Tecnológicas Relacionadas à Participação dos Estados Unidos da América em Lançamentos a partir do Centro Espacial de Alcântara, assinado em Washington, em 18 de março de 2019. Brasília, 2019d. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2206841 Acessado em 16 de março de 2020.

_____. Câmara dos Deputados. **Decreto Legislativo Nº 64***, de 2019.* Aprova o texto do Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo dos Estados Unidos da América sobre Salvaguardas Tecnológicas Relacionadas à Participação dos Estados Unidos da América em Lançamentos a partir do Centro Espacial de Alcântara, assinado em Washington, em 18 de março de 2019. Brasília, 2019e. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2019/decretolegislativo-64-19-novembro-2019-789423-norma-pl.html Acessado em 16 de junho de 2020.

_____. CCTCI/CDHM/CREDN. Reunião, **Audiência Pública Conjunta**, 10/04/2019. Notas Taquigráficas, Brasília: 2019f. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoespermanentes/cctci/documentos/notastaquigraficas/2019/nt-2019-04-10-apc-mctic-min-marcos-pontesalcantara Acesso em 18 de junho de 2020.

_____. CDHM/CREDN/CCTI. Reunião, **Audiência Pública.** Notas Taquigráficas, 10/07/2019. Notas Taquigráficas, Brasília: 2019g. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoespermanentes/credn/documentos/notas-taquigraficas/notas-2019-1/10-07-2019-audiencia-publicaconjunta-cdhm-credn-ccti Acessado em 18 de junho de 2020.

_____. Câmara dos Deputados. **Decreto Legislativo Nº 64, de 2019.** Aprova o texto do Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo dos Estados Unidos da América sobre Salvaguardas Tecnológicas Relacionadas à Participação dos Estados Unidos da América em Lançamentos a partir do Centro Espacial de Alcântara, assinado em Washington, em 18 de março de 2019. Brasília, 2019h. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2019/decretolegislativo-64-19-novembro-2019-789423-norma-pl.html Acesso em: 16 jun. 2020.

_____. CCTCI/CDHM/CREDN. Reunião, **Audiência Pública Conjunta**, 10/04/2019. Notas Taquigráficas, Brasília: 2019i. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoespermanentes/cctci/documentos/notastaquigraficas/2019/nt--2019-04-10-apc-mctic-min-marcos-pontesalcantara Acesso em: 18 jun. 2020.

_____. Planalto. DECRETO Nº 10.220, DE 5 DE FEVEREIRO DE 2020. **Decreto nº 10220, de 5 de fevereiro de 2020.** Fica promulgado o Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo dos Estados Unidos da América sobre Salvaguardas Tecnológicas Relacionadas à Participação dos Estados Unidos da América em Lançamentos a partir do Centro Espacial de Alcântara, firmado em Washington, D.C., em 18 de março de 2019, anexo a este Decreto. Brasília: 5 fev. 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10220.htm Acessado em 15 de março de 2020.

BRASIL DE FATO. Governo Temer assume negociação da base Alcântara com os EUA. **Brasil de Fato,** 2017. Disponível em: https://www.brasildefato.com.br/2017/01/23/governo-temer-assume-negociacao-da-base-alcantara-com-os-eua Acessado em 18 de junho de 2020.

CALVI, Pedro. Justiça suspende remoção das comunidades quilombolas que vivem na área da Base de Alcântara no Maranhão. Brasília: **Câmara dos Deputados,** 2020. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cdhm/noticias/justica-suspende-remocao-das-comunidades-quilombolas-que-vivem-na-area-da--base-de-alcantara-no-maranhao Acessado em 15 de março de 2020.

CANDEAS, Alessandro; VIANA, Benhur Peruch. "O Acordo de Salvaguardas Tecnológicas Brasil--Estados Unidos e o Centro Espacial de Alcântara". In: **Cadernos de Política Exterior. Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais,** v. 6, n. 9. Brasília: FUNAG, 2020.

CANTANHÊDE, Eliane. Deputado apresenta parecer que rejeita acordo espacial Brasil

EUA. São Paulo: **Folha de S. Paulo,** 2001. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2108200114.htm Acessado em 18 de junho de 2020.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Pronunciamento do Presidente da República:** Posse no Congresso Nacional. Brasília, 1º de janeiro de 1999. In: Discursos selecionados do Presidente Fernando Henrique Cardoso. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2009, p. 45-52.

CC BY NC SA

CERVO, Amado Luiz; CLODOALDO, Bueno. **História da política exterior do Brasil.** 5º ed. Brasília: Editora UnB, 2015.

COLETTA, Ricardo Della. Bolsonaro votou contra acordo com EUA sobre base de Alcântara em 2001. Brasília: **Folha de S. Paulo,** 2019. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/ciencia/2019/03/bolsonaro-votou-contra-acordo-com-eua-sobre-base-de-alcantara-em-2001.shtml Acessado em 20 de maio de 2020.

CONTREIRAS, Hélio. Tio Sam contra-ataca. Brasil: **ISTOÉ,** 2001. Disponível em: https://istoe.com.br/40610_TIO+SAM+CONTRA+ATACA/ Acessado em 07 de junho de 2020.

IGLESIAS, Daphnee G. Prates F. Acordo Brasil/Estados Unidos pelo uso de Alcântara: total perda de soberania. **Fragmentos de Cultura.** Goiânia, v. 18, n. 1/2, p. 117-128, jan./fev. 2008. Disponível em: http://seer.pucgoias.edu.br/index.php/fragmentos/article/view/531/423 Acessado em 20 de maio de 2020.

LIMA, Maria Regina Soares de. A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul. **Rev. bras. polít. int.[online]**, v. 48, n. 1, pp. 24-59, 2005. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S003473292005000100002&script=sci_abstract&tlng=pt Acessado em 23 de junho de 2020.

LIMA, Maria Regina Soares, et al. **Atlas da Política Brasileira de Defesa.** 1º ed, Rio de Janeiro: Latitude Sul, 2017.

LIMA, Maria Regina Soares de; ALBUQUERQUE, Marianna. O Estilo Bolsonaro de Governar e a Política Externa. **Boletim OPSA**, ISSN 1809-8827, N. 1, Jan./Mar., 2019. Disponível em: http://opsa.com.br/wpcontent/uploads/2017/01/Boletim_OPSA_2019_n1-jan-mar.pdf Acessado em 28 de junho de 2020.

LIMA, Marisvaldo Silva; LOCATELLI, Carlos Augusto. A retomada da base de Alcântara pela imprensa: onde estão os quilombolas? **Intercom.** Trabalho apresentado no GP Jornalismo Impresso, XIX Encontro dos Grupos de Pesquisas em Comunicação, evento componente do 42º Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação. Disponível em: http://portalintercom.org.br/anais/nacional2019/resumos/R14-1445-1.pdf Acessado em 19 de junho de 2020.

MILANI, Carlos R. S.; PINHEIRO, Leticia. Política externa brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 35, n. 1, p. 11-41, jun. 2013. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010285292013000100001&lng=en&nrm=iso Acessado em 18 de março de 2020.

MIRANDA, Samir Perrone de. A "nova política externa brasileira" de Temer para a América do Sul. **Conjuntura Austral**, v. 10, n. 51, p. 126-138, 2019. Disponível em: https://seer.ufrgs.br/ConjunturaAustral/article/view/95362/54294 Acessado em 23 de junho de 2020.

PUTNAM, Robert D. Diplomacia e política doméstica: a lógica dos jogos de dois níveis. **Revista Sociol. Polít.**, Curitiba, v. 18, n. 36, p. 147-174, jun. 2010. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010444782010000200010&lng=en&nrm=iso Acessado em 20 de março de 2020.

RITTNER, Daniel. Alcântara deve ter lançamentos comerciais a partir de 2022, diz ministro. **Valor Econômico**, Brasília, 2020. Disponível em: l1nq.com/JWoF6 Acessado em 01 de julho de 2020.

SALOMÓN, Mónica; PINHEIRO, Letícia. Análise de Política Externa e Política Externa Brasileira: trajetória, desafios e possibilidades de um campo de estudos. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Rio de Janeiro, v. 56, n. 1, p. 40-59, 2013 Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-73292013000100003&script=sci_abstract&tlng=pt Acessado em 12 de março de 2020.

SANTOS, Leandro Wolpert. Mudanças na Política Externa Brasileira em relação aos Estados Unidos no Início do Século XXI: da Acomodação ao Balanceamento Brando. **IPRI**, 2016. Disponível em: http://www.funag.gov.br/ipri/btd/index.php/10dissertacoes/4059-mudancas-na-politica-externa-brasileira-em-relacao-aos-estados-unidos-no-inicio-do-seculo-xxi-da-acomodacao-ao-balanceamento-brando Acesso em 18 de junho de 2020.

_____. A Política Externa Brasileira em Relação aos Estados Unidos nos Governos de Michel Temer (2016-2018) e Jair Bolsonaro (2019-): um retorno ao paradigma do americanismo ideológico? Trabalho apresentado na Conferência do **INCT-INEU**, 2019a. Disponível em: https://www.opeu.org.br/2019/11/20/conferencia-do-inct-ineu-reune-especialistas-brasileiros-e-estrangeiros/ Acesso em 15 de junho de 2020.

_____. A política externa brasileira para os Estados Unidos no primeiro ano do governo Jair Bolsonaro. **Boletim OPSA**, ISSN 1809-8827 N. 3 Jul./Set. 2019b, p. 15-22. Disponível em: http://opsa.com.br/wpcontent/uploads/2017/01/Boletim_OPSA_2019_n3_jul-set-1.pdf Acesso em 15 de junho de 2020.

_____. O Acordo de Salvaguardas Tecnológicas Brasil – Estados Unidos: da (re)negociação externa à aprovação doméstica. **Boletim OPSA**, v. 3, n. 3, dez. 2019c, p. 15-25. Disponível em: https://mail.google.com/mail/u/0/?tab=wm&ogbl#advancedsearch/attach_or_drive=true&-query=fernanda&isrefinement=true?projector=1 Acessado em 02 de março de 2020.

SOARES, João; SALGADO, Felipe. O que está em jogo no acordo com os EUA sobre a base de Alcântara. Brasil: **DW**, 2019. Disponível em: https://www.dw.com/pt-br/o-que-est%C3%A1-em-jogo-no-acordo-com-os-eua-sobre-a-base-de-alc%C3%A2ntara/a-49934660 Acessado em 19 de junho de 2020.

VAZ, Alcides Costa. Globalização e relações internacionais: o sistema de Estado-Nação frente aos processos econômicos globais. **Revista Múltipla**, Brasília, v.4, n. 7, pp. 61-68, dez. 1999. Disponível em: https://upis.br/biblioteca/pdf/revistas/revista_multipla/multipla7.pdf#page=61 Acessado em 26 de junho de 2020.

VIDIGAL, Carlos Eduardo. Bolsonaro e a reorientação da política exterior brasileira. **Meridiano 47**, v. 20, p. 1-16, 2019. Disponível em: https://periodicos.unb.br/index.php/MED/article/view/27792 Acessado em 20 de junho de 2020.

VIGEVANI,Tullo; OLIVEIRA, Marcelo; CINTRA, Rodrigo. Política externa no período FHC: a busca de autonomia pela integração. **Tempo Social,** São Paulo , v. 15, n. 2, p. 31-61, Nov. 2003. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20702003000200003 Acessado em 17 de maio de 2020.