

**ESCOLA DE COMANDO E ESTADO-MAIOR DO EXÉRCITO
ESCOLA MARECHAL CASTELLO BRANCO**

KETHLYN GABI WINTER DA SILVA

**PROCESSO DECISÓRIO EM POLÍTICA EXTERNA: uma análise acerca do Acordo de
Salvaguardas Tecnológicas em FHC (1995-2002) e em Bolsonaro (2019-2022)**



Rio de Janeiro

2023

KETHLYN GABI WINTER DA SILVA

PROCESSO DECISÓRIO EM POLÍTICA EXTERNA: uma análise acerca do Acordo de Salvaguardas Tecnológicas em FHC (1995-2002) e em Bolsonaro (2019-2022)

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Militares do Instituto Meira Mattos da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Ciências Militares.

Orientador: Prof. Dr. Rubens de Siqueira Duarte

Rio de Janeiro

2023

S586p

Silva, Kethlyn Gabi Winter da

Processo decisório em política externa: uma análise acerca do acordo de salvaguardas tecnológicas em FHC (1995-2002) e Bolsonaro (2019-2022) / Kethlyn Gabi Winter da Silva. —2023.

114 f. : il. ; 30 cm

Orientação: Rubens de S. Duarte.

Dissertação (Mestrado em Ciências Militares)—Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro, 2023.

Bibliografia: f. 98-114

1. POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA. 2. ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA. 3. PROCESSO DECISÓRIO. 4. ACORDO DE SALVAGUARDAS TECNOLÓGICAS. 5. FHC. 6. BOLSONARO. I. Título.

CDD 327.81

KETHLYN GABI WINTER DA SILVA

PROCESSO DECISÓRIO EM POLÍTICA EXTERNA: UMA ANÁLISE ACERCA DO ACORDO DE SALVAGUARDAS TECNOLÓGICAS EM FHC (1995-2002) E EM BOLSONARO (2019-2022).

Dissertação apresentada à Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Ciências Militares.

Aprovada em 30 de janeiro de 2023.

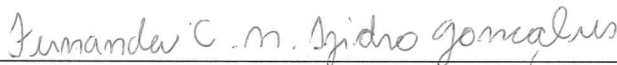
BANCA EXAMINADORA



RUBENS DE SIQUEIRA DUARTE – Prof Dr – Presidente
Escola de Comando e Estado-Maior do Exército - ECEME

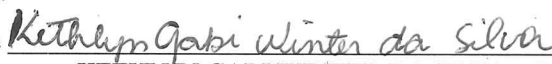


KARINA FURTADO RODRIGUES – Profª Drª – Membro
Escola de Comando e Estado-Maior do Exército - ECEME



FERNANDA CRISTINA NANCI IZIDRO GONÇALVES – Profª Drª – Membro
Universidade La Salle/RJ

Ciente



KETHLYN GABI WINTER DA SILVA – Postulante
Escola de Comando e Estado-Maior do Exército

AGRADECIMENTOS

Ao meu orientador, Professor Dr. Rubens Duarte, pelo direcionamento e auxílio durante a pesquisa, pelos conselhos e sugestões. Por ter me apoiado durante um contextopandêmico e político árduos.

À minha família, meus pais, avós, minha madrasta e minha irmã por todo suportedurante o mestrado.

Aos meus grandes amigos, que a todo momento estiveram presentes nessa jornada. À Tainah Ravedutti, Mariana Cabral, Isabelle Leite, Laryssa dos Santos, Luan Almeida e Álvaro Matheus que sempre estiveram disponíveis para me ouvir e me incentivaram na caminhada. Aos meus colegas de mestrado e, principalmente à Ana Beatriz Slomski, Débora Bedim e Gustavo Barbosa pelo apoio e debates.

À minha banca de avaliação, Professoras Dra. Fernanda Nanci e Dra. Karina Furtado, por terem disponibilizado tempo e dedicação na leitura da minha dissertação.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pelo fomento à esta pesquisa.

À Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, seu corpo docente e técnico-administrativo do Instituto Meira Mattos pelos aprendizados e disponibilidade.

RESUMO

Durante muito tempo a política externa brasileira foi compreendida como uma política de Estado, o que garantiu certo monopólio do Itamaraty em sua formulação. Entretanto, após a Constituição de 1988, a centralidade da Chancelaria nesse tema diminuiu e resultou na maior participação do Congresso Nacional. Esse movimento refletiu a politização da agenda de política externa e fez com que estivesse sujeita a muitos embates e distintos interesses. A formulação dessa política pública passou a incluir diversos atores que buscam, em um jogo político, definir o processo decisório conforme suas preferências. Como exemplo dessa intensa participação do Congresso na tomada de decisão tem-se o trâmite do Acordo de Salvaguardas Tecnológicas (AST) entre Brasil e Estados Unidos, que se fez presente na política brasileira em dois momentos. O AST teve seu processo de negociação iniciado no contexto do governo FHC, quando após a celebração do acordo o processo nas duas Casas do Congresso resultou na sua não ratificação; o segundo momento teve início com a retomada das negociações durante a gestão de Michel Temer e se estendeu ao governo Bolsonaro. Nessa ocasião o acordo foi ratificado. Ao analisar o processo decisório do Acordo de Alcântara, como também é chamado, percebe-se que, nas diferentes conjunturas a influência dos atores domésticos teve impacto determinante nas ações de política externa do governo. Portanto, o objetivo deste estudo é identificar quem são os atores e as instituições envolvidos no processo decisório do AST e compreender como eles afetam as informações no processo de tomada de decisão nos governos FHC e Bolsonaro. Desse modo, a presente pesquisa perpassa pela compreensão de que, em prol das preferências particulares dos atores envolvidos no processo decisório, a capacidade deles em moldar diretamente a política externa resultou no impacto não só das políticas domésticas como também implicou nas ações que envolvem autonomia e a inserção internacional do Estado. Para alcançar os objetivos determinados nestes estudos de caso, é usada a análise de documentos de materiais disponíveis no site do Congresso Nacional, bem como os textos dos dois acordos na íntegra, além de artigos acadêmicos da área e notícias.

Palavras-chave: Política Externa Brasileira. Análise de Política Externa. Processo decisório. Acordo de Salvaguardas Tecnológicas. FHC. Bolsonaro

ABSTRACT

For a long time, Brazilian foreign policy was understood as a state policy, which guaranteed a certain monopoly of Itamaraty in its formulation. However, after the 1988 Constitution, the centrality of the Chancellery on this subject decreased and resulted in greater participation of the National Congress. This movement reflected the politicization of the foreign policy agenda and made it subject to many clashes and different interests. The formulation of this public policy now includes several actors who seek, in a political game, to define the decision-making process according to their preferences. An example of this intense participation of Congress in decision-making is the Technological Safeguards Agreement (AST) between Brazil and the United States, which was present in Brazilian politics in two moments. The AST had its negotiation process started in the context of the FHC government when after the conclusion of the agreement the process in the two Houses of Congress resulted in its non-ratification; the second moment began with the resumption of negotiations during the administration of Michel Temer and extended to the Bolsonaro government. On that occasion, the agreement was ratified. When analyzing the decision-making process of the Alcântara Agreement, as it is also called, it is perceived that, in the different conjunctures, the influence of domestic actors had a decisive impact on the government's foreign policy actions. Therefore, the objective of this study is to identify who are the actors and institutions involved in the decision-making process of the AST and understand how they affect the information in the decision-making process in the FHC and Bolsonaro governments. Thus, this research understands that in favor of the particular preferences of the actors involved in the decision-making process, their ability to directly shape foreign policy resulted in the impact not only of domestic policies but also implied in actions involving the autonomy and international insertion of the state. To achieve the objectives determined in these case studies, the analysis of documents of materials available on the website of the National Congress, as well as the texts of the two agreements in full, as well as academic articles in the area and news.

Keywords: Brazilian Foreign Policy. Foreign Policy Analyses. Technological Safeguards Agreement. Decision-making process. FHC. Bolsonaro

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Fatores envolvidos na determinação da natureza das unidades de decisão.....	23
Quadro 1 - Configuração dos atores domésticos envolvidos na formulação e na implementação da política externa brasileira.....	24
Gráfico 1: Orçamento Atualizado de Despesas por Grupo de Natureza de Despesa (2017-2021).....	36
Quadro 2 – Quadro comparativo entre os governos FHC e Bolsonaro, tendo em vista os prós e contras do AST.....	67
Gráfico 2 – Atores da política externa.....	84
Gráfico 3 - Apuração das coligações eleitas em 2018.....	85
Gráfico 4 - Orientação dos partidos para votação do AST em 2019.....	90
Quadro 3 - Posicionamento dos atores envolvidos no jogo político de discussão do AST... 	90

LISTA DE ABREVIATURAS

ACS	Alcantara Cyclone Space
AEB	Agência Espacial Brasileira
AIAB	Associação das Indústrias Aeroespaciais Brasileiras
AL	Alagoas
APE	Análise de Política Externa
AST	Acordo de Salvaguardas Tecnológicas
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento
CCJR	Comissão Constituição e Justiça e Redação
CCTCI	Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática
CDHM	Comissão de Direitos Humanos e Minorias
CEA	Centro Espacial de Alcântara
C&T	Ciência e Tecnologia
CT&I	Ciência, Tecnologia e Inovação
CLA	Centro de Lançamento de Alcântara
CNPq	Conselho Nacional de Pesquisas
COBAE	Comissão Brasileira de Atividades Espaciais
CONAQ	Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais
Quilombolas	
CPT	Comissão Pastoral da Terra
CRE	Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional
CREDN	Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional
CREDEN	Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional
CTA	Centro Técnico Aeroespacial
CTE	Centro Técnico Espacial
DEM	Democratas
PL	Partido Liberal
DOU	Diário Oficial da União
END	Estratégia Nacional de Defesa
ESA	Agência Espacial Europeia
EUA	Estados Unidos da América
FAB	Força Aérea Brasileira

FAETEMA	Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado do Maranhão
FHC	Fernando Henrique Cardoso
GND	Grupo de Natureza de Despesa
IEB	Indústria Espacial Brasileira
INPE	Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais
MA	Maranhão
MABE	Movimento dos Atingidos pela Base Espacial de Alcântara
MCT	Ministério da Ciência e Tecnologia
MCTIC	Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações
MD	Ministério da Defesa
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
MG	Minas Gerais
MPF	Ministério Público Federal
MRE	Ministério das Relações Exteriores
MSC	Mensagem
MTCR	Missile Technology Control Regime
OAB-MA	Ordem dos Advogados Brasileiros – Seccional do Maranhão
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONGs	Organizações Não Governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
P&D	Pesquisa e Desenvolvimento
PEB	Política Externa Brasileira
PcdoB	Partido Comunista do Brasil
PCT	Política de Ciência e Tecnologia
PDC	Projeto de Decreto Legislativo
PDL	Projeto de Decreto Legislativo
PDN	Política de Defesa Nacional
PDT	Partido Democrático Trabalhista

PNAE	Programa Nacional de Atividades Espaciais
PNDAE	Política Nacional de Desenvolvimento das Atividades Espaciais
PND	Política Nacional de Defesa
PP	Partido Progressista
PROS	Partido Republicano da Ordem Social
PROSUB	Programa de Desenvolvimento de Submarinos
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSC	Partido Social Cristão
PSD	Partido Social Democrático
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSL	Partido Social Liberal
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade
PT	Partido Trabalhista
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PV	Partido Verde
Repr.PMN	Representantes do Partido da Mobilização Nacional
Repr. REDE	Representantes do REDE
RJ	Rio de Janeiro
RS	Rio Grande do Sul
SC	Santa Catarina
SI	Sistema Internacional
SMDDH	Sociedade Maranhense de Defesa dos Direitos do Homem
SP	São Paulo
STR/Alcântara	Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Alcântara
TNP	Tratado de Não-Proliferação Nuclear
UnB	Universidade de Brasília
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

Sumário

1. INTRODUÇÃO	12
2. QUADRO CONCEITUAL E PERSPECTIVAS ANALÍTICAS	20
2.1. <i>O conceito de Poder Estrutural</i>	20
2.2. <i>As unidades de decisão em política externa</i>	22
2.3. <i>Interesses, instituições e informação: o impacto do jogo político doméstico no processo decisório</i>	25
3. A ARTICULAÇÃO ENTRE A POLÍTICA EXTERNA E A POLÍTICA DE DEFESA PARA UM MELHOR DESENVOLVIMENTO DA INDÚSTRIA ESPACIAL BRASILEIRA	29
3.1 <i>A capacidade do setor espacial para a projeção internacional do país</i>	34
3.2. <i>O Projeto Espacial Brasileiro: suas potencialidades e fragilidades</i>	38
3.3. <i>Contextualizando o Acordo de Salvaguardas Tecnológicas com os EUA</i>	43
3.4. <i>A Política Externa Brasileira em três momentos</i>	45
3.4.1. <i>A conjuntura do governo FHC: o reflexo das diretrizes da política externa brasileira na negociação do Acordo de Alcântara</i>	46
3.4.2. <i>De Temer a Bolsonaro: uma reorientação na agenda de política externa</i>	51
4. O CONGRESSO NACIONAL COMO UNIDADE DE DECISÃO EMPOLÍTICA EXTERNA	56
4.1. <i>O papel do legislativo na política externa</i>	56
4.2. <i>O jogo político e as motivações para a celebração do Acordo Alcântara</i>	63
4.3. <i>A proposição do AST ao congresso nacional em 2001 e a atuação do congresso no processo decisório</i>	68
4.4. <i>A retomada do Acordo de Alcântara ao Congresso em 2019 e o papel do legislativo para sua ratificação</i>	71
5. OS DIFERENTES RESULTADOS DO AST: o jogo político em FHC e em Bolsonaro	74
5.1. <i>De FHC à Lula: a disputa doméstica pela não ratificação do Acordo de Alcântara</i>	74
5.2. <i>De Temer a Bolsonaro: a politização do AST no Congresso e sua ratificação</i>	83
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS	93
7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	98

1. INTRODUÇÃO

A presente pesquisa tem como objeto de estudo o Acordo de Salvaguardas Tecnológicas (AST) entre Brasil e Estados Unidos (EUA). O AST tem como propósito salvaguardar tecnologias patenteadas norte-americanas nas Atividades de Lançamento realizadas a partir da comercialização do Centro de Lançamento de Alcântara (CLA). A Base de Alcântara, como também é chamada, foi objeto do AST, visando sua abertura ao mercado espacial global. A fim de fazer uma breve contextualização do acordo, inicia-se explicando sobre essa base de lançamentos. O CLA foi criado em 1983, subordinado ao Comando da Aeronáutica do Ministério da Defesa, a fim de garantir suporte as atividades de lançamento e rastreamento de instrumentos aeroespaciais e realizar testes e experimentos relevantes ao Ministério da Aeronáutica (BRASIL, 1983). Ao tratar da Base Militar de Alcântara é imprescindível ressaltar sua localização estratégica e privilegiada, pois fica a 2°18' ao Sul da linha do Equador e, nessa área, a rotação da Terra é maior (RAMOS; HÖFKE, 2020). Outro ponto de vantagem da base diz respeito ao menor gasto de combustível, uma vez que o impulso para lançamentos é mais eficiente, chegando a economizar cerca de 30% se comparado com bases de lançamentos localizadas em altitudes mais elevadas (RAMOS; HÖFKE, 2020). Além disso, existe maior capacidade de satelização dos veículos e tem condições geológicas, de clima, segurança e apoio logístico favoráveis (SANTOS, 2019; RAMOS; HÖFKE, 2020). Por esses motivos, vislumbram no CLA ótimas possibilidades de ganhos econômicos.

A abertura do centro ao mercado espacial global é pauta da agenda do governo brasileiro desde a gestão de Fernando Henrique Cardoso (FHC) (1995-2002). Nesse sentido, o AST tornou-se um meio para a consideração da sua comercialização. O acordo que previa a proteção departes de veículos lançadores de satélites e foguetes norte-americanos teve suas negociações iniciadas em 2000 durante o governo de FHC, quando resultou na não ratificação pelo Congresso Nacional. Anos depois, com a chegada de Michel Temer (2017-2018) na presidência, o AST teve suas negociações retomadas, estendendo-se ao governo de Jair Bolsonaro (2019-2022), momento em que foi ratificado pelo Congresso. Entende-se que as conjunturas tanto doméstica quanto internacional dos governos influenciaram nos resultados distintos do acordo (SILVA; GONÇALVES, 2021).

Em linhas gerais, tal acordo prevê, desde o início que o país realize lançamentos de objetos espaciais que contenham partes norte-americanas em sua composição, desde que para fins pacíficos, a partir da Base de Alcântara (BRASIL, 2019a) com a garantia de salvaguardar essas tecnologias. Nesse sentido, a comercialização da Base de Alcântara suscita

muitos debates quanto às vantagens e desvantagens do acordo. Seus defensores citam como pontos positivos o potencial para o crescimento econômico do país, sobretudo para o estado do Maranhão, bem como o acesso brasileiro à tecnologia espacial de ponta dos EUA (BRASIL, 2019b). Em contrapartida, os opositores do acordo alegam interferência na soberania nacional, vistos os dispositivos políticos e assimétricos presentes no texto do acordo. Além disso, a construção do CLA carrega em sua história o deslocamento forçado de comunidades quilombolas que viviam na região, tendo sido um problema para questões de Direitos Humanos (CALVI, 2020).

Portanto, como recorte temporal, a presente pesquisa tem enfoque em dois momentos da história. O primeiro refere-se ao governo de FHC, quando se iniciaram as negociações do AST. O acordo foi celebrado em abril de 2000, por Ronaldo Sardenberg, o então Ministro de Estado da Ciência e Tecnologia e sua negociação se deu pelo Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT) junto ao Ministério das Relações Exteriores (MRE), representado pelo chanceler Celso Lafer. O Acordo de Alcântara foi apresentado ao Congresso Nacional, em formato de mensagem nº 296 (MSC 296/2001), que posteriormente foi apresentada pela Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CREDN), da Câmara dos Deputados, como um Projeto de Decreto Legislativo de Acordos (PDC 1446/2001) (BRASIL, 2001b). Contudo, diante dos embates na tramitação do projeto no Congresso, o PDC 1446/2001 foi arquivado (BRASIL, 2001b), permanecendo assim nos mandatos de Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2016). Nesse período, ressalta-se a cooperação no setor espacial com outros países, tais quais o Acordo de Salvaguardas entre Brasil e Ucrânia (ratificado em 2004) e o Programa de Satélite Sino-Brasileiro de Recursos Terrestres (CBERS), que culminaram para avanços no setor técnico-científico espacial (BRASIL, 2018).

A renegociação do AST iniciou-se em 2017 com envio de uma nova proposta do governo de Michel Temer (2017-2018) aos EUA, que respondeu com uma contraproposta em maio de 2018. As negociações se estenderam então até o governo Bolsonaro, sendo assinado em março de 2018, durante a primeira viagem do Presidente. Em 05 de junho do mesmo ano, o acordo foi apresentado à Câmara dos Deputados em formato de Mensagem nº 208 (MSC 208/2019) sendo transformado em Projeto de Decreto Legislativo (PDL) nº 523/2019 (BRASIL, 2019c; 2019d). Logo, 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. Por fim, sem a necessidade de sanção presidencial, o PDL foi aprovado e promulgado, em 11 de novembro, como Decreto Legislativo nº 64 (BRASIL, 2019c).

Continuamente à essa breve contextualização acerca do AST, salienta-se o distinto jogo

político presente nas duas conjunturas em que houve a tramitação do projeto e seu resultado divergente em cada uma delas. Para compreender esses contextos domésticos que levaram os atores envolvidos no processo decisório a procurarem as partes norte-americanas para o início das negociações, é imprescindível analisar como se organiza a interação entre o Legislativo e o Executivo no país. O Brasil é um país que tem como estrutura pós Constituição de 1988 um Executivo organizado com base em grandes coalizões, o que é chamado por Sérgio Abranches (1998) de presidencialismo de coalizão. Tendo em vista a pluralidade e a estrutura heterogênea social, as regras de representação partidária por meio da formação de alianças parlamentares (ABRANCHES, 1998) aumentam a capacidade de negociação na política.

Para tratar sobre a atuação externa do Estado, a presente pesquisa tem seu foco nas políticas externa e de defesa, especialmente no que diz respeito ao processo decisório que ocorre domesticamente. Ao pressupor que ambas são operadas como políticas públicas (MILANI; PINHEIRO, 2013; CAROLINO; DUARTE, 2022) percebe-se que tal processo é permeado pelas dinâmicas políticas dos níveis doméstico e internacional. Sobretudo, no que tange ao nível doméstico, essas influências acontecem no sentido de maximizar os ganhos de interesses particulares das unidades de decisão (HERMANN; HERMANN; HAGAN, 1987), que têm capacidade em moldar a política externa. Os grandes grupos de coalizão (ABRANCHES, 1998) articulam-se no sentido de barganharem por seus objetivos frente ao Executivo. Desse modo, a ação internacional do Estado reflete a pressão que os atores domésticos exercem visando suas preferências. Ao mesmo tempo, a atuação do Estado se dá pela busca dos interesses nacionais nas negociações internacionais. Visto que não existe um sistema puramente anárquico e que domesticamente as decisões cumprem uma hierarquia organizacional, observar o comportamento dos atores segundo seus interesses, as instituições e as informações (MILNER, 1997), é imprescindível para que seja possível determinar a articulação das preferências de cada ator com o interesse nacional.

É nesse sentido que se insere a análise do papel do Congresso Nacional como ator influente no processo decisório e na tomada de decisão da política externa. Sua organização se dá de modo que, na relação com o Executivo, os interesses dos parlamentares sejam atendidos (SANTOS, 2002). Ao mesmo tempo, a interação Legislativo-Executivo enfrenta problemas quanto a sua coordenação (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999). As barganhas políticas que formam o jogo político doméstico, apresentam-se de acordo com o que cada grupo será capaz de cumprir para alcançar seus objetivos. Assim, compreender o jogo político ocorrido na tramitação do AST em FHC e em Bolsonaro se torna relevante para traçar as preferências que determinam os embates políticos.

A política externa brasileira passou por mudanças ao longo dos anos, sobretudo no que diz respeito ao seu insulamento. Em vista disso, o processo de formulação e de implementação dessas políticas deixou de ser centralizado nas mãos do Itamaraty, permitindo que outros atores e instituições do governo tivessem capacidade de influência sobre ela (FARIA, 2008; MILANI; PINHEIRO, 2013; NERY, 2018). A politização da política exterior brasileira incluiu novos atores nas agendas e diretrizes das políticas que passaram a ter caráter de governo (MILANI; PINHEIRO, 2013). Para entender o processo decisório em política externa, foca seus esforços em investigar os interesses particulares das unidades de decisão (HERMANN, HERMANN. HAGAN, 1987) ao observar o poder de influência dos atores que formam essas unidades e como eles se movimentam para moldar a política externa conforme suas disposições. Entretanto, com relação a possibilidade de ratificação do AST, os interesses individuais de cada um dos atores envolvidos no processo decisório se encaixam no exame do comportamento das casas legislativas. Assim, a articulação dos envolvidos acontece de modo a considerar cada posicionamento conforme a possibilidade de aumento da barganha dos atores legislativos em comparação com o Executivo (SANTOS, 1999). Por essa razão, é imprescindível considerar o jogo político observando as bases de apoio para identificar as limitações existentes na interação das partes com relação ao cumprimento das agendas dos governos.

Examinar as razões que suscitaram na negociação do AST possibilita compreender a capacidade nacional de inserção internacional e de coerção de atores nacionais bloquearem um acordo internacional. As possíveis implicações do Acordo de Alcântara para o desenvolvimento da ciência e tecnologia impactam diretamente em uma maior autonomia da defesa nacional, bem como diz respeito à capacidade do Brasil em se projetar internacionalmente e se colocar estrategicamente nesse tabuleiro. Tomando como base o trabalho de Susan Strange (1996), quando ela desenvolve sua leitura sobre o conceito de poder, pode-se afirmar que esses pontos evidenciariam o aumento do Estado na capacidade de influência sobre os demais e, em especial, no que diz respeito ao avanço na produção de conhecimento científico. Ao aplicar essa lógica para o caso brasileiro, considerando o país como emergente e levando em consideração seu papel regional de estabilização da região, e internacionalmente sua atuação ativa nos foros multilaterais (SOUSA, 2018), desenvolvê-lo tecnologicamente é um ponto estratégico para manutenção do poder nacional. Quanto ao setor espacial, especificamente, garantir o acesso do país ao espaço sideral diz muito sobre a capacidade dele. Esse movimento garante benefícios relacionados à comunicação, seja no âmbito militar ou de inteligência (KLEIN, 2006), o que contribui para que a segurança e defesa de um país sejam desenvolvidas de modo a reforçarem a capacidade do Estado em influenciar e projetar-se internacionalmente em relação

aos demais. Por isso, deter o controle de fontes importantes de poder, sobretudo no que diz respeito à indústria aeroespacial, demonstra “força e prestígio” (MEIRA FILHO; FORTES; BARCELOS, 1998, p. 7), além de garantir uma maior autonomia do país. Logo, um país com capacidade de desenvolvimento de tecnologias de lançamento de foguetes e satélites é sinônimo de um país autônomo quanto sua indústria de defesa. A Ciência e Tecnologia (C&T) está diretamente conectada à produção de conhecimento, podendo ser considerada como um recurso de poder (STRANGE, 1996; CARPES, 2006). No que se refere ao desenvolvimento de C&T para o setor aeroespacial, esse recurso aumenta a capacidade de dissuasão de um país sobre os demais países, visto que tal setor é sinônimo de manutenção, senão aumento, de prestígio (HAYS; LUTES, 2007). Logo, uma indústria espacial bem desenvolvida reflete essa preservação ou mesmo um aumento do poder do país no cenário internacional. Compreender esses pontos é crucial para o avanço da defesa nacional, que em conjunto com a política externa contribui para a projeção do Estado na arena internacional.

Realizar este estudo do ponto de vista da análise de política externa, é o que torna possível compreender como o país se coloca internacionalmente. Apesar das distintas compreensões acerca da atuação dos atores de política externa na arena internacional, entende-se que este campo envolve o estudo do processo decisório e de “como e por quê” são tomadas as decisões em política externa (NEACK, 2003; RITTBERGER, 2004; GONÇALVES; PINHEIRO, 2020). Nesse sentido, é possível perceber quais são os interesses brasileiros e como é a inserção do país internacionalmente, partindo da análise de sua agenda externa. Logo, este estudo contribui também para as Relações Internacionais, no sentido de analisar a cooperação entre Estados por meio da assinatura de acordos internacionais. Ainda, ao considerar que a formulação da política externa é feita conforme uma política pública com aplicação no âmbito internacional (MILANI; PINHEIRO, 2013), esta permite delinear estratégias de defesa do interesse nacional, bem como a atuação dos atores frente a arena internacional em defesa de seus interesses. Esse fator tem impacto para a Ciência Política, visto que a atuação do Estado é percebida segundo quem são os atores, que domesticamente, influenciam no processo decisório, enriquecendo o debate sobre políticas públicas.

Difundir os estudos acerca deste tema pouco abordado na academia, é uma forma de propagar à sociedade mais conhecimentos sobre as Ciências Militares. Desse modo, é possível demonstrar a importância da sociedade civil na construção da política de defesa, por meio do elo com o segmento militar, o que reflete o interesse público na orientação das políticas externa e de defesa (PROENÇA; DINIZ, 1998). Ao mesmo tempo, a presente pesquisa certifica a produção científica como produto do avanço social e do reforço dos preceitos do Estado

Democrático de Direito, demonstrando a importância da construção da defesa para além dos arranjos institucionais.

Nos dois momentos em que o AST esteve presente nas discussões do Congresso Nacional, foi observada a existência de dispositivos assimétricos, sobretudo no que diz respeito aos ganhos para o Brasil, que poderia ter uma margem de manobra maior nas negociações internacionais, visto as condições estratégicas da Base de Alcântara. Ao atentar para o contexto de não ratificação do acordo em FHC por questões de soberania, ao mesmo tempo em que observa-se em Bolsonaro a celebração do AST com o objetivo de marcar um realinhamento da política externa brasileira com os norte-americanos e o tendo ratificado pelo Congresso, esta pesquisa tem como base o seguinte questionamento: quem são as instituições e os atores envolvidos no processo decisório do AST em FHC e em Bolsonaro? De que forma eles afetam as informações no processo de tomada de decisão nesses dois momentos? Por conseguinte, a presente pesquisa tem como objetivos gerais mapear os atores com capacidade de influência no processo decisório e com isso demonstrar quais foram as motivações que resultaram na não ratificação, em FHC, e na ratificação, em Bolsonaro. Para que esses objetivos sejam alcançados são discriminados os seguintes objetivos específicos:

1. Analisar em que conjuntura política doméstica estabeleceram-se os governos Cardoso e Bolsonaro, especialmente com relação à C&T do setor aeroespacial, bem como os contextos de inserção internacional do Brasil nesses dois momentos;
2. Investigar a origem das motivações para a assinatura do AST e identificar os atores domésticos envolvidos no processo para a ratificação do AST;
3. Explorar os diferentes resultados do processo decisório em FHC e em Bolsonaro.

Para cumprir com os objetivos os quais a presente dissertação se propõe, por meio da observação dos atores envolvidos no processo de busca pela negociação do acordo pretende-se entender o comportamento deles nas diferentes conjunturas, além de visar o esclarecimento do objeto de pesquisa. Para tal, a pesquisa enquadra-se como um estudo de dois casos, que se caracterizam por meio do exame detalhado de cada uma das conjunturas analisadas (GEORGE; BENNET, 2005). Tais estudos se inserem como instrumentos para exemplificar determinada premissa maior que se pretende comprovar (YIN, 2001; GEORGE; BENNET, 2005). Ainda, o uso dessa metodologia se dá pela abordagem de situações particulares (YIN, 2010), por meio da observação e coleta de dados (YIN, 2015). No que diz respeito a esta dissertação, os dois casos analisados são a tramitação do AST durante o governo de FHC e a tramitação do mesmo acordo durante o governo de Bolsonaro. Nesse sentido, destaca-se que os estudos têm caráter descritivo e exploratório.

Quanto as técnicas de pesquisa para os estudos de caso em questão, faz-se o uso da análise documental, a fim de elaborar as percepções acerca do estudo (GEORGE; BENNET, 2005). Foi realizada a coleta de fontes primárias e secundárias, a saber, documentos oficiais disponíveis no Congresso Nacional (atas de reuniões, audiências e votações), os respectivos acordos assinados em FHC e Bolsonaro, além de conteúdos audiovisuais de mesma fonte. Também foram usados artigos acadêmicos e notícias. Uma vez que os documentos foram colhidos, a análise realizada levou em consideração os conceitos-chaves da pesquisa, bem como informações relevantes para suprir os objetivos específicos. A escolha dessa técnica se deu por conta do alcance de informações e prova concreta dos fatos ocorridos nas conjunturas. Contudo, vale ressaltar a dificuldade de acesso à documentação, visto que os *links* do site da Câmara dos Deputados apresentaram problemas de acesso. Desse modo, foi realizado um requerimento para acesso do material necessário à pesquisa. A solicitação para solução do problema de acesso foi sanada com envio de documento por e-mail.

Esta dissertação se divide em quatro capítulos além desta introdução e das considerações finais. O primeiro capítulo versa sobre a definição conceitual e perspectivas analíticas que traçam as análises da pesquisa. Como pontos importantes para esta dissertação, o conceito de poder foi explorado com base no Poder Estrutural, de Susan Strange (1996). Quanto ao processo decisório de política externa, compreende-se que ele é composto por etapas. Por isso, em primeiro lugar, propôs-se determinar a unidade de decisão (HERMANN, 2001) responsável por solucionar o problema de política externa e, posteriormente, realizou-se a análise do jogo político por meio da perspectiva de Helen Milner (1997) quanto aos atores, interesses e instituições. O capítulo seguinte trata de uma revisão de literatura acerca dos temas da política de defesa nacional e da política externa brasileira. Ainda, é reservado o espaço para abordar a contextualização política quanto às conjunturas dos governos analisados, levando em consideração, sobretudo, a base de apoio presidencial e a conjuntura internacional. Esses pontos permitem que, dentro dos estudos de caso, sejam percebidas as ações dos governos. Compreender as diferentes conjunturas significa estabelecer os grandes grupos de coalizão e seus interesses individuais, sobretudo no que diz respeito à assinatura do AST. Logo, este capítulo torna-se fundamental para traçar o interesse nacional e formar a base para o entendimento da articulação desses grupos em prol de suas demandas. Desse modo, no capítulo seguinte busca-se delimitar quem são os atores envolvidos em todo o processo de negociação do Acordo de Alcântara.

O terceiro capítulo reserva-se à delimitação dos atores que pressionam o governo em prol de seus interesses. Assim, é possível definir as unidades de decisão e as motivações para a

assinatura do acordo em cada conjuntura. Durante o governo Cardoso, o fortalecimento do multilateralismo foi pautado em ações de política externa que retomassem a credibilidade do país nos foros internacionais e a estabilidade macroeconômica, dando espaço para uma agenda mais liberal e atendendo às pressões domésticas para tal. Os ideais neoliberais e conservadores desde Temer até Bolsonaro sederam pelos novos interesses partidários (SERRA, 2016) e de uma política conservadora e bolsonarista (LIMA; ALBUQUERQUE, 2019). Uma vez que são estabelecidos os atores e sua capacidade de influência na ação externa, no quarto capítulo é analisado o processo de interação entre o Executivo e o Legislativo. Assim, investiga-se o jogo político na tramitação do AST no Congresso com destaque ao balanço do poder dos parlamentares versus do Executivo e a busca por interesses.

2. QUADRO CONCEITUAL E PERSPECTIVAS ANALÍTICAS

O presente capítulo tem como objetivo tratar do conceito-chave e das perspectivas analíticas que guiam esta pesquisa. Primeiramente, é abordado a definição de poder, a fim de estabelecer os pontos de contato desse conceito com o desenvolvimento da indústria nacional e do setor aeroespacial brasileiro. Antecipa-se que a compreensão de poder se dá de acordo com a autora Susan Strange (1996), que entende a importância da detenção de conhecimento e de desenvolvimento de tecnologia como fonte de poder nas relações entre Estados. Em seguida é abordado a articulação entre política externa e defesa para o alcance dos interesses nacionais e projeção internacional do país. Nesse sentido, este estudo adota como perspectivas analíticas as abordagens de Análise de Política Externa de Helen Milner (1997) e de Charles Hermann, Margareth Hermann e Joe Hagan (1987).

O intuito da aplicação dessas abordagens é demonstrar a capacidade doméstica de influência na atuação em política externa, reafirmando sua caracterização como uma política pública (MILANI; PINHEIRO, 2013), visando o interesse nacional. A tomada de decisão em política externa é observada segundo as unidades de decisão e a capacidade de influência delas na ação externa, perspectiva desenvolvida por Charles Hermann, Margareth Hermann e Joe Hagan (1987). Com base em Helen Milner (1997), é possível perceber a relevância das instituições, na busca de seus interesses e disseminação de informações, no processo decisório. Por fim, para analisar a não ratificação do Acordo de Alcântara num primeiro momento e sua ratificação em um segundo momento, soma-se às perspectivas analíticas já citadas, o jogo político no Congresso Nacional a depender da interação Executivo-Legislativo.

2.1. *O conceito de Poder Estrutural*

Em termos de padrão de comportamento do Estado, pensar a inserção do país internacionalmente é também discutir a aplicação de seu poder. Mais especificamente, é discutida a teoria do Poder Estrutural de Susan Strange (1996), que nos permite compreender o valor significativo da busca de um Estado por detenção de conhecimento e tecnologia como fontes de poder. Para garantir seus interesses nacionais, é necessário, portanto, que o Estado tenha uma indústria nacional bem desenvolvida, além de ser relevante que a sociedade se faça presente na construção de políticas de defesa não apenas por questões democráticas, mas também para retenção de conhecimento.

Ao criticar o modo como eram administrados os estudos das Relações Internacionais, Strange (1996) volta seus esforços para a Economia Política Internacional e destaca o poder econômico como determinante da relação entre Estados. A autora reconhece a capacidade de

influência de atores domésticos (numa perspectiva mercadológica) nas ações do Estado no sistema internacional. Assim, é afirmativo que a decisão estatal seja influenciada pensando em termos de economia política global.

Se de acordo com as teorias *mainstreams* das Relações Internacionais, o poder é relacional, ou seja, corresponde ao poder de um país “A” em coagir outro país “B” a fazer algo que por si só ele não faria (STRANGE, 1996), seguindo a lógica de Strange, o poder é, na verdade, estrutural. O Poder Estrutural conceitua-se seguindo a estrutura política e econômica global. De acordo com a autora, esse é o poder capaz de moldar e determinar as estruturas que compreendem a segurança, finanças, produção e conhecimento. O que difere o poder estrutural do relacional é que, desse ponto de vista, as estruturas determinam o controle de um Estado sobre os demais sem que haja coerção (uso da força). Cada uma das estruturas é interpretada por Susan (1996) da seguinte maneira:

1. Estrutura de segurança: diz respeito ao ideal realista de garantia da segurança propriamente dita, sendo garantida pelas instituições do Estado. A segurança é a “mais básica das necessidades humanas básicas” e, por isso, os indivíduos renunciariam a diversos fatores, como posição política em troca de garantia de vida. Portanto, essa estrutura é refletida a nível sistêmico dando ao Estado (e somente a ele - seguindo o conceito Weberiano) aval para o uso da força, caso necessário (CARPES, 2006);
2. Estrutura de finanças: é a estrutura que garante a “força motriz” (CARPES, 2006) por corresponder à concessão de crédito e troca de moedas;
3. Estrutura de produção: refere-se à economia e ao que a mantém em pleno funcionamento. Desse modo, essa estrutura discorre sobre as condições de trabalho da população, como esses indivíduos se organizam e como se dá sua produção, visando sempre um bom gerenciamento, visto que poder e produção tem um elo que interfere diretamente uma na outra;
4. Estrutura de conhecimento: confere aos Estados a capacidade de controle sobre os demais, tendo em vista os valores e normas das respectivas sociedades. Por meio dessa estrutura, é possível que se desenvolva ciência e tecnologia, que são importantes fontes de poder.

As quatro estruturas são complementares e não há posição de hierarquia entre elas. Todavia, ao que importa para esta dissertação, a estrutura de finanças e do conhecimento serão as mais exploradas por serem as que manifestam a relação comercial entre países e a capacidade direta para o desenvolvimento científico e tecnológico, por meio do investimento em recursos humanos para a indústria nacional. O conhecimento, é então, a causa de influência e fonte de

dominação de determinados grupos (CARPES, 2006). Isso pois, ao deter conhecimento, é possível investir em desenvolvimento de tecnologias e inovação, no sentido de otimizar a estrutura econômica global, mantendo sempre a atualização e qualificação da mão de obra. Por isso, o conhecimento é crucial na manutenção ou aumento de poder e dominância. Ele garante a valorização dos recursos materiais a partir do social, dando ênfase às relações políticas entre Estados.

No próximo capítulo será exposto como ciência e tecnologia são fontes de poder e, nesse sentido, o papel da estrutura de conhecimento se faz bastante evidente, principalmente ao tratar da busca por maior autonomia na indústria nacional. Assim, ele é fundamental no que diz respeito às tecnologias de ponta e inserção do país nos seletos e estratégicos mercados globais do setor aeroespacial. Assim, essa estrutura destaca-se pelo caráter estratégico, uma vez que os documentos de defesa destacam a necessidade de obtenção de maior autonomia nos setores nuclear, cibernético e aeroespacial (END, 2008). Por fim, entende-se o Poder Estrutural como a capacidade de um Estado em exercer influência sobre os demais países (STRANGE, 1996) e, no caso em que se propõe esta pesquisa, principalmente a partir da potencialização da ciência e tecnologia. Ao considerar a política externa e a política de defesa como políticas públicas – e, portanto, permeadas pela política doméstica – mas com função clássica voltada para o âmbito internacional, entende-se que a busca por poder e inserção internacional têm seu ponto de partida no âmbito interno. Nesse sentido, é importante analisar o processo decisório de política externa levando em consideração os interesses nacionais.

2.2. As unidades de decisão em política externa

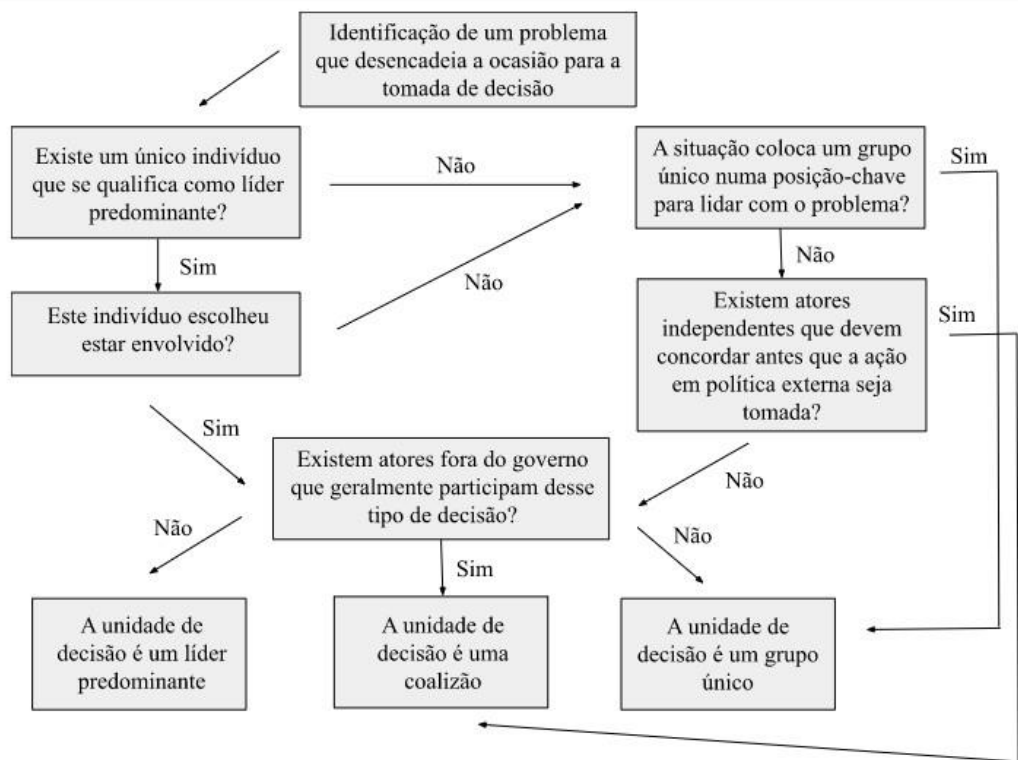
A Análise de Política Externa foca seus esforços em compreender as ações e o comportamento dos países no ambiente internacional (GONÇALVES; PINHEIRO, 2020) ao admitir a participação e influência de outros atores na atuação do Estado internacionalmente, com destaque para a possibilidade de interpretação das ações conforme os contextos governamentais (BREUNING, 2007). Nesse sentido, Charles Hermann, Margareth Hermann e Joe Hagan (1987) desenvolvem um estudo analítico sobre as unidades de decisão em política externa e admitem a influência de fatores tanto domésticos quanto internacionais na formulação da agenda de política externa. Entretanto, os autores focam no aparato político do governo, que identifica os problemas a serem solucionados na política exterior e, por isso, são os responsáveis pelas tomadas de decisão. Os responsáveis pelas tomadas de decisão e pelo comportamento do governo na arena internacional são chamados de “unidades de decisão” (HERMANN; HERMANN, HAGAN, 1987).

São unidades de decisão aqueles capazes de influenciar na ação externa, a exemplo de “primeiros-ministros, presidentes, chanceleres, juntas militares, burocracias, grupos interinstitucionais, coalizões e parlamentares” (HERMANN; HERMANN, HAGAN, 1987, p. 309, *tradução livre*)¹. Visto a autoridade desses atores na política externa, Hermann, Hermann e Hagan (1987) desenvolveram um modelo de análise do comportamento do governo quanto à sua política exterior por meio da determinação das unidades de decisão. Assim definiu-se cada uma das unidades (HERMANN; HERMANN, HAGAN, 1987; HERMANN, 2001). O líder predominante diz respeito à um único indivíduo com tamanha influência, capaz de reprimir uma oposição e tomar decisões de política externa sozinho; o grupo único refere-se ao conjunto de indivíduos ou à instituição que toma ações de política exterior com uma base consensual entre si; e a coalizão de múltiplos atores autônomos, que podem ser indivíduos, grupos ou representantes de instituições que atuam pelo governo, mas que sozinhos não possuem força suficiente para agir ou pressionar a tomada de decisão em política externa. Nesse último caso, é necessário que os grupos negociem seus interesses e cheguem a um consenso para a tomada de decisão.

Hermann (2001) analisa a política externa admitindo que as mudanças ocorridas tanto doméstica quanto internacionalmente, dependem de influências do aparato político que identifica o problema, toma a decisão e aplica a política exterior. Logo, a natureza do problema e a estrutura do governo é que pautam essa agenda. Após os autores definirem como é feito o jogo político, Hermann (2001) criou um modelo para delimitar a maior probabilidade de uma das unidades de decisão atuar na política exterior. Esse modelo é representado conforme a figura 1.

Figura 1 - Fatores envolvidos na determinação da natureza das unidades de decisão

¹ No original: “*prime ministers, presidents, party secretaries, stand committees, military juntas, cabinets, bureaucracies, interagency groups, legislatures and loosely structured revolutionary coalitions*”



Fonte: Hermann, 2001, p. 58, tradução livre

A política externa pode ser desenhada conforme os interesses de cada unidade de decisão e, portanto, o comportamento dos governos na arena internacional torna-se reflexo desses grupos domésticos. Ao identificar o problema de política externa, o próximo passo é a ocasião de decisão, momento em que aparecem as unidades de decisão como formadoras de políticas, a depender do momento e condições do problema. Nesse sentido, as unidades de decisão se reúnem para criar uma decisão, o que é chamado por Hermann (2001) de “dinâmica das unidades de decisão”. Vale ressaltar que nos governos com muitas organizações burocráticas, o problema de política externa pode ser resolvido entre diferentes unidades de decisão. Assim que uma decisão é tomada, o próximo passo diz respeito aos resultados do processo decisório, contando com os posicionamentos que o governo deve tomar para sua ação externa (HERMANN, 2001). As abordagens dos autores nos permite compreender a existência de atores diversos e plurais na formulação da política externa. No quadro abaixo (MILANI, 2012), é possível observar mais detalhadamente alguns atores domésticos, tendo em vista sua capacidade de moldar a agenda e a ação em política externa, no caso brasileiro.

Quadro 1 - Configuração dos atores domésticos envolvidos na formulação e na implementação da política externa brasileira

1º nível – atores governamentais
<ul style="list-style-type: none"> ● Poder Executivo federal ● Agências de primeiro nível de relevância (abrangência nacional) ● Agências de segundo nível de relevância (regionais e locais, mas também atuantes no plano internacional) ● Entidades subnacionais (estados federados e municípios) ● Poder Legislativo (Senado e Câmara dos Deputados) e Poder Judiciário
2º nível – atores não governamentais
<ul style="list-style-type: none"> ● Partidos Políticos (atores <i>suis generis</i>, pois podem fazer parte do governo diretamente) ● ONGs, organizações empresariais e sindicatos ● Meios de comunicação e opinião pública ● <i>Think thanks</i>, grupos de pesquisa, organizações religiosas e grupos étnicos

Fonte: MILANI, 2012, p. 39.

Durante o governo FHC atores governamentais e, sobretudo, não governamentais desempenharam papel central para o resultado da não ratificação do AST. Nesse momento, as ONGs, sindicatos, meios de comunicação e opinião pública, além do Poder Legislativo atuaram em prol da ação externa desfavorável à assinatura do acordo. Pode-se dizer que houve a atuação de atores plurais para a resolução de política externa, o que configurou às unidades de decisão como uma coalização de múltiplo atores autônomos. Já durante o governo Bolsonaro, a ação externa favorável ao Acordo de Alcântara, que culminou em sua ratificação doméstica, contou com apoio de entidades subnacionais, agências de segundonível, Poder Legislativo e Executivo federal. Esses atores configuram também a atuação das unidades de decisão de coalizão.

2.3. Interesses, instituições e informação: o impacto do jogo político doméstico no processo decisório

Alguns autores em política externa enfatizam o papel da política doméstica no processo decisório, que se dá de acordo com os interesses dos diversos atores nacionais ao buscarem aumentar seus ganhos. Nesse caso, não se exclui as pressões externas que os Estados podem sofrer, visto que as decisões de política externa também levam em consideração a interação estratégica entre os Estados (GONÇALVES; PINHEIRO, 2020). Entretanto, Helen Milner (1997), tem como argumento central que a cooperação entre nações não é afetada pelo medo

ou ganhos relativos (como defendem as correntes da tradição Realista das Relações Internacionais), mas sim pelo jogo político doméstico dos atores racionais com capacidade de agência no processo decisório. Uma vez que os acordos de cooperação internacional resultam em ganhadores e perdedores domesticamente, os atores políticos podem ou não apoiar a cooperação internacional. Para a autora, a interação entre o doméstico e o internacional é marcada por um *continuum* (MILNER, 1997), que compreende a conexão dos Estados na política internacional, o que chama de poliarquia² e que dependerá de Estado para Estado e de agenda para agenda de governo.

O conceito de poliarquia é o que determina a impossibilidade do Estado ou de qualquer outro ator sozinho tomar decisões isoladamente. Isso acontece porque o meio doméstico é composto por diversos atores, que têm preferências e poderes distintos (MILNER, 1997). Assim, Milner (1997) define a extensão da poliarquia segundo os interesses dos atores domésticos, o poder das instituições políticas e a distribuição de informações entre os atores. Quanto aos interesses dos atores, destaca-se a pluralidade e singularidade desses interesses, o que enfatiza a poliarquia. Aqui, leva-se em consideração a interação entre governo e sociedade para determinar a relevância das preferências domésticas. E, destacam-se três atores racionais (MILNER, 1997) com maior poder de influência no processo decisório e que buscam maximizar seus ganhos, são eles: Poder Executivo, Poder Legislativo e grupos de interesse.

Milner (1997) analisa os atores domésticos também pelas instituições políticas, assim é possível determinar o grau de poliarquia domesticamente. As instituições são as responsáveis por moldar o processo de tomada de decisão refletindo os interesses dos demais atores domésticos e, por isso, é fundamental observar o jogo político e a interação Executivo-Legislativo. Assim, este estudo propõe-se analisar o jogo político e os distintos resultados que ocorreram nas gestões FHC e Bolsonaro, respectivamente. A relação entre os Poderes Executivo e Legislativo é marcada por “lacunas teóricas e empíricas” (SANTOS, 2002, p. 298). A primeira delas diz respeito à organização imprevisível do Congresso, uma vez que os partidos não são bem organizados (SANTOS, 2002) e, por isso, os deputados buscam interagir com o Executivo visando seus interesses particularistas. Contrariamente, existe a leitura de que os partidos são disciplinados no Congresso, o que abre margem para previsibilidade da casa, visto que o que conta é a especialidade e experiência dos parlamentares. Levando em consideração o exemplo de Argelina Figueiredo e Fernando Limongi (1999), o problema na

² O conceito de poliarquia é desenvolvido por Dahl para tratar sobre as democracias. De modo geral, Dahl (1997) defende, portanto, que num sistema poliárquico, os indivíduos devem ter capacidade de formular e expressar suas preferências, bem como tê-las em consideração na gestão de governo.

interação Legislativo- Executivo está na coordenação. Desse modo, ressalta-se as suposições feitas pelos autores:

Em sua relação com o Executivo, os parlamentares, tomados individualmente, enfrentam problemas de coordenação. A melhor estratégia para cada parlamentar depende do curso de ação adotado pelos demais. Digamos que grande número de parlamentares da base do governo ameça deixar o barco governamental se seus pleitos não forem atendidos. Assumamos que se todos cumprirem sua ameaça o governo não obterá maioria e poderá ser derrotado. Digamos que o governo anuncie que se recusa a aceitar os reclamos dos parlamentares e ameace os indisciplinados com a demissão de seus correligionários. Para decidir seu voto, cada parlamentar precisa saber o que os outros farão. O parlamentar só cumprirá sua ameaça se souber com certeza que um número de parlamentares suficiente para derrotar o governo fará o mesmo.

Do contrário, a ameaça não é crível. Suponhamos que um número x de parlamentares cumpra sua ameaça, mas que os y parlamentares que não a cumprem sejam suficientes para garantir os votos de que o governo necessita. O governo está em condições de cumprir sua ameaça de punir o parlamentar, pois acabou de ser informado que pode dispensar seu apoio e manter a maioria. Portanto, ameaças individuais são arriscadas e não podem ser levadas às últimas conseqüências. Ante um governo decidido, a ameaça individual não é crível e enquanto ela for individual não há razões para o governo alterar sua estratégia (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999, p. 34).

Dado o exemplo acima exposto, Santos (2002) aponta três lacunas quanto às suposições. A primeira aborda o poder de barganha do Presidente como válido apenas nos casos em que os deputados não possuem fontes alternativas de distribuição dos benefícios para sua proteção eleitoral. Portanto, existe uma dependência dos parlamentares ao Presidente, que faz a distribuição de patronagem, quando o assunto é promoção na carreira. A segunda lacuna teórica diz respeito ao papel dos partidos políticos para alcançar os interesses dos representantes. Visto que não existe uma ameaça individual real, por parte dos deputados, é preciso um comportamento disciplinado do grupo partidário para estremecer a base de apoio do Executivo. Nesse caso, cumpre-se o papel do Congresso de funcionamento coletivo (SANTOS, 1999). Retomando o conceito de poliarquia de Robert Dahl (1997), seu ponto ideal estaria na capacidade do governo em considerar todas as contestações públicas e participação, garantindo total inclusão social. Contudo, o autor reconhece que existem custos para que governantes considerem não as contestações e participações. Assim, volta-se ao terceiro elo teórico, que considera o interesse do Executivo em manter uma mínima estabilidade política. Isso acontece porque o Presidente é o responsável pela promoção de políticas públicas nacionais e responde diretamente a esse eleitorado. Assim, seu papel no cumprimento das agendas políticas é de “maximizador de agenda” (SANTOS, 1999).

Ou seja, na organização política é possível que grupos e coalizões com diferentes

preferências coexistam. Nesse caso, o grau de poliarquia é medido conforme a capacidade de tolerância e mediação do governo às contestações e participações. Logo, conclui-se que as barganhas políticas têm validade quando articuladas segundo o grupo que será capaz de cumprir com as ameaças que se propõem. Assim se deu durante a tramitação do AST nas Casas do Congresso Nacional. No primeiro momento, em FHC, prevaleceu a escolha dos atores que moldaram o interesse nacional conforme o que delimitaram como prioridade para a agenda do governo, não ratificando o AST. Ao passo que durante o governo de Bolsonaro, houve mudança quanto aos interesses particularistas do Legislativo e, portanto, acabou influenciando ao que se configura o interesse nacional, o que resultou em um resultado distinto.

Analisar o jogo político presente na interação das unidades de decisões designadas à resolução do problema de política externa é relevante. Principalmente, ao observar os elementos que definem o grau de poliarquia. Nesse contexto, é importante ressaltar o terceiro elemento que Milner (1997) desenvolveu. A autora aborda sobre a distribuição de informação entre os atores. Esse terceiro ponto merece o destaque pela influência das informações que podem gerar vantagens e desvantagens políticas, a depender da disseminação das informações. Durante o processo decisório, a distribuição de informações pode favorecer ou prejudicar determinados grupos (MILNER, 1997), o que faz com que quem detenha as informações possa selecionar os grupos que queira apoiar e que tenham, portanto, influência direta no processo decisório. Por fim, Helen Milner (1997), em sua abordagem, contribui para a literatura de modo a demonstrar o impacto dos fatores domésticos na política externa por meio da distribuição de poder e informações entre grupos domésticos influentes no processo decisório. Desse modo, reafirma-se a importância em analisar o jogo político e seu papel na formulação da agenda para ação externa do Estado. Assim, a fim de demonstrar o elo entre a abordagem de Milner (1997) e a de Hermann (2001) é possível delimitar que unidade de decisão foi definida como responsável pelo processo decisório, ao mesmo tempo em que se observa quais os atores envolvidos no jogo político tiveram acesso à informação e, com isso, buscaram maximizar seus ganhos segundo seus interesses. Com ambas as abordagens pode-se entender que atores tiveram acesso às instituições do Estado para tomarem a decisão em política externa, que no caso da presente pesquisa, concentram-se nas mãos do Executivo (Ministérios) e Legislativo (Congresso Nacional).

3. A ARTICULAÇÃO ENTRE A POLÍTICA EXTERNA E A POLÍTICA DE DEFESA PARA UM MELHOR DESENVOLVIMENTO DA INDÚSTRIA ESPACIAL BRASILEIRA

A presente pesquisa leva em consideração que a política de defesa é como uma política pública (CAROLINO; DUARTE, 2022), assim como caracterizam Milani e Pinheiro (2013) à política externa. Como toda política pública, seu estudo volta-se às ações do Estado no processo decisório (SOUZA, 2006) e, para tanto, está sujeita às pressões de grupos de interesse, e logo, existe forte influência de políticas de governo. Contudo, ambas as políticas têm valores estratégicos para a soberania e interesses nacionais, o que exigem elementos de políticas de Estado, marcadas por continuidade ao longo dos governos. Desse modo, à este capítulo reserva-se o objetivo de demonstrar a relevância da articulação dessas duas políticas para o desenvolvimento da indústria espacial brasileira. Ao que se refere à política externa, a análise deste campo busca interpretar o processo decisório, as ações de seus decisores e a aplicação de tais decisões no sistema internacional (NEACK, 2003; RITTBERGER, 2004; ALDEN; ARAN, 2017; SALOMÓN; PINHEIRO, 2013), por meio do estudo das relações de diferentes atores e o modo como é conduzido o processo de decisão e seu impacto na ação externa. Essas ações são influenciadas por interesses e valores nacionais que compõem a identidade de um Estado, no sistema internacional (LAFER, 2001; CERVO, 2008) e sua análise mostra os limites estatais em diversos contextos. Ao estudar a política externa, é necessário, então, que se observe os ambientes complexos de condução das ações (RISSE-KAPPEN, 1995). Segundo Gonçalves e Pinheiro (2020, p. 24), a política externa deve ser interpretada como “mais uma dimensão da atividade da política em geral, não como um domínio de natureza totalmente distinta dos demais, movido por meio de uma alegada razão de Estado, ou do interesse nacional”. Em geral, a ela é produto das interações domésticas que, por sua vez, são influenciadas tanto por atores no âmbito doméstico, quanto pelas agendas internacionais.

Dado o exposto, destaca-se a diferença entre os estudos de política externa e a Análise de Política Externa (APE). O primeiro possui caráter realista e sistêmico voltado à compreensão da atuação dos Estados com relação ao lugar que ocupam no sistema internacional (GONÇALVES; PINHEIRO, 2020). Em contrapartida, a APE surgiu ao propor a abertura da “caixa-preta” do Estado e tem como influência a ideia de David Easton (1953), de que as demandas (*inputs*) são o que produzem as decisões/ações (*outputs*) externas. Essa abordagem surgiu na tentativa de formulação de uma teoria geral de política externa. Com influências de Rosenau para construir uma teoria transnacional de APE, surgiu a Política Externa Comparada (HUDSON, 2005), que propõe um projeto ambicioso com a necessidade de comprovação de

muitos testes empíricos para suas teses. Por outro lado, surgiram as teorias de médio alcance, com a utilização de metodologias e análises mais específicas, como por exemplo, as perspectivas analíticas de processos decisórios. Assim, seria possível a observação de atores específicos na formulação de política externa, bem como a influência deles na construção de diretrizes para tal (HUDSON, 2005).

Por conseguinte, Hudson (2005) atribui à APE as características multifatorial e multinível, uma vez que em suas análises explicativas o estudo de diferentes níveis admite a influência de diversas disciplinas das Ciências Sociais (como Sociologia, Psicologia, Antropologia, entre outras). Ou seja, a disciplina tem essas características por contemplar diferentes variáveis para a formulação da política externa (BREUNING, 2007; NEACK, 2003; BEACH, 2012). No caso brasileiro, diferentes autores contribuíram para a caracterização da política externa brasileira, visando o comportamento estatal no cenário internacional. Amado Cervo (2008) identifica a aplicação da política externa brasileira em quatro paradigmas, Gelson Fonseca Júnior a descreve por meio da autonomia do Estado, Mônica Hirst desenvolve sua tese segundo a relação com os EUA. Já Maria Regina Soares de Lima (1994) identifica os paradigmas segundo um caráter americanista, globalista ou revisionista. Semelhante a Lima (1994), Letícia Pinheiro (2004) define os paradigmas em datas mais precisas e ainda, acrescenta a ideia de um institucionalismo pragmático. De maneira geral, a política externa é entendida enquanto formulada domesticamente (LASWELL, 1936; RISSE-KAPPEN, 1995; HUDSON, 2005; ALDEN; ARAN, 2017) e é aplicada e executada no ambiente externo aos Estados. A presente pesquisa focará no paradigma americanista de Lima (1994) e Pinheiro (2004), partindo da análise da política externa brasileira segundo seu alinhamento com os EUA em cada governo.

Assim como a Ciência Política, Laswell (1936) aponta que a política externa é o estudo da influência e do influente. Esta busca seus interesses, conferindo à subárea aspectos de política pública (MILANI; PINHEIRO, 2013). Segundo Souza (2006), o estudo de políticas públicas visa entender “como” e “por que” determinadas decisões são tomadas ou deixadas de lado, a partir do foco nos conflitos de interesses, preferências e ideias dos governos. Diante disso, o estudo dessa política pública destinada ao internacional (MILANI; PINHEIRO, 2013), envolve a compreensão das políticas doméstica e internacional. Somado a isso, destaca-se a importância de compreender a APE de acordo com áreas temáticas específicas (DUARTE; LIMA, 2017) para que processos de negociações sejam bem compreendidos. Assim, é possível que se evidencie o papel dos atores envolvidos no processo de tomada de decisão e, portanto, os interesses de cada grupo de coalizão.

Ao tratar sobre a política de defesa, há que se destacar a relevância dos Estudos

Estratégicos, que não se limita a uma questão estratégica/operacional militar ao estender sua definição para os moldes da política (CLAUSEWITZ, 2010). A política de defesa, segundo Almeida (2010), é o meio pelo qual o Estado organiza suas forças para que haja uma interação entre a organização civil e militar, onde exista um equilíbrio entre os dois lados, tendo em vista o melhor desenvolvimento de suas ações. Portanto, traçar políticas voltadas para a defesa significa, em síntese e segundo essa perspectiva, a subordinação das forças armadas a um poder civil. Em contrapartida, essa política tem como objetivo conciliar a capacidade de combate e custos das forças (PROENÇA JR.; DINIZ, 1998), por meio de documentos que explanem as estratégias de segurança e defesa do país. Na prática, porém, a política de defesa gera não uma subordinação das forças ao poder civil, mas reflete a interação (SOUSA, 2018) entre essas duas classes, reafirmando o caráter democrático de elo entre as metas políticas e uso das forças (PROENÇA JR.; DINIZ, 1998). Um outro ponto de vista, consoante Vidigal e Flores (1976) em dado momento de suas análises, defendem que o Poder Militar deveria ser constituído com o intuito de respaldar a ação política nos espaços regionais. No espaço nacional, portanto, a formulação da defesa conta com um alto nível de cooperação militar em conjunto com a participação de diversas burocracias, tais como o Congresso Nacional, a imprensa, os partidos políticos e atores da sociedade civil (como é o caso das universidades). Isso demonstra como as doutrinas de defesa não se limitam às questões militares, sendo elas elaboradas de acordo com as pressões domésticas, visando sua orientação para o interesse público (PROENÇA JR.; DINIZ, 1998), e internacionais (SOUZA, 2018). As questões de segurança e defesa também traçam uma orientação político ideológica conforme a orientação dos governos que estejam na gestão do Estado (MIYAMOTO, 2000). Esse aspecto reforça o diálogo de um regime democrático no pensar defesa e demonstra a transparência e participação de atores plurais na formulação dos documentos de defesa. Tais documentos buscam “estabelecer objetivos e diretrizes para o preparo e o emprego da capacitação nacional, com envolvimento dos setores militar e civil, em todas as esferas do Poder Nacional” (BRASIL, 1994).

O retorno à democracia e a promulgação de documentos sobre defesa representaram um afrouxamento de tensões existentes, após o período ditatorial. Assim, Suzeley Kalil Mathias (1995) afirma que para os militares, a restauração do Estado Democrático de Direito só seria permitida se fosse mantida a sua capacidade. Esse processo de transição foi fruto de árduas negociações entre civis e militares, que, segundo Eliézer Rizzo de Oliveira (1994, p. 106), colocou a remoção das Forças Armadas do centro político e deu lugar a um quadro de “tutela sobre o governo civil”. Nesse período, houve certa condução de jogos políticos pelos militares, que passaram a emitir opiniões em todos os assuntos do governo recém-restaurado de José

Sarney (MIYAMOTO, 1995). A formulação da Política de Defesa Nacional (PDN) pelo Estado brasileiro fundamentou um espaço nacional e geográfico mais coeso, permitindo a aproximação entre o Estado e seus vizinhos, sendo esta característica fundamental para o estabelecimento do que Faustino (2011) chama de zona de paz na América do Sul.

A PDN, em sua gênese, tinha uma preocupação muito clara com o quadro internacional, já que visava uma coesão interna do Estado brasileiro em face às incertezas do cenário internacional. Todavia, é de suma importância mencionar que, na íntegra, o documento é bastante pontual com sua intencionalidade e visa uma execução diplomática somada aos meios militares. Logo, traz a seguinte afirmação em seu item 4.2: “a presente política é centrada em uma ativa diplomacia voltada para a paz e em uma postura estratégica dissuasória de caráter defensivo” (BRASIL, 1996, p. 7). Assim, é notório que a relação entre a PDN e a política externa brasileira é uma máxima a ser preservada. A PEB já tinha naquele período seu status de prestígio na perspectiva de uma potência média, na tentativa de liderar o processo de integração regional (ALSINA JR, 2003). As afirmações acerca do tema trazem a ideia de que a força militar não é necessária ao jogo estratégico, uma vez que o histórico diplomático de resolução de conflitos por meio da persuasão deve ser mantido. Até o ano de 1999, as três forças brasileiras estavam desvinculadas umas às outras, tendo cada uma delas o seu próprio ministério: Ministério da Marinha, Ministério do Exército e Ministério da Aeronáutica. Portanto, inexistia um meio de correlação entre essas três esferas que devem servir a um único país. Logo, a política de defesa contribuiu para a criação do Ministério da Defesa (MD), três anos após a publicação da PDN.

Conclui-se a partir do presente estudo que a junção entre as políticas externa e de defesa, torna-se um elemento nuclear para a projeção internacional do Brasil. Assim, os documentos de defesa são de suma importância e seu elo com a política externa na atuação internacional brasileira torna-se evidente. A criação dos documentos de defesa contribuiu para que fosse traçada uma estratégia nacional, sendo um marco na consolidação da política de defesa. Em conjunto com a política exterior brasileira, foi possível garantir maior visibilidade do país frente seus vizinhos e nações amigas (CERVO; BUENO, 2015). A transparência dos documentos foi uma das variáveis importantes para mostrar ao sistema internacional a organização, o desenvolvimento e o planejamento brasileiros na seara da segurança e defesa. A PND é uma boa ilustração nesse sentido, pois considerando que o documento foi criado segundo as diretrizes da política externa brasileira, sua aplicação reafirma a “solução pacífica de controvérsias” por meio da cooperação multilateral e integração sul-americana (AMORIM, 2012). Logo, é possível afirmar que tanto a PND quanto a Estratégia Nacional de Defesa (END)

refletem positivamente na integração e cooperação brasileira com nações amigas e seus vizinhos.

A fim de chegar à interseção entre ambas, é percebido a importância dos documentos de defesa e a consolidação dessas políticas na atuação internacional brasileira. Compreende-se, desse modo, que a consolidação da política de defesa contribuiu progressivamente para a inserção internacional do Brasil, o que atua diretamente na dinâmica política internacional mais ativa do país. A política externa tem servido de meio de influência do processo decisório na arena internacional (DUARTE, LIMA, 2017), por meio da politização da política externa (CERVO, 2008), que se deu com a pluralidade de atores e áreas temáticas na sua formulação. Nesse quesito, para que haja uma projeção internacional relevante é preciso que a articulação dos objetivos e metas das políticas de defesa e externa estejam em consonância.

A articulação da política externa com a política de defesa depende, para tanto, da boa comunicação das instituições que as formulam. E, ao pensar o lugar do Brasil no cenário internacional e a projeção de sua capacidade frente aos demais países, deve-se levar em consideração uma indústria de defesa bem desenvolvida. De acordo com os dados e documentos brasileiros que abordam a indústria de defesa, bem como os estudos de Economia de Defesa voltados para analisar esse campo, é inegável a importância de políticas públicas orientadas a desenvolver este setor em um país. O desenvolvimento tecnológico molda as relações da sociedade com o desenvolvimento de ciência e tecnologia (C&T), sendo de suma importância a relação civil-militar neste quesito. Tendo em vista a produção de C&T como um processo social (NOVAES; DAGNINO, 2004) a elaboração de Política de Ciência e Tecnologia (PCT) visa um bom desempenho e maior complexidade dos materiais em prol de maior autonomia do Estado brasileiro em questões estratégicas. Para tal, é fundamental que a tríplice hélice da economia esteja em harmonia, garantindo investimentos e desenvolvimentos de pesquisas para alcançar maior autonomia e projeção internacional.

Finalmente, desenvolver a indústria de defesa de modo ativo e em conjunto com os centros de pesquisa, as empresas privadas e o Estado acarreta maior desenvolvimento do país como um todo. Isso pois gera investimento nos setores de C&T e industrial, além de garantir maior profissionalização das Forças Armadas. Ainda, uma maior autonomia de C&T proporciona o desenvolvimento de materiais e tecnologias duais de caráter nacional. Assim, é possível alcançar uma maior autonomia no que tange a indústria de defesa, renunciando à necessidade de acordos recorrentes que visem a transferência de tecnologia, em um mercado tão competitivo e estratégico, como é o caso da defesa. Na seção seguinte é abordado, então, o valor estratégico do setor aeroespacial, uma vez que em um ambiente internacional, o

desenvolvimento dessa seara é tido como fonte de poder e implica na projeção do país.

3.1 A capacidade do setor espacial para a projeção internacional do país

O desenvolvimento da indústria espacial brasileira está diretamente atrelado às pesquisas em centros e universidades, além do setor estatal, dependendo de investimentos do governo para seu avanço. Destaca-se a importância de um programa espacial forte e tecnologicamente avançado, uma vez que esses tópicos refletem na posição em que o país se encontra na arena internacional. Ademais, a complexidade dessa indústria corrobora para um efeito *spill-over* em outros setores estratégicos e da economia, como o caso do setor cibernético.

O espaço sideral e o ciberespaço têm seus desenvolvimentos conectados, pois uma maior autonomia na camada inferior do espaço cibernético implica no domínio de tecnologias voltadas para construção e domínio de satélites. Estes setores possuem grande importância estratégica para um país que almeja maior projeção e autonomia na política internacional, ao levar em consideração as novas necessidades nesses campos, bem como as novas ameaças que surgem junto às inovações. Uma maior independência em infraestruturas críticas proporciona não só maior segurança, mas também maior capacidade de defesa diante de possíveis conflitos e crises na conjuntura internacional.

Embora grande parte da sociedade reconheça a importância da ciência e tecnologia (C&T) para o seu desenvolvimento e progresso social, alguns pesquisadores-latino-americanos apontam que também causam contradições para tal avanço (DAGNINO; DIAS, 2007). Essa contraposição desconsidera uma questão importante no que diz respeito à produção de conhecimento: os valores sociais e interesses econômicos existentes nesse setor (DAGNINO; DIAS, 2007). A C&T é, portanto, um recurso de poder, que garante condições para o desenvolvimento estatal por meio da valorização de seus recursos materiais (CARPES, 2006). Mais do que um “processo ou atividade autônoma” (NOVAES; DAGNINO, 2004, p. 207), a C&T é um processo social, influenciado em sua gênese por elementos técnicos nos moldes da acumulação capitalista (DAGNINO, 2004; CARPES, 2006), detido por um grupo de pessoas que exercem seu poder de influência na produção do conhecimento.

Nesse sentido, a participação da sociedade brasileira (em especial por meio das pesquisas realizadas nas universidades) na produção de C&T é o ponto chave no fortalecimento da democracia e na garantia dos interesses nacionais. É por meio do acúmulo e da detenção do conhecimento que a potencialização de C&T permite o desenvolvimento e expansão do que Strange (1994) denomina de “poder estrutural”. Segundo a autora, o poder estrutural é algo que vai além da capacidade de influência na definição das agendas e relações econômicas

internacionais. Esse conceito esbarra na intersecção entre estruturas que estabelecem o aumento na capacidade de influência do Estado e demais atores nacionais sobre outros Estados (STRANGE, 1994). Nesse sentido, segundo apontado na Estratégia Nacional de Defesa (END), o setor aeroespacial merece destaque no campo da C&T, pois é um domínio estratégico na busca por maior autonomia estatal frente aos demais países no cenário internacional. Isso pois o desenvolvimento desse setor reflete a capacidade de dissuasão do Estado. Logo, há grande relevância militar e estratégica na detenção da tecnologia para desenvolvimento de veículos lançadores de foguetes, uma vez que dominar esse conhecimento significa também o domínio do espaço e, portanto, a capacidade de controle para proteção do território e ataques cibernéticos, caso necessário.

Portanto, o incentivo ao progresso tecnológico (ANDRADE et al, 2016) torna-se basilar na diminuição da dependência da indústria nacional de fornecedores externos. O desenvolvimento da indústria é consequência da estratégia nacional e ocorre em circunstâncias particulares existentes apenas entre atores nos quais têm interesses voltados para a indústria de defesa. Levando em consideração o papel que o Brasil³ ocupa no contexto internacional, ou seja, de estabilização regional e de participação ativa nas agendas multilaterais para o fortalecimento do país nesse cenário, como no caso das missões de paz das Nações Unidas (SOUSA, 2018), a constituição de uma indústria de defesa é um grande desafio, pois se trata de um país emergente. Segundo Moreira (2016), a Ciência, Tecnologia e Desenvolvimento é um campo de disputa de poder no sistema internacional, principalmente no que tange tecnologias militares, pois trata-se da representação do mercado de defesa, que é fechado e competitivo, além de restrito às transferências de tecnologia. Frente essas questões, Ambros (2017, p. 152) aponta a necessidade de debater meios de superar os "desafios impostos ao desenvolvimento tecnológico e à industrialização de soluções militares a partir de uma indústria de defesa nacional robusta e consolidada de forma a diminuir dependência externa" a partir da política externa, da política de defesa e de uma política de desenvolvimento voltadas para maior soberania e autonomia brasileira.

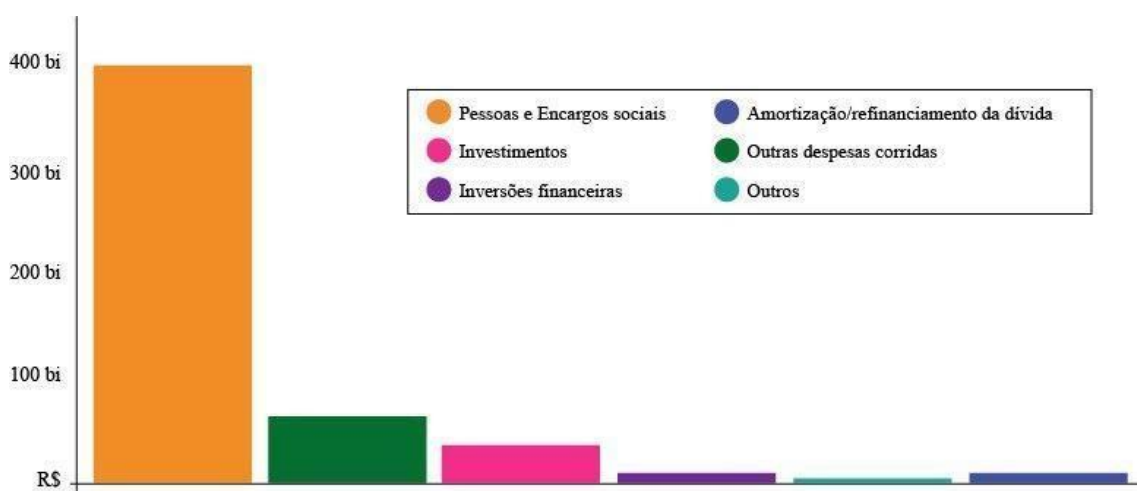
De acordo com análises de dados de investimentos por parte do Governo Federal feitos por Mattos et al (2017), em um primeiro olhar ao levar em conta apenas o volume de aplicações diretas sobre o Ministério da Defesa em relação aos outros ministérios, poderia concluir-se que o setor de defesa é prioritário no Brasil. Entretanto, ao analisar os gastos por Grupo de Natureza

³ Segundo os documentos de defesa propõem, o Brasil tem uma linha estratégica ligada à América do Sul, promovendo diretrizes de política de defesa com a finalidade de estabelecer estrategicamente maior autonomia, se colocando como potência regional.

de Despesa (GND)⁴ nos anos de 2005 a 2016, os autores observaram que a maior parte dos recursos (em média 75,1%) diz respeito ao pagamento de pessoal (ativo e inativo). Esses dados assinalam que apesar dos altos valores de gastos, "o orçamento de defesa no Brasil apresenta dificuldades para implementar programas de modernização e reaparelhamento das Forças Armadas e de se efetuar investimentos de longo prazo no setor" (MATTOS et al, 2017, p. 220). Essa abordagem por função realizada pelos autores é uma alternativa para compreender de que forma os recursos estão sendo de fato alocados para a defesa nacional.

Ao analisar os gastos do Ministério da Defesa nos anos de 2017 a 2021, a alocação de recursos para a defesa assemelha-se ao recolhimento de dados feito pela Patrícia Mattos et al. (2017). Ao observar o gráfico 1 abaixo, 74% dos recursos são destinados ao pagamento de pessoal e encargos sociais. Dos 25% restantes, apenas 7% são destinados a investimentos. Esses 7% correspondem a aproximadamente R\$ 100.630.782,06, tendo apenas R\$ 300.00,00 do orçamento atualizado destinado à Ciência e Tecnologia – o que significa apenas cerca de 0,29% desses investimentos (BRASIL, 2022).

Gráfico 1: Orçamento Atualizado de Despesas por Grupo de Natureza de Despesa (2017-2021)



Fonte: Gráfico elaborado a partir das informações do Portal da Transparência (2022)

Mesmo que os documentos voltados para a defesa produzidos pelo Governo Federal destaquem cada vez mais o papel da indústria de defesa, de investimentos em ciência, tecnologia e inovação (CT&I) e de maior compromisso com pesquisa e desenvolvimento (P&D) (ANDRADE; FRANCO, 2016), as análises trazidas por Mattos *et al* (2017) revelam a falta de coerência entre os relatos documentais e a alocação real de recursos no setor. Com base também

⁴ Diz respeito ao agrupamento de elementos de mesmas características de despesas do orçamento público.

nos dados discriminados do Portal da Transparência, percebe-se a necessidade de adoção de investimentos em projetos estratégicos, visando não apenas o pagamento de pessoal, mas sim o capital físico para aquisição de equipamentos e desenvolvimento no que diz respeito à C&T. Para que a modernização e aparelhamento propostos ocorram é preciso o investimento em programas com foco na infraestrutura de C&T militar e de empresas (GIESTEIRA, MATOS, FERREIRA, 2021). Se existe o desejo de tornar a política de defesa um tema prioritário dentre as demais políticas públicas, é necessária “uma ação enfática do Estado por meio de políticas industriais que estabeleçam diretrizes, instituições e instrumentos voltados para o fomento do setor” (AMBROS, 2017, p. 154). Além disso, é fundamental para a projeção do país criar condições políticas e institucionais para que os atores envolvidos na formulação e condução de políticas voltadas para defesa tenham a possibilidade de concretizar seus interesses (EVANS 1995; RODRIK 2004), principalmente nos domínios estratégicos citados.

A construção de tecnologia, por fim, não é alheia à construção social, como bem apontado por Dagnino (2004; 2006). Logo, a disputa pelo Espaço é diretamente influenciada pela produção tecnológica do social e refém de questões coloniais que determinam a hierarquia do sistema internacional. Segundo Klein (2006) o “Comando do Espaço” deve dizer respeito à capacidade dos países em se desenvolverem e deterem acesso ao espaço sideral, seja em tempos de paz ou guerra. Isso contribui para que, na seara da segurança e defesa e do acesso à comunicação, sejam garantidos benefícios tanto militares quanto de inteligência (KLEIN, 2006). Tal movimento é responsável por reforçar o poder estrutural (STRANGE, 1994) do país, tornando-o capaz de exercer influência sobre os demais Estados por meio do desenvolvimento da estrutura do conhecimento em comunicação com a segurança, as finanças e a produção do país (STRANGE, 1994). Em vista disso, o controle de fontes importantes de poder, tal qual a indústria aeroespacial, contribui para influência e para a projeção internacionais de um Estado. Nessa direção, busca-se compreender quais os benefícios o AST traria no quesito tanto militar quanto de inteligência e desenvolvimento da indústria de defesa. Em primeiro lugar, há que se entender que um acordo deste tipo nada mais é do que um compromisso entre os países signatários para proteção de tecnologia, garantindo que não haja cópia ou o uso indevido das patentes de uma das partes. Logo, cabe a essa determinação apenas o fim para o qual um acordo de salvaguardas é direcionado: salvaguardar tecnologias. À vista disso, os argumentos favoráveis à ratificação do Acordo de Salvaguardas Tecnológicas entre Brasil e EUA (AST) que preveem ganho tecnológico por meio de transferência das partes de veículos norte-americanos utilizados na Base de Lançamento de Alcântara são limitados.

Ainda que apoiadores do AST o defendam sob a justificativa de que ele alavancaria a indústria espacial brasileira por proporcionar alguma transferência de tecnologia, tal função não é prevista em seus dispositivos. Para que isso ocorresse, seria necessário um acordo de transferência tecnológica, pois apenas neste modelo, o conhecimento e tecnologia são compartilhados por meio da capacitação de profissionais e real aproveitamento da tecnologia recebida. Como exemplo de um acordo de transferência tecnológica, é possível citar o firmado entre a França e o Brasil para a produção de submarinos de propulsão nuclear em solo nacional, contando com o compartilhamento de conhecimento francês. Nesse caso, a fim de desenvolver ainda mais o campo científico tecnológico nacional, a parceria estratégica entre Brasil e França resultou, em dezembro de 2008, na ratificação do Acordo na Área de Submarinos (BRASIL, 2015), que deu origem ao Programa de Desenvolvimento de Submarinos (PROSUB). Os dispositivos legais desse acordo, ao contrário de um acordo de salvaguardas que visa salvaguardar tecnologias, têm como objetivo central a cooperação para o desenvolvimento das forças submarinas brasileiras e de um programa nacional beneficente à Marinha do Brasil (BRASIL, 2015). Detalhadamente, o objeto do acordo diz respeito, segundo o Artigo 1, à “transferência de conhecimento acadêmico relativa a submarinos, nas áreas da ciência e da tecnologia, por meio da formação dos estudantes, professores e instrutores, em instituições pertencentes ao Ministério da Defesa, em complemento às cooperações existentes em matéria de formação nos domínios conexos” (BRASIL, 2015, *online*).

Conclui-se, portanto, que tendo como finalidade alavancar a indústria de defesa brasileira, esses acordos contribuem de modos diferentes para o desenvolvimento de um programa estratégico em defesa, uma vez que o AST visa a garantia de proteção de tecnologias norte-americanas (contribuindo de maneira limitada para o avançotecnológico espacial nacional), enquanto o acordo que levou ao PROSUB abrangediretamente a assistência necessária para a construção do desenvolvimento do programa brasileiro de forças submarinas. Para compreender o lugar que o Brasil ocupa no setor aeroespacial mundial, é necessário uma breve contextualização histórica do Programa Espacial Nacional, que será apresentado em seguida.

3.2.O Projeto Espacial Brasileiro: suas potencialidades e fragilidades

O mercado espacial veio se desenvolvendo conforme os avanços tecnológicos. Nesse sentido, quanto mais industrializado um país, maior seu envolvimento com o setor aeroespacial (ARAUJO, 2016; CÂMARA, 2001). No caso brasileiro, o país manifesta interesse em se inserir nesse mercado desde o início da Corrida Espacial. Segundo Araújo (2017), isso se deu com o investimento em projetos de acesso ao espaço, promovidos pelo Centro Técnico Espacial (CTE)

e o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), de desenvolvimentos de satélites e outros. Contudo, a criação da Agência Espacial Brasileira (AEB) veio a ocorrer em 10 de fevereiro de 1994, pela Lei nº 8.854, com natureza civil e vinculada à Presidência da República em substituição à Comissão Brasileira de Atividades Espaciais (Cobae).

Com a finalidade de promover o desenvolvimento das atividades espaciais de interesse nacional (BRASIL, 1996), a criação da AEB encarregou-se de dois objetivos gerais para a indústria espacial brasileira: a criação de uma estrutura própria alinhada ao setor espacial; e reiterou o fim pacífico das atividades espaciais brasileiras frente a comunidade internacional. Dentre as competências da agência, destaca-se o Art. 3º da Lei de sua criação (BRASIL, 1996), sobretudo sua atribuição a atualização e execução da Política Nacional de Desenvolvimento das Atividades Espaciais (PNDAE)⁵; elaborar o Programa Nacional de Atividades Espaciais (PNAE) e respectivas propostas orçamentárias; além de ser responsável por estimular a participação tanto da iniciativa privada quanto de universidades e outras instituições nacionais de ensino, pesquisa e desenvolvimento nas atividades de interesse do setor.

Em 1971 foi criado o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), por meio do Decreto Presidencial nº 68.532. À época, o Instituto era subordinado ao Conselho Nacional de Pesquisas (CNPq) (ARAUJO, 2016) e tinha como objetivo tratar dos projetos de desenvolvimento de satélites e tecnologias associadas, bem como por pesquisa e desenvolvimento (P&D) no campo das aplicações espaciais, com ênfase nas áreas de observação da Terra e de ciências espaciais e atmosféricas (MEIRA FILHO; FORTES; BARCELOS, 1999). Em vista disso, as universidades brasileiras têm sido chamadas a participar do programa espacial tanto como proponentes de projetos de P&D quanto como consultores técnicos e científicos. O setor privado, como anteriormente ressaltado, tem sido contratado para desenvolver e fornecer sistemas, equipamentos e serviços (MEIRA FILHO; FORTES; BARCELOS, 1999; MESA, 2012). Logo, percebe-se o desenvolvimento do setor espacial brasileiro em concomitância com o desenvolvimento da defesa nacional, visto o caráter estratégico que abarca o setor aeroespacial, como tratado anteriormente.

Todavia, não se pode deixar de mencionar a criação de órgãos reguladores da indústria espacial brasileira (IEB) sem tratar da adesão do país em importantes tratados, convenções e acordos do Direito Espacial Internacional. O direito espacial surgiu, portanto, por meio da necessidade de estabelecer uma ordem jurídica para o espaço exterior, tendo em vista o ritmo

⁵ Ressalta-se que os objetivos e da PNDAE deverão nortear as ações do Governo brasileiro voltadas à promoção do desenvolvimento das atividades espaciais de interesse nacional.

crescente das atividades astronáuticas (MEIRA FILHO; FORTES; BARCELOS, 1999). Destarte, o Brasil tornou-se signatário de documentos importantes nessa seara, conforme os seguintes exemplos: Tratado sobre Princípios Reguladores das Atividades dos Estados na Exploração e Uso do Espaço Cósmico, Inclusive a Lua e Demais Corpos Celestes (1967); Acordo sobre o Salvamento de Astronautas e Restituição de Astronautas e de Objetos Lançados ao Espaço Cósmico (1968). Convenção sobre Responsabilidade Internacional por Danos Causados por Objetos Espaciais (1972); Adesão ao Regime de Controle de Tecnologias de Mísseis (MTCR, sigla em inglês) em fevereiro de 1994, pelo Decreto 9.112, de 10 de outubro de 1995. Como ponto comum, os dispositivos desses tratados conferem ao Brasil caráter limitado quanto aos “riscos de proliferação de armas de destruição em massa, sem prejuízo para o seu próprio programa espacial” (MEIRA FILHO; FORTES; BARCELOS, 1999, p.16). De modo a salientar o desenvolvimento do programa espacial brasileiro, este estudo de caso analisará o AST, seu processo de negociação e possíveis consequências positivas para a IEB a partir de sua ratificação, visando a análise dos dispositivos legais desse acordo.

Nesse sentido, faz-se necessário entender as questões que implicam o espaço sideral e os elementos cruciais para sua relação com os aspectos militares. Em um primeiro momento a Primeira Era Espacial (HAYS; LUTES, 2007) - de 1957 a 1991 - tem como marco a Corrida Espacial entre EUA e a URSS e o lançamento do *Sputnik 1*⁶. Já a Segunda Era Espacial, foi marcada pelo fim da URSS e permanece até a atualidade. Esta, apresenta características bem marcantes e definidas, como o maior investimento econômico e estratégico em recursos espaciais e a facilidade da propagação de informações de um mundo globalizado (HAYS; LUTES, 2007). O movimento informacional concedeu ao setor espacial relevância estratégica e, portanto, a militarização do espaço exterior (FERREIRA; BATISTA, 2021), visto o potencial de uso estratégico para a segurança dos países. Nesse contexto, a Corrida Espacial se tornou símbolo de poder e artifício de manutenção de status quo (VELLASCO, 2019), o que evidencia a soberania e poder nacionais, em prol da maior autonomia dos Estados na Indústria de Defesa e expandindo o investimento de países ao redor do mundo no desenvolvimento de seus programas espaciais.

A tecnologia espacial proporcionou o desenvolvimento de outras áreas de impacto público mundial, como a sociedade da informação, da telecomunicação e das questões ambientais por meio do monitoramento do meio ambiente e das questões climáticas (MEIRA

⁶ Sputnik foi o primeiro satélite ionosférico artificial a ser colocado em órbita ao redor da Terra.

FILHO; FORTES; BARCELOS, 1999). A ideia de derivação (*spin-off*)⁷ e efeito transbordamento (*spill-over*)⁸ conferem às tecnologias um efeito dual, sendo utilizadas para meios de produção de material de defesa e para a indústria voltada para produtos civis. Por meio desse efeito de transbordamento da indústria espacial, percebe-se o caráter estratégico das atividades espaciais, que refletem em sua capacidade de manter, senão aumentar, o seu poder estrutural. Isto pois, uma vez que essas tecnologias detêm acesso privilegiado às informações⁹, se tornam centrais em situações de conflito militar. Assim, cabe ao Estado o papel de regulador e estimulador dessa seara, visto seu potencial estratégico e nas aplicações do interesse nacional (MEIRA FILHO; FORTES; BARCELOS, 1999; MAZZUCATO, 2014).

O setor espacial tem uma diversidade de atores envolvidos no processo de produção de tecnologias, que podem ser divididos em cinco categorias, a saber: as agências governamentais, responsáveis pelo financiamento de P&D, que como abordado na seção anterior, é concentrado em poucos países; a indústria espacial, que tem um ramo limitado de fabricação de instrumentos espaciais e veículos de lançamento; os operadores de satélite, “detêm os sistemas de satélites e comercializam suas capacidades aos prestadores de serviços (*a jusante*), que entregarão as aplicações satelitais aos utilizadores finais”; o segmento terrestre e fornecedores de terminais, “os quais projetam e entregam uma grande variedade de *softwares* e equipamentos tanto para gestão da infraestrutura de satélite, quanto para o acesso a serviços pelos usuários”; e os usuários finais, que sejam civis, militares ou comerciais, demandam suas necessidades de tecnologia espacial (VELLASCO, 2019, p. 47).

No que diz respeito ao setor industrial, este detém um alto nível de tecnologia e que demanda bom desempenho e desenvolvimento de P&D. Assim, essa seara acaba por gerar alta complexidade de produtos e um “efeito de transbordamento” em outros setores da economia (MEIRA FILHO; FORTES; BARCELOS, 1998; VELLASCO, 2019). Contudo, além de tais questões tecnológicas, muitas questões políticas estão envolvidas no assunto. Desde o período da Guerra Fria, as atividades espaciais representam uma significativa “demonstração de força e prestígio” (MEIRA FILHO; FORTES; BARCELOS, 1998, p. 7), sendo produto de manutenção de *status quo* e de maior autonomia de um país. Logo, torna-se interessante que os países sejam minimamente capazes de desenvolver tecnologias de lançamento de satélites e foguetes como demonstração de autonomia de suas indústrias de defesa.

⁷ *Spin off* é um conceito utilizado para fazer referência ao desenvolvimento de produtos derivado de alguma tecnologia já existente.

⁸ *Spill over* é um conceito utilizado para fazer referência ao efeito indireto de tecnologias desenvolvidas em determinado setor e que transbordam para outras áreas, garantindo assim, caráter dual a elas

⁹ Por conta das imagens de satélites e informações meteorológicas.

O desenvolvimento de P&D se deu com apoio aos investimentos estatais e com o envolvimento de países em guerra, sobretudo no caso dos Estados Unidos (RUTTAN, 2006). Assim, durante boa parte da história, o desenvolvimento de tecnologias esteve associado à guerra. Contudo, essa afirmação não se faz válida a partir dos anos 2000, que, segundo Ruttan (2006), foi um momento em que se percebeu que a inovação tecnológica não depende exclusivamente da ocorrência de guerras. Nesse sentido, a responsabilidade do desenvolvimento tecnológico se concentra na indústria civil e não mais apenas na militar. Destaca-se aqui o trabalho de Eliasson (2010) ao analisar o caso Sueco de desenvolvimento do Gripen. O autor estuda o projeto frisando os pontos importantes de interseção entre C&T, P&D e a indústria aeroespacial. Em resumo, o projeto Gripen contribuiu para o surgimento de novas tecnologias em outras searas além do setor militar. Assim, Eliasson conclui o impacto direto do investimento em defesa para o transbordamento de tecnologias, sendo o governo responsável e principal beneficiário dessa “nuvem tecnológica” dado valor social de produção avançada, financiado por uma política industrial eficaz (ELIASSON, 2010). Ilustra-se, nesse caso, a influência da indústria de defesa na inovação e desenvolvimento de uma política industrial.

Com isso, Novaes e Dagnino (2004) refletem que uma vez que o desenvolvimento tecnológico não provém mais a partir da guerra, este torna-se produto de uma relação de subordinação e de hierarquia, segundo uma perspectiva liberal da economia (NOVAES; DAGNINO, 2004). Ou seja, o Estado, em conjunto com o setor privado, trabalha em prol de um significativo desenvolvimento econômico e tecnológico. Segundo Eliasson (2010) essa dinâmica funciona como uma “universidade técnica”, em que há investimentos de grandes empresas em P&D para o setor da defesa e que contribuem para a inovação em outras áreas. Assim como na análise de Mazzucato (2014) acerca da história de sucesso da *Apple*, os investimentos estatais para o desenvolvimento do setor privado são benéficos para o sustento de novas tecnologias. Destaca-se a função do Estado em políticas protecionistas, envolvendo-se nos investimentos iniciais mais arriscados e na produção e pesquisa de tecnologias revolucionárias para permitir que a indústria local consiga competir globalmente. Entretanto, o investimento estatal é fundamental não apenas no quesito estrutural e tático do assunto, mas também na produção de conhecimento e estratégias no pensar a defesa. É, então, o Estado o ator principal, responsável soberano pela segurança e defesa, excluindo este aspecto da responsabilidade do mercado (MESA, 2012). Gilberto Câmara (2001) destaca pontos de uma indústria espacial bem desenvolvida e relaciona esse desenvolvimento com a indústria aeroespacial. Basicamente, nos países desenvolvidos, que detêm a polarização espacial, percebe-se a relação direta com o setor aeronáutico (CÂMARA, 2001). Na situação brasileira,

o setor espacial é gerido quase exclusivamente pelo Estado, o que confere a esse mercado um caráter monopsônio (MATOS, 2020). Em comparação com o cenário global, o desenvolvimento de programas espaciais esteve vinculado às políticas públicas (MATOS, 2020), fator relevante principalmente em países emergentes (SCHMIDT, 2011), dado o apoio governamental como fonte estratégica de manutenção de poder. Ao tratar do programa espacial brasileiro, esse campo concentra-se em instituições estatais (CÂMARA, 2001), sendo elas o atual Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovações (MCTI), em conjunto com a Agência Espacial Brasileira (AEB), o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) e o Centro Técnico Aeroespacial (CTA) e possui conexão relevante com os setores aeronáutico civil e de defesa no que diz respeito à base técnica comum em P&D (CÂMARA, 2001). No entanto, é importante frisar que esta análise possui caráter tradicional, visto que acontecimentos recentes mostram que empresas privadas estão cada vez mais inserindo-se nesse setor, como é o caso da *Space X*, que iniciou e vem investindo no turismo espacial (WATTLES, 2022).

É sabido que o desenvolvimento da indústria de defesa depende do bom domínio de tecnologias. Uma indústria de defesa tecnologicamente bem avançada contribui não só para o desenvolvimento nacional, mas também para uma melhor projeção do país na política internacional (STRANGE, 1994). Isso pois, ela é o que pode determinar as perspectivas futuras, por meio dos avanços tecnológicos que estão diretamente ligados ao desenvolvimento das forças armadas de cada país e da defesa nacional (HARTLEY, BELIN, 2020). Por fim, observa-se a defesa como um assunto que abrange além da esfera militar (DUARTE, 2022), sendo ela responsável também pelas discussões de C&T, indústria de defesa e política internacional. Os assuntos expostos até então, contribuem para a análise quanto ao Acordo de Alcântara por apresentarem a convergência deles para disposição de poder e credibilidade internacional do país. Desse modo, nas subseções seguintes, serão apresentadas contextualizações a respeito do AST e o Centro de Lançamento de Alcântara, bem como o resumo das conjunturas em que esses se inseriram.

3.3.Contextualizando o Acordo de Salvaguardas Tecnológicas com os EUA

Um Acordo de Salvaguardas Tecnológicas trata de um compromisso de um país em salvaguardar as tecnologias de outro país. No caso do Acordo de Salvaguardas entre Brasil e EUA¹⁰ (AST) é estabelecido um compromisso do Brasil em proteger tecnologias patenteadas

¹⁰ Nome original do Acordo (BRASIL, 2019a): “Acordo entre o governo da República Federativa do Brasil e o Governo dos Estados Unidos da América sobre salvaguardas tecnológicas relacionadas à participação dos

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 parafins pacíficos, o que contribui para que o CLA seja aberto ao mercado global (BRASIL, 2017). No que tange ao Centro Espacial de Alcântara (CEA)¹¹ este consiste em um espaço geograficamente estratégico no Maranhão¹² cujos principais propósitos são (i) suportar as atividades de lançamento e rastreamento de instrumentos aeroespaciais e (ii) cumprir testes e experimentos relevantes ao Ministério da Aeronáutica (BRASIL, 1983).

A abertura comercial do Centro de Lançamento de Alcântara (CLA) é uma pauta presente na agenda do governo brasileiro há alguns anos. A oportunidade de concretizar essa comercialização foi notada na possibilidade de ratificação do AST com os Estados Unidos (BRASIL, s.a./b). Tanto no governo de FHC quanto no governo Bolsonaro as negociações do acordo obtiveram um alto nível de politização (SILVA; GONÇALVES, 2021) com diferenças nas conjunturas doméstica e internacional. Estas influenciaram a tramitação do acordo de modos distintos, segundo os interesses de cada base de apoio no Congresso. Como um dos argumentos favoráveis à ratificação do AST, defendia-se o ganho que o Brasil teria para o desenvolvimento de seu setor aeroespacial e, nessa perspectiva, propõe-se a compreender quais ganhos o país teria para o setor espacial.

A política externa admite a interação entre o doméstico e o internacional, por meio da qual os atores envolvidos no processo decisório buscam alcançar seus interesses. Nesse sentido, a separação da APE em níveis de análise contribui para a facilitação de seu estudo (GONÇALVES; PINHEIRO, 2020) ao passo que como abordado por Hill (2003), divide as análises entre agentes¹³ e estruturas¹⁴. Em Putnam (2010) é notada a 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 de análise. Ou seja, nota-se a observação dos agentes em suas esferas

Estados Unidos da América em lançamentos a partir do Centro Espacial de Alcântara”.

¹¹ Chama-se atenção apenas para uma questão de nomenclatura. No acordo assinado em 2000, o nome que fazia referência a base de Alcântara era “Centro de Lançamento de Alcântara”. Já no acordo celebrado em 2019, é mudada essa referência para “Centro Espacial de Alcântara”.

¹² Localizado a 2°18’ sul da linha do Equador, o CLA possui destaques no que se refere às condições favoráveis de segurança e clima, à estabilidade geológica, à baixa densidade demográfica e ao fácil acesso logístico. Tais atributos conferem ao CLA a classificação de um dos melhores centros de lançamento do mundo, por facilitar as operações a custos mais baixos (BRASIL, s.a./c)

¹³ Entende-se por agentes os atores de política externa com capacidade de ação nas estruturas.

¹⁴ Entende-se por estruturas o local de ação dos agentes, em suma, o sistema internacional

(nacional ou internacional) e a atuação deles na arena internacional. 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 aspressões da ação externa.

As negociações de dois níveis costumam ser bem 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 são representados pelo “negociador-chefe”, que usa sua barganha para encontrar um acordo provisório; a nível doméstico, tais arranjos são representados por grupos de interesse e coalizão. Assim, percebe-se na política externa um leque de atores envolvidos no processo decisório. Entretanto, a quantidade de atores não interfere decisivamente no produto (DUARTE; LIMA, 2017), uma vez que o poder de influência de cada grupo de coalizão é o que vai definir o sucesso das pressões para a negociação. Isso pode ser constatado ao examinar os cenários em que o AST passou pela política brasileira. Portanto, a seguir serão expostas cada uma das conjunturas, atentando-se aos momentos da política externa de FHC à Bolsonaro.

3.4.A Política Externa Brasileira em três momentos

A fim de analisar a interação entre os âmbitos doméstico e internacional no que tange ao processo decisório do Acordo de Salvaguardas Tecnológicas (AST) nos dois períodos propostos, Silva e Gonçalves (2021) empregam a lógica dos jogos de dois níveis de Robert Putnam (2010). Assim, as autoras (2021) concluem que a não ratificação do acordo no governo FHC foi reflexo das preferências dos grupos de coalizão domésticos frente ao momento de inserção brasileira internacionalmente. Quanto à sua ratificação no governo Bolsonaro, elas apontam uma nova conjuntura, com novos interesses da elite brasileira e uma reorganização do tabuleiro internacional (SILVA; GONÇALVES, 2021). Durante toda a análise do processo decisório do AST para a tomada de decisão, percebe-se a intensa influência do Legislativo em sua interação com o Executivo sobre questões da PEB e da Defesa Nacional. Esse movimento, segundo Alexandre (2017, p. 17), demonstra o crescimento de um “processo democrático na área da política externa”, ainda que tenha existido alguma pressão externa durante a negociação do acordo. Por meio da observação da atuação do Congresso Nacional na tramitação do Acordo de Alcântara, torna-se possível entender, portanto, quais as preferências dos grupos domésticos influentes nos governos e como isso evidencia os moldes ideológicos com os quais cada um

deles definiu suas diretrizes e seus interesses nacionais. As subseções seguintes versam, para tanto, sobre os contextos em que o AST esteve presente na política externa brasileira.

3.4.1. A conjuntura do governo FHC: o reflexo das diretrizes da política externa brasileira na negociação do Acordo de Alcântara

A política externa do governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) foi traçada sob influência do contexto internacional em que o país se inseria. A Guerra Fria foi um marco na década de 1990 que resultou no cenário de uma Nova Ordem Mundial e de crescente globalização. A derrota do comunismo, representada pelo fim da União Soviética, abriu espaços para o crescimento da ideologia neoliberal, a ênfase do mercado e para o poderio militar norte-americano. Outra consequência desse novo cenário foi a crescente globalização e o reforço da integração regional, que segundo Cervo e Bueno (2015), foram responsáveis pela abertura do mercado e flexibilização na alocação de capitais internacionais. Nesse sentido, a ascensão dos Estados Unidos como hegemonia era uma preocupação real, visto que o país norte-americano tinha como desafio o controle das potências emergentes em prol da manutenção de seu controle e liderança internacional (SILVA, 2008). Junto à globalização, somou-se a assimetria entre os Estados, característica fincada pela dinâmica mercadológica do capitalismo, especialmente, pela criação de blocos econômicos. Em razão de um mundo multipolar, foi preciso que houvesse uma reconfiguração da distribuição de poder entre os Estados, a fim de buscar um equilíbrio frente à ascensão norte-americana.

Desse modo, os dois mandatos de FHC (1995-1998 e 1999-2002) inseriram-se no contexto de intensa globalização e, por isso, era necessário repensar a inserção brasileira no cenário internacional (CERVO, 2015). Em consonância com o caráter neoliberal da conjuntura, a agenda de governo da época seguiu os mesmos padrões políticos e econômicos, a fim de alcançar uma maior abertura econômica do país (CARDOSO, 1995, p. 98). No que diz respeito à política externa, esta sofreu influência de condicionamentos externos e internos para que o país se adequasse a agenda neoliberal. Durante suas duas gestões, a agenda de política externa teve pontos de contato e de ruptura com a agenda do governo de Itamar Franco. Quanto ao elemento de continuidade, destaca-se a adesão ao Plano Real. Em contrapartida, a ruptura se fez presente com a consolidação de uma matriz neoliberal em detrimento ao forte nacionalismo e desenvolvimentismo do governo anterior (LAMPREIA, 1998; SILVA, 2012). Isso ocorreu devido ao anseio pela abertura econômica, com foco na atração de investimentos externos para o país. Esse movimento unilateral de alinhamento aos Estados Unidos e aos ideais do Consenso de Washington (SILVA, 2012) refletiu em uma agenda reativa da política externa. Logo, a

política exterior brasileira antes caracterizada pela autonomia pela distância, aderiu a uma agenda internacional proativa, segundo a ideia de autonomia pela integração (VIGEVANI *et al.*, 2003).

Todavia, os mecanismos usados para alcançar a inserção internacional desejada custaram alguns efeitos deletérios. O Brasil teve seu aumento na participação e na inserção da nova ordem por meio da adesão às regras da governança global, o que sacrificou sua relação de país emergente em função dos países do “primeiro mundo”, afetando negativamente seu poder e prestígio internacionais (CERVO, 2015, p. 525-526). Em cotrapartida, a autonomia brasileira em relação aos Estados Unidos foi relevante para o papel do país como *global player* e *global trader* (VIGEVANI *et al.*, 2003) na ação internacional. Ao mesmo tempo, conforme se inseria internacionalmente, a relação entre Brasil e Estados Unidos foram ganhando força. A cooperação entre esses dois países teve relevância na reorientação da política externa brasileira, sobretudo no que diz respeito à busca por credibilidade.

O conceito de estratégia da credibilidade é pautado conforme a identidade de um Estado emergente (LIMA, 2005). Consoante Maria Regina Soares de Lima (2005), o contexto de fortalecimento do multilateralismo foi responsável pela restauração da confiabilidade dos Estados emergentes no cenário internacional, assim como no caso do governo de FHC. Somado à isso, as diretrizes da política externa contribuíram para à manutenção da estabilidade macroeconômica e a busca por credibilidade nos foros internacionais. A forma como o governo FHC lidou com à nova ordem mundial mostrou sua perspectiva de reconhecimento do unilateralismo dos Estados Unidos nas questões militares, econômicas e tecnológicas. Desse modo, as ações de aproximação com o país norte-americano resultou no “sistema geoeconômico de Clinton”, com o abandono aos ideais terceiro-mundistas (LIMA, 2005, p. 12).

Washington teve participação intensa nos acontecimentos relevantes da diplomacia brasileira. Com isso, ressalta-se a aproximação positiva entre esses países, principalmente no que tange à política de estabilização macroeconômica (VIGEVANI *et al.*, 2003). "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 ativa e soberana no sistema internacional" (CARDOSO, 1999, p. 47). Para o Brasil, a relação com Washington era proveitosa, capaz de garantir a atuação do país em “diferentes tabuleiros” e em “diferentes foros” (CARDOSO, 1993, p. 9). A cooperação com os Estados Unidos teve maior intensidade no âmbito militar. Isso se deu pela busca por maior complexidade tecnológica brasileira para modernização e desenvolvimento de sua indústria de defesa (LIMA *et al.*, 2017).

Portanto, a agenda da política externa brasileira naquele momento tinha como objetivo a manutenção da soberania nacional, ao mesmo tempo em que buscava o aumento da participação do país em foros multilaterais. Isso contribuiu para que, apesar do caráter neoliberal da política de FHC, o país cedesse à pressão internacional de proteção do meio ambiente e valorização dos direitos humanos (LAMPREIA, 1998). Essas pautas mais fortes que a possibilidade de adesão aos preceitos conservadores internamente. Por fim, a gestão de FHC combinou sua política externa e sua política doméstica de modo a garantir a retomada da credibilidade (LAMPREIA, 1998; LIMA, 2005) e, conseqüentemente, a melhoria no relacionamento do Brasil em diversos temas nos foros internacionais.

É nesse sentido que o Acordo de Salvaguardas Tecnológicas com os Estados Unidos (AST) foi celebrado. No âmbito internacional, é importante ressaltar a localização privilegiada do Centro de Alcântara, no Maranhão. Devido a isso, a base tornou-se alvo de cobiça internacionalmente e atraiu, especialmente, a atenção dos Estados Unidos. Com enfoque no AST, dentre as ambições de sua celebração cita-se o desenvolvimento de tecnologias e da indústria espacial nacional. Entretanto, o acordo envolvia questões sensíveis que tocavam à soberania. O AST pendia favoravelmente aos estados Unidos com dispositivos que versavam sobre o controle de território e de fronteiras, proteção de riquezas e detenção de conhecimento tecnológico (IGLESIAS, 2008). Assim, a negociação do AST tinha como base de interesse dos norte-americanos a não detenção de desenvolvimento tecnológico espacial brasileiro, visando a manutenção da hegemonia estadunidense no setor militar aeroespacial (IGLESIAS, 2008). Ainda, durante a negociação do Acordo de Salvaguardas com os Estados Unidos, levantou-se a possibilidade de conflito na relação entre Brasil e China¹⁵.

Em linhas gerais, o Acordo de Alcântara assinado em FHC foi negociado visando o estreitamento das relações bilaterais desses países em prol da busca pela credibilidade. Com isso, esperava-se reafirmar a participação brasileira internacionalmente, ao passo em que vislumbrava-se a aproximação com os Estados Unidos sem que houvesse um alinhamento automático do Brasil (SANTOS, 2016). Não obstante, a não ratificação do AST não foi prejudicial para tais ambições. Isso pois, a relação entre os dois países já era bastante positiva (ALMEIDA, 2011).

¹⁵ 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 et al., 2003).

3.1.1. *Os governos petistas e o desenvolvimento do Programa Espacial Brasileiro*

Durante o governo Lula (2003-2010) percebeu-se a possibilidade de o Brasil emergir como uma potência regional na configuração multilateral do sistema internacional. Duas vertentes surgiram então: o alinhamento com os Estados Unidos e alguns países europeus; e o que é chamado de construção de uma rede de “terceiro- mundismo” (FLEMES, 2010). A fim de ampliar sua projeção internacional, a PEB foi politizada, além de pluralizar e multiplicar seus atores¹⁶, focando na Cooperação Sul-Sul (CSS) e nos países da África (HIRST; LIMA; PINHEIRO, 2010). Essa estratégia da política externa abrangia temáticas sociais de combate à desigualdade no âmbito internacional por meio da ação da diplomacia de cúpula, que havia ganhado maior destaque desde 2003¹⁷, , atribuindo um caráter mais popular e carismático ao assunto (AMORIM, 2005; HIRST; LIMA; PINHEIRO, 2010; RICUPERO, 2010). Em resumo, a política externa nos governos Lula refletiu o ativismo diplomático (ALMEIDA, 2004; MIYAMOTO, 2011) proposto na ideologia pelo Partido dos Trabalhadores.

Por buscar romper com as diretrizes da política exterior do governo de FHC, as gestões de Lula sobrepujaram a autonomia pela distância para uma atuação externa ativa e altiva (AMORIM, 2020), o que configurou em uma política externa pautada na autonomia pela diversificação (VIGEVANI; CEPALUNICEPALUNI, 2007), característica de uma atuação externa mais engajada. Entretanto, o rompimento com as diretrizes do governo de FHC não foi de todo concluído, visto que o objetivo de um desenvolvimento econômico, preservação e aumento da autonomia do país por meio da política externa continuaram os mesmos (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007), tendo sua alteração apenas no modo como esses objetivos seriam alcançados. Visando uma diplomacia mais autônoma e diversificada, o país, portanto, voltou-se mais enfaticamente às alianças com países do Terceiro Mundo, afastando-se dos EUA. Esse movimento contribuiu para que, ainda nos primeiros anos de governo, o país se colocasse como global trader e para que ganhasse maior margem de manobra nas negociações internacionais (VIZENTINI, 2005). Destaca-se que a política externa, nesse momento, retomou seu espaço e obteve “apoio de segmentos dentro do governo preocupados com a questão nacional, como o Bndes [sic] e as Forças Armadas” (VIZENTINI, 2005, p. 396).

O governo Dilma (2011-2016), manteve as políticas iniciadas no governo Lula ainda que

¹⁶ Destacam-se o empresariado, as ONGs, os sindicatos, os ministérios domésticos e as unidades subnacionais (unidades federadas e municipais) (HIRST; LIMA; PINHEIRO, 2010).

¹⁷ Ressalta-se a forte presença de uma assessoria especial de relações internacionais junto à Presidência, reforçando a diplomacia presidencial e competindo com as funções da diplomacia tradicional (HIRST; LIMA; PINHEIRO, 2010; DANESE, 2017).

com menor ativismo e dinamismo nas questões de política exterior e com relação aos países da África. As relações internacionais do governo passaram de um momento de ascensão para de declínio (CERVO; LESSA, 2014). O desaquecimento da política externa pode ser observado na agenda internacional presidencial, que tem menor fluxo de viagens para além das oficiais, no primeiro ano de governo, se comparado com o anterior¹⁸. Todavia, manteve-se a atuação ativa do país em foros multilaterais e a liderança na representação do Sul Global (SARAIVA, 2014).

Em suma, houve mudanças na política externa brasileira de FHC a Lula, tendo a agenda internacional do país passado da autonomia pela distância para a autonomia pela diversificação (VIGEVANI, 2007). Essa alteração evidenciou as assimetrias das relações bilaterais e de poder no âmbito internacional (CERVO, 2015), o que claramente refletiu no AST com os EUA. Nesse sentido, Lula interrompeu a tramitação do projeto para a ratificação do Acordo de Alcântara do Congresso¹⁹, *status* que permaneceu nos governos seguintes de Dilma. Em contraponto ao AST com os EUA, os governos petistas apostaram em acordos na mesma seara com outros países, como é o caso da China e da Ucrânia.

A parceria Brasil-Ucrânia no setor espacial resultou na criação de uma binacional, em 2006, denominada Alcântara Cyclone Space (ACS). Os dois países, que já possuíam relações de amizade e cooperação²⁰, enxergaram nessa parceria a possibilidade de desenvolvimento espacial de ambos. No Brasil, a localização estratégica e privilegiada do CLA junto ao domínio ucraniano de desenvolvimento de tecnologias aeroespaciais (SALLES, 2022) alavancariam o Programa Espacial Brasileiro. Contudo, a *joint venture* foi extinta por Medida Provisória 858/18, que veio a tornar-se, em 2019, a Lei nº 13.814 (BRASIL, 2018; BRASIL, 2019). A decisão de extinguir a empresa se deu por conta dos recursos financeiros que a mantinham e já não eram suficientes para o funcionamento dela (BRASIL, 2018). Por esse motivo, foi realizada a denúncia do Tratado entre a República Federativa do Brasil e a Ucrânia. Esse movimento abriu caminho para a assinatura do AST com os EUA no mesmo ano. Ainda, em 2004 foi promulgado um Acordo de Salvaguardas entre Brasil e Ucrânia²¹, que diferente do assinado em 2019 com os

¹⁸ Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/dilma-rousseff/viagens-internacionais/viagens-internacionais11.pdf/view> Acesso em: 19 de novembro de 2019.

¹⁹ Consoante o então Ministro da Defesa Celso Amorim, havia diversos motivos para interrupção da tramitação, entre os quais, a defesa da soberania brasileira (MUNDOGEO, 2003).

²⁰ Vide Decreto nº 2.392, de 20 de novembro de 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1997/D2392.htm

²¹ O nome original do acordo ratificado era “ACORDO ENTRE O GOVERNO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL E O GOVERNO DA UCRÂNIA SOBRE SALVAGUARDAS TECNOLÓGICAS RELACIONADAS À PARTICIPAÇÃO DA UCRÂNIA EM LANÇAMENTOS A PARTIR DO CENTRO DE LANÇAMENTO DE ALCÂNTARA”

EUA, garantiam ao Brasil maior autonomia quanto ao território do CLA, além de ter dispositivos que favorecessem o alavanco da indústria espacial nacional (BRASIL, 2004). Contudo, destaca-se que o acordo previa a salvaguardas de tecnologias ucranianas e não a transferência dessa tecnologia. Nesse sentido, o fim da cooperação espacial deu-se por motivos de desequilíbrio na troca tecnológico-comercial entre os dois países.

3.4.2. De Temer a Bolsonaro: uma reorientação na agenda de política externa

A política externa brasileira é historicamente conhecida pela tradicionalidade em suas diretrizes, ainda que contenha elementos de ruptura de um mandato para outro, visto as políticas de governo. A exemplo disso é que se encaixa a transição da presidência de Dilma Rousseff (2011-2016) para Michel Temer (2016-2018). Apesar dos questionamentos acerca da legitimidade em que assumiu o governo Temer, as relações internacionais foram bastante expressivas e movimentadas. Entre as principais medidas adotadas durante esse governo, destaca-se a mudança nas diretrizes que guiavam a política externa. Embora tenha afirmado a política externa do governo anterior como ideológica, a reorientação aplicada em sua gestão não cumpriu com a promessa de neutralidade (MIRANDA, 2019). As diretrizes se basearam em preceitos neoliberais, de modo que a política externa passou a ser mais ideológica e partidária. Como consequência disso, o Brasil voltou-se para o Ocidente (ARAÚJO, 2017), ou seja, aderiu um nacionalismo exacerbado segundo os ideais do ex-Presidente norte-americano, Donald Trump. Assim, inseriu-se o globalismo na agenda de governo (MIRANDA, 2019) e o alinhamento aos países do Norte. Por globalismo, entende-se como o realce das ações diplomáticas, dada a alta demanda por negociações entre Estados e outros atores devido a crescente lógica de mercado que combina a interação entre as esferas pública e privada (VAZ, 1999). Ao observar historicamente a política externa brasileira, percebe-se forte influência norte-americana nas agendas. Durante grande parte do século XX, a política externa foi compreendida visando o alinhamento com os Estados Unidos, assumindo o aspecto globalista e americanista (LIMA, 1994). Nesse sentido, o governo Temer buscou uma transição paradigmática com relação aos governos petistas anteriores, que foi consolidada com a eleição de Jair Bolsonaro (SANTOS, 2019a; SETZLER, 2021). Isso significou um alinhamento maior com os Estados Unidos, aproximando-se do paradigma americanista.

Ao tratar do governo Bolsonaro, este tem uma base de caráter ultraconservadora, característica do bolsonarismo (LIMA, ALBUQUERQUE, 2019), que estendeu-se aos parlamentares do Congresso Nacional. Desde o plano de governo (2018), a política externa foi negligenciada, visto as poucas menções que teve no documento. O governo teve como

principais questões dessa agenda o comércio internacional e, conseqüentemente a abertura dos mercados na tentativa de inserir-se nas searas de tecnologias de ponta, sobretudo, no setor aeroespacial. Além disso, o plano de governo também citava a prioridade da relação bilateral com os Estados Unidos e demais democracias importantes, que cita como exemplo Israel e Itália. O caráter ocidental das novas diretrizes da política externa brasileira se fez presente, mesmo que de modo unilateral (VIDIGAL, 2019) com o alinhamento estratégico e ideológico à política externa estadunidense, especialmente, no que diz respeito à política de Donald Trump. Com isso, o governo adotou uma agenda conservadora de direita ao mesmo tempo em que prometeu o liberalismo econômico como marca do fim de uma velha política. Isso significou um afastamento da autonomia do Estado em prol de um alinhamento ideológico com o país norte-americano (SANTOS, 2019a; SANTOS, 2019b; VIDIGAL, 2019; SETZLER, 2021; MARIGONI; SCHUTTE; BETTINGER, 2021, THOMAZ; VIGEVANI; FERREIRA, 2021). Tal alinhamento tem como principal característica o posicionamento acrítico com relação aos ideais trumpistas, em um movimento unilateral e marcado pela falta de reciprocidade (VIDIGAL, 2019; AMORIM, 2020). Nesse sentido, com a finalidade de concretizar ações, o início do governo foi marcado por muitos acontecimentos, aos quais destaca-se a primeira viagem de Bolsonaro aos Estados Unidos, quando assinou o Acordo de Salvaguardas reafirmando o alinhamento com o país. Para além deste caso, outro exemplo do posicionamento ideológico de Brasília com Washington e aos valores conservadores Outro momento ilustrativo da aproximação dessa gestão à valores conservadores foi a atuação dos diplomatas brasileiros em foros internacionais assumindo novos posicionamentos, como foi o caso da questão de gênero nas Nações Unidas. O país sempre se posicionou em defesa dos direitos das mulheres, questão que mudou em Bolsonaro, quando em votações na ONU contra a discriminação e sobre o direito de mulheres e meninas, o país manteve seu posicionamento junto a países ultraconservadores. Nesse exemplo, o Brasil chegou a posicionar-se juntamente a países islâmicos ultraconservadores (DUCHIADE, 2019).

A eleição de Bolsonaro resultou em uma reorientação na política externa brasileira e demonstra como essas novas diretrizes se colocam como uma política de governo e não de Estado (BAPTISTA; BERTOLUCCI; DIOGO, 2020). Isso pois, as ações tomadas burocraticamente refletem um jogo de barganha entre grupos de interesses domésticos com forte influência na formulação das ações em política exterior. Tal reorientação da política externa brasileira reafirma o caráter ideológico e unilateral, sem espaços para um interesse nacional, visto a consideração, também, da “visão de mundo do presidente” (THOMAZ; VIGEVANI; FERREIRA, 2021, p. 199). Nesse sentido, vale destacar que a reformulação da

política externa brasileira se fez ideologicamente, a fim de acompanhar o programa de governo partidário de Bolsonaro e que teve forte apoio de suas bases bolsonaristas heterogêneas (LIMA; ALBUQUERQUE, 2019). Por fim, compreende-se que o alinhamento ao trumpismo resultou em um isolamento brasileiro na arena internacional, o que vai contra as diretrizes tradicionais mantidas pelo Ministério das Relações Exteriores independente dos governos que se passem (THOMAZ; VIGEVANI; FERREIRA, 2021).

O Acordo de Alcântara foi celebrado pelo Executivo²² em 18 de março de 2019, após uma contraproposta dos Estados Unidos ao acordo apresentado pelo governo 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). Além do acordo ter provocado muitos debates no Congresso brasileiro, chamando a atenção da mídia em prol da discussão sobre as vantagens e desvantagens do acordo, o estudo aprofundado sobre o caso permite compreender como fatores domésticos e internacionais (sejam grupos de interesse, coalizões políticas e da sociedade, instituições, oportunidades sistêmicas, etc.) influenciam a formulação das decisões estratégicas dos Estados. Ademais, o Acordo de Alcântara abrange discussões que vão além da política externa, focando no setor espacial e na sua relevância para a projeção de poder internacional visto seu potencial de manutenção de *status quo* (MEIRA FILHO; FORTES; BARCELOS, 1999; VELLASCO, 2019). Tal observação está relacionada diretamente à Corrida Espacial do período da Guerra Fria, dando a esta seara relevância em questões de manutenção e aumento de poder no cenário internacional (HAYS; LUTES, 2007). Desse modo, evidencia-se a necessidade de desenvolvimento do programa espacial brasileiro no que tange à indústria de defesa e produção de C&T, para que o Poder Estrutural (STRANGE, 1994) brasileiro fosse ampliado.

Ao passo que o governo FHC traçou a PEB visando maior autonomia ainda que por meio de parcerias (VIGEVANI et. al., 2003), o governo Bolsonaro iniciou seu mandato político colocando-se em posição de subordinação e alinhamento ideológico ao governo Trump (THOMAZ; VIGEVANI; FERREIRA, 2021), fazendo jus ao caráter ultraconservador e antiliberal de sua gestão. Em FHC, a agenda de política externa apoiou-se no anseio de uma nova inserção brasileira no cenário internacional por meio da abertura econômica (CARDOSO,

²² Bolsonaro se mostrou a favor do Acordo por questões econômicas e em rede social, pronunciou-se de forma favorável a exploração comercial do CLA para o país deixar de “perder dinheiro” (MAZUI, 2019).

1995; CERVO, 2015), o que enfatizou uma política neoliberal em seu plano de governo. No que diz respeito à administração de Bolsonaro, sua PEB voltou-se ao alinhamento ideológico, sobretudo aos ideais trumpistas (SANTOS, 2019b; SETZLER, 2021; MARIGONI; SCHUTTE; BETTINGER, 2021, THOMAZ; VIGEVANI; FERREIRA, 2021), diferenciando-se do americanismo ideológico (LIMA, 1994; PINHEIRO, 2004) seguido pelo Brasil em governos anteriores. Essa tentativa de reaproximação com o Estado norte-americano já era prevista em seu plano de governo e ressaltou a investida em tornar-se parte do que vem a ser um “país ocidental”. Esses movimentos abriram espaço para o surgimento de um bolsonarismo²⁵ (LIMA; ALBUQUERQUE, 2019), que coloca o Brasil como um país adepto à nova onda de governos neoliberais, prevendo o alinhamento automático. Alinhamento este que teve como consequência a ratificação do AST em Bolsonaro foi consequência de uma reestruturação da PEB segundo um alinhamento automático com os EUA refletida na assimetria do acordo (SILVA; GONÇALVES, 2021, p. 147).

Desse modo, a ratificação do Acordo de Alcântara, durante a gestão de FHC era vislumbrada como um possível caminho para maior aproximação política entre Brasil e EUA, ainda que a relação estabelecida já fosse positiva. Em outras palavras, o acordo propiciaria essa maior afinidade com o Estado norte-americano, mas a coalizão nesse contexto, definiu que os dispositivos do acordo não garantiam ganhos tão significativos para o Brasil. Ao contrário, sua ratificação resultaria em um possível enfraquecimento nas relações bilaterais com os países membros do Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis (MTCR, sigla em inglês), como é o caso da China. Em contrapartida, em Bolsonaro, as coalizões favoráveis ao AST apoiaram-se em argumentos como a possibilidade de alavancar a Indústria Espacial Brasileira, o que refletiria também no aumento do prestígio internacional do país nessa seara. Outro fator relevante foi o retorno financeiro que a comercialização da Base de Alcântara traria para o país e principalmente para o estado do Maranhão. Assim, a retomada das negociações do Acordo de Alcântara, visto essa nova conjuntura, acabou com a aprovação da proposição que passou pelo Congresso Nacional.

Nesse sentido, põe-se em xeque a prioridade do governo Bolsonaro no que diz respeito ao setor militar. Ao mesmo tempo que enuncia sua prioridade a essa classe, renuncia a questões caras à soberania do Estado e, portanto, à sua defesa e segurança. Ao aceitar dispositivos tão assimétricos do acordo, o governo Bolsonaro se mostra subserviente aos interesses norte-americanos e contradiz seu discurso de desenvolvimento da indústria de defesa, sobretudo do setor aeroespacial. Isso pois, o AST não atende de forma clara e direta aos investimentos e desenvolvimentos do Programa Espacial.

As informações expostas neste capítulo têm como intuito proporcionar ao leitor uma contextualização sobre o Acordo de Salvaguardas Tecnológicas com os EUA e demais temas que somam a análise desta pesquisa, como foram os casos da política externa, política de defesa, indústria de defesa e o setor espacial brasileiro. Para os próximos capítulos, espera-se que os assuntos mencionados sirvam de base para a investigação acerca do processo decisório e tomada de decisão, levando-se em consideração a articulação dos temas dentro das instituições de governo.

4. O CONGRESSO NACIONAL COMO UNIDADE DE DECISÃO EMPOLÍTICA EXTERNA

O presente capítulo analisa a relação do Congresso Nacional e a política externa brasileira, discutida em três subcapítulos. Primeiramente, é tratado sobre a atuação parlamentar no processo decisório de política externa e o jogo político resultante da interação entre os Poderes Executivo e Legislativo. Posteriormente, aborda o Congresso como unidade de decisão em política externa, ao analisar o trâmite do Acordo de Salvaguardas Tecnológicas (AST) nas suas Casas, nos dois momentos em que foi apresentado. Esse capítulo tem como objetivo, portanto, investigar a origem das motivações para a celebração do AST com os EUA, ao mesmo tempo em que faz o levantamento dos atores domésticos envolvidos no processo decisório de não ratificação e ratificação do acordo, respectivamente. A fim de alcançar o primeiro objetivo, são examinadas as “Exposições de Motivos”²³ propostas à Câmara dos Deputados, junto ao texto dos acordos, em 2001 e 2019. Para identificar quais atores fizeram parte do processo decisório, é transcrita a tramitação do AST na Câmara dos Deputados e no Senado, com evidência nas votações, sessões e reuniões em que os parlamentares explanam suas motivações. Este capítulo trata de um texto descritivo acerca do trâmite do acordo no Congresso, com finalidade de determinar as unidades de decisão responsáveis pelo problema de política externa. Desse modo, por meio da análise dos documentos, observando as discussões que permearam o trâmite do acordo, é possível compreender quais atores foram designados como responsáveis pelo processo decisório.

4.1. O papel do legislativo na política externa

Entender a política externa como as ações de um governo na arena internacional em detrimento a relação entre atores diversos (LASWELL, 1936; RISSE-KAPPEN, 1995; HUDSON, 2005; ALDEN; ARAN, 2017), é compreendê-la como uma política pública por observar a aplicação dessas políticas elaboradas no plano doméstico ao plano externo (MILANI; PINHEIRO, 2013). Nesse sentido, é possível observá-la em três etapas: formulação, decisão e implementação. E, nesse sentido, faz-se um paralelo com o ciclo de vida das políticas públicas. É perceptível semelhanças entre as políticas pública e externa no sentido de que ambas focam suas análises em processos de decisão, em prol de um objetivo e de um fim político. A natureza das políticas públicas, portanto, se concentra na disputa de interesses dos atores envolvidos em sua elaboração. Elas têm em vista sua aplicação consoante um determinado povo

²³ Vide *Inteiro teor* da MSC 296/2001 (BRASIL, 2001) e *Inteiro teor* da MSC 208/2019 (BRASIL, 2019).

e segundo padrões democráticos. Sendo assim, o campo das políticas públicas busca, simultaneamente, estimular a ação governamental e analisá-la, propondo mudanças quando necessário, sejam elas de natureza prática ou teórica (SOUZA, 2006). Souza (2006) destaca a importância de considerar que o campo da política pública conta, ainda, com a noção de “autonomia relativa do Estado” que possibilita a existência de capacidades de implementação das políticas propostas, seja diretamente (pelo Estado) ou indiretamente (através da influência de atores externos). A política pública é compreendida então, para os fins da presente pesquisa, com base no modelo do ciclo da política pública, que a entende como um processo dinâmico de aprendizado, construído de maneira gradativa e deliberativa. Para tal, esse ciclo é dividido em seis estágios: “definição de agenda”, que ocupa posição de destaque nessa abordagem pois ela procura entender o porquê de determinadas agendas serem absorvidas ou deixadas de lado, “identificação de alternativas”, “avaliação das opções”, “seleção das opções”, “implementação” e “avaliação” (SOUZA, 2006, p. 10).

Dada a pergunta primordial sobre a escolha da agenda por parte dos participantes de um governo, essa abordagem encontra três diferentes respostas. A primeira diz respeito aos problemas, assumindo que a escolha e os resultados das agendas governamentais são relativos aos problemas por eles enfrentados ou para eles apresentados em um determinado período. A segunda se apoia no processo político, materializado em seus procedimentos eleitorais, partidários ou ideológicos, que é responsável por construir consciência coletiva sobre a necessidade de se responder a um determinado problema e de uma determinada maneira. Por fim, a terceira resposta prioriza a influência dos participantes, entendendo aqueles chamados visíveis (políticos, mídias, partidos, movimentos sociais, etc.) como responsáveis por delimitar as agendas e os invisíveis (acadêmicos, burocratas, etc.) como fontes de perspectivas alternativas às agendas em vigor.

Desse modo, Pinheiro (*apud* GONÇALVES; PINHEIRO, 2020) traçou um paralelo entre as fases do ciclo de políticas públicas com um ciclo de vida de política externa. Essas fases são resumidas em “definição do problema”, “identificação das alternativas”, “avaliação das alternativas”, “decisão”, “deliberação”, “adesão” e “implementação”, respectivamente e são flexíveis conforme a necessidade de análise do processo (PINHEIRO, ano, *apud* GONÇALVES; PINHEIRO, 2020). Por fim, admitir a política externa como política pública implica reconhecer todo seu processo desde a formulação até a implementação. Por entender que são políticas de governo, uma vez que detém caráter público e gera debates político-partidários (MILANI; PINHEIRO, 2013), a política externa demanda a discussão interburocrática em prol da defesa de interesses de distintos atores. A formulação dessa política

no Brasil e concentra na esfera executiva, especificamente, nas mãos do Ministério das Relações Exteriores (MRE) e seu exercício, além de com base em elementos tradicionais (CERVO, 2015), acontece também segundo determinados contextos políticos. Todavia, a decisão de política externa, desde meados dos anos 1990, abriu a possibilidade de atuação de “diplomacias setoriais” (HILSMAN, 1971). Segundo Hilsman (1971), alguns outros agentes estatais que atuam na política externa, além do Executivo, são o Congresso Nacional, a mídia e outros grupos de interesse. Nesse sentido, as questões que impactam o interesse nacional passam a ser discutidas com a atuação do Legislativo e as motivações que levam os parlamentares a participarem do processo decisório.

A Constituição Federal de 1988, nos artigos 48 e 49, discorre sobre as atribuições do Congresso Nacional. Dentre elas, destaca-se a responsabilidade sobre a resolução de tratados e acordos ou atos internacionais, sobre a autorização do Presidente da República para declaração de guerra e celebração da paz, sobre a permissão de forças estrangeiras a transitarem pelo território nacional ou permanecerem temporariamente nele, além de também fiscalizar e controlar o Poder Executivo por meio das suas Casas (como exemplos têm-se a Comissão de Relações de Exteriores e Defesa Nacional – CREDEN, na Câmara dos Deputados e a Comissão de Relações de Exteriores e Defesa Nacional – CRE, no Senado)²⁴. Nesse quesito, existe uma grande disputa entre o Executivo e o Legislativo nas negociações para as aprovações dos acordos e atos internacionais, como o caso do ingresso da Venezuela no Mercosul, que gerou grandes embates entre Câmara dos Deputados e o Senado, em prol da defesa de interesses políticos e econômicos distintos. É importante, então, compreender o jogo político que permeia as decisões para as possíveis ratificações de acordos internacionais, levando em consideração as limitações em que cada um dos Poderes se encontra dado o poder de barganha que detém durante o processo decisório. Entretanto, há que se destacar que a participação do Congresso na formulação de políticas públicas para a política externa não se limita às atribuições citadas até então. É importante lembrar que também existe a possibilidade de participação do Legislativo no processo decisório, ou seja, por meio do desenvolvimento das relações do Congresso com outros parlamentos nacionais e organizações internacionais. Isso demonstra a

²⁴ “Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

I - resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional;

II - autorizar o Presidente da República a declarar guerra, a celebrar a paz, a permitir que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente, ressalvados os casos previstos em lei complementar; (...)

X - fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta;” (BRASIL, 2015, p. 25-26).

crescente importância do setor Legislativo no processo de tomada de decisão em política externa, uma vez que passaram a ser responsáveis pela ratificação de diversos tratados internacionais, que corresponde às expectativas dos interesses da sociedade brasileira e, nesse sentido, comprova-se a crescente importância que as agendas de política externa vem tendo dentro dos moldes da política interna. No caso da tramitação de um acordo internacional, à nível doméstico, Putnam (2010) chama atenção para o caráter peculiar das democracias, visto que os atores envolvidos buscam por seus interesses particularistas. Logo, percebe-se analiticamente que a nível doméstico a política externa é caracterizado por uma “ordem poliárquica” (PUTNAM, 2010), demonstrando sua compatibilidade com a democracia (LIMA, 2000).

Argumentou-se que a tese da incompatibilidade entre política externa e democracia só se sustenta quando se parte da premissa da existência de uma distinção ontológica entre política interna e externa. Foram examinados os argumentos de política internacional que eliminam essa distinção ou a vinculam a modelos causais integrativos. Se as diferenças entre política externa e doméstica deixam de existir, também não mais se sustenta a alegação de um processo decisório distinto para as questões internas e externas. A incompatibilidade política externa/democracia desaparece, a menos que se adote uma visão tecnocrática da política *tout court*, com base na alegada racionalidade das decisões técnicas (LIMA, 2000, p. 277).

Ao pensar a natureza da política externa brasileira Cheibub (1985), considerando a diplomacia como instrumento dessa política, a divide em três períodos: (i) o período patrimonial, que compreende de 1822 a 1902, quando a elite era a autoridade tradicional que comandava o Estado; (ii) o momento carismático, de 1902 a 1912, de evidência do Barão do Rio Branco, que centralizava a política externa; (iii) e período burocrático-racial, de 1912 em diante, sobretudo com Vargas, que definiu uma melhor organização do Itamaraty e que resultou no insulamento da instituição. Contudo, ao ter como princípio a política externa como uma política pública, isso faz-nos refletir sobre a politização *versus* a tecnicidade, a transparência *versus* a sensibilidade, o controle *versus* a eficiência da política externa. Assim, a democratização do processo decisório em detrimento da manutenção de um insulamento contribuiu para que o insulamento do MRE diminuísse, descentralizando em certo grau o poder de decisão dessa agência especializada em política externa. Assim, houve maior abertura do jogo político proveniente da disputa por interesses de um Congresso presente nas decisões dessas políticas públicas com aplicação internacional. A natureza da política externa brasileira é entendida por Lima (2000), então, como um (i) período de construção do Estado, quando houve demarcação territorial, inserção nacional de um país agroexportador na economia mundial e um regime político oligárquico. Aqui se insere o papel do Barão do Rio Branco para definição da agenda de política externa; (ii) como um momento de industrialização protegida,

que perpassa pelo período constitucional de 1946 e a ditadura militar de 1964, enfatizando a política econômica externa, priorizando as exportações e favorecendo empresários nacionais e multinacionais, os sindicatos urbanos e o Estado. Nesse momento, há um descolamento da política externa à política doméstica, que deu ao MRE autonomia suficiente para ir de encontro ao jogo político e às demandas sociais. Assim, coloca-se em evidência o insulamento burocrático da diplomacia brasileira; e (iii) por uma fase de integração competitiva, corresponde à República Constitucional de 1988. Essa fase caracteriza-se pelo caráter social e politizado da política externa, que diminui a autonomia do MRE nos processos decisórios e garante ao Congresso Nacional o papel da tomada de decisão.

Os debates que ocorrem dentro das casas legislativas, entre os atores plurais que lá coexistem, permitem que o Legislativo se enquadre como um ator importante ao influenciar os rumos da política externa do país. Nesse sentido, o interesse nacional depende de cada governo, conforme as diretrizes que este julgar satisfatória. Conforme Lima (2000), pensar o interesse nacional como uma escolha racional é tratar do Estado não como um ator unitário, mas sim como um conjunto de atores que buscam a satisfação dos interesses domésticos em determinado contexto. Para definir quem são os atores que terão poder de influência no processo decisório, a presente pesquisa analisa por meio da perspectiva de Hermann, Hermann e Hagan (1987) quem são essas unidades de decisão e como elas são definidas. No caso do AST, a assinatura do acordo é o problema que gera a ocasião para a decisão de ratificação ou não. A ocasião para a decisão, segundo Hermann (2001), responde diretamente ao problema de política externa e se desenha conforme uma sequência de decisões a serem tomadas durante todo o processo decisório. Nesse sentido o problema envolve todo o aparato do governo, ou seja, compreende às decisões que são discutidas no âmbito dos ministérios e do parlamento. Quanto ao Acordo de Salvaguardas Tecnológicas, a ocasião para a decisão se construiu conforme as discussões ocorridas entre o Executivo (MD, MRE e MCT/MCTI) e o Legislativo (sobretudo pelo Congresso Nacional). A autora aponta que as ocasiões de decisão são questões políticas que devem ser abordadas pelos formuladores de política externa durante o processo decisório. Nesse sentido, é preciso que se respondam às questões (i) acerca da necessidade de tomada de ação com relação ao problema; (ii) das possíveis soluções e de (iii) como lidar diretamente com ele. Respondendo às perguntas que definem a ocasião para decisão, a ação necessária em relação à celebração do AST foi o entendimento da necessidade de discussão sobre a ratificação ou não do acordo. Uma vez analisado o documento discutiu-se possíveis soluções para os dispositivos apontados como problemáticos no corpo do texto. O jogo político gerado com o questionamento dos artigos do acordo, conseqüentemente, faz refletir sobre quais respostas devem ser adotadas

para lidar com os problemas observados. A partir disso, é necessário pensar quais são os grupos de atores, dentro do governo, responsáveis pela tomada de decisão de política externa. Como definido por Hermann (2001) a unidade de decisão é aquela que possui autoridade suficiente para comprometer os recursos do governo e agir conforme seu interesse para solucionar o problema de política externa.

Em governos onde a política normalmente envolve múltiplas organizações burocráticas, o problema pode ser transmitido entre diferentes unidades - dentro de uma agência, entre agências ou entre grupos interagências. O ponto básico aqui é que para a maioria dos problemas de política externa e ocasiões para decisão, algum indivíduo ou grupo de pessoas se reúne para autorizar uma decisão e construir para aquela que estão naquele momento a unidade de decisão com autoridade para tal (HERMANN, 2001, p. 56, tradução livre)²⁵

O quadro de Hermann (2001), apresentado na figura 2 anteriormente, auxilia na determinação da unidade de decisão. Os questionamentos de Herman levam em consideração a estrutura formal e informal do governo. Para determinar quais atores tem autoridade e capacidade em moldar as políticas, é preciso levar em consideração as leis e normas que regem as estruturas institucionais. No caso brasileiro, a legislação atribui ao chefe do Executivo a expedição de documentos e regulamentos para a execução no país²⁶. Ao Congresso Nacional, atribui-se, como já citado, a capacidade de resolução dos acordos e tratados internacionais (BRASIL, 2015). Tendo em vista a estrutura política brasileira, é preciso observar se no estudo de caso em questão, existe condições que possam favorecer um líder predominante.

O líder predominante, de acordo com Hermann (2001), é aquele cuja autoridade compromete a retenção dos recursos do governo para as ações da política externa. A unidade de decisão pode ser um líder predominante quando um governo é organizado hierarquicamente de modo que todas as decisões tomadas se concentram nas mãos de um único indivíduo capaz de exercer sua coerção. Quanto ao AST, o Presidente da República, por mais que responsável por sua assinatura ou por delegar esse exercício, é refém da aprovação do Congresso Nacional²⁷.

²⁵ No original: “*In governments where policy normally involves multiple bureaucratic organizations, the problem may be passed among different units – within one agency, across agencies, or between interagency groups. The basic point here is that for most foreign policy problems and occasions for decision and constitute for that issue at that point in time the authoritative decision unit*”.

²⁶ **Art. 84.** Compete privativamente ao Presidente da República:

I - nomear e exonerar os Ministros de Estado;

II - exercer, com o auxílio dos Ministros de Estado, a direção superior da administração federal;

III - iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição ;

[...]

VII - manter relações com Estados estrangeiros e acreditar seus representantes diplomáticos;

VIII - celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional; (BRASIL, 2015, p. 32).

²⁷ A fim de compreender como se dá o processo para a ratificação de uma proposição no Congresso, é preciso

Desse modo, o questionamento em seguida nos faz refletir sobre as condições para determinar um grupo único como unidade de decisão.

Uma vez que se assumiu que o governo não está estruturado em torno de um único indivíduo, abre-se a possibilidade da existência de um grupo-chave responsável pela ocasião de decisão. Esse grupo único, por mais que heterogêneo, tem que ter a autoridade e capacidade de organizar os recursos do Estado para lidar com o problema de política externa (HERMANN, 2001). Para se configurarem como um grupo único, eles precisam lidar frequentemente com ocasiões de decisão do governo em política externa e, ainda que possuam divergentes interesses particulares, precisam se articular de modo a resolverem os problemas por meio de um consenso. Ao contrário, as coalizões autônomas representam um grupo de indivíduos cujas decisões podem ser modificadas por participantes externos (HERMANN, 2001). A diferença entre os grupos de coalizão e o grupo único está na unidade e no nível de controle do grupo.

Apesar de reconhecer que existem atores não governamentais (ONGs, empresas, sindicatos, mídia e opinião pública) que podem pressionar o governo para alcançar seus interesses quanto ao Acordo de Alcântara, o que define a unidade de decisão como coalizões de autores autônomos, é notória a influência no processo decisório dos parlamentares concentrados nos aparatos governamentais, sobretudo nos Ministérios e no Congresso Nacional. Isso ocorreu porque, segundo a legislação brasileira, os acordos assinados pelo Poder Executivo ficam refém da aprovação das duas Casas. Então, uma vez que o Executivo formula e constroi uma agenda, cabe ao Legislativo decidir sobre as políticas dessa agenda conforme a velocidade e os interesses que julgar convenientes para o interesse nacional. Logo, ao não reconhecer um único líder para tratar do processo decisório do AST, nem mesmo um grupo único. Um grupo único exige um pensamento homogêneo, o que não existe no Congresso brasileiro, visto a pluralidade de seus políticos e, inclusive, devido a poliarquia. Assim, justifica-se a coalizão de múltiplos atores autônomos como unidade de decisão. Em posição-chave, observa-se que houve a articulação de atores que buscaram defender seus interesses e perspectivas para resolver o problema de política externa.

pincelar o caminho de um trâmite. A tramitação ordinária na Câmara ocorre com a definição das comissões temáticas que vão analisar a proposta. Em seguida, é escolhido um Deputado Relator na primeira comissão em que o Projeto de Lei (PL) percorre. Após a votação do projeto, caso aprovado, ele segue para a comissão seguinte. Uma vez aprovado também na segunda comissão, o PL segue para uma última comissão, onde analisa sua constitucionalidade (Comissão de Constituição e Justiça – CCJ). Se um projeto é aprovado por todas as comissões ele não passa pela votação em plenário, caracterizando-se como uma “tramitação conclusiva”, ou seja, já considerado aprovado pelo CN. Entretanto, caso não tenha sido aprovado por alguma comissão o projeto segue para o Senado, que na condição de casa revisora, indicará o veto ou a ratificação da proposta. No entanto, mesmo que aprovado nas duas Casas do CN, o Decreto Legislativo publicado ainda depende de sanção Presidencial.

O jogo político presente na interação dos dois Poderes depende do poder de barganha dos atores pela busca de seus interesses. Nesse sentido, as instituições definidas como responsáveis pelo processo decisório terão sua capacidade de moldar a política externa segundo a conjuntura em que se inserem e conforme a detenção de informação sobre o problema em discussão. Para isso, nos subcapítulos seguintes, são analisadas as motivações dos atores envolvidos, bem como o caminho da proposição para a tentativa de ratificação do AST com os EUA, em FHC e em Bolsonaro, observando os atores e capacidade de influência nas decisões.

4.2. O jogo político e as motivações para a celebração do Acordo Alcântara

As agendas de política externa são determinadas em cada governo conforme o que os tomadores de decisão compreendem como importantes para a gestão. Segundo Hermann (2001), o governo age a partir do momento em que seus tomadores de decisão percebem a existência de um problema em política externa que se mostra interessante em termos de ganhos para o país. Como problema de política externa, cabe lembrar que a autora define como a “discrepância entre as condições atuais e o que é desejado” (HERMANN, 2001, p. 53). Assim, as diretrizes são definidas visando o interesse nacional, segundo a interpretação de cada governo. Na presente pesquisa, o Acordo de Alcântara é o que se configura como problema de política externa. Nesse sentido, o que o caracteriza como tal são as motivações que levaram à sua ratificação. Na Exposição de Motivos proposta pela Executivo, nos dois momentos em que o acordo esteve em pauta no Congresso, são enumeradas as oportunidades de ganhos que o AST possibilitaria ao Brasil, segundo a visão dos ministros que o assinaram. No decorrer deste subcapítulo serão exploradas as motivações para a celebração do AST em 2000 e 2019.

O texto do Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governos 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, assinado em Brasília, em 18 de abril de 2000, foi apresentado em plenário na Câmara dos Deputados, em 03 de abril de 2001 (BRASIL, 2001). Junto ao Acordo foi feita a leitura da Exposição de Motivos encaminhada pelos então Ministros das Relações Exteriores, Celso Lafer; Ministro da Ciência e Tecnologia, Ronaldo Sardenberg; e, Ministro da Defesa, Geraldo Quintão. No documento, foram anunciadas razões pelas quais o AST com os EUA viria a ser de interesse brasileiro.

Logo de início, o Acordo de Alcântara é apontado como o responsável inicial para a abertura do Centro de Lançamento de Alcântara (CLA) ao comércio internacional. Essa comercialização seria viável devido à localização geográfica privilegiada da base, atraindo o

interesse dos países por um lançamento com menores custos e maior eficiência (ANDRADE et al., 2018), visto que os demais centros no mundo não se localizam próximo à Linha do Equador ou, como no caso do *Korou Station*, o centro de lançamento da Guiana Francesa, é reservado exclusivamente para lançamentos da Agência Espacial Europeia (ESA) (BRASIL, 2001; ESA, s.a.). Ainda sobre os impactos econômicos do Acordo de Alcântara, previa-se o “influxo direto de divisas da ordem de 30 milhões de dólares anuais”, além da atração de “investimentos na área de turismo, comércio e serviços”, que resultariam na criação de 2.500 novos empregos e receitas indiretas anuais de cerca de 12 milhões de dólares (BRASIL, 2001, p. 3).

Entretanto, como o próprio texto do acordo prevê, o dinheiro arrecadado com o aluguel da base de Alcântara tem limitações em sua aplicação, não podendo ser utilizado para fins do programa espacial brasileiro. O dispositivo que prevê tal requisito no acordo sofreu grandes críticas tanto da sociedade civil quanto do Congresso Nacional. A mídia, como Folha de São Paulo e Estadão (FOLHA DE S. PAULO, 2001; ESTADÃO, 2001), apontou tal fragilidade e mostrou-se atenta às discussões que viriam ocorrer no parlamento. Algumas entidades²⁸ também foram críticas ao acordo, por questões de ferimento aos direitos humanos, pois a construção da base de Alcântara e sua comercialização implicou no deslocamento forçado de famílias que viviam na região (BRASIL, 2001). Em reunião para discutir os impactos sócio-econômico-cultural, os membros presentes fizeram o levantamento das condições dos moradores dos povoados e agrovilas, que sofreram impactos negativos com a implantação do CLA. A retirada das trezentas famílias, conforme apontado na reunião da subcomissão (2001), também demonstrou que a população local não usufruiu de benefícios com o funcionamento do CLA. Naquele momento, entendia-se que o Brasil estava buscando se inserir mais ativamente nos foros multilaterais visando sua abertura econômica, além de também de envolver questões caras a segurança nacional, visto o uso do território nacional sem o controle direto brasileiro, como exigência do AST.

Além da sociedade civil e das entidades supracitadas como oposição, o acordo também foi criticado por militares, cientistas e políticos da oposição sob o argumento de que o contrato fere a soberania nacional e favorece apenas aos Estados Unidos. É certo que todo o acordo

²⁸ Foi criada uma subcomissão especial para analisar os impactos sócio-econômico-cultural do CLA, coordenado pela Deputada Luiza Erundina de Sousa, onde em reunião estiveram presentes a Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado do Maranhão (FATAEMA), o Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Alcântara (STR / Alcântara), a Comissão Pastoral da Terra (CPT), a Sociedade Maranhense de Defesa dos Direitos do Homem (SMDDH) e a Ordem dos Advogados do Brasil – Seccional do Maranhão (OAB/MA). O acesso ao relatório da reunião desta subcomissão se deu por meio do envio por e-mail do documento digitalizado, realizado pela solicitação à Câmara dos Deputados

possui certa assimetria, contudo ao tratar do AST, a movimentação do Congresso Nacional se deu com a maior parte dos partidos de esquerda e centro-esquerda como oposição a ratificação do acordo, reforçando as salvaguardas que feriam o interesse nacional e, principalmente, a soberania do estado brasileiro. O deputado Waldir Pires, bem como toda a CREDN, manifestou se firmemente para que o acordo não fosse aprovado nas casas do Congresso. Contra os argumentos frágeis dos defensores do AST, seus opositores levantaram questões e evidências de que o acordo na sua totalidade não apresenta maiores ganhos relevantes para o país. Com este cenário, entendeu-se que a oposição via o acordo como benéfico apenas para a parte norte-americana, com dispositivos totalmente assimétricos e que colocavam o Brasil em posição de subserviência com os Estados Unidos.

O SR. DEPUTADO WALDIR PIRES – [...] esse acordo me parece profundamente inconveniente ao Brasil. [...] É claro que temos relações cordiais com os Estados Unidos; claro que devemos e desejamos tê-las. Entretanto, jamais com sacrifício da nossa soberania. Jamais! Nem na aparência! Os romanos diziam com enorme sabedoria: "À mulher de César, não basta ser honesta: a mulher de César precisa não parecer desonesta". Uma nação é assim, Sr. Presidente. Não basta declarar-se soberana: ela não pode parecer não-soberana (BRASIL, 2001, online, grifo no original).

A proteção das tecnologias norte-americanas nos lançamentos também previa proposições políticas, que serão mais bem exploradas no capítulo seguinte. Nesse caso, o Acordo reforçava as preocupações brasileiras quanto a não-proliferação de tecnologias sensíveis e de uso dual e que colocaria o país “no mesmo patamar de nossos tradicionais parceiros na área espacial (Alemanha, Argentina, China, Estados Unidos, França, Rússia e Ucrânia)” (BRASIL, 2001, p. 3). Sinteticamente, o AST também foi retratado, nessa Exposição de Motivos (BRASIL, 2001), como um instrumento de consolidação pragmática da internacionalização do CLA e da salvaguarda de informações e tecnologias de uso dual das empresas que estivessem envolvidas nos lançamentos a partir da base. Para os norte-americanos, as salvaguardas políticas refletiam o interesse deles em garantir a manutenção de seu poder e status quo no seletivo mercado aeroespacial (HARRINGTON, 2000; FOLHA DE S. PAULO, 2000). Tendo em vista que os EUA são detentores da maior parte deste mercado, era interessante que buscassem frear o desenvolvimento tecnológico brasileiro, que possuía não só capacidade de crescimento do conhecimento das tecnologias, mas também de investimento quanto ao lançamento de foguetes e satélites. Ao tratar 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 pelos Ministros Ernesto Araújo, Marcos Pontes e Fernando Azevedo, respectivamente representando o Ministério das Relações Exteriores (MRE), o Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e

Comunicações (MCTIC), e do Ministério da Defesa (MD) , o documento acrescenta ainda, duas motivações. Além das vantagens mencionadas acerca do retorno econômico para o país e, principalmente para o estado do Maranhão. O referido documento (BRASIL, 2019a) evidencia o estreitamento das relações bilaterais com os EUA e a possibilidade de desenvolvimento do Programa Espacial Brasileiro com as divisas geradas com a comercialização do Centro Espacial de Alcântara (CEA). O acordo de salvaguardas não só cria um novo ambiente de negócios com empresas dos Estados Unidos, como abre as portas para que toda e qualquer outra nação alinhada se credencie a buscar o Brasil como base de lançamento.

Um estudo, finalizado no final de 2018 pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada [Ipea], órgão de assessoramento técnico do governo federal, explica por que o Brasil sempre é lembrado como sítio de lançamento de foguetes, apesar da falta de orçamento e prioridade que marcaram até hoje a gestão do programa espacial (MALTCHIK, 2019, online).

Uma vez que estejam pontuadas as motivações para a assinatura do AST, cabe analisar os dois momentos do Acordo conforme a busca do país por atingir seus interesses nacionais, bem como aumentar seu poder frente aos demais países ao investir nas estruturas de finanças e de conhecimento (STRANGE, 1996). Se observarmos a economia política pelas lentes da tríplice hélice, ou seja, da relação e produção de conhecimento entre governo, meio privado e academia, existe certo nível de conflito de interesse desses atores domésticos. Isso acontece porque seus interesses individuais possuem particularidades para além do interesse comum de desenvolvimento do poder nacional. Desse modo, de acordo com a abordagem de Strange (1996), ao analisarmos as motivações de celebração do AST, é preciso considerar os negócios internacionais e as possibilidades de ganhos econômicos, além das questões de soberania. Realizar essa análise por meio da economia política internacional demonstra a influência do mercado mundial e, neste caso o aeroespacial, quanto as pressões externas no processo decisório nacional de uma política externa. Em um sistema internacional hierarquizado, onde prevalecem assimetrias entre os Estados com poder estrutural sobre os que não detém esse poder desenvolvido, essa discrepância pode ser observada em situações como a refletida no AST.

Ao observar o conjunto de vitórias delimitado nas duas conjunturas em que se inseriu o acordo, ressalta-se em um primeiro momento a manutenção da soberania nacional e a inserção ativa do Brasil por meio de parcerias e estreitamento de laços com os EUA (WINTER; GONÇALVES, 2022). Apesar das condições que motivaram as negociações do AST os impactos negativos da assimetria do acordo anularam os argumentos favoráveis à sua ratificação. Esse posicionamento foi delimitado segundo partidos posicionados mais à esquerda, como era o caso do Partido dos Trabalhadores (PT), do Partido Comunista do Brasil

(PCdoB) e inserir mais um partido. Em contrapartida, os defensores do acordo observavam nele a oportunidade de manutenção econômica da Base de Alcântara, de retorno financeiro para o país e para o estado do Maranhão, além de também vislumbrarem o aproveitamento de tecnologias norte-americanas e o desenvolvimento tecnológico da indústria espacial Brasileira (BRASIL, 2001; WINTER; GONÇALVES, 2022). Os argumentos favoráveis ao acordo eram defendidos por membros representantes do poder executivo, como os Ministros, além de atores autônomos, como então astronauta Marcos Pontes e o presidente da Agência Espacial Brasileira, Luiz Gylvan Meira Filho (FOLHA DE S. PAULO, 2000; BRASIL, 2001; WINTER; GONÇALVES, 2022). No quadro abaixo podem ser observados os diferentes motivos que levaram o AST à sua não aprovação (em 2001) e aprovação (em 2019) no Congresso Nacional. O esquema a seguir analisa os prós e contras do acordo em cada momento, considerando as pressões internacionais e domésticas.

Quadro 2 – Quadro comparativo entre os governos FHC e Bolsonaro, tendo em vista os prós e contras do AST

	Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)	Jair Bolsonaro (2019-2022)
Interesse Nacional	Manutenção da soberania nacional e inserção ativa;	Foco na relação bilateral com os EUA para abertura do país ao mercado global;
	Busca por maior participação nos assuntos internacionais.	Competição nos segmentos de alta tecnologia.
Argumentos contrários	Ameaça à soberania nacional e entreguismo;	Ameaça à soberania nacional e subserviência;
	Assimetria nas exigências;	Assimetria nas exigências;
	Deslocamento forçado de quilombolas;	Deslocamento forçado de quilombolas;
	Interrupção do desenvolvimento tecnológico espacial brasileiro;	Interrupção do desenvolvimento tecnológico espacial brasileiro;
	Possíveis impactos negativos na parceria com a China.	Possíveis impactos negativos na parceria com a China.
Argumentos favoráveis	Brasil poderia aproveitar a tecnologia norte-americana para o desenvolvimento do projeto de satélite;	O Brasil teria acesso a recursos para alavancar a indústria espacial;
	O Acordo não tinha viés militar e sim comercial;	Seria uma maneira de maior inserção brasileira no mercado espacial internacional;

	Havia incapacidade brasileira de arcar com todos os custos da Base e, por isso, deveriam abrir o Centro para o mercado;	Retorno financeiro ao país e ao estado do Maranhão;
	Retorno financeiro ao país e ao estado do Maranhão.	Negação de ferimento à soberania nacional.
Atores e instituições	Essas questões eram defendidas por parte significativa do Legislativo, com enfoque nos partidos mais à esquerda, pela mídia, pela comunidade científica, pelas ONGs, por parte das Forças Armadas, por setores do MRE e pela sociedade civil.	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).

Fonte: adaptação a partir de WINTER; GONÇALVES, 2022, p. 450

4.3. A proposição do AST ao congresso nacional em 2001 e a atuação do congresso no processo decisório

O Acordo de Salvaguardas Tecnológicas entre Brasil e Estados Unidos foi apresentado em plenário na Câmara dos Deputados em 03 de abril de 2001 e despachado, em 05 de abril do mesmo ano, à Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CREDN), à Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI) e à Comissão Constituição e Justiça e Redação (CCJR). O Relator designado para o trâmite da mensagem na CREDN foi o deputado Waldir Pires (PT), que manifestou, inicialmente, seu parecer pela rejeição do Acordo. Em conformidade com a Exposição de Motivos e o texto do Acordo de Alcântara, o Relator defendeu seu voto apontando questões de abusiva assimetria favorecendo a parte norte-americana.

Do nosso ponto de vista, a Parte brasileira deveria ter tido o cuidado de assegurar algum tipo de controle sobre as atividades norte-americanas no CLA, Porém, o instrumento jurídico em apreço é de tal forma simétrico, que esse controle sequer é cogitado (PIRES, 2001, p. 9).

Em resumo, Waldir Pires destaca dispositivos assimétricos que dizem respeito à proibição de cooperação do Brasil com países que não pertencem ao MTCR, à aplicação do aluguel da base de Alcântara para o desenvolvimento do programa espacial brasileiro e ao recebimento de transferência tecnológica com outros países, à inspeção de containers norte-americanos que chegassem no território brasileiro e de acesso de funcionários nacionais em determinadas instalações do CLA, além de dispositivos tidos como “salvaguardas políticas”, por determinar o veto dos Estados Unidos em lançamentos realizados em Alcântara por motivos políticos, fazendo prevalecer suas leis e políticas internas sempre que julgassem apropriado e em conformidade com seus interesses (PIRES, 2001). Logo, o interesse norte-americano em

celebrar o AST com o Brasil se deu com o objetivo de coerção quanto ao desenvolvimento tecnológico da indústria aeroespacial brasileira, uma vez que limita os investimentos nacionais no setor e nas relações do país com demais Estados detentores de tecnologia espacial.

Ainda, o Relator observa problemáticas quanto aos comentários e justificativas apresentadas na Exposição de Motivos encaminhada ao Congresso Nacional. Com base nas críticas mencionadas acerca do texto do Acordo, Waldir Pires (2001) destaca o parágrafo de número 6²⁹ da Exposição de Motivos (BRASIL, 2001), que coloca o AST como apenas um acordo de salvaguardas, indo contrariamente ao que é apresentado no texto do AST. Na Exposição de Motivos, os ministros alegam também que

Do nosso ponto de vista, o ato bilateral em apreço não condiz com a tradição diplomática brasileira, que sempre procurou defender com denodo os interesses do País. Resulta difícil acreditar que os negociadores brasileiros aceitaram um acordo tão desequilibrado, no que se relaciona aos compromissos assumidos pelas Partes, e com dispositivos tão ofensivos à soberania nacional (PIRES, 2001, p. 16).

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 Rubens Barbosa³⁰. O acordo seguiu sua tramitação na CREDN, sem qualquer consulta pública à sociedade civil, até ser aprovado pelo Congresso Nacional com ressalvas e emendas (BRASIL, 2001c), com base nas questões levantadas no parecer de Waldir Pires. 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)³¹. 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,

²⁹ “6. O Acordo diz respeito somente às atividades de lançamento que contarem com alguma tecnologia ou participação norte-americana satélites, foguetes, infraestrutura ou financiamento” (BRASIL, 2001, p. 1).

³⁰ Vide notas taquigráficas da Audiência Pública número 000880/01 (BRASIL, 2001a)

³¹ Vide páginas 57 a 60 do avulso publicado no histórico de tramitação do PDC 1446/2001, com origem na MSC 296/2001

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

Na posição favorável encontravam-se basicamente, partidos mais à direita, parte das Forças Armadas, partes do MRE³², MCT, MD e o Presidente da República (BRASIL, 2001c). Comooposição ao Acordo de Alcântara estavam parte significativa do Legislativo, sobretudo partidos de esquerda, a mídia³³, comunidade científica, organizações da sociedade³⁴, uma parcela das Forças Armadas³⁵, setores do MRE e a sociedade civil³⁶ (ALEXANDRE, 2007; SANTOS, 2016; BRASIL, 2001c, THUSWOHL, 2004). Os atores domésticos (partidos de esquerda, mídia, comunidade científica, ONGs, parcela das Forças Armadas, parte do MRE e a sociedade civil) pressionaram o governo a favor da manutenção da soberania nacional, chamando atenção para a assimetria nas exigências que desfavoreciam o Brasil, de maneira que a ratificação não foi possível.

Por fim, quanto à distribuição de informação entre os atores envolvidos no processo decisório dentro do Congresso Nacional, percebe-se que a detenção das informações, referentes as desvantagens que o acordo de Alcântara traria para o Brasil, teve predominância daqueles que eram críticos à aprovação. Portanto, a abordagem proposta por Milner (1997), faz nos perceber que os fatores domésticos, de distintas preferências entre os atores políticos, sociais e econômicos foram determinantes sobre a decisão. Visto que a decisão é concentrada nas mãos daqueles que detém a informação, a oposição ao AST teve maior participação direta no processo

³² A Folha de S. Paulo, O Dia, Carta Maior, O Globo e outros jornais publicaram acerca do Acordo pautando criticamente sobre as exigências para o Brasil. Em suma, a mídia retratava o Acordo de Alcântara como uma total quebra da soberania brasileira e descumprimento dos Direitos Humanos.

³³ O General Alberto Cardoso, então chefe do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República também apresentou posição contrária ao Acordo de Alcântara (ZERO, 2018).

³⁴ Como exemplos, cita-se: a FATAEMA, o STR / Alcântara, a CPT, a SMDDH e a OAB/MA.

³⁵ Conforme manchete, “Acordo para Base de Alcântara desagradou oposição e sociedade” (THUSWOHL, 2004, online

³⁶ O chanceler Celso Lafer assinou a Exposição de Motivos Interministerial nº 68/MRE-MCT-MD, mostrando-se a favor do Acordo.

decisório, que resultou na não ratificação do acordo de Alcântara neste momento. Essa análise será abordada mais profundamente no capítulo seguinte.

4.4. A retomada do Acordo de Alcântara ao Congresso em 2019 e o papel do legislativo para sua ratificação

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, 2019b). Seu parecer foi favorável ao AST, com motivos diversos e entre eles destacam-se questões econômicas e sociais³⁷. 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 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, 2019b). Em 13 de agosto, o parecer de Rocha foi encaminhado novamente para votação, que foi mais uma vez adiada pela oposição³⁸. Contudo, dias depois, em 21 de agosto, o parecer do relator foi aprovado com apenas seis votos contrários, sendo transformado em PDL 523/2019³⁹ (BRASIL, 2019c; 2019d).

Vale destacar a solicitação do Deputado Pedro Lucas Fernandes (PTB-MA) de um Requerimento de Urgência⁴⁰ 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 intenso 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. Desse modo, o Acordo de Alcântara foi aprovado na Câmara dos Deputados, seguindo para a Comissão de Relações

³⁷ Vide em Inteiro teor da CREDN o parecer do relator para aprovação (BRASIL, 2019f).

³⁸ Vide reunião deliberativa ordinária, que contou com os votos contrários dos deputados Arlindo Chinaglia (PT-SP), Carlos Zarattini (PT-SP), Odair Cunha (PT-MG), Paulo Pimenta (PT-RS), Paulão (PT-AL) e David Miranda (PSOL-RJ) (BRASIL, 2019c).

³⁹ Vide 254ª sessão do Diário da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2019g).

⁴⁰ Vide Inteiro teor do plenário, em 21 de agosto.

Exteriores e Defesa Nacional (CRE) do Senado em 23 de outubro⁴¹. Nessa Casa, o relator designado foi o Senador Roberto Rocha (PSDB-MA), que emitiu parecer favorável ao Acordo⁴². Como ocorrido na Câmara, o Senador Esperidão Amin (PP-SC) solicitou regime de urgência⁴³ 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 64⁴⁴ (BRASIL, 2019c).

Igualmente a conjuntura de FHC, 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 208/2019⁴⁵ (BRASIL, 2019f). Tendo como base as reuniões públicas⁴⁶, destaca-se como atores a favor do Acordo: (i) 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); (ii) partidos de centro-direita e direita e o PSL (partido pelo qual o presidente da República foi eleito); (iii) a Associação das Indústrias Aeroespaciais do Brasil (AIAB), representando o empresariado; (iv) parcela significativa de parlamentares do Maranhão e o governador Flávio Dino (PCdoB-MA).

Na oposição encontravam-se (i) a sub-Procuradora Geral Déborah Duprat, em representação ao Ministério Público Federal (MPF); (ii) o defensor regional de Direitos Humanos Yuri Michael Pereira Costa, em representação a Defensoria Pública; (iii) 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); (iv) 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; (v) partidos de esquerda; (vi) mídia⁴⁷; (vii) sociedade civil.

Ressalta-se que a iniciativa de retomada das negociações partiu do governo brasileiro,

⁴¹ Vide 334ª sessão do Diário da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2019h).

⁴² Vide Relatório Legislativo do dia 07 de novembro (BRASIL, 2019d).

⁴³ Vide Requerimento nº 72/2019 na CRE do Senado (BRASIL, 2019d).

⁴⁴ Vide Seção I, página 8 do Diário Oficial da União (DOU) (BRASIL, 2019i).

⁴⁵ Vide em Inteiro teor do Plenário, que a Mensagem 208/2019 foi enviada ao Congresso Nacional pelo Executivo, constando os motivos interministeriais do MRE, MCTIC e MD (BRASIL, 2019f).

⁴⁶ Vide Audiência Pública Conjunta do CCTCI/CDHM/CREDN, de 10/04/2019; Audiência Pública do CDHM/CREDN/CCT, de 10/07/2019; e Audiência Pública da CREDN, de 06/08/2019 (BRASIL, 2019j; 2019k).

⁴⁷ O assunto ganhou notoriedade nas manchetes, como pode-se observar em “As polêmicas sobre o acordo entre Brasil e EUA para uso do centro espacial de Alcântara” (FELLETT, 2019).

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 renegociação do AST, à nível internacional entende-se essa ação como tentativa de aproximação com os Estados Unidos, principalmente se observadas as motivações de Bolsonaro em se alinhar à política externa de Trump. Ainda, especula-se que a celebração do AST se deu apenas pela aproximação entre Trump e Bolsonaro (SPUTNIK, 2019), que trabalharam em conjunto para se ajudarem na ratificação.

A ratificação do AST é produto de uma relação bilateral mais sólida e subserviente é ponto crucial para a afirmação da boa relação entre os dois países. Ademais, o acordo reflete sua aspiração de abertura econômica aos investimentos estrangeiros, para que assim o país garantisse estabilidade macroeconômica (BOLSONARO, 2018). 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, mesmo que isso pudesse significar um abalo na relação Brasil- China. Considerando o jogo político doméstico, aprovação do acordo de Alcântara nas duas Casas do Congresso Nacional é resultado da barganha daqueles que enxergam no Acordo perspectivas de um retorno financeiro e a inserção do país no mercado mundial do setor aeroespacial. O jogo político, nesse momento, teve a concentração das informações nas mãos daqueles que defendiam uma agenda liberal quanto às questões macroeconômicas para o Brasil. Desse modo a ativa participação dos partidos de direita e a pressão que eles exerceram no processo decisório influenciou no resultado do trâmite do acordo, bem como na velocidade em que a proposta correu no Congresso.

No capítulo seguinte é reservado o espaço para analisar mais profundamente o porquê dos diferentes resultados do trâmite do AST. Para isso é importante observar as limitações na interação entre os Poderes Executivo e Legislativo, levando em consideração as lacunas teóricas apontadas no capítulo analítico desta dissertação. Essa interação será melhor abordada por meio de mais detalhamentos quanto ao jogo político dentro das comissões da Câmara dos Deputados e do Senado.

5. OS DIFERENTES RESULTADOS DO AST: o jogo político em FHC e em Bolsonaro

Este capítulo busca analisar os diferentes resultados do processo decisório em FHC e em Bolsonaro observando os mecanismos institucionais de ação do Legislativo, que possam ter influenciado em algum grau na tomada de decisão em política externa. Nesse processo, é evidenciado o conflito de interesses entre coalizões políticas e a sociedade civil que impactam no curso do processo decisório. Conforme estabelecido no capítulo anterior sobre as unidades de decisão de Hermann (2001), o Congresso foi definido como um grupo único. Ser um grupo único não exclui a heterogeneidade dos atores que o integram, pois estes, para além dos interesses inerentes ao cargo, têm também suas motivações individuais. Ou seja, ainda que essa casa seja formada por diversos deputados, a decisão final é única. A formação diversa da Câmara dos Deputados e do Senado Federal é o que contribui para que as duas casas estejam sujeitas a embates conforme os interesses de cada parlamentar, além do interesse nacional. Essa multiplicidade de preferências dos envolvidos no processo decisório é o que possibilita, portanto, a existência do jogo político-burocrático, sujeito à pressão de diversos atores domésticos. A fim de estabelecer quais as razões contribuíram para os diferentes resultados do acordo no Congresso, segundo o modelo de Milner (1997) em consonância com a interação do Executivo e do Legislativo pelas lentes da ciência política, é analisado o jogo político que permeou o trâmite do acordo no parlamento.

Vale retomar que o processo do AST se iniciou em FHC e permaneceu engavetado durante os governos Lula e Dilma, retornando à discussão com Temer e sendo concluído em Bolsonaro. É analisado como os interesses dos atores que compõem o grupo único foram recebidos e como foram capazes de influenciar a política externa a partir da leitura das fichas de tramitação na Câmara dos Deputados, das proposições relacionadas às MSC 296/2001, 442/2016 e 208/2019; PDC 1446/2001 e PDL 523/2019 e outras proposições, bem como os anexos e inteiro teor presente nelas; e no Senado Federal das proposições. A partir disso, também será observado como esses atores compreendiam o interesse nacional e como se deu a busca por poder em cada uma das conjunturas, visando interpretar os diferentes resultados do acordo domesticamente.

5.1. De FHC à Lula: a disputa doméstica pela não ratificação do Acordo de Alcântara

As negociações internacionais, segundo Robert Putnam (2010), acontecem levando em consideração as pressões domésticas e externas. Assim, em um jogo de dois níveis, o negociador administra a seu favor as influências de tais pressões que impactam os momentos de assinatura

e do processo para ratificação dos acordos. Para entender a força e a autonomia de um tomador de decisão é preciso analisar as preferências domésticas e o jogo político existente entre as coalizões do governo. É impossível negar a influência de fatores internacionais na esfera doméstica, principalmente quando se trata de tratados internacionais (MILNER, 1997; PUTNAM, 2010). Contudo, a esfera doméstica tem capacidade relevante nos assuntos de cooperação internacional e merece ser analisada ressaltando sua atuação na política externa (ALEXANDRE, 2007). Ainda seguindo a lógica de Putnam (2010), para que um acordo seja ratificado domesticamente é preciso que ele obtenha o maior conjunto de vitórias possíveis, ou seja, durante a negociação espera-se que os acordos feitos a nível internacional sejam suficientemente benéficos e correspondam ao interesse nacional, de modo que a ratificação doméstica possa acontecer sem a necessidade de retomada das negociações. Quando se trata de regimes democráticos, é esperado que as discussões domésticas se desenhem conforme os interesses de diversos atores. Ao observar o processo de negociação nas casas do Congresso para a comercialização do CLA, percebe-se que existiu um alto nível de politização que suscitou muitos debates, o que refletiu uma menor margem de manobra para o governo (WINTER; GONÇALVES, 2022).

Outra autora que também admite a influência dos dois níveis de análise (nacional e internacional) no processo decisório para a tomada de decisão é a Milner (1997). No âmbito doméstico, ela aponta que o comportamento do Estado está sujeito aos interesses dos atores nacionais, que pressionam o governo a agir segundo suas preferências. Ao mesmo tempo que, a nível internacional, o Estado também procura maximizar possíveis ganhos, seu poder e autonomia. Nesse sentido, destaca-se a afirmação de Milner (1997) de que a nível externo não existe uma anarquia pura, e que, assim como, domesticamente, as decisões de política externa não são tomadas conforme uma organização hierárquica perfeita. Por exemplo, em Estados democráticos, a interação entre atores que compõem o governo leva em consideração seus interesses particularistas também. Esse exame é feito ao observar o jogo político entre o Executivo e o Legislativo, sobretudo entre os ministérios e o Congresso Nacional, no que se refere ao processo de tramitação do Acordo de Alcântara nas duas Casas legislativas. Uma vez que se entende que o Congresso é uma instituição heterogênea e que, portanto, possui uma pluralidade de interesses envolvidos no processo decisório de uma política externa, a análise do jogo político será feita observando os interesses, as instituições e, principalmente, as informações, conforme a proposição de Helen Milner (1997).

Um dos fatores que Milner (1997) utiliza para analisar a influência doméstica no processo decisório em política externa, são os interesses. Essa variável está conectada às pressões que

grupos domésticos exercem sobre as burocracias, que precisam articular seus próprios interesses e o interesse dos grupos de coalizão. Ao observar os atores que compõem as burocracias, percebe-se a heterogeneidade entre eles e, portanto, os diferentes posicionamentos que podem vir a defender visando ganhos individuais, promoções de carreira ou mesmo reeleições (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999; SANTOS, 2002; FIGUEIRA, 2009). Ao mesmo tempo, esses atores racionais estão sujeitos a agirem sob determinado interesse comum orientado pela regulamentação institucional, pois nela formam um grupo único. É importante retomar que é esperado que o Executivo tenha interesse em manter sua estabilidade política, uma vez que este responde diretamente ao seu eleitorado (SANTOS, 1999). Logo, a politização das discussões sobre a Base de Alcântara, conforme será analisado a partir dos embates políticos neste capítulo, foi motivo para que durante as barganhas na Câmara e no Senado, a oposição ao acordo se articulasse de modo que ganhassem força suficiente para delimitar o resultado do processo decisório. Os diferentes resultados do acordo podem ser observados examinando o caminho e as discussões que o AST gerou nas instituições domésticas. A fim de iniciar essa análise, ressalta-se a existência de grupos domésticos com interesses divergentes quanto ao acordo, nesse caso, principalmente, as instituições executivas e legislativas. Assim, em FHC, por oposição destacam-se a mídia, dando ênfase nas discussões que criticavam o acordo; a comunidade científica, como foi o caso da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC) (TRAUMANN, 2000); as entidades não governamentais e de proteção aos direitos humanos; setores das Forças Armadas e do MRE; a sociedade civil (BRASIL, 2001, THUSWOHL, 2004) e os parlamentares, que na CREDN, por unanimidade se articularam em prol de um mesmo objetivo, ou seja, a não ratificação. Por isso, a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional se mobilizou de modo a defender a não aprovação da proposição do AST, por considerarem que o acordo feria em muitos aspectos a soberania nacional, além de não proporcionar ganhos significativos para o país.

O SR. DEPUTADO LUIZ EDUARDO GREENHALGH [...] Em primeiro lugar, concordo com todos os termos e adjetivos que aqui foram pronunciados pelo Deputado Waldir Pires no tocante aos seus comentários em relação à Base de Alcântara. Por isso, peço permissão a S.Exa. e aos colegas para subscrever as suas opiniões, que são as nossas. **Creio que S.Exa. falou por toda Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional** (BRASIL, 2001a, online, grifo nosso).

Em contrapartida, aqueles que se manifestavam favoráveis ao acordo eram em menor número: parcela das Forças Armadas e o Executivo, representado pelos Ministros do MRE, MCT, MD e o Presidente da República (BRASIL, 2001c). Contudo, visando alcançar a estabilidade desejada, o governo precisava buscar atender as preferências domésticas, levando

em consideração em suas negociações as vontades desses grupos. O papel do Congresso Nacional se insere nesse sentido, de como representantes do povo, os parlamentares precisam defender as melhores escolhas quanto ao alcance dos interesses nacionais. Nesse sentido, observa-se a mudança do papel das burocracias do Estado que, por muito tempo, era vista apenas pelas ações técnicas de seus trabalhos, ao passo em que agora, desempenham papel fundamental durante um processo decisório e não apenas na implementação de políticas públicas (FIGUEIRA, 2009). Nos parágrafos seguintes, as motivações de cada uma das partes serão descritas visando compreender as preferências dos atores envolvidos no processo decisório do AST.

Inicialmente, um dos pontos contrários levantados na Exposição de Motivos, nas reuniões e audiências que ocorreram na CREDN diz respeito às cláusulas referentes às salvaguardas políticas, dispostas nos art. 3º, §1-A; art. 3º, § 1-B; art. 3º, § 1-E; art. 3º, § 3º; art. 4º, § 3; art. 6º, § 2º; art. 6º, § 5º; art. 7º, § 1-B; e art. 8º, § 3-B. Para a totalidade dos parlamentares desta comissão, tais artigos significam interferência na soberania brasileira, pois determinam como e com quem o Brasil poderia estreitar laços, além de delimitar os investimentos de recursos provenientes da comercialização da Base de Alcântara. A noção de soberania do Estado⁴⁸ como instituição defensora dos interesses nacionais ampliou-se formalmente para uma soberania popular, predominantemente enfatizando a vontade do povo e o interesse nacional. Como soberania nacional, portanto, essa dissertação a entende como o poder político do Estado de defesa dos seus interesses e controle de seu próprio território (BRASIL, 1988). Dos artigos supracitados, os dispositivos formulados no acordo esbarram na questão da interferência do território brasileiro e no gerenciamento desse espaço. Quanto às disposições gerais do artigo III, é possível frisar os pontos em destaque conforme abaixo.

1. A República Federativa do Brasil:

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

B. Não permitirá o ingresso significativo, qualitativa ou quantitativamente, de equipamentos, tecnologias, mão-de-obra, ou

⁴⁸ A consolidação do Estado jurídico-político como agente das Relações Internacionais até os moldes atuais do Estado democrático constitucional teve início no tratado da Paz de Westfália, firmado em 1648. Nesse momento, o conceito de Estado foi formalizado, caracterizando-o como instituição e como unidade suprema. Segundo os moldes Westfalianos (1648), este foi determinado na existência de um território delimitado e um povo, sobre os quais poderia exercer sua soberania, por meio de três elementos materiais básicos: território definido, governo e um povo que habita seu espaço geográfico.

recursos financeiros, no Centro de Lançamento de Alcântara, **provenientes de países que não sejam Parceiros (membros) do Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis, exceto se de outro modo acordado entre as Partes. (...)**

E. **Não utilizará recursos obtidos de atividades de lançamento em programas de aquisição e desenvolvimento produção e liberação ou uso de foguetes ou de sistemas de veículos aéreos não tripulados (quer na República Federativa do Brasil quer em outros países). (...)**

3. Será intenção do Governo dos Estados Unidos da América, **em consonância com as leis, regulamentos e políticas oficiais dos Estados Unidos da América**, bem como os dispositivos deste Acordo, **aprovar as licenças de exportação necessárias à execução de Atividades de Lançamento**. Entretanto, **nada neste Acordo restringirá a autoridade do Governo dos Estados Unidos da América para tomar qualquer ação com respeito ao licenciamento da exportação, de acordo com as leis, regulamentos e políticas dos Estados Unidos da América** (BRASIL, 2000, online, grifo nosso).

Quanto ao controle de veículos de lançamento espaçonaves, equipamentos afins e dados técnicos do artigo IV, destaca-se:

3. Em qualquer atividade de lançamento, as partes tomarão todas as medidas necessárias para assegurar que os **participantes norte-americanos** mantenham o controle sobre os Veículos de Lançamento, Espaçonaves, Equipamentos Afins e Dados Técnicos, a menos que de outra forma **autorizada pelo governo dos Estados Unidos da América**. Para tal finalidade o governo da República federativa do Brasil **manterá disponível no Centro de Lançamento de Alcântara áreas restritas** para o processamento, montagem, conexão e lançamento dos Veículos de Lançamento e Espaçonaves **por Licenciados Norte-americanos e permitirá que as pessoas autorizadas pelo Governo dos Estados Unidos da América controlem o acesso à área a essas áreas os limites dessas áreas deverão ser claramente definidos** (BRASIL, 2000, online, grifo nosso).

Quanto ao controle de acesso descrito no artigo VI, destaca-se:

2. As partes assegurarão que **somente pessoas autorizadas pelo governo dos Estados Unidos da América controlarão, vinte e quatro horas por dia**, o acesso a Veículos de Lançamento, Espaçonaves, Equipamentos Afins, Dados Técnicos e às áreas restritas referidas no Artigo IV, parágrafo 3 [...]

5. [...] O acesso às áreas restritas referidas no Artigo IV, parágrafo 3, e aos locais e áreas que tenham sido especificamente reservados exclusivamente para trabalhos com Veículos de Lançamento, Espaçonaves, e Equipamentos Afins **será controlado pelo Governo dos Estados Unidos da América ou, como autorizado na(s) licença(s) de exportação, por Licenciados Norte-americanos, por meio de crachás que serão emitidos unicamente pelo Governo dos Estados Unidos da América ou por Licenciados Norte-americanos, se autorizados pelo Governo dos Estados Unidos da América**, e incluirão o nome e a fotografia do portador (BRASIL, 2000, online, grifo nosso).

Quanto aos procedimentos para processamento descrito no artigo VII, destaca-se:

B. Quaisquer Veículos de Lançamento, Espaçonaves, Equipamentos Afins, e/ou Dados Técnicos transportados para ou a partir do território da República Federativa do Brasil e acondicionados apropriadamente em "**containers**" **lacrados não serão abertos para inspeção enquanto estiverem no território da República Federativa do Brasil**(BRASIL, 2000, online, grifo nosso).

Quanto ao atraso, cancelamento ou falha de lançamento descrito no artigo VIII, destaca-se:

B. O Governo da República Federativa do Brasil assegurará que uma "área de recuperação de escombros", **controlada por Participantes Norte-americanos**, para armazenamento de componentes ou escombros identificados do Veículos de Lançamento, de Espaçonaves e/ou Equipamentos Afins seja reservada no Centro de Lançamento de Alcântara e/ou em outra localidade acordada pelas Partes. **O acesso a esta(s) área(s) será controlado, no que couber, como estabelecido no Artigo VI deste Acordo.** O Governo da República Federativa do Brasil assegurará a **imediata restituição** aos Participantes Norte- americanos de todos os componentes e/ou escombros identificados [...](BRASIL, 2000, online, grifo nosso).

No que se refere a condução do trâmite do AST e as ponderações levantadas pelos parlamentares, é possível realizar algumas constatações. Em primeiro lugar, é relevante ressaltar o impacto da opinião pública para o processo decisório. O papel da mídia e de demais organizações domésticas no posicionamento contrário à ratificação do AST, são evidências de que a opinião pública também é capaz de determinar os resultados de um acordo. Nesse caso, a falta de um plebiscito e de consulta prévia ao Congresso materializou a incapacidade do governo em se articular com os atores domésticos(WINTER, GONÇALVES, 2022), o que resultou na não ratificação. Desse modo, a característica do Congresso, de ser uma unidade de decisão mais ou menos coesa, o põe na situação de estar sujeito às pressões de atores domésticos diversos que influenciam diretamente nos conjuntos de vitórias determinados pelos interesses de cada um dos grupos. A soma desses interesses resulta na busca do interesse nacional e a pluralidade dos envolvidos no processo decisório é o que move o jogo político.

Como interesse nacional, a presente pesquisa compreende que não existe, portanto, um conceito inalterável. Sua concepção se dá conforme as preferências sociais de grupos domésticos e é resultado do jogo político-burocrático (LIMA, 2000; MILANI; PINHEIRO, 2013). Segundo a concepção de interesse de Milner (1997), o interesse nacional é produto da relação entre os atores e as instituições políticas em que se inserem. Assim, é possível determinar, no caso do AST, como as instituições e as preferências dos parlamentares determinam as escolhas e interferem na tomada de decisão. O posicionamento dos atores domésticos envolvidos no processo decisório era cumprir como objetivo de inserção internacional do país, reafirmando sua capacidade e soberania. Em pronunciamento, FHC apontou a vontade brasileira por uma

“inserção ativa e soberana no sistema internacional” (CARDOSO, 1999, p. 47). Logo, esses eram elementos essenciais a serem considerados nas discussões para a ratificação ou não do AST. Ao observar o acordo nas lentes do interesse nacional e, portanto, dos interesses parlamentares da época, é notada uma divergência quanto à interpretação de como alcançar o interesse nacional.

O SR. MINISTRO GERALDO QUINTÃO - V.Exa. fez um discurso comovente, sem dúvida nenhuma - lembrou-me aqueles tempos antigos de sua presença na Câmara dos Deputados -, mas tenho que ir à realidade dos fatos, que é a realidade desse acordo de interesse do Brasil. Não estou discordando de V.Exa., nem lançando qualquer pecha aos que discordam. **Acho que um lado e outro estão querendo defender o interesse nacional.** Todos nós somos patriotas. A discordância aqui é apenas de interpretação das normas. Por isso, digo que tenho o maior respeito por V.Exa. (*Pausa.*)

O SR. DEPUTADO WALDIR PIRES - Então, por que assinar esse acordo de salvaguardas?

O SR. MINISTRO GERALDO QUINTÃO - Esse acordo foi assinado visando ao interesse do Brasil.

O SR. DEPUTADO WALDIR PIRES - Que interesse?

O SR. MINISTRO GERALDO QUINTÃO - O interesse de utilizar o Centro de Lançamento.

O SR. DEPUTADO WALDIR PIRES - Por quê?

O SR. MINISTRO GERALDO QUINTÃO - Porque ele está subutilizado.

O SR. DEPUTADO WALDIR PIRES - Por que está subutilizado, Sr. Ministro?

O SR. MINISTRO GERALDO QUINTÃO - Não temos recursos.

O SR. DEPUTADO WALDIR PIRES - Por que não temos recursos? É um problema de prioridade política? Por que o Brasil assinou o acordo com os Estados Unidos em 1997 para gastar muito mais do que está gastando em Alcântara e para participar de uma estação espacial internacional? (BRASIL, 2001, online, grifo nosso).

O AST, durante a gestão de FHC, foi reflexo de um estreitamento das relações bilaterais com os EUA (WINTER; GONÇALVES, 2022), ao passo que também serviria, segundo seus defensores, como instrumento de inserção do país no mercado aeroespacial. A partir da análise desse caso, percebe-se que as preferências políticas dos atores domésticos derivam de seus interesses particulares. Logo, presume-se que os atores têm interesses fundamentais, regidos pelas suas funções utilitárias (MILNER, 1997). Ou seja, como função dos cargos que ocupam, os políticos devem agir conforme os objetivos dos grupos de interesses que representam e, com isso, podem procurar maximizar seus ganhos. Além dos interesses dos atores envolvidos no processo decisório, é importante destacar que a relação entre o interesse dos atores racionais e as instituições políticas, em muitos momentos podem não convergir, pois não existe um interesse único. Um interesse único só é plausível em situações muito extremas, como no caso de uma guerra (MILNER, 1997).

Quanto às instituições, MILNER (1997) reconhece o impacto da atuação direta delas no

processo decisório para a tomada de decisão. A formação dessas instituições, contudo, são produto de um jogo político e refletem as barganhas que os atores usarão para defender suas preferências. Nesse sentido, o fator das instituições, segundo a perspectiva de Milner (1997), é relevante no que diz respeito à observação de como se dão as interações entre os atores políticos e, nesse caso, entre os poderes Executivo e Legislativo. É a disputa entre esses dois poderes que define a agenda e determina quais objetivos o país tende a buscar. Para Diniz (2005), a relação entre os poderes é, em geral, oposta e resultam em um jogo de soma zero, uma vez que os interesses, objetivos e perspectivas de cada um deles são diferentes. Nesse sentido, a autora observa que nesse jogo, a instituição presidencial possui vantagens quanto ao Congresso. Mas por vezes, é ele quem exerce a posição de evidência em determinado jogo. No caso do AST, os parlamentares da CREDN chamaram a atenção para o papel do Congresso nas discussões e elaboração do acordo, que não foi realizada. Nesse momento, percebe-se a disputa entre os dois poderes e exemplifica-se como o embate se dá quando o Executivo se torna dependente de aprovação parlamentar. Nesse momento, é nítido o papel do Legislativo em agir conforme interesses nacionais de modo conflitante ao que buscou o Executivo.

O SR. DEPUTADO WALDIR PIRES - Sim, mas sem participação do Congresso Nacional, o que não podemos aceitar. Não podemos admitir que no acordo se estabeleçam determinadas regras absolutamente limitativas e rigorosas e uma autoridade de plantão seja capaz de estabelecer interpretações que estendam ou restrinjam. É inadmissível.

O SR. MINISTRO GERALDO QUINTÃO - Não são bem autoridades de plantão, mas representantes do País.

O SR. DEPUTADO WALDIR PIRES - Mas são representantes do Poder Executivo.

O SR. MINISTRO GERALDO QUINTÃO - São representantes do País que vão discutir.

O SR. DEPUTADO WALDIR PIRES - E para nós o Congresso Nacional deve ter preservada a sua competência. [...]

O SR. PRESIDENTE (Deputado Hélio Costa) - Sr. Ministro, faço uma observação. A frustração que existe na Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional é de que estamos discutindo à luz do problema criado assinatura do Acordo Brasil/Estados Unidos, sem ouvir **a priori** o Congresso Nacional. O acordo já foi feito e assinado e chega à Comissão como se tivéssemos apenas o direito de referendá-lo e devolvê-lo ao Executivo. Sr. Ministro, se não tivermos V.Exa. participando conosco, como sugeriu o Deputado Paulo Delgado, o que acontecerá: nesta Comissão dificilmente o acordo com essas cláusulas será aprovado (BRASIL, 2001, online, grifo no original).

Ao focar na análise do processo decisório e o papel do Congresso nesse momento da política externa, é preciso compreender como se dá a avaliação do Legislativo. Assim, Diniz (2005) destaca a abordagem de Peterson (1993), o examina conforme o apoio dado ou não ao Presidente; ou de acordo com seus interesses, que podem ultrapassar as preferências nacionais.

Todavia, esse argumento é questionável, visto que o papel do Legislativo inclui a formulação de agendas e objetivos que conversem com o interesse da nação. Fabiano Santos (1997), chama atenção para a necessidade dos parlamentares em tentar persuadir a sociedade, de modo a conseguir aprovação, por estar concedendo apoio ou não ao Executivo, durante um processo decisório. Ou seja, cabe a interação entre as casas legislativas e o Executivo o alinhamento ao caminho a ser percorrido para alcançar o que venha a se configurar como interesse nacional.

No trecho destacado acima, nota-se a ação do Congresso nesse sentido. Ainda que, como pontuado pelo Ministro da Defesa, Geraldo Quintão, os representantes do governo tenham negociado e assinado o acordo visando as vontades do país (BRASIL, 2001)⁴⁹, os deputados tinham outro ponto de vista quanto ao caminho a percorrer para alcançar essas vontades. Do ponto de vista da Câmara, o Brasil poderia ter aproveitado melhor o momento para fazer exigências que o beneficiassem mais durante as negociações do AST. A localização estratégica e os benefícios que podem ser extraídos dos lançamentos a partir da Base de Alcântara possibilitam maior margem de manobra para o país durante as conversas que ocorreram. Vale ressaltar que o interesse nacional é um bem comum, mas que não necessariamente será o mesmo para todos os atores da política doméstica (MILANI; PINHEIRO, 2013). Assim, ele se caracteriza como algo atrelado a uma política de governo, uma vez que pode sofrer mudanças ao longo do tempo, a depender da conjuntura em que se insere.

Em conformidade com a tese de Milner (1997), as instituições políticas domésticas contribuem para um jogo político onde há divergentes preferências. Nesse sentido, a ratificação de um acordo se molda segundo a responsabilidade das instituições que serão responsáveis por debater o processo decisório. A ratificação, portanto, torna-se refém das pressões e preferências domésticas, levando-se em consideração a organização das instituições do governo em graus de poliarquia. Logo, observar o aspecto informacional torna-se relevante, pois a detenção da informação é o mesmo que a detenção do poder sobre a tomada de decisão. Nesse sentido, a ratificação de um acordo se molda segundo a responsabilidade das instituições que serão responsáveis por debater o processo decisório. A ratificação, portanto, torna-se refém das pressões e preferências domésticas, levando-se em consideração a organização das instituições do governo em graus de poliarquia. Logo, observar o aspecto informacional torna-se relevante, pois a detenção da informação é o mesmo que a detenção do poder sobre a tomada de decisão. Ainda que o Executivo tenha maior probabilidade em dispor informações privilegiadas sobre o

⁴⁹ Em audiência pública, o Presidente da CREDN, Deputado Hélio Costa, afirmou que consoante anunciado pelo jornal Folha de S. Paulo, o embaixador Rubens Barbosa foi responsável pela elaboração do texto do AST.

processo de negociação e de tomada de decisão em política externa, é bem verdade que os grupos de pressão e demais atores domésticos também podem tê-las. Com isso, a capacidade de influência no processo decisório, por parte de tais atores, torna-se evidente, sobretudo quando eles estão conectados às instituições governamentais para alcançarem seus interesses (MILNER, 1997). Dos três elementos que determinam o grau de poliarquia do Estado, o aspecto informacional é o que adquire maior peso para fins de análise nesta pesquisa.

Perceber esse estudo de caso por intermédio da informação, seguindo a ideia de Milner (1997), auxilia na compreensão do resultado do processo decisório, bem como de toda a influência que os atores exerceram na configuração do interesse comum da unidade de decisão em questão, que é o Congresso Nacional. No contexto do governo FHC, o AST seria reflexo do interesse nacional de estreitamento das relações bilaterais com os EUA. A prevalência dos interesses nacionais e de não alinhamento automático não afetou a relação entre os dois países, que já era satisfatória (ALMEIDA, 2011; SANTOS, 2016). Neste momento, o fracasso do acordo se deu pela disseminação das informações de aspectos negativos que a ratificação poderia gerar. Logo, os atores nas casas do Congresso aproveitaram do aspecto informacional que detinham para barrar a ratificação de um acordo que não se mostrava benéfico para o desenvolvimento do país e aumento de poderem sua inserção internacional. O acordo viável entre as partes não foi possível de ser alcançado durante as negociações. O reflexo disso durante o processo decisório foi a influência das informações negativas, que em todo momento serviu de peso para a tomada de decisão.

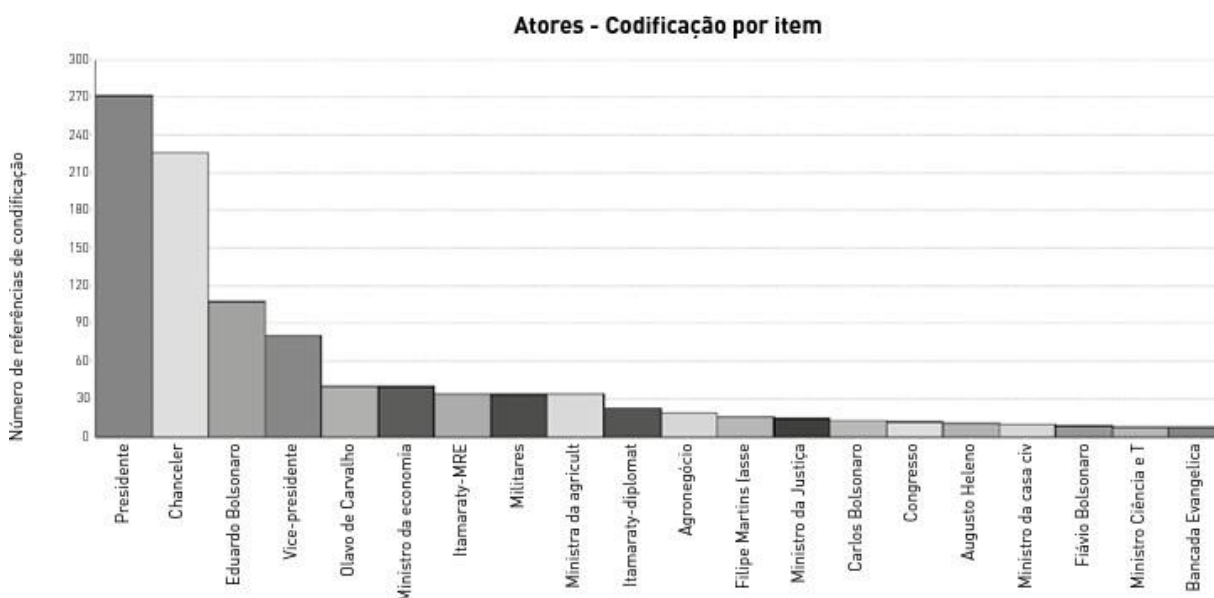
5.2. De Temer a Bolsonaro: a politização do AST no Congresso e sua ratificação

No artigo intitulado “Ideologia e Pragmatismo na Política Externa de Jair Bolsonaro”, Miriam Saraiva e Álvaro Silva (2019), analisam os atores da política externa brasileira por meio da ótica da ideologia e do pragmatismo, característicos da agenda do governo. Para tal, compreendem a formulação das políticas públicas em Bolsonaro a partir de dois elementos: ideológico e pragmático. Quanto ao quesito ideológico, o governo teve bases nos ideais olavistas⁵⁰ e ao que compreendiam como ocidentalismo (ARAÚJO, 2017), difundidos, sobretudo, pela figura do Ernesto Araújo, que ocupava a posição de chanceler. Outro fator importante no direcionamento da política externa foi a defesa dos anseios da população, a fim de demonstrar a defesa dos interesses nacionais (MIRIAM; SILVA, 2019). Desse modo, passaram a ser valorizadas ações ultranacionalistas, interna e externamente, o que resultou em

⁵⁰ Influenciados pelos ideais do autoproclamado guru, Olavo de Carvalho.

posicionamentos brasileiros de caráter conservador, que anteriormente não eram tomados pelo país. A exemplo da posição brasileira, acerca da mutilação feminina, que gerou polêmicas e colocou o país ao lado da Arábia Saudita quando foi discutida a exclusão do uso da expressão “saúde sexual e reprodutiva”, em razão de que a expressão poderia justificar, posteriormente, práticas de aborto (CHADE, 2020). Tal atuação da diplomacia brasileira foi apenas reflexo de uma política ultraconservadora com capacidade de influência na agenda de política exterior. Quanto ao aspecto pragmático do governo, a influência na formulação das políticas públicas dava-se em diversas frentes. Num levantamento feito por Saraiva e Silva (2019), as autoras listam 25 principais atores não tradicionais com significativa influência em processos decisórios, dentre eles o Congresso, conforme o gráfico abaixo.

Gráfico 2 – Atores da política externa



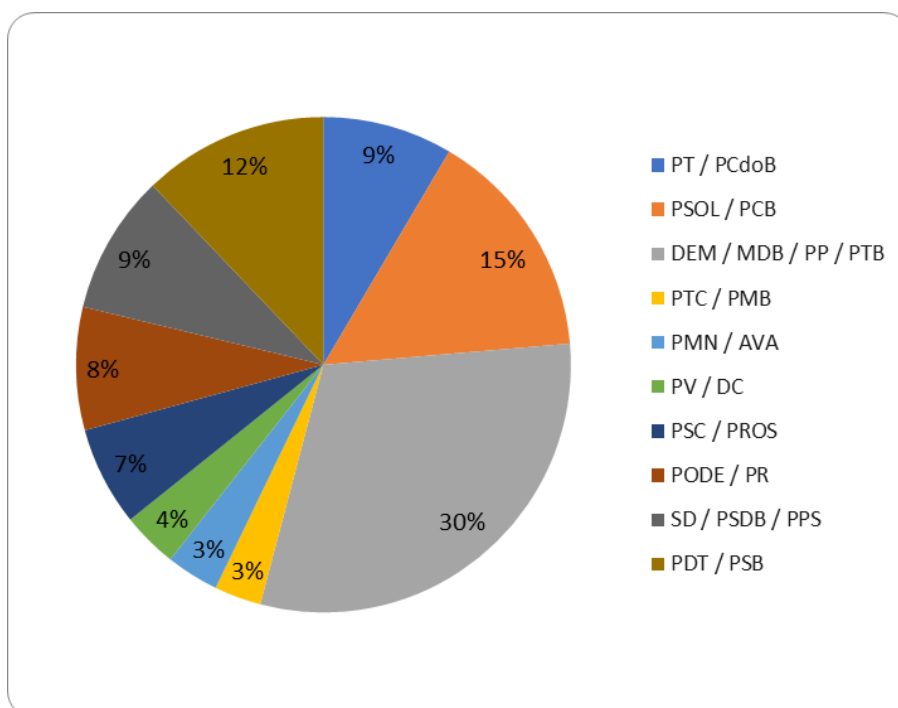
Fonte: MESQUITA, 2019 *apud* SARAIVA; SILVA, 2019, p. 122).

Ainda que o Congresso não tenha sido um dos atores mais influentes na política externa brasileira, o gráfico também serve para analisar o resultado das proposições percorridas nessas casas. Os elementos ideológicos que moviam o governo foram reforçados com esse pragmatismo, quando foram eleitos candidatos com pautas conservadoras para o Congresso. Nesse sentido, Albuquerque e Lima (2019) concluem que a política exterior serviu de base para políticas declaratórias do Executivo. Desse modo, o Presidente ganharia força e manteria diálogo com seu eleitorado, cumprindo o papel de uma “política do povo”.

O jogo político durante o governo Bolsonaro se deu, portanto, com base em um Congresso conservador, com a maioria de partidos que favoreciam a coalizão do então Presidente

Bolsonaro. Assim, segundo o conceito de presidencialismo de coalizão, de Abranches (1988), os grupos de apoio do governo, em seu primeiro ano de mandato quando ainda não havia ficado sem partido, foram suficientes para que ele alcançasse seus objetivos e, entre eles, a ratificação do AST. Visto que desde seu plano de governo, o então Presidente determinava como interesse da nação o realinhamento com os EUA e maior abertura ao mercado global (BOLSONARO, 2018). Para alcançar as duas diretrizes, a celebração e ratificação do Acordo de Alcântara com os EUA foi um grande símbolo.

Gráfico 3 – apuração das coligações eleitas em 2018



Fonte: elaboração própria com base nos dados do UOL, 2018. Disponível em:

<https://placar.eleicoes.uol.com.br/2018/1turno/rj/apuracao-no-estado/>

A concepção de interesse para Milner (1997) nos remonta ao momento de celebração do Acordo de Alcântara, que teve suas negociações retomadas com Temer. O interesse de atores favoráveis ao acordo manifestou-se logo inicialmente com a criação de uma Frente Parlamentar para a modernização do Centro de Lançamento de Alcântara, em 2017. A frente, composta por políticos de partidos mais à esquerda, tinha como objetivo central reafirmar a busca pela abertura do mercado internacional de satélites e salvaguardas (ANDRADE et al., 2018). Entretanto, os aspectos econômicos e sociais da celebração do AST ganharam evidência tão forte quanto as motivações do mercado. Como forte representante do Executivo nessa dinâmica política que se iniciou, Bolsonaro defendeu o texto do acordo visando o lucro e a exploração

comercial do CLA (MAZUI, 2019). Na MSC 208/2019 apresentada ao Congresso, as motivações da celebração se resumem em dois tópicos. O primeiro deles diz respeito a tornar o CLA uma área viável em uso; o segundo destaca o uso comercial da base e o retorno financeiro, sobretudo para o desenvolvimento do Programa Espacial Brasileiro (BRASIL, 2019)⁵¹.

Nessa conjuntura, o interesse dos atores envolvidos no processo de tramitação ocasionou um jogo político bastante acirrado entre as partes. Ao passo que defensores do AST buscaram acelerar o processo na Câmara, a oposição precisou usar de estratégias, com pedidos de requerimento pedindo a inclusão de outras comissões na análise. Além de outras solicitações, para fins de exemplificação, em requerimento, o Deputado Helder Salomão (PT) demandou a revisão da MSC 208/2019 pedindo a inclusão da Comissão de Direitos Humanos e Minorias (CDHM) da Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável para apreciação da proposta. Contudo, é importante ressaltar a atuação de Eduardo Bolsonaro (PSL), então Presidente da Câmara, na tentativa de iniciar a votação para a MSC o mais rápido que pudesse (BRASIL, 2019). Em reunião deliberativa ordinária, de 13 de agosto de 2019, por exemplo, o Deputado Arlindo Chinaglia (PT) proferiu discurso demandando uma audiência pública com a participação de outras comissões para que os parlamentares pudessem reaver seus votos. Em seguida, Eduardo Bolsonaro rebateu o questionamento dizendo não ver necessidade para tal feito, visto que as negociações do acordo já haviam sido feitas levando em consideração as discussões ocorridas em 2001 (BRASIL, 2019)⁵².

Segundo a perspectiva de Milner (1997), em termos da análise enquanto instituição, o jogo político com alto nível de debate entre as partes envolvidas demonstrou diversas preferências e interesses mesmo entre os Deputados. Enquanto unidade de decisão, o Congresso nesse momento, se mostrou um grupo extremamente heterogêneo, sujeito a muitos embates. Como mais uma jogada política para tentar frear o processo, destaca-se a ação favorável ao AST, do Deputado Pedro Lucas Fernandes (PTB), com um Requerimento de Urgência para a apreciação da MSC 208/2019, solicitando alteração no trâmite do PDL. Com isso, não houve a necessidade de que o projeto caminhasse por outras comissões da casa e, avançou em direção para a votação no plenário da Câmara (BRASIL, 2019)⁵³. Em 21 de agosto, o parecer do relator da CREDN foi aprovado com apenas seis votos contrários, dos deputados Arlindo Chinaglia (PT-SP), Carlos Zarattini (PT), Odair Cunha (PT), Paulo Pimenta (PT), Paulão (PT) e David Miranda

⁵¹ Vide inteiro teor da MSC 208/2019.

⁵² Vide *inteiro teor* da Reunião Deliberativa Ordinária – 13/08/2019.

⁵³ Vide *inteiro teor*, de 21/08/2019, do plenário.

(PSOL) (BRASIL, 2019)⁵⁴. Após essa movimentação, a MSC 208/2019 foi transformada em PDL 523/2019 (BRASIL, 2019).

Em linhas gerais, o AST passou pela Câmara dos Deputados com rápida aprovação, seguindo seu caminho para a casa revisora, o Senado. Na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE) dessa casa, o relator da matéria, Senador Roberto Rocha (PSDB), emitiu o parecer favorável ao Acordo (BRASIL, 2019)⁵⁵. Assim como vinha ocorrendo na Câmara dos Deputados, o PDL passou por um pedido de urgência, acelerando seu processo no Senado⁵⁶ e foi aprovado em 12 de novembro de 2019 (BRASIL, 2019). Visto o caminho percorrido, o PDL não passou por sanção presidencial e foi promulgado como Decreto Legislativo nº 64⁵⁷, em 11 de novembro (BRASIL, 2019). Levando-se em consideração o elemento informacional, conforme Milner (1997),

o Congresso foi determinado como unidade de decisão por deter informações quanto ao acordo, o tornando capaz de influenciar diretamente no processo decisório. Desse modo, a conjuntura doméstica favorecia o grupo de políticos que defendiam o AST. Tais argumentos defendem o possível alavanco da indústria espacial brasileira, por meio da parceria com os EUA, destacavam a entrada do Brasil no mercado espacial e o retorno financeiro para o país, sobretudo para o Maranhão (BRASIL, 2019). Além da oposição parlamentar do Congresso, atores do Executivo, como a subprocuradora geral do Ministério Público Federal (MPF); o defensor regional de Direitos Humanos, como representante da Defensoria Pública; entidades e movimentos sociais da sociedade civil (como exemplo, a Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas e o Movimento dos Atingidos pela Base Espacial de Alcântara) manifestaram seus argumentos contrários ao acordo. Ao passo que defendiam a soberania nacional, acusando o AST de feri-la com as salvaguardas políticas (BRASIL, 2019) e, conseqüentemente, a autonomia decisória da política externa brasileira (SANTOS, 2019), os que defendiam o acordo tinham vantagem quanto a disseminação das informações. Como contra-argumento, o então Ministro de Ciência e Tecnologia Marcos Pontes defendia o projeto como responsável pelo avanço no desenvolvimento tecnológico espacial brasileiro (ZARATTINI, 2019). Além disso, negava diretamente em suas falas a quebra da soberania, como pode-se observar no trecho em evidência.

O SR. MINISTRO MARCOS PONTES – [...] Quando conseguirmos desenvolver esse centro, a nossa soberania vai estar, vamos dizer assim, muito

⁵⁴ Vide Reunião Deliberativa Ordinária, em 21/08/2019.

⁵⁵ Vide Relatório Legislativo, de 07/11/2019.

⁵⁶ O regime de urgência foi aprovado no Requerimento nº 72/2019.

⁵⁷ Vide Seção I, página 8 do Diário Oficial da União (DOU).

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, 2019b, online., grifo original).⁵⁸

Tomando como partida a grande politização e intensa pressão para a cooperação bilateral com os EUA, o AST obteve suporte dos parlamentares que eram parte da coalizão do Executivo nas duas casas do Congresso Nacional. Tal apoio, se observado pelas lentes do presidencialismo de coalizão (ABRANCHES, 1988), foi o necessário para que os elementos examinados segundo Milner (1997), ou seja, os interesses, as instituições e as informações, foram suficientes para garantir a ratificação. A autonomia e poder das instituições reflete a maximização dos ganhos dos atores que compõem o processo decisório (PUTNAM, 2010).

Assim como em FHC, a celebração do AST ocorreu pela aproximação e boa relação entre o Presidente e Clinton, nesse momento, pressupõe-se que a assinatura também aconteceu devido a aproximação entre Trump e Bolsonaro (SPUTNIK, 2019). Logo, a articulação para aprovação do Acordo de Alcântara tanto no Brasil quanto nos EUA foi produto de um trabalho conjunto entre os dois presidentes (WINTER; GONÇALVES, 2022). Retomando as diretrizes da política externa de Jair Bolsonaro, dentre seus objetivos, vale salientar a inserção do Brasil na organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), além da já mencionada reaproximação com o país norte-americano (FOLHA, 2019). Nesse caso, o AST foi visto como oportunidade de inserção brasileira no mercado de economias complexas e de alta tecnologia espacial, cumprindo o papel de abertura econômica aos investimentos estrangeiros, visando a estabilidade macroeconômica (BOLSONARO, 2018; BOLSONARO, 2019).

Sinteticamente, a reformulação da política externa brasileira, ocorrida desde Temer, mostrou-se consolidada com a ratificação do Acordo de Alcântara. Como mencionado anteriormente, o desejo em reaproximar o Brasil dos EUA e da maior cooperação com os países do Norte foram elementos chave quanto a busca pela ratificação durante o processo decisório. Ainda que esse realinhamento automático (VIDIGAL, 2019; ALBUQUERQUE; LIMA, 2019) tenha acontecido nos moldes de subserviência com relação aos estadunidenses, nitidamente definidas nos dispositivos extremamente assimétricos do AST, a ratificação consolidou o estreitamento da relação bilateral. Em suma, prevaleceram os interesses da ala ideológica do governo⁵⁹, que, além de tudo, detinha informações que influenciaram significativamente o

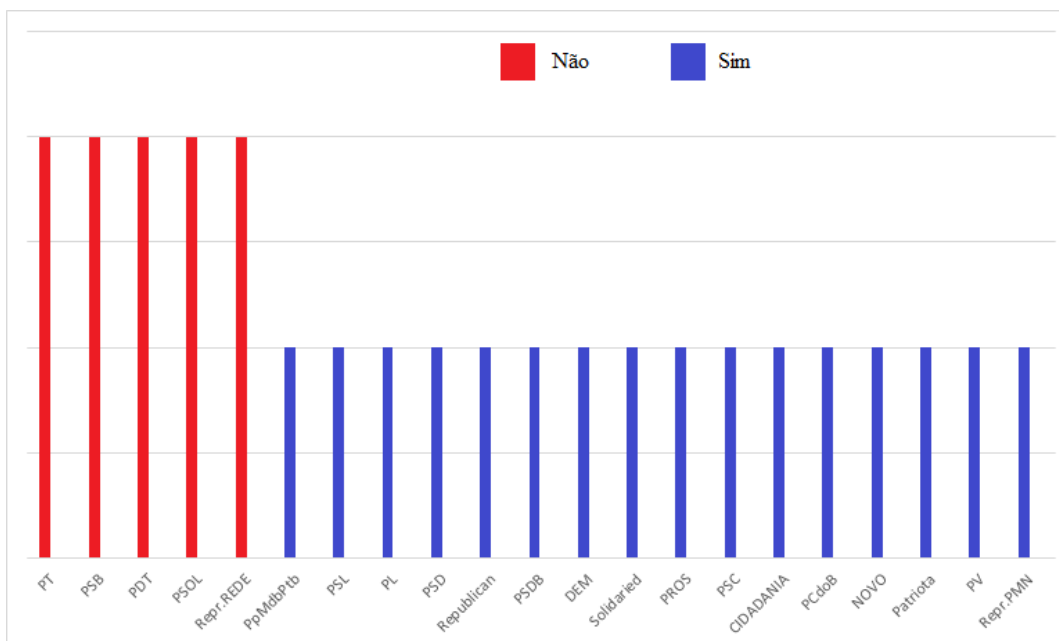
⁵⁸ Vide Reunião, Audiência Pública Conjunta, em 10/04/2019, das comissões CCTCI/CDHM/CREDN.

⁵⁹ Nesse momento, destaca-se o posicionamento favorável do núcleo militar, representado pelo general Hamilton

processo. Juliano Cortinhas (2019), em entrevista, salientou o poder de barganha que o Brasil teria, segundo as vantagens que detinha quanto à localização da Base de Alcântara. Assim, o então 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), pronunciou-se:

O Brasil detém uma vantagem estratégica muito grande em razão da localização da base e poderia negociar em melhores termos. Se o interesse dos EUA é maior que o nosso, caberia aos negociadores brasileiros obter mais vantagens nessa negociação. No entanto, nossa política externa está de joelhos aos interesses americanos. Nesse sentido, estamos enfraquecidos por uma razão ideológica, e não por uma razão específica da negociação em si (SOARES; SALGADO, 2019, online).

Por fim, o jogo político proveniente do processo de tramitação do AST na Câmara e no Senado, em ambos os governos, contou com colocações bastante polêmicas sobre a confecção do texto do acordo. Entretanto, em FHC a posição das duas casas foi unânime quanto à defesa do interesse nacional, observados os objetivos dos dois Poderes analisados. Logo, o acordo não foi aprovado em nenhuma das casas legislativas. Contrariamente, a politização do assunto em Bolsonaro mostrou uma base forte de apoio ao governo e um jogo político com embates intensos entre os atores e o que cada um vislumbrava quanto ao interesse nacional. Nesse caso, a maioria do Congresso, como coalizão de apoio ao governo, mobilizou-se em favor da aprovação do AST. No gráfico abaixo está ilustrado como cada partido orientou seus parlamentares durante as votações.

Gráfico 4 - Orientação dos partidos para votação do AST em 2019.

Fonte: elaboração própria a partir de dados colhidos na Câmara dos Deputados, 2019⁶⁰. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/votacao/mostraVotacao.asp?ideVotacao=9211&numLegistura=56&codCasa=1&numSessaoLegislativa=1&indTipoSessaoLegislativa=O&numSessao=34&indTipoSessao=E&tipo=uf>

Visto os paradigmas da política externa brasileira, em FHC, partindo de uma autonomia pela integração (VIGEVANI, 2003), de Temer a Bolsonaro, passou-se a valer ações que demonstram um alinhamento automático (VIDIGAL, 2019; LIMA; ALBUQUERQUE, 2019). Essa mudança pode ser vista com base no entendimento dos objetivos nacionais e de como alcançá-lo, uma vez que se entende que os interesses nacionais se moldam conforme os governos (PINHEIRO; MILANI, 2013). Ainda que os dois mandatos tivessem interesse em uma maior estabilidade econômica e buscassem investimentos externos para o Brasil, o modo como os atores do Congresso se mobilizaram para a defesa desses interesses se deu diferentemente.

Quadro 3 - Posicionamento dos atores envolvidos no jogo político de discussão do AST

	Posicionamento no FHC	Peso político na época do FHC	Posicionamento no Bolsonaro	Peso político na época do Bolsonaro

⁶⁰ PpMdbPtb” refere-se ao bloco dos partidos Partido Progressista (PP), Movimento Democrático Brasileiro (MDB) e Partido Trabalhista Brasileiro (PTB).

Partidos mais à esquerda (PT, PCdoB, PTB, PDT, PSOL e outros)	Contra	Baixo	Contra	Baixo
Partidos mais à direita (PP, PPB, PMDB, MDB, PFL, PL e outros)	Contra	Alto	À favor	Alto
Forças Armadas	Neutralid ade ⁶¹	Baixo	À favor	Alto
MRE	À favor	Baixo	À favor	Baixo
Outros ministérios (MD e MCT / MCTIC)	À favor	Baixo	À favor	Alto
Governo do Estado do MA	À favor	Baixo	À favor	Baixo
Comuni dade científica	Contra	Alto	Contra	Baixo

Fonte: elaboração própria

No quadro acima foi ilustrado o posicionamento dos atores envolvidos no processo decisório do AST. É possível observar como o interesse nacional em FHC era um objetivo mais consensual, de modo que não houve discordância entre os parlamentares nas decisões do Congresso Nacional. Ao contrário, em Bolsonaro, mesmo que ainda houvesse certa estabilidade política, com uma base de apoio sólida no início de seu mandato, o jogo político nas duas casas

⁶¹ Em reunião ordinária nº 0008800/01, representantes das três Forças Armadas manifestaram-se quanto ao AST salientando que não houve participação ativa nas discussões e que não havia maiores esclarecimentos sobre os acontecimentos da negociação.

legislativas refletiu a politização da política externa. Isso foi o que gerou os grandes embates nas sessões das comissões, entretanto não foi o suficiente para barrar a ratificação do AST.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente dissertação buscou analisar o processo decisório e o jogo burocrático que permeou a assinatura do Acordo de Salvaguardas Tecnológicas (AST) com os Estados Unidos (EUA) ao longo dos anos. Como políticas de governo, a própria tomada de decisão em assinar o acordo, correspondia às motivações e aos objetivos de política externa de cada mandato. Nesse sentido, foi importante entender quais foram os principais atores que participaram das rodadas de debate acerca do AST e suas motivações para ratificar o acordo com os EUA, para que então fosse possível compreender os diferentes resultados em cada uma das conjunturas. Assim, retoma-se a pergunta que baseou esta pesquisa: quem são as instituições e os atores envolvidos no processo decisório do AST em FHC e em Bolsonaro? De que forma eles afetam as informações no processo de tomada de decisão nesses dois momentos?

No terceiro capítulo, o objetivo norteador da dissertação versou sobre as conjunturas da política doméstica que se estabeleceram os governos Cardoso e Bolsonaro, com enfoque na ciência e tecnologia (C&T) do setor aeroespacial e nos contextos de inserção internacional do Brasil nesses dois momentos. Desse modo, no que diz respeito a articulação entre as políticas externa e de defesa, conclui-se que ambas exercem função central para a projeção internacional do Brasil. Os documentos de defesa não só significaram a consolidação das políticas voltadas para a defesa, como também são elementos centrais para a conexão entre as duas políticas e são instrumentos de transparência na posição internacional em que o país busca se inserir. Como exemplo de garantia de maior visibilidade frente às nações amigas e países vizinhos, a Política Nacional de Defesa (PND) reafirma o elo entre a política externa brasileira e as questões de defesa, ao destacar a atuação do país em foros multilaterais com base nas diretrizes da tradicional política exterior de “solução pacífica de controvérsias”. A dissertação, portanto, compreende os documentos de defesa como um meio positivo para a integração e cooperação internacional do país. Por fim, a interseção entre a política externa brasileira e a política de defesa nacional refletem uma inserção brasileira mais ativa em foros multilaterais.

Quanto a política externa, essa cumpre o papel de definir os rumos da atuação brasileira no cenário internacional, por meio da interação de atores diversos durante o processo decisório. Sua politização contribui para que a projeção internacional esteja ancorada em metas e objetivos estabelecidos em consenso pelos atores que participem da tomada de decisão. Assim, é necessário que haja uma boa comunicação e um bom relacionamento entre atores que formulam e têm a capacidade de moldarem as diretrizes da política exterior e a defesa nacional. Para obter uma posição relevante no sistema internacional, é preciso que se leve em consideração a capacidade brasileira frente ao demais países, o que está atrelado a uma indústria de defesa bem

desenvolvida. Nesse quesito, destaca-se a relevância dos documentos de defesa em reconhecer a importância da indústria de defesa e de uma economia de defesa bem orientados. Assim, pensar políticas públicas que atuem nessa lógica, é garantir o desenvolvimento de C&T nacional.

Além de tudo, os investimentos em C&T, principalmente no que tange ao setor aeroespacial, são responsáveis por uma boa interação civil-militar. Com isso, denota-se o valor social da produção de C&T com a elaboração de pesquisa e desenvolvimento que acarretam a maior autonomia do Estado. Isso acontece a partir do momento em que há interação entre setores de desenvolvimento de pesquisa universitários, empresas privadas e Estado. A tríplice hélice, portanto, quando bem harmoniosa, tem capacidade de mobilizar os recursos materiais e humanos do Estado em prol do desenvolvimento de uma indústria mais complexa e que reproduza questões estratégicas que coloquem o país em lugar de evidência frente aos demais. Ou seja, desenvolver a indústria de defesa por meio da tríplice hélice torna possível sustentar investimentos em C&T que garantem a profissionalização das Forças Armadas, ao mesmo tempo em que proporciona autonomia estatal com o desenvolvimento de tecnologias próprias. Em um mercado competitivo, como é o caso da área da defesa, o reconhecimento e busca de autonomia do setor aeroespacial retrata a projeção internacional do país tendo esses aspectos como fontes de poder.

Ao ter como premissa o bom desenvolvimento de tecnologias como fonte de poder, alavancar a indústria de defesa se torna um interesse nacional. Desse modo, a celebração de tratados que permitem a cooperação entre nações nesse sentido é uma pauta importante. Por isso, debateu-se como o AST poderia, ainda que limitada e indiretamente, contribuir para o avanço da tecnologia espacial brasileira. É bem verdade que uma indústria de defesa bem desenvolvida reflete uma melhor projeção do país na política internacional (STRANGE, 1994). Compreender o lugar que o Brasil se insere no setor aeroespacial é, então, fundamental. A análise quanto ao Acordo de Alcântara se inseriu de modo a apresentar a correlação entre economia, tecnologia e disposição de poder para melhor inserção do país, visando a credibilidade internacional. Com isso, observar as conjunturas do AST e os assuntos espaciais foi fundamental para a contextualização da busca pela comercialização do CLA.

As negociações internacionais são complexas e precisam que os negociadores interajam domesticamente, de modo que busquem articular os interesses dos grupos de coalizão com o maior número de arranjos internacionais que favoreçam os ganhos do país. Com isso, contata-se a existência de diversos atores à nível doméstico, que exercem influência no processo decisório. Essa pluralidade de atores foi observada nos termos da discussão nacional acerca da ratificação do AST após sua celebração. Em FHC, a não ratificação do acordo foi resultado das

preferências domésticas dos grupos de interesse e coalizões. Do mesmo modo, a aprovação em Bolsonaro refletiu a mudança dos interesses dos atores que compunham o ambiente político doméstico. Tais preferências foram claramente colocadas nas casas legislativas durante a discussão que permeou o jogo político para a tomada de decisão nos dois momentos. Assim, a atuação do Congresso Nacional demonstrou-se como consolidação do processo democrático na política externa, ao mesmo tempo em que evidenciou as influências ideológicas e conjunturais que impactaram na decisão dos atores, conforme o entendimento do interesse nacional.

Com base nesta contextualização, a pesquisa aplicou durante as observações as perspectivas analíticas de Helen Milner (1997) e de Margareth Hermann (2001). A combinação das duas foi possível para delimitar quais unidades de decisão em política externa, com acesso às informações, pudessem interferir no processo decisório visando seus interesses em consonância com as instituições responsáveis por essa política. Assim, essas abordagens contribuíram de modo a compreender o jogo político na formulação e decisão de políticas públicas. Com Hermann (2001) foi traçada a unidade de decisão que tinha capacidade de impactar na tomada de decisão, ao passo que com Milner (1997) foi possível perceber os atores que tiveram acesso às informações e às instituições que influenciaram diretamente a decisão de política externa. No que diz respeito aos resultados encontrados nessa pesquisa, o processo decisório concentrou-se nos aparatos do governo, ou seja, nas discussões que levaram a interação entre os Poderes Executivo, representado pelos ministérios; e Legislativo, representado pelos parlamentares da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

No quarto capítulo, buscou-se identificar quais atores fizeram parte do processo decisório do AST enquanto o documento percorria as comissões do Congresso. Por isso, tratou sobre a participação parlamentar na política externa e, conseqüentemente a interação entre Executivo e Legislativo. Com isso, o Congresso Nacional foi abordado como unidade de decisão em política externa, enquadrando-se como uma coalizão de múltiplos atores autônomos. Essa classificação se deu conforme a definição de Hermann (2001) e por compreender que sua composição se dá por múltiplos indivíduos (políticos) que coletivamente selecionam o curso da política externa, a partir do consenso estipulado pelas discussões nas casas.

A fim de identificar especificamente os atores participantes do processo decisório, foi analisado o jogo político e os interesses por trás da assinatura do AST. Por meio das Exposições de Motivos encaminhadas às casas legislativas e das ações ocorridas durante a tramitação do acordo, o capítulo determinou os aspectos que resultaram na unidade de decisão responsável por julgar a ratificação ou não. Assim, o AST, tido como um problema em política externa, suscitou muitos embates durante o processo de decisão. Ao compreender a política externa como

uma política pública, compreende-se que ela está sujeita às disputas segundo os interesses de cada ator envolvido na situação. Logo, ressalta-se aqui o aspecto democrático do processo de elaboração de políticas públicas e seu caráter dinâmico. Uma vez que o problema foi definido, o segundo passo foi observar o processo político de construção de uma consciência coletiva, na busca por preferências comuns que refletissem o interesse nacional. Logo em seguida, foi discutido acerca da influência política dos atores domésticos no processo legal do Congresso Nacional.

No quinto capítulo foram explorados os diferentes resultados do processo decisório em FHC e em Bolsonaro. Levou-se em consideração os mecanismos institucionais que os parlamentares usaram como recurso para a defesa de seus interesses e em prol do que se entendia por interesse nacional. Até então, havia-se estipulado o Congresso Nacional como grupo influente na tomada de decisão, segundo as unidades de decisão em política externa. Vale ressaltar aqui que a configuração de um grupo de múltiplos atores autônomos reflete a pluralidade e a particularidade dos atores que o formam. Por esse motivo, a disputa pelo alcance de suas próprias preferências permeia a interação entre os parlamentares. O jogo político-burocrático acontece conforme o acesso às informações entre os atores envolvidos no processo decisório. Logo, é reconhecido que os fatores domésticos são determinantes no processo de decisão em política externa, principalmente no que diz respeito ao acesso às informações.

Nesse sentido, a ratificação de um acordo é moldada segundo às instituições que serão responsáveis por debater o processo decisório. A ratificação, portanto, torna-se refém das pressões e preferências domésticas, levando-se em consideração a organização das instituições do governo em graus de poliarquia, com ênfase no aspecto informacional. No contexto de FHC, o AST foi reflexo do interesse nacional de estreitamento das relações bilaterais com os EUA. Entretanto, com o aporte dessas informações a oposição teve uma participação ativa no processo decisório, resultando na não ratificação. A repercussão de fatores negativos sobre o acordo, que foram divulgados pelos deputados e senadores que compunham as casas legislativas disseminaram-se fortemente. Já no governo Bolsonaro, as informações, em posse dos partidos de direita que defendiam a ratificação, corroborou aprovação e ratificação do Acordo de Alcântara. Nesse contexto, a agenda política estava concentrada nas mãos daqueles que defendiam medidas mais liberais e de um afastamento brasileiro dos foros multilaterais.

Durante o período de governo do FHC, o AST estava de acordo com os interesses nacionais. Esses interesses, no momento, tocavam no fortalecimento dos laços bilaterais com os EUA, na busca por estabilidade macroeconômica e investimentos externos, além da tentativa de inserção do país em foros multilaterais, num contexto de intensificação da globalização.

Entretanto, o AST não foi aprovado pelo Congresso Nacional por esbarrar em pontos caros à soberania nacional e que não condiziam com as preferências nacionais de colocar-se de modo subserviente aos interesses de outra nação. Nesse momento, o Acordo de Alcântara foi visto não como símbolo de aumento de poder e desenvolvimento do setor aeroespacial se comparado com os contrapontos que acompanhariam a decisão da aprovação. Já no governo Bolsonaro, o interesse nacional era inserir o Brasil no mercado espacial global, mesmo que isso resultasse em um alinhamento automático com os EUA. Além disso, também era uma prioridade das novas diretrizes da política externa do governo a reaproximação com os EUA e o alinhamento aos países do Norte, com certo distanciamento de questões multilaterais. Isso porque a agenda política tinha uma perspectiva de retomada do que eles consideravam um ocidentalismo, pautado em questões econômicas. O AST seria, portanto, o mecanismo responsável pelos benefícios financeiros provenientes da comercialização da Base de Alcântara e, seria o símbolo desse realinhamento e inserção no mercado global. O jogo no Congresso Nacional em Bolsonaro, em meio a tantos embates políticos, teve como prevalência os ideais de grupos mais à direita e que enxergavam como prioridades não as questões de soberania, mas sim de estabilidade econômica e investimentos externos para o Brasil.

Nesse sentido, a presença do Congresso Nacional no processo decisório do AST comprova que o jogo burocrático é formado por coalizões de indivíduos ou grupos que são capazes de mudar os rumos da política externa. O que é comprovado na teoria sobre unidades de decisão (HERMANN; HERMANN, 1989; HERMANN, 2001) de que esses grupos autônomos sozinhos não poderiam exercer uma posição de destaque capaz de ter autonomia suficiente para influenciar nas mudanças da política externa. Entretanto, vistas em conjunto, estes atores exercem influência significativa no processo decisório, o que mostra sua capacidade de mobilização dos recursos do Estado em prol de seus interesses. É nesse sentido que os diferentes atores (deputados, senadores e demais grupos domésticos que pressionam o governo – como a sociedade civil, a mídia e outras instituições não governamentais) obtiveram peso significativo em suas decisões no processo de tramitação do AST. Com Milner (1997) foi constatado que os elementos explorados pela autora, a saber, informação, interesse e instituições, mostraram a existência de um grau de poliarquia nas decisões de política externa e, neste caso, nas decisões acerca do AST. Por meio do elemento informacional é que houve os resultados diferentes em FHC e em Bolsonaro. Assim, a manipulação das informações foi o que impactou diretamente na formulação da decisão de não ratificação em FHC e ratificação em Bolsonaro. O processo decisório faz parte de um ambiente complexo em multidimensional, sujeito a diferentes interpretações e resultados. Por fim, o Congresso Nacional, como ator responsável

pela tomada de decisão do AST nos dois governos em que percorreu, a conjuntura de cada um dos momentos foi o que influenciou os diferentes resultados.

Conclui-se, então, que o resultado diferente sobre o trâmite do AST nos dois mandatos se deu pelas diferentes conjunturas que cada governo se inseriu. Por mais que em FHC o interesse nacional vislumbrava a inserção internacional do país, alguns elementos eram caros a agenda política e não eram passíveis de negociação. Essa inserção foi buscada por meio de parcerias, mas ainda assim, a autonomia do Estado tinha mais peso nas diretrizes do governo. Em contrapartida, no governo Bolsonaro, a mudança nas diretrizes da política externa influenciaram no realinhamento com os EUA. Nesse contexto, o AST tornou-se símbolo de retomada da parceria entre Brasil e EUA em contraponto ao discurso disseminado de que os governos petistas haviam se distanciado do país. Além disso, as bases de apoio do governo foram fundamentais na tomada de decisão. Em FHC, os parlamentares defenderam por unanimidade a não ratificação, demonstrando apoio à defesa do interesse nacional. Diferentemente, no governo Bolsonaro houve muitos embates quanto ao entendimento do que seria benéfico ao país. Contudo, no início de seu governo, a base de apoio ao presidente era forte, o que resultou na ratificação do AST.

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANCHES, S. H. H. de. **Presidencialismo de Coalizão: o dilema institucional brasileiro.** Dados, 1988.

Acordo Brasil-EUA sobre Base de Alcântara é de interesse real dos brasileiros?
SPUTNIK, 2019. Disponível em: <https://sptnkne.ws/AmP4> Acesso em: 19 jun. 2021.

ALDEN, C.; ARAN, A. **Foreign Policy Analysis: New Approaches.** 2ed. London: Routledge, 2017.

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

Acesso em: 20 jun. 2021.

ALMEIDA, Carlos Wellington de. Política de defesa no Brasil: considerações do ponto de vista das políticas públicas. **Opinião Pública**. v. 16, n 1, Campinas, 2010.

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), 2011. Disponível em : https://www.academia.edu/5794648/089_As_rela%C3%A7%C3%B5es_Brasil-Estados_Unidos_durante_os_governos_FHC_2011 Acesso em: 02 jun. 2020.

ALSINA JR., J. P. S. A síntese imperfeita: articulação entre política externa e política de defesa na era Cardoso. **Rev. bras. polít. int.**, v. 46, n. 2, 2003. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbpi/a/Wqq4fBtTtJWSZphBT3qgjYR/abstract/?lang=pt> Acesso em: 11 set 2021.

AMBROS, C. C. 'Indústria de Defesa e Desenvolvimento: controvérsias teóricas e implicações em política industrial'. **Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais**, v.6, n.11, p.136-158, jan./jun. 2017.

AMORIM, Celso. Democracia, política externa e política de defesa: rumo à conformação de uma "grande estratégia". **Revista da Escola Superior de Guerra**, v. 27, n. 55, p. 7-16, jul./dez. 2012. disponível em: <https://200.143.206.226/index.php/revistadaesg/article/download/222/196> Acesso em: 17 jun 2021.

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. Texto para Discussão, **IPEA** v. 2423.

ANDRADE, Israel de Oliveira et al. **O fortalecimento da indústria de defesa do Brasil**. Brasília: Ipea, 2016.

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.

ANDRADE, Israel de Oliveira; FRANCO, Luiz Gustavo Aversa. A Indústria de defesa Brasileira e a sua Desnacionalização: Implicações em aspectos de Segurança e Soberania e Lições a partir da experiência internacional. **Boletim de Economia e Política Internacional**.

Brasília, p.1-24, Mai/Ago 2015.

ANDRADE, Israel de Oliveira; FRANCO, Luiz Gustavo. Desnacionalização da Indústria de Defesa no Brasil: Implicações em aspectos de autonomia científico- tecnológica e soluções a partir da experiência internacional. Brasília: **IPEA**, 2016.

ARAUJO, Carlos Alberto Gonçalves de. A indústria espacial brasileira: alternativas para a sua sustentação utilizando técnica de análise da matriz swot. **Revistada Escola Superior de Guerra**, v. 31, n. 63, p. 91-120, jan./jun. 2016. Disponível em: <https://revista.esg.br/index.php/revistadaesg/article/view/478/434> Acesso em: 20 ago 2021.

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

BAPTISTA, João Victor da Motta; BERTOLUCCI, Artur Cruz; DIOGO, Ana Victória Klovrrza. **POLÍTICA DE ESTADO OU DE GOVERNO? A REORIENTAÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA SOB O GOVERNO**

BOLSONARO. Cadernos do CEAS: **Revista crítica de humanidades**, [S.l.], v. 45, n. 250, p. 502-533, dez. 2020. ISSN 2447-861X. Disponível em: <https://cadernosdoceas.ucsal.br/index.php/cadernosdoceas/article/view/617> . Acesso em: 15 abr 2022.

BEACH, D. **Analyzing Foreign Policy**. Houndmills: Palgrave Macmillan, 2012.
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 Acesso em: 25 jun. 2020.

BOLSONARO, Jair Messias. Vídeo de Jair Messias Bolsonaro. **Facebook**: [s. n.], 2019. Disponível em: <https://www.facebook.com/jairmessias.bolsonaro/videos/547702162660125/> Acesso em: 22 jun. 2020.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. **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> Acesso em: 16 mar. 2020

_____. Agência Espacial Brasileira. **Acordo entre o governo da República**

MSC+296/2001 Acesso em: 15 jun. 2020.

_____. **MEDIDA PROVISÓRIA Nº 858**, DE 23 DE NOVEMBRO DE 2018. Dispõe sobre a extinção da empresa binacional Alcântara Cyclone Space . Brasília: 23nov. 2018.

_____. Agência Espacial Brasileira. **Conhecendo o Acordo de Salvaguardas Tecnológicas Brasil e Estados Unidos**, 2019a. Disponível em: http://www.aeb.gov.br/wp-content/uploads/2019/04/folder_AST-minist%C3%A9rios.pdf . Acesso em: 16 mar. 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 2019b.

_____. Congresso. Câmara dos Deputados. **Projeto de Decreto Legislativo Nº 523/2019**. Câmara dos Deputados. Brasília, 2019c. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2216799&ord=1> Acesso em: 19 jun. 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, 2019f. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2206841> Acesso em: 16 mar. 2020

_____. Câmara dos Deputados. Diário da Câmara dos Deputados, **254º Sessão**. Brasília: ano LXXIV, nº 157, quinta-feira, 5 de setembro de 2019g.

_____. Câmara dos Deputados. Diário da Câmara dos Deputados, **334º Sessão**. Brasília: ano LXXIV, nº 191, quarta-feira, 23 de outubro de 2019h.

_____. 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, 2019i. 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: 2019j. 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.

_____. CDHM/CREDN/CCTI. **Reunião, Audiência Pública. Notas Taquigráficas, 10/07/2019**. Notas Taquigráficas, Brasília: 2019k. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividadelegislativa/comissoes/comissoespermanentes/credn/documentos/notas-taquigraficas/notas-2019-1/10-07-2019-audiencia-publicaconjunta-cdhm-credn-ccti>. Acesso em: 18 jun. 2020.

_____. **LEI Nº 13.814, DE 17 DE ABRIL DE 2019**. Dispõe sobre a extinção da empresa binacional Alcântara Cyclone Space. Brasília: 17 abr. 20019l.

_____. 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 Acesso em: 15 mar. 2020.

_____. Congresso. Senado Federal. Consulta Pública **PDL 523/2019**. E-Cidadania, s.a./a. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ecidadania/visualizaomateria?id=139537> Acesso em: 28 jun. 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.

BREUNING, Marijke. **Foreign Policy Analysis: a comparative introduction**. 1ºed. New York: Palgrave Macmillan, 2007.

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/comissoespermanentes/cctci/documentos/notastaquigraficas/2019/nt-2019-04-10-apc-mctic-min-marcos-pontesalcantara>

[legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cdhm/noticias/justica-suspende-remocao-das-comunidades-quilombolas-que-vivem-na-area-da-base-de-alcantara-no-maranhao](#) Acesso em: 15 mar. 2021.

CÂMARA, Gilberto. Programa Espacial: C&T e desenvolvimento industrial. **Conferência Regional de Ciência, Tecnologia e Inovações**, 2001.

CAROLINO, Filipe M.; DUARTE, Rubens de S. Cooperação internacional em educação militar como um instrumento de política de defesa e inserção do Brasil na América Central. **Conjuntura Austral**. Revista do Núcleo Brasileiro de Estratégia e Relações Internacionais da UFRGS, v. 13, p. 122-136, 2022. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/ConjunturaAustral/article/view/114525> Acesso em: 30 jun 2022

CARPES, Mariana Montez. A política nuclear brasileira no contexto das relações internacionais contemporâneas. Domínio tecnológico como estratégia de inserção internacional. **Dissertação de mestrado**. PUC, Rio de Janeiro, 2006. Disponível em: https://inis.iaea.org/collection/NCLCollectionStore/_Public/40/073/40073553.pdf Acesso em: 23 de mai. 2022.

CERVO, Amado Luiz. **Inserção Internacional**: formação dos conceitos brasileiros. São Paulo: Editora Saraiva, 2008.

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

CHADE, Jamil. Cruzada ultraconservadora do Brasil na ONU afeta até resolução contra mutilação genital feminina. **El País**, Genebra: 8 jul. 2020. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2020-07-09/cruzada-ultraconservadora-do-brasil-na-onu-afeta-ate-resolucao-contra-mutilacao-genital-feminina.html>. Acesso em: 02 jan 2023

CLAUSEWITZ, Carl von. O que é a Guerra. In: CLAUSEWITZ, Carl von. **Da Guerra**. São Paulo: Martins Fontes, 2010.

DAGNINO, R.; DIAS, R. A Política de C&T Brasileira: três alternativas de explicação e orientação. **Revista Brasileira de Inovação**, Campinas, SP, v. 6, n. 2, p. 373–403, 2009. DOI: 10.20396/rbi.v6i2.8648952. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/rbi/article/view/8648952>. Acesso em: 1 ago. 2022.

DAGNINO, R.; NOVAES, H. Tahan. O Fetiche da Tecnologia. **Organização e Democracia**, v. 5, n. 2, p. 189-210, 2004. Disponível em: <https://doi.org/10.36311/1519-0110.2004.v5n2.411> Acesso em: 15 abr 2022.

DAGNINO, Renato. A tecnologia social e seus desafios. In: SEIDL, Daniel; CABRAL, Sandra Santos. Tecnologia Social: uma estratégia para o desenvolvimento. **Fundação Banco do Brasil**: Rio de Janeiro, 2004.

DINIZ, Simone. Interações entre os poderes executivo e legislativo no processo decisório: avaliando sucesso e fracasso presidencial. **Dados**, v. 48, p. 333-369, 2005.

DUARTE, Rubens de S. Trajetória Sinuosa: Surgimento de uma Dimensão Pública na Formulação da Política de Defesa no Brasil? **DADOS**, v. 65, n. 4, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/dados.2022.65.4.278> Acesso em: 04 jun 2022.

DUARTE, RUBENS DE S.; LIMA, MARIA REGINA SOARES DE . Politicising financial foreign policy: an analysis of Brazilian foreign policy formulation for the financial sector (2003- 2015). **Revista Brasileira de Política Internacional (Online)**, v. 60, p. 1-18, 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbpi/a/k7d6HmrZqP578cCVxw7Bdmy/?lang=en> Acesso em: 20 mai 2022

DUCHIADE, André. O Brasil acompanha países islâmicos em votações sobre direitos das mulheres e sexuais na ONU. **O Globo**, 2019. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/mundo/brasil-acompanha-paises-islamicos-em-votacoes-sobre-direitos-das-mulheres-sexuais-na-onu-23800730> Acesso em: 27 jun 2021.

EASTON, D. **The Political System**. New York: Alfred A. Knopf, 1953.

ELIASSON, Gunar. **Advanced Public Procurement as Industrial Policy: The Aircraft Industry as a Technical University** (2010).

ESA. The European Space Agency. **ESA at Europe's Spaceport**, s.a. Disponível em: https://www.esa.int/Enabling_Support/Space_Transportation/Europe_s_Spaceport/ESA_at_Europe_s_Spaceport. Acesso em: 26 dez. 2022

Espacial emergente: o caso do Brasil. **IPEA**: Brasília, 2011. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=10732 Acesso em: 30 abr 2021.

ESTADÃO. Aluguel da base de Alcântara gera polêmica. **Estadão**, 26 abr. 2001. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/politica/aluguel-da-base-de-alcantara-gera-polemica/>. Acesso em: 26 dez. 2022

EVANS, Peter. **Embedded autonomy: states and industrial transformation**. New Jersey: Princeton University Press, 1995.

FELLETT, João. As polêmicas sobre o acordo entre Brasil e EUA para uso do centro espacial de Alcântara. São Paulo: **BBC**, 2019. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-47632237> Acesso em: 19 jun. 2020.
FIGUEIRA, A. R. **Introdução à análise de política externa**. São Paulo: Saraiva, 2011.

FIGUEIRA, Ariane Cristine Roder. **Processo decisório em política externa no Brasil**. 2009. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.

FIGUEIREDO, Argelina C.; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. 1ed., 1999.

FOLHA DE S. PAULO. Contrato tem cláusulas polêmicas. **Folha de S. Paulo**, São Paulo: 21 ago. 2001. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2108200115.htm>. Acesso em: 26 dez. 2022.

FOLHA DE S. PAULO. É bom para os EUA. **Folha de S. Paulo**, São Paulo: 12 jul. 2000. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz1207200002.htm>. Acesso em: 27 dez. 2022

GEORGE, Alexander L.; BENNETT, Andrew. **Case studies and theory development in the social sciences**. MIT Press, 2005.

GIESTEIRA, Luís Felipe; MATOS, Patrícia de Oliveira; FERREIRA, Thiago Borne. A

GONÇALVES, F. Nanci; PINHEIRO, Leticia. **Análise de Política Externa: o que estudar e por quê?** 1ed, Curitiba: Intersaberes, 2020.

GONÇALVES, Williams; TEIXEIRA, Tatiana. Considerações sobre a política externa brasileira no governo Bolsonaro e as relações EUA-Brasil. **Sul Global**, v. 1, n.1, p. 192-211, 2020.

HARRINGTON, Anthony S. Nova era de descobertas. **Folha de S. Paulo**, São Paulo: 19 abr. 2000. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz1904200009.htm>. Acesso

em: 27 dez. 2022.

HARTLEY, Keith; BELIN, Jean (ed.). **The economics of the global defence industry**. Routledge, 2019.

HAYS, Peter L. LUTES, Charles D. Towards a theory of spacepower. **SpacePolicy**, v. 23, n. 4, p. 206-209, 2007. Disponível em:
<https://doi.org/10.1016/j.spacepol.2007.09.003> Acesso em: 25 nov 2021

HERMANN, M. How decision Units Shape Foreign Policy: a Theoretical Framework. **International Studies Review**, v. 3, n. 2, 2001.

HERMANN, M.; HERMANN, C.; HAGAN, J. How Decisions Units Shape Foreign Policy Behavior. In: HERMANN, c.; KEGLEY, C.; ROSENAU, J. (ed.) **New Directions in the Study of Foreign Policy**. London: Allen & Unwin, 1987, p. 309-336.

HILL, C. J. **The Changing Politics of Foreign Policy**. New York: PalgraveMacmillan, 2003.

HUDSON, V. Foreign Policy Analysis: Actor-Specific Theory and the Ground of International Relations. **Foreign Policy Analysis**, v. 1, n. 1, 2005

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> Acesso em: 20 mai. 2020.

KLEIN, J.J. **Space Warfare: Strategy, principles and policy**. New York:Routledge, 2006

LAMPREIA, Luiz Felipe. A política externa do governo FHC: continuidade e renovação. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 42, n. 2, p. 5-17, 1998. Disponível em:
 <https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73291998000200001 >
 Acesso em: 20 mai. 2020.

LASWELL, H. D. **Politics: who gets what, when and how**. New York: WhittleseyHouse; London: McGraw-Hill, 1936

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. Acesso em: 23 jun. 2020.

LIMA, Maria Regina Soares de. Ejes analíticos y conflicto de paradigmas em la política exterior brasileira. **América Latina-Internacional**, v.1, n.2, pp.27-46, 1994. Disponível em: <http://www.institutorio Branco.itamaraty.gov.br/images/pdf/CAD/LXVII/Bibliografia/politica-externa-brasileira/leitura-obrigatoria/Maria-Regina---Ejes-Analiticos.pdf>
<http://www.institutorio Branco.itamaraty.gov.br/images/pdf/CAD/LXVII/Bibliografia/politica-externa-brasileira/leitura-obrigatoria/Maria-Regina---Ejes-Analiticos.pdf> Acesso em: 06 jun. 2020.

LIMA, Maria Regina Soares de. Instituições Democráticas e Política Exterior. Contexto Internacional, Rio de Janeiro: v. 22, n. 2, 2000, p. 265-303. Disponível em: http://contextointernacional.iri.puc-rio.br/media/Lima_vol22n2.pdf

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 Acesso em: 28 jun. 2020.

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 Acesso em: 28 abr. 2021.

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

MALTCHIK, Roberto. Uso especial de Alcântara avança, mas caminho é longo. **O Globo**, 15 mar. 2019. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/epoca/uso-especial-de-alcantara-avanca-mas-caminho-longo-23524683>. Acesso em: 27 dez. 2022.

MARIGONI, G.; SCHUTTE, G.; BETTINGER, T. (orgs.). **As bases da política externa bolsonarista**. Editora UFABC. (capítulos 5, 6 e 8), 2021

MATHIAS, S. K. **Os militares e a consolidação democrática**. Premissas, Campinas -SP, v. 10, p. 87-106, 1995.

MATTOS, Patrícia et al. 'Orçamento público e defesa nacional: uma análise do orçamento de defesa brasileiro no período de 2000 a 2016'. **Revista Escola de Guerra Naval**, Rio de Janeiro, v.23 n.1, p. 211 - 238. jan./abr. 2017.

MAZUI, Guilherme. Brasil assina acordo que permite aos EUA lançar satélites da base de Alcântara. **G1**, Brasília: mar, 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/03/18/brasil-assina-acordo-que-permite-aos-eua-lancar-satelites-da-base-de-alcantara.ghtml> Acesso em: 18 jun. 2020.

MAZZUCATO, Mariana. **O Estado Empreendedor: Desmascarando o mito do setor público vs. Setor privado**. São Paulo: Portfolio- Penguin, 2014.

MEIRA FILHO, Luiz Gylvan; FORTES, Lauro Tadeu Guimarães; BARCELOS, Eduardo Dorneles. Considerações sobre a natureza estratégica das atividades espaciais e o papel da agência espacial brasileira. **Parcerias Estratégicas**, v. 4, n. 7, 1999.

MESA, A. F. Sobre La Naturaleza y Alcance de la Economía de la Defensa. Documento de Opinión. **Instituto Español de Estudios Estratégicos**, 2012.

MILANI, Carlos R. S. Atores e agendas no campo da política externa brasileira de direitos humanos. In: PINHEIRO, Leticia; MILANI, Carlos R. S. (orgs.). *Política Externa Brasileira: As práticas da política e a política das práticas*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 1ed, 2012.

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. Acesso em: 18 mar. 2020.

MILANI, Carlos R. S.; PINHEIRO, Leticia; LIMA, Maria Regina Soares de. Brazil's foreign policy and the 'graduation dilemma'. *International Affairs*, v. 93, n. 3, 2017, p. 585–605. Doi: 10.1093/ia/iix078

MILNER, Helen. *Interests, Institutions, and Information: Domestic Politics and International Relations*. New Jersey: Princeton University Press, 1997.

MIYAMOTO, S. A Política de Defesa Brasileira e a Segurança Regional. **Contexto Internacional**; Rio de Janeiro, 2000, p. 431-472. Disponível em: <https://www.proquest.com/openview/d649e7bed1897a4995d1efea8afc7f34/1?pq-origsite=gscholar&cbl=1936339> Acesso em: 07 ago 2021.

NEACK, Laura. **The New Foreign Policy**. "U.S. and Comparative Foreign Policy in the 21st Century." Oxford, Rowman & Littlefield Publ., Inc., 2003, cap.1.

NERY, Tiago. A influência das coalizões e dos partidos na política externa brasileira. **IESP nas Eleições**, Rio de Janeiro, Mai. 2018. Disponível em: <http://iespnaseleicoes.com.br/a-influencia-das-coalizes-e-dos-partidos-na-politica-externa-brasileira/> Acesso em: 06 jun. 2020.

NYE Jr., Joseph. **O paradoxo do poder americano**: por que a única superpotência do mundo não pode prosseguir isolada. São Paulo: Editora da UNESP, 2002.

OLIVEIRA, Eliézer Rizzo de. **De Geisel a Collor**. FA, Transição e Democracia. Campinas: Papirus, 1994.

PINHEIRO, Letícia. **Política Externa Brasileira**. Rio de Janeiro: J. Zahar, 2004.

PROENÇA JR., Domício. DINIZ, Eugenio. **Política de Defesa no Brasil**: uma análise crítica. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.

PUTNAM, Robert D. Diplomacia e política doméstica: a lógica dos jogos de dois níveis. **Revista Sociol. Polit., 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. Acesso em: 20 mar. 2020.

RAMOS, Tagil O.; HÖFKE, Letícia. Vantagens do Centro de Lançamento de Alcântara que a Flórida não possui. **São Luís do Futuro**, 2020. Disponível em: <https://www.saoluisdofuturo.com.br/2020/05/28/vantagens-do-centro-de-lancamento-de-alcantara-que-a-florida-nao-possui/#:~:text=A1%C3%A9m%20disso%2C%20Alc%C3%A2ntara%20%C3%A9%20privilegiada,durante%20quase%20todo%20o%20ano>. Acesso em: 28 jun 2022

RISSE-KAPPEN, T. Introduction. In: RISSE-KAPPEN, t. **Bringing Transnational Relations Back In: Non-State Actors, Domestic Structures and International Institutions**. Cambridge: Cambridge University Press, p. 3-33, 1995.

RITTBARGER, Volker. **Approaches to the Study of Foreign Policy Derived from International Relations Theory**. 2004, pp. 1-28.

RODRIK, Dani. 2004. **Industrial Policy for the Twenty-First Century**. Working Paper prepared for UNIDO.

RUTTAN, Vernon. **Is War Necessary for Economic Growth?** Military Procurement and

Technology Development. Oxford: Oxford University Press, 2006.

SANTOS, F. G. M. Partidos e Comissões no Presidencialismo de Coalizão. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 45, n.2, p. 237-264, 2002. Disponível em:
<https://www.scielo.br/j/dados/a/zHHRFwtXHwbgPJys89W7szP/?lang=pt> Acesso em: 10 jul 2022

SANTOS, F. G. M. Instituições Eleitorais e Desempenho do Presidencialismo no Brasil. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 42, n.1, p. 111-138, 1999. Disponível em:
<https://www.scielo.br/j/dados/a/7CxzMTSVnTdVdB99yCFy5XB/?lang=pt> Acesso em: 10 jul 2022

SANTOS, F. G. M. Instituições Eleitorais e Desempenho do Presidencialismo no Brasil. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 42, n.1, p. 111-138, 1999. Disponível em:
<https://www.scielo.br/j/dados/a/7CxzMTSVnTdVdB99yCFy5XB/?lang=pt> Acesso em: 10 jul 2022

SANTOS, Fabiano. Patronagem e poder de agenda na política brasileira. **Dados**, v. 40, p. 465-491, 1997.

SANTOS, Leandro Wolpert. 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 jun. 2020.

SANTOS, Leandro Wolpert. 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 jun. 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 jun. 2020.

SANTOS, Leandro Wolpert. 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 Acesso em: 02 mar. 2020.

SCHMIDT, Flávia de Holanda. Desafios e oportunidades para uma indústria

SERRA, José. **Diretrizes da Política Exterior Brasileira** (Ministro José Serra), 2016.

SETZLER, Mark. Did Brazilians Vote for Jair Bolsonaro Because They Share his Most Controversial Views? **Bras. Political Sci. Rev.**, v. 15 n. 1, 0002, 2021

SILVA FILHO, Edison Benedito da; MORAES, Rodrigo Fracalossi de. **Defesa Nacional para o Século XXI: Política Internacional, Estratégia e Tecnologia Militar**. Brasília: IPEA, 2012.

SILVA, André Luiz Reis da. Do otimismo liberal à globalização assimétrica. **Tese de doutorado**, 2008. Disponível em:

<https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/14743/000665956.pdf?sequence=1> Acesso em: 15 jun. 2021

SILVA, Kethlyn. G. W.; GONÇALVES, Fernanda. C. N. AS NEGOCIAÇÕES DO ACORDO DE SALVAGUARDAS TECNOLÓGICAS ENTRE BRASIL E EUA EM DOIS TEMPOS: os governos Cardoso (1995-2002) e Bolsonaro (2019-2021). In: Fernanda Nanci Gonçalves; Leticia Cordeiro Simões. (Org.). **Relações Internacionais em Perspectiva**. 1ed. Belo Horizonte: Lemos Mídia, 2021, v. 8, p. 120-154.

SILVA, Kethlyn. G. W.; GONÇALVES, Fernanda. C. N. AS NEGOCIAÇÕES DO ACORDO DE SALVAGUARDAS TECNOLÓGICAS ENTRE BRASIL E EUA EM DOIS TEMPOS: os governos Cardoso (1995-2002) e Bolsonaro (2019-2021). In: Fernanda Nanci Gonçalves; Leticia Cordeiro Simões. (Org.). **Relações Internacionais em Perspectiva**. 1ed. Belo Horizonte: Lemos Mídia, 2021, v. 8, p. 120-154.

SOUSA, G. J. Baracho. **Livros Brancos de Defesa: realidade ou ficção?** 1ed, Curitiba: Appris, 2018.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão de literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez., 2006. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S151745222006000200003&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em: 18 mar. 2020.

STRANGE, Suzan. **The Retreat of the State: the diffusion of power in the worldeconomy**. Warwick: Cambridge University Press, 1996.

THUSWOHL, Maurício. Acordo para Base de Alcântara desagrada oposição esociedade. Rio de Janeiro: **Carta Maior**, 2004. Disponível em: <https://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Politica/Acordo-para-Base-de-Alcantaradesagrada-oposicao-e-sociedade/4/2053> Acesso em: 16 jun. 2021.

TRAUMANN, Thomas. Cientistas são contrários a acordo espacial com EUA. **Folha de S. Paulo**, São Paulo: 17 dez. 2000. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1712200018.htm>. Acesso em: 02 jan. 2023.

UOL. Eleições 2018, apuração. **UOL**, 2018. Disponível em: <https://placar.eleicoes.uol.com.br/2018/1turno/rj/apuracao-no-estado/> Acesso em: 16 jan.2022

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. Acesso em: 26 jun. 2020.

VELLASCO, Fabiany Maria Made e. O desenvolvimento da indústria espacial brasileira: uma abordagem institucional. **Mestrado Enap** - Dissertações e Projetos de Intervenção, 2019. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/4336> Acessoem: 20 jun. 2021

VIDIGAL, A. A. F; FLORES, M. C. **O desenvolvimento do poder navalbrasileiro: tópicos para debate**. Rio de Janeiro: [s.l.], 1976.

VIDIGAL, Carlos Eduardo. Bolsonaro e a reorientação da política exteriorbrasileira. **Meridiano 47-Journal of Global Studies**, v. 20, 2019.

VIGEVANI, et al. Política externa no período FHC: a busca de autonomia pelaintegração. **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. Acesso em: 17 mai. 2021.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. **Contexto internacional**, v. 29, p. 273-335,2007.

VIGEVANI, Tullo; OLIVEIRA, Marcelo F. de; CINTRA, Rodrigo. Política externa no

período FHC: a busca de autonomia pela integração. **Tempo social**, v. 15, p.31-61, 2003.

WATTLES, Jackie. Veja quem viajará na primeira missão de turismo espacial daSpaceX. **CNN**, 2022. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/business/veja- quem-viajara-na-primeira-missao-de-turismo-espacial-da-spacex/> Acesso em: 17 abr 2022.

WINTER, Kethlyn Gabi; GONÇALVES, Fernanda Cristina Nanci Izidro. Uma Análise do Acordo de Salvaguardas Tecnológicas entre Brasil e EUA Por Meio do Jogode Dois Níveis: os Governos Cardoso (1995-2002) e Bolsonaro (2019-2022). **Revista Monções**, Dourados: v. 11, n. 20, jan/jun, 2022, p. 427-459. DOI: 10.30612/rmufgd.v11i21.15042
Yin, Robert K. Estudo de caso: planejamento e método. 2ed, Porto Alegre:Bookman, 2001.

Yin, Robert K. Qualitative Research from Start to Finish. New York, 2011.

ZERO, Marcelo. Bolsonaro votou contra mudanças no Acordo de Alcântara e asoberania nacional. **Carta Maior**, 2018. Disponível em: <https://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Antifascismo/Bolsonaro-votou-contra->

[mudancas-no-Acordo-de-Alcantara-e-a-soberania-nacional/47/41777](https://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Antifascismo/Bolsonaro-votou-contra-mudancas-no-Acordo-de-Alcantara-e-a-soberania-nacional/47/41777) Acesso em: 07jun. 2020.