

ESTUDO SOBRE ALGUNS ASPECTOS DA POLÍTICA
NACIONAL DE LEVANTAMENTO AEROESPACIAL

Fernando Cardozo Fernandes Rei

Instituto de Pesquisas Espaciais

Ministério da Ciência e Tecnologia

Caixa Postal 515, 12201 - São José dos Campos, SP, Brasil

RESUMO

A Política Nacional de Levantamento Aeroespacial tem os seus senões.

A partir de uma abordagem do conceito de soberania nacional, exploraremos os diferendos entre as vertentes externa e interna dessa Política, questionando as suas legalidade e legitimidade.

O trabalho pretende invocar atenção de vários segmentos da sociedade brasileira - científico, empresarial, civil e militar -, observado o momento histórico, para a necessidade de se construir um sistema jurídico que bem resguarde os interesses, a vontade do Estado quanto à exploração do espaço.

ABSTRACT

The National Policy of Remote Sensing has its faults.

From an approach of the national sovereignty, we will explore the differences between the internal and external policies, putting in question its legality and legitimacy.

The work intends to invoke the attention of several segments of the Brazilian society - scientific, industrial, civil and military -, observed the recent historical moment, for the necessity of organizing a juridical system to well protect the interests, the will of the State regarding the exploration of outer space.

No direito espacial, que deve ser formado em respeito às normas e princípios do direito internacional, o espaço exterior é apreciado como área não sujeita a soberania de Estados, sendo considerado área internacional, patrimônio comum da humanidade (Artigo II do Tratado sobre Espaço Exterior, 1967), embora padeça da inexistência de regras vigentes sobre a sua delimitação.

Não obstante o termo soberania seja evitado pelos redatores dos diversos Atos Internacionais sobre matéria espacial, tendo em vista a complexidade do conceito, os preceitos do direito espacial, amiúde, são ajustados ao espírito do princípio da soberania, vez que, conforme assinalado, o corpo em formação do direito espacial deve respeitar as regras do direito internacional.

Assim, se por um lado, ao se falar de espaço

exterior, o princípio da soberania do Estado não é de ser aplicado, por outro, o princípio norteia a elaboração do direito espacial. E o homem penetra cada vez mais no espaço exterior à atmosfera terrestre e abre caminho à exploração deste.

Um desses campos de exploração é o que diz respeito às atividades de sensoriamento remoto por satélites, que merecerá a nossa apreciação.

Como se enquadra, então, nesse campo a questão do exercício da soberania do Estado?

Somos que as atividades de sensoriamento remoto desenvolvidas por satélites pertencentes a Estados ou organizações internacionais não devem ser realizadas sobre o território de determinado Estado, sem a respectiva autorização prévia desse último.

quem assim não age, efetuando os levantamentos sem o consentimento do Estado observado, procede em desacordo com as regras do direito internacional, ferindo o princípio da soberania do Estado sobre o seu território.

É certo que, enquanto não fixados os limites e o regime acerca do espaço exterior, complexo trazer à luz da legalidade as atividades de sensoriamento remoto, vez que não definidos os âmbitos de ação da ordem jurídica nacional e do direito espacial.

As dificuldades na tratativa dessa questão nos diversos fóruns internacionais são várias e os estudiosos do direito passam a considerar, após intenso estudo especulativo, o regime da circulação dos dados obtidos, se livre ou se sujeita a restrições, quase que ensejando um abandono à discussão sobre a legalidade ou ilegalidade das atividades de sensoriamento remoto tal como se têm apresentado.

É de se rejeitar esse procedimento; se o desenvolvimento técnico das atividades diante da complexidade de criação de um ordenamento jurídico adequado suscita a apreciação e regularização da distribuição de Dados, tal quadro não pode determinar o esquecimento do enquadramento legal dos trabalhos de sensoriamento remoto.

Se a ciência do Direito não evoluir gradualmente com o desenvolvimento da técnica e o avanço tecnológico, a formação de um costume, apesar de se constituir um processo lento, poderá motivar a sua aceitação como direito, já que existe uma necessidade clara e premente de regulamentação.

Um exemplo nítido desse fenômeno foi o da expansão ligeira do princípio da soberania dos Estados sobre o espaço aéreo, apesar de se entender que só os tratados, e não o costume internacional, podem permitir um direito de passagem pelo espaço aéreo de um outro Estado.

Logo, defendemos que os princípios da soberania e do consentimento prévio não devem ser prejudicados quando da elaboração das efetivas regras e normas atinentes às atividades de sensoriamento remoto, a não ser que se pretenda reverter, neste final de milênio, o conceito secular de soberania do Estado, tendo em vista que as situações novas que o sensoriamento remoto nos oferece não encontram abrigo nas normas e nos princípios já conhecidos.

Afinal, o direito internacional baseia-se na justiça, na equidade, na oportunidade e na razão das coisas, e confirma-se por uma prática continuada.

E só assim, com a regularização das atividades, respeitados os referidos princípios, é que, de fato, poder-se-á valer que um Estado reclame prejuízos sofridos nos seus interesses por ato de outro Estado. Enfim, há que procurar conciliar, no possível, o interesse da soberania e segurança do Estado observado com o interesse da liberdade de exploração da atividade.

Qual é a posição do Brasil diante desse quadro?

A Política Nacional de Levantamento Aeroespacial está formulada em benefício do próprio País.

O Brasil defende a soberania sobre o seu espaço aéreo, persegue autonomia tecnológica no espaço exterior e pede pela elaboração de regime jurídico específico que garanta o uso pacífico e harmonioso do espaço.

O discurso diplomático do Governo nos fóruns internacionais apresenta flexibilidade bastante, que busca considerar tanto aspectos políticos quanto científicos à matéria espacial.

No que concerne às atividades de sensoriamento remoto, o Brasil, que adotava uma posição restritiva à exploração de Dados por satélite, passou a defender a obtenção de Dados e sua distribuição mediante o prévio consentimento do Estado observado e a apelar para o espírito de cooperação internacional no sentido da capacitação tecnológica dos países do Terceiro Mundo.

Mais, que a ciência espacial e o direito espacial constituem novos campos do interesse internacional e que a comunidade mundial não deve perder oportunidades de buscar uma Nova Ordem Econômica e Legal, que vise minorar as distâncias que separam o mundo desenvolvido dos países em desenvolvimento.

Vê-se, de certa forma, que, no plano externo, a linguagem utilizada denota retidão das intenções do Estado, bem como busca desejável de uma sociedade internacional melhor organizada, sem deixar de ensejar leve tensão entre cooperação e competição.

No plano interno, por sua vez, a questão espacial é considerada de fundamental importância quer para o desenvolvimento econômico e social do país, quer para as suas soberania e segurança.

Existem, pois, características que diferenciam o discurso diplomático do ordenamento interno.

Enquanto o país se apresenta, claramente, contrário a qualquer atividade de militarização do espaço, não revela a nível institucional, aos menos em espírito, a mesma clarividência.

Senão, vejamos: enquanto se defende, como dever do Estado, a promoção do desenvolvimento da tecnologia espacial em áreas estratégicas para a independência do País, dá-se competência ao Estado-Maior das Forças Armadas-EMFA, órgão de assessoramento do Presidente da República, de controle das atividades de aerolevanteamento no Território Nacional.

Como se sabe, o EMFA destina-se, precipuamente, a proceder aos estudos para a fixação da política, da estratégia e da doutrina militares, assim como a elaborar e coordenar os planos e programas delas decorrentes.

Tal controle determina, se ilegítimo qualquer objetivo militar ou de militarização nas atividades de sensoriamento remoto do País, ao menos o grau de interesse que o aerolevanteamento representa para o Governo.

Seria caso de admitir que a Política Nacional de Aerolevanteamento se manifesta em duas vertentes, o programa civil e o controle militar?

A idéia do controle é inegável. O Projeto de Lei que dispõe sobre o Levantamento Aeroespacial no Território Nacional, deixa-a patente em vários de seus artigos, como, p.ex., ao regular a autorização para o exercício das atividades - art. 13 - e ao sujeitar a exame os produtos original e decorrente do levantamento - art. 15.

Não é propósito deste trabalho analisar o citado Projeto, o que, além de fugir à nossa capacidade, determinaria uma exposição assaz delongada, pouco oportuna ao encontro. Contudo, nele se identifica uma das raízes do presente estudo.

Diz o art. 2º do Projeto de Lei que o Levantamento Aeroespacial no Território Nacional cons-

titui matéria indispensável ao desenvolvimento e à segurança nacionais.

Não emprestando interpretação elástica ao conceito de segurança nacional, matéria de segurança, segundo decisão do Supremo Tribunal Federal (RT 45:559), é aquela "pertinente à defesa (.....) e paz do país, suas instituições e valores materiais ou morais, contra ameaças exteriores e internas, sejam elas atuais e imediatas ou ainda em estado potencial próximo ou remoto".

O conceito de segurança nacional, por outro lado, pode estar relacionado com o problema do desenvolvimento econômico: se não houver desenvolvimento, não há segurança.

Ora, a qual dos juízos terá o citado artigo do Projeto de Lei adotado por referência? Fiel ao espírito de inter-relação entre o desenvolvimento e a segurança, ou terá por base os chamados princípios doutrinários da geopolítica?

Ou, ainda, terá tal disposição pretendido abranger o princípio da soberania do território?

São questões em aberto.

Sabemos, no entanto, da existência de restrições ao conhecimento de nosso território e seus recursos como, por exemplo, a reprodução de imagens em determinadas escalas.

Questão de segurança, de proteção ao direito de propriedade?

Então, a quem os serviços de sensoriamento remoto servem? Aos interesses do Estado, ou também à sociedade no geral?

Devem servir à Nação.

Pensamos, sim, que a matéria relativa à política de sensoriamento remoto no País não se apresenta definida e integrada; pois, se cabe ao Estado estimular o desenvolvimento científico e tecnológico do País, bem como controlar as atividades de levantamento aeroespacial, é seu dever definir uma política espacial clara e contínua.

Enquanto isso, defendemos a criação de oportunidades, como a deste Simpósio, para que as atividades de sensoriamento remoto e a Política Nacional de Aerolevanteamento possam ser revistas, de forma que os interesses da comunidade

científica e empresarial, e até de certos setores do próprio Governo, não continuem mal baliçados pela questão da soberania nacional.

O equilíbrio de interesses, nessa área ou até mesmo de políticas, é de intrincado equacionamento, ainda mais quando no plano legal oferecem imprecisas soluções.

Durante a Velha República defendeu-se que o desenvolvimento nacional abrigava-se num sistema de segurança militar. A passagem à democracia faz com que a sociedade brasileira discuta os objetivos e estabeleça novas bases para o desenvolvimento social e econômico do País.

Nesse quadro, a interação efetiva e crítica da comunidade científica com os órgãos governamentais civis e militares pode determinar o sucesso da Política de Levantamento Aeroespacial, enquanto uma.

Do contrário, a combinação de interesses poderá levar ao seu mau êxito.

Há que filtrar os diversos interesses, para que as normas que venham a ditar a política a realizar representem uma plausível identificação do direito com a vontade do Estado.

Com que então poder-se-ia dizer que a vertente externa da Política de Levantamento Aeroespacial é melhor definida que a interna?

No que tange à sua definição, não nos resta dúvida, porque menos específica e até mesmo porque é tratada como questão jurídica pelo Ministério das Relações Exteriores.

Poderá restar incerteza quanto à sua legitimidade, pois a vertente externa dessa Política deveria necessariamente refletir os interesses e as condições internas do País. Afinal, a política externa deve ser o "resultado de um processo de filtração dos dados da realidade interna à luz das condições internacionais".

A bem da verdade, não equacionadas e definidas a legitimidade e a legalidade dessa Política, que seja a nível interno, o Brasil necessita deixar de agir privilegiando o trabalho teorizador da necessidade, pois este acaba buscando apenas, a consecução de resultados, prejudicando a intenção dos valores.

Noutras palavras, embora a política acabe sendo determinada pelas necessidades do Estado, ela

não deve abandonar a vontade desse mesmo Estado.

Voltamos à questão da evolução do direito não só frente ao desenvolvimento da tecnologia, como diante dos acontecimentos.

Se sequer dispomos de uma legislação na área que reflita a vontade do Estado, como considerar, mesmo que em tese, a evolução dos acontecimentos na perspectiva do controle das atividades de levantamento aeroespacial por ministérios civis ou até mesmo por organismos não-governamentais?

Não há como negar que, de certa forma, a relação civil-militar no campo do sensoriamento remoto é afetada pelo quadro em que se encontram as leis, sem regras que bem regulem as atividades, tanto no plano externo, quanto a nível nacional.

Logo, o primeiro passo é a regulamentação das atividades de sensoriamento remoto, seu funcionamento e sua exploração, sem olvidar os benefícios públicos e privados que se podem obter com a sua tecnologia, pois, como se sabe, será crescente o interesse do empresariado na exploração do espaço exterior, que, aliás, pedirá por incentivos.

E se o regime que viermos a adotar se apresentar restritivo, esse poderá limitar o setor privado a se capacitar para investir na tecnologia-espacial. É preciso que se assegure a existência de condições econômicas e legais de desenvolvimento das atividades de sensoriamento remoto, uma vez que a atual extensão dos usos que fazemos revela uma já significativa dependência, que deverá ser incrementada.

Ao invés de se tratar a matéria, o exercício da atividade, como prerrogativa, dever-se-á buscar um ordenamento que estabeleça a responsabilidade principal do Estado e ao mesmo tempo seja aberto, o bastante, para reconhecer e admitir a participação privada, sem maiores ressalvas.

Para tal, volta-se ao conceito de segurança nacional, à necessidade de sua adaptação ao presente momento histórico.

Se não possível, que se aparte as atividades civis de sensoriamento remoto do conceito de segurança nacional, porque apropriada essa distinção.

Não se esqueça que, no plano externo, é cada vez maior a participação do País em contratos internacionais.

Com isso, novas exigências são submetidas ao direito internacional, que, carente de suficiência para regular atividades que estão constantemente em conflito com os princípios em que se assenta, corre o risco de, além da formação do costume, construir um direito material pelo contrato.

Não será salutar estimular que os contratos possam regular uma matéria que o sistemas jurídicos nacional e internacional ainda não o fizeram.

Esse procedimento, verificável, funciona como palhativo e falha, principalmente, por um fator de ordem prática, qual seja de que, por mais volumosos que possam ser os contratos, não têm como encerrar todos os princípios e normas referentes à sua interpretação e execução.

Se esses contratos constituem forma de amenizar o problema da insuficiência da Lei, mesmo assim, há que criticar o procedimento.

Se é preciso aceitá-lo em função de suas causas, é preciso, sobretudo, trabalhar para a construção efetiva dos sistemas jurídicos, de forma a não permitir que o direito espacial nasça, apenas, desse e de outros procedimentos, já que isso representaria um perigoso instrumento nas mãos de certos parceiros contra os interesses dos países em desenvolvimento.

Enfim, o desenvolvimento desse breve trabalho, que não ultrapassa o objetivo de questionar alguns aspectos da Política Nacional de Levantamento Aeroespacial, visa suscitar, a partir da eventual dessemelhança de suas vertentes externa e interna, o grau de sua legitimidade. Levantar se tal dessemelhança é originária de processos distintos e bem definidos ou se resultado de uma condução desconcertada e indefinida dessa política.

Seja qual for a resposta, a Política Nacional de Levantamento Aeroespacial, a Política Espacial Brasileira, carecem, senão de um tratamento jurídico mais audacioso, de uma atenção maior à vontade do Estado em sintonia com o Direito.

É que se o Brasil encontra-se entre os poucos países que têm o privilégio de realizar um pro-

grama espacial, é nosso ônus contribuir para a elaboração de um ordenamento jurídico que permita criar, efetivamente, um espaço de paz e progresso, ao menos, sobre todas as nossas cabeças.

BIBLIOGRAFIA DE REFERÊNCIA:

ARONOVITCH, Lawrence - The Search for Autonomy, Center for International Studies, Massachusetts Institute of Technology, Cambridge, 1988.

CHIPMAN, Ralph; JASENTULIYANA, N. - International Space Programmes and Policies, United Nations, 1984.

HOOD, Valerie A. - A Global Satellite Observation System for Earth Resources: Problems and Prospects, The American Society of International Law, Washington.

MEJIA, Martha C. - La Competencia por Teleobservar la Tierra desde el Espacio, Instituto de Geofísica, UNAM, México, 1988.

REIJNEN, Gijssbertha C. M. - Utilization of Outer Space and International Law, Elsevier Scientific Publishing Company, Amsterdam, 1981.

TABAROT, J. - L'Espace et le Droit, Université Des Sciences Sociales de Toulouse, 1982.

(U.S.) Office of Technology Assessment - Civilian Space Policy and Applications, U.S. Department of Commerce, 1982.