



**ECONOMIA, PARLAMENTOS,  
DESENVOLVIMENTO E MIGRAÇÕES:  
AS NOVAS DINÂMICAS BILATERAIS  
ENTRE BRASIL E EUROPA**





*Editor responsável*

Olaf Jacob

*Coordenação editorial*

Aline Bruno Soares

Daniel Edler

Gustavo Bezerra

Reinaldo J. Themoteo

*Tradução*

Mónica Baña (páginas 85-104, 151-174)

*Capa, projeto gráfico e diagramação*

Cacau Mendes

*Impressão*

J. Sholna

Dados Internacionais para Catalogação na Publicação (CIP)

E22 Economia, parlamentos, desenvolvimento e migrações: as novas dinâmicas bilaterais entre Brasil e Europa / [tradução Mónica Baña]. – Rio de Janeiro : Konrad-Adenauer-Stiftung, 2012.

240 p. : 24 cm.

ISBN 978-85-7504-168-0

1. Relações internacionais. 2. Brasil – Relações exteriores – Europa. 3. Europa – Relações exteriores – Brasil.

II. Konrad-Adenauer-Stiftung.

CDD 327

Todos os direitos desta edição reservados à

FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER

Rua Guilhermina Guinle, nº 163 · Botafogo · Rio de Janeiro, RJ · 22270-060

Tel: 0055 21 2220-5441 · Fax: 0055 21 2220-5448

adenauer-brasil@kas.de · www.kas.de/brasil

Impresso no Brasil



## SUMÁRIO

- 7 APRESENTAÇÃO  
*Gustavo Alvim de Góes Bezerra*
- 17 BRASIL E UNIÃO EUROPEIA: DESAFIOS EM COMUM  
E OPORTUNIDADES DE COOPERAÇÃO  
*Paulo Ferracioli*
- 35 A CRISE INTERNACIONAL E AS RELAÇÕES BRASIL-UNIÃO EUROPEIA  
*Renato G. Flôres Jr.*
- 51 A COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO,  
OS BRICS E A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA  
*Paulo Esteves, Aline Abreu, João Fonseca,  
Amir Niv, Manáira Assunção e Filipe Urias*
- 73 A UNIÃO EUROPEIA COMO PARCEIRO PARA O DESENVOLVIMENTO  
*Andrea Ribeiro Hoffmann*
- 85 O COMÉRCIO DE BIOCOMBUSTÍVEL E CONVERSAS ENTRE BRASIL E UE  
*Claudia Zilla e Sybille Röhrkasten*
- 105 POR UMA EUROPA FEDERAL:  
O PROBLEMA POLÍTICO E CONSTITUCIONAL  
*Paulo Castro Rangel*



119 PARLAMENTO COMO PROMOTOR DE DESENVOLVIMENTO

*Antonio Carlos Mendes Thame*

131 A MIGRAÇÃO COMO VETOR DO DESENVOLVIMENTO

*Sebastião Bala Rocha*

135 FLUXO DE MÃO DE OBRA DA EUROPA PARA O BRASIL

*Duval Magalhães Fernandes,  
Maria da Consolação Gomes de Castro e  
Silvana Pena Knup*

151 MIGRAÇÕES ENTRE BRASIL E EUROPA.  
OPORTUNIDADES PARA UMA AGENDA RENOVADA

*Elena Sánchez-Montijano e Anna Ayuso*

175 DIREITOS DOS BRASILEIROS E BRASILEIRAS NA UNIÃO EUROPEIA:  
O PAPEL DO ESTADO

*Beatriz Padilla e Thais França*

199 AVANÇOS E DESAFIOS DA POLÍTICA MIGRATÓRIA DA  
UNIÃO EUROPEIA EM UM MUNDO GLOBALIZADO

*Paulo Moreira Pereira*

215 AÇÕES HUMANITÁRIAS PARA MIGRANTES EM  
SITUAÇÃO DE VULNERABILIDADE: TENDÊNCIAS HISTÓRICAS,  
DESAFIOS ATUAIS E COMPROMISSOS DO SIMN

*Leonir Mario Chiarello*



## APRESENTAÇÃO

Adam Smith, o pai da economia política, no seu *A Riqueza das Nações*, afirmou que a descoberta da América foi um dos maiores eventos de que se tem notícia na história da humanidade. Pois bem, foi a Europa que conduziu essa empreitada que mudou a face do mundo tal como era conhecido, mas os esforços não foram em vão. As fronteiras do mundo se alargaram e, literalmente, um continente de possibilidades era aberto aos europeus. Não tantas foram as oportunidades legadas aos indígenas americanos, que se defrontaram com uma realidade que não lhes foi nada favorável, mas o mundo daquele momento não era o mundo da inclusão das diferenças nem da livre circulação de pessoas.

A América, em particular o Brasil, aos poucos foi tomando moldes que interessavam aos europeus. Ao longo da história desses dois lados do Atlântico, é fácil perceber uma relação nem sempre horizontal entre a Europa e o Brasil. O passado, é certo, muito nos ensina, mas os olhos – e este livro – devem guiar-nos para o futuro e para as possibilidades que Brasil e Europa têm diante de si hoje. Essas possibilidades são inúmeras.

Relações bilaterais tendem a ser adjetivadas da mesma forma: desafiadoras, arriscadas e complexas. As relações sobre as quais se debruçam os colaboradores que escreverem os artigos que se seguem não fogem dessa regra. A bem da verdade, para essas relações bilaterais podemos incluir o adjetivo “amplas”. Para facilitar o desafio, restringimos o tema desta publicação a quatro questões que são mais prementes para a agenda compartilhada: a crise eco-



nômica europeia, o desenvolvimento a partir da cooperação, a participação do parlamento no desenvolvimento e a questão das migrações internacionais entre esses dois polos importantes da política internacional.

A colonização da América portuguesa, no século XVI só foi efetiva a partir do momento em que se provou viável e interessante economicamente. Foram as distintas atividades econômicas que forjaram o espaço brasileiro. A ocupação, incipiente, da costa por feitorias que intermediavam o escambo de madeira, deu lugar às grandes propriedades produtoras de cana-de-açúcar no Nordeste brasileiro. A descoberta do ouro nas “minas geraes” marcou o primeiro processo de interiorização da colônia e um espaço no qual indivíduos oriundos de diferentes regiões de Portugal e da América Portuguesa se encontraram. O ciclo do café indicou a centralidade da atual região Sudeste na economia brasileira, realidade confirmada pelo processo de industrialização intensificado a partir da década de 1930.

A perspectiva histórica da economia brasileira mostra o quão importante foi o setor externo para o país até a década de 1930. Não só a economia, como também a política, foram dependentes, em grande medida, da realidade política europeia. Hoje o mundo é outro, e uma análise sobre essa conjuntura é mais desafiadora.

A inserção do mercado de capitais na equação econômica tornou o cenário muito mais volátil e de difícil compreensão. Mudanças suaves na economia real podem ter impactos desalentadores no mercado financeiro que, por sua vez, repercutirão de forma dura na agricultura, na indústria e nos serviços. A complexificação do cenário internacional também passa pelos novos papéis que países como o Brasil, anteriormente periféricos nas grandes questões econômicas, passam a tomar. A articulação da governança global não pode mais desconsiderar os países intitulados “novos-emergentes”, os quais detêm não apenas fatia considerável na produção industrial, como papel estratégico na produção de bens primários (alimentos e matérias-primas), bem como mercados de consumo crescentes para os exportadores dos países que ocupam o núcleo da economia mundial.

Nesse cenário de novidades e mudanças, a questão cambial surge como um desafio à parte. O valor das moedas, quando comparadas entre si, mostrou ser um estímulo ou uma contenção para processos de desenvolvimento dos países. A livre flutuação das moedas no mercado cambial parece cada vez mais uma relíquia em tempos nos quais as flutuações são fator de instabilidade tão



agudo que fizeram o ministro da Fazenda brasileiro criar a alcunha de Guerra Cambial para a realidade de 2010.

Foi para analisar esses temas econômicos que convidamos dois economistas vinculados à Fundação Getúlio Vargas para analisar com mais detalhe e atenção as tendências de mudança do cenário econômico atual.

No primeiro artigo do livro o professor Paulo Ferracioli aborda a questão cambial e as possibilidades de articulação e conflito entre o Brasil e a União Europeia em fóruns como o G-20 e o Fundo Monetário Internacional. O professor Renato Flôres, por sua vez, esmiúça com maior detalhamento a crise econômica europeia e as relações bilaterais Europa-Brasil, a despeito de sua inserção nos fóruns econômicos internacionais.

Passa-se então para a segunda parte do livro, aquela que aborda as questões de desenvolvimento. Tema que faz parte da agenda política brasileira desde a década de 1930, a questão do desenvolvimento sempre teve importância na condução da política externa brasileira e, conseqüentemente, na forma como o país busca sua inserção no plano internacional.

Essa inserção acompanhou as mudanças com as quais se defrontou a política externa brasileira e os movimentos da política interna. Relacionar diferentes cenários de política internacional com avanços e recuos na política interna só poderia gerar, como consequência para a política externa, a imprecisa noção de buscar o desenvolvimento como forma de progresso. Imprecisa, acima de tudo, pelo emprego, sem maiores definições do conceito de desenvolvimento.

Por “progresso” tende-se a considerar progresso material, mas a noção de desenvolvimento teve, ao longo dos últimos oitenta anos, acepções completamente diferentes no debate político interno do Brasil, que se refletiram na inserção do país nas dinâmicas internacionais. Pode-se compreender que a partir da década de 1930 o desenvolvimento significava um processo de industrialização. Conforme se caminha em direção aos anos de 1960 a industrialização passa a conviver com a necessidade de inclusão social da população historicamente marginalizada nos sistemas produtivos do país. A ruptura foi o golpe militar de 1964 e os vinte e um anos que se seguiram, que impingiram neste conceito a ideia de que o desenvolvimento deveria “fazer o bolo crescer antes de dividir”, para fazer uma apropriação informal da frase célebre do ex-ministro da Fazenda e do Planejamento do regime militar, Antonio Delfim Neto. A preocupação com o aspecto social, nesse período, reduziu-se



diante da valorização do Produto Interno Bruto e a pujança econômica que o país propalava.

A abertura do regime tornou insustentável a manutenção da mesma percepção sobre o que significa desenvolvimento. A criação do SUS, em 1988, é um indício de que a sociedade volta a ter papel de destaque na definição do que o país valoriza como importante para a consolidação do seu regime democrático. Contudo, esse processo corre paralelo a uma liberalização econômica e ao atendimento de um ideário de menor participação do Estado na economia que ficou mais evidente na década de 1990.

As relações com a Europa, ao longo desse amplo recorte temporal, mantiveram-se com a estabilidade típica de uma parceria que se apresenta cada vez mais indispensável para o país. Desde as empresas automobilísticas que se instalaram no Brasil, nos anos de 1950, atendendo o projeto do presidente Juscelino Kubitschek de industrialização; até a maciça entrada de empresas de capital europeu no processo de liberalização da economia brasileira - como no caso das empresas de telecomunicação que participaram ativamente do novo formato adotado pelo sistema de telefonia do país. Esse processo de cooperação passa também pelo emblemático caso da construção de usinas term nucleares com tecnologia alemã, uma vez que a cooperação com os Estados Unidos (EUA) no projeto mostrou-se fracassado.

A realidade contemporânea apresenta mudanças na forma como se dá a cooperação. O Brasil, que sempre fora receptor de cooperação, passou a atuar em parceria mais horizontal em temas tidos como estratégicos, como é o caso da interação com os países europeus no tema dos biocombustíveis. Esse tema é abordado, de forma mais detida e aprofundada, pelas pesquisadoras Claudia Zilla e Sybille Röhrkasten da Fundação Ciência e Política (SWP, na sigla em alemão). Esse texto, contudo, é antecedido por dois outros, que fazem um panorama mais geral sobre a cooperação internacional brasileira.

O artigo de Paulo Esteves, de Aline Abreu, de João Fonseca, de Amir Niv, de Manaíra Assunção e de Filipe Urias, do BRICS Policy Center do Rio de Janeiro traça, em linhas mais gerais, os desafios que existem intrínsecos ao processo de cooperação. O artigo, intitulado “A Cooperação para o desenvolvimento, os BRICS e a política externa brasileira” contribui para a publicação principalmente pelo diálogo que estabelece com o texto seguinte, da professora Andrea Hoffmann, da Universidade de Erfurt, que trata especificamente da União Europeia como um parceiro para o desenvolvimento do Brasil. A





contraposição entre os dois artigos é proposital, e foi pensada para propiciar a comparação entre as políticas que são levadas a cabo nos dois lados do espectro da cooperação: Sul-Sul e Norte-Sul. De fato, a definição de Norte e de Sul é um tanto complicada no mundo contemporâneo, em que os países emergentes destacam-se de outros países do Sul, mas que ainda assim não alcançam os parâmetros dos países do Norte. De toda forma, ainda que de forma objetiva seja difícil identificar os limites entre Norte, Sul e emergentes, é possível perceber que existem cooperações nas quais a interação entre os agentes ainda é mais verticalizada que em outras.

Na terceira seção do livro tem-se a contribuição de três deputados: o eurodeputado português Paulo Rangel e os deputados federais brasileiros Antônio Carlos Mendes Thame e Sebastião Bala Rocha.

O primeiro texto, do deputado Paulo Rangel apresenta a importância do parlamento europeu como instituição capaz de articular políticas benéficas para todos os países da União Europeia por meio da coordenação que essa instituição é capaz de estabelecer entre os diferentes Estados nacionais. Essa contribuição é especialmente interessante porque estabelece um diálogo, ainda que indireto, com a primeira seção do livro. Se lá era apresentada uma Europa em crise e que enfrenta desafios de difícil superação, no artigo do deputado Paulo Rangel tem-se a apresentação de um processo de integração que enfrenta dificuldades, mas que se mostrou benéfico para os países da União Europeia. O deputado não tenta negar os desafios pelos quais passou o processo de consolidação institucional do parlamento europeu, mas são de natureza diferente daqueles econômicos, pois não são estruturais. As questões políticas dizem respeito aos limites do aprofundamento das responsabilidades do órgão como representante da população europeia e aos desafios que representa a estrutura federativa que o tratado de Lisboa conferiu à União, que tem de conviver com a manutenção dos Estados e sua soberania.

O Parlamento Europeu, a bem da verdade, é um exemplo interessante de um projeto político que, aos poucos, consolidou-se como órgão de importância estratégica para a legitimidade do processo de integração europeu atual. Ele reflete, em um reduzido espaço de tempo, a evolução que os parlamentos tiveram na política europeia.

Se retomarmos o marco temporal estabelecido por Adam Smith como divisor de águas na história da humanidade e percebermos a realidade política da Europa no final do século XV e princípio do XVI, veremos que não havia





espaço para o compartilhamento de poder do monarca. É com o progressivo fortalecimento do Estado, sua capilarização nas estruturas sócio-políticas, que as reivindicações de restrições ao poder da coroa são defendidas e, ao custo de negociações, revoluções e golpes, os parlamentos passam a ganhar mais espaço como *locus* de atuação política.

Ter representação no parlamento passou a ser uma forma de manter a segurança. A política institucionalizou as disputas pelo poder de forma gradativa. Ao longo desse lento processo, ocupar espaços políticos foi substituindo a necessidade de fuga e, conseqüentemente importância de existirem fronteiras porosas, como garantidor do acesso à segurança. A formação do Estado nacional passa, portanto, pelo fortalecimento das estruturas políticas com a sua racionalização e com a progressiva inclusão de grupos marginalizados, e com a criação de uma auto-imagem pela população que compartilhava o espaço entre as fronteiras definidas como daquele país. É só a partir de lograda a estabilidade político-institucional que se conseguirá desenvolver econômica e socialmente as sociedades europeias.

O artigo do deputado Montes Thame apresenta justamente o parlamento como um ator capaz de apontar e aprofundar os rumos do desenvolvimento. Por ser um espaço privilegiado de trocas de experiências e de ideias, mas, acima de tudo, um espaço necessariamente aberto para a interlocução com diferentes grupos da sociedade, o Congresso Nacional brasileiro tornou-se, em tempos atuais, caixa de ressonância dos principais temas em debate no país.

Dessa forma, o diálogo com a Brasil-Europa acontece entre os dois textos que, apesar de tratarem sobre instituições diferentes, têm um ponto de contato na questão dos desafios enfrentados: o primeiro por ser um parlamento supraestatal e o segundo por ser um parlamento que enfrenta os desafios de um presidencialismo de coalizão. Ambos, contudo, refletem a noção de que os desafios e obstáculos são inerentes à democracia, regime de governo necessariamente dinâmico.

O texto do deputado Bala Rocha estabelece uma ponte com a quarta seção do livro. O deputado Bala Rocha escreveu um texto que apresenta os avanços feitos pelo Brasil na tentativa de melhorar as condições dos imigrantes vindos para o país e que saíram do Brasil para viver em países europeus. Implicitamente, esse texto acusa a grande mudança que a segunda metade do século XX apresenta para as questões migratórias: passaram a ser um vetor do desenvolvimento. Ainda que não seja universalmente aceito, e que, ainda hoje,





as migrações sejam um desafio para algumas sociedades que veem traços identitários sendo ameaçados pelo fluxo de pessoas, a existência de avanços legais para a inclusão das pessoas que optaram por viver fora do seu país de origem representa avanço digno de nota.

A questão migratória representa um desafio grande para os Estados contemporâneos. Tendo em vista que uma das atribuições do Estado é exercer o controle de fronteiras, o processo migratório muitas vezes coloca-se como um desafio para as burocracias modernas.

Durante as guerras religiosas dos séculos XV, XVI e XVII, as migrações foram a forma de os europeus “votarem com seus pés”: para manter a religião que optaram por professar, muitos foram forçados a sair do seu país ou região de nascimento.

Na História do Brasil podemos identificar períodos bastante claros nos processos de migração. Se, em um primeiro momento, da descoberta até a década de 1980 o Brasil foi um receptor de imigrantes – com levas de migrantes diferenciáveis, como aquelas do ciclo de mineração, da vinda da família real portuguesa, da imigração de alemães e italianos para trabalhar na lavoura de café entre as décadas de 1870 e 1880, da imigração de portugueses, espanhóis e japoneses no princípio do século XX e a do desembarque, no Brasil, de europeus fugidos da Segunda Guerra Mundial.

A instabilidade econômica pela qual passa o Brasil na década de 1980 inverte o processo e torna o Brasil um país repulsor de mão de obra qualificada para outros países, principalmente para os EUA e para a Europa. O crescimento econômico experimentado pelo Brasil a partir da primeira década do século XXI inverteu de novo o processo e tornou o país atrativo para migrações de profissionais qualificados.

É possível, a partir dessa realidade, discernir em dois tipos diferentes os fluxos migratórios: a migração de profissionais qualificados que são, via de regra, muito bem recebidos no país, mas por outro lado, a migração de população com um nível de renda e de qualificação mais baixos, para qual a receptividade não é a mesma. Apesar de haver significativa diferença entre os contingentes de um e outro fluxo migratório, eles são estimulados pelo mesmo fator: o desenvolvimento econômico do país.

É também possível observar que essas diferenças entre os fluxos migratórios causaram significativa distinção entre os processos, pois a migração de população com baixa renda e qualificação é um processo que desafia o con-





trole estatal e o preceito de controle de fronteiras do Estado moderno. Por outro lado, em muitos casos o Estado incentiva que profissionais altamente qualificados vão para os seus países com vistas a fomentar o desenvolvimento econômico e atender a demanda da economia por pessoal qualificado.

A situação brasileira parece ser um tanto *sui generi* dado que é um país com interesse tanto em atrair mão de obra qualificada para o Brasil, como por haver brasileiros altamente qualificados no exterior, bem como há população de baixa renda em situação de alta vulnerabilidade em países no exterior. Contudo, dada a posição econômica de destaque do país na América Latina, o Brasil é polo receptor de migrantes em situação de grande vulnerabilidade. A situação dos haitianos que buscaram o Brasil como forma de conseguir melhores condições de vida e oportunidade de trabalho ganhou o noticiário em 2011 e foi motivo para fomentar o debate no Brasil sobre o papel que se quer para o país.

É para esse cenário complexo que os três últimos textos do livro traçam uma análise das migrações brasileiras contemporâneas (seja como receptor seja como emissor de migrantes).

O primeiro texto desta seção é de Duval Magalhães Fernandes, de Maria da Consolação Gomes de Castro e Silvana Pena Knup. O objetivo deste trabalho é lançar luz sobre a questão da migração de mão de obra qualificada para o Brasil, tema ainda pouco debatido e estudado, mas, como apontado pelos autores, muito amplo e com diversas possibilidades de desdobramentos futuros. Elena Sánchez-Montijano e Anna Ayuso trabalham com o mesmo tema, mas a partir de uma vertente europeia.

Beatriz Padilla e Thaís França tratam com mais profundidade sobre a situação dos brasileiros na Europa, principalmente das tentativas de reduzir a vulnerabilidade das populações que saíram do país em busca de melhores condições de vida. O texto de Paulo Pereira, que se segue, lida com a legislação europeia sobre migração e os desafios que essa prática, conforme pontua o autor, remonta a tempos bíblicos, criam para a política do continente, principalmente em se tratando de tema tão delicado para as soberanias nacionais ser tratado em instâncias caracterizadas pelo seu aspecto *sui generis* de supranacionalidade.

Fecha essa seção, e consequentemente o livro, o artigo do padre Leonir Chiarello. sobre a situação de migrantes em situação de risco. Seu texto consegue estabelecer bem as pontes entre Brasil e Europa, e entre a história e a



contemporaneidade, ao tratar da ordem religiosa Scalabrini, de origem italiana, que gestou a rede da qual hoje ele é Diretor Executivo. Os scalabrinianos sempre lidaram com migrantes em situação de risco, com especial ênfase para a realidade brasileira: fosse a migração de italianos para o Brasil no século XIX, seja a de latino-americanos para a América do Norte no século XXI.

Adam Smith publicou *A Riqueza das Nações* 284 anos depois da descoberta da América e 276 anos depois da descoberta do Brasil. Àquela altura já estava claro o impacto que era para o Velho Continente a descoberta do Novo Mundo. Hoje, a história mostra que o pai da economia política não poderia imaginar o impacto que essas descobertas desempenhariam para os rumos da humanidade, e por isso ele estava certo ao manter a prudência ao fazer análises a partir do passado, arriscando poucas previsões do futuro. Contudo, o que fica mais forte como lição da história, e que, olhando em perspectiva pode ser visto como uma profecia, é que a descoberta da América, e sua moldagem a partir de parâmetros europeus foi, realmente, um feito entre os mais importantes da história da humanidade.

OLAF JACOB

*Representante da Fundação  
Konrad Adenauer no Brasil*

GUSTAVO ALVIM DE GÓES BEZERRA